

Tartalom

Az örökös pénzügyminiszter – tisztelegés Hetényi István emléke előtt	5
--	---

KÖZPÉNZÜGYEK

A GAZDASÁGI VILÁGVÁLSÁG ÉS A MAGYAR NEMZETGAZDASÁG

LOSONCZ MIKLÓS: A globális pénzügyi válság újabb hulláma és néhány világgazdasági következménye	9
PRÁGER LÁSZLÓ: A világválság és a magyar gazdasági fejlődés lehetséges pályái	25

MONETÁRIS POLITIKA – PÉNZÜGYI STABILITÁS

ÁBEL ISTVÁN – KÓBOR ÁDÁM: Monetáris politika, árfolyam és stabilitás	33
KOVÁCS GYÖRGY: A pénzügyi stabilitás és a bankrendszer, avagy a közvetítőrendszer egyensúlytalansága	49

KOCKÁZATOK AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER MŰKÖDÉSÉBEN

VIGVÁRI ANDRÁS: A magyar önkormányzati modell korszerűsítésének egy lehetséges forgatókönyve	68
KOZMA GÁBOR: Környezeti, szabályozási és kontrollkockázatok a helyi önkormányzatok gazdálkodásában	87
HALMOSI PÉTER: Az önkormányzati rendszer kockázatai a stakeholderek nézőpontjából	100
JÓKAY KÁROLY – VERES-BOCSKAY KATALIN: Egy igazi hungarikum: az önkormányzati adósságrendezési eljárás	111
REKE BARNABÁS: Az önkormányzati gazdálkodás kontrolling hátteréről	126

FELÜGYELET ÉS ELLENŐRZÉS

CSAPODI PÁL: A tanácsadás az Állami Számvevőszék tevékenységében	136
NYIKOS LÁSZLÓ: A helyi önkormányzatok pénzügyi ellenőrzésének jogi és szakmai szabályozása néhány EU-tagországban	152

MŰHELY

BUSA KLÁRA – KÓTI TAMÁS – TATAY TIBOR: Javaslat az önkéntes egészségpénztári rendszer fejlesztésére	172
NAGY MIKLÓS: Mit fizet a révész? Egy közalapítvány veszteségeinek számszerűsítése	184

SZAKIRODALMI SZEMLE

KÖNYVEKRŐL

LÁMFALUSSY SÁNDOR: Pénzügyi válságok a fejlődő országokban (<i>Botos Katalin</i>)	200
RÁCZ MARGIT: Uniós kihívások és válaszutak a 2000-es években (<i>Benczes István</i>)	205
VIGVÁRI ANDRÁS SZERK. A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből (<i>Győrffy Ildikó</i>)	210

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 Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 1085 Budapest, Somo-
gyi Béla u. 6., telefon: 266-9290 ■ Felelős kiadó: dr. Kodala László elnök-vezérigazgató ■ Nyomja a Magyar Közlöny Lap- és
Könyvkiadó Lajosmizsei Nyomdája. Felelős vezető: Burján Norbert igazgató. ■ HU ISSN 0031-496-X., www.hknyomda.hu

Példányszámonkénti ár: 5775 Ft

E számunk szerzői

ÁBEL ISTVÁN

igazgatói tanácsadó, Nemzetközi Valutaalap,
habilitált egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem

BENCZES ISTVÁN

egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem

BOTOS KATALIN

a közgazdaságtudomány doktora,
egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Szegedi
Tudományegyetem

BUSA KLÁRA

ügyvéd,
tiszteletbeli elnök, Tempo Egészségpénztár

CSAPODI PÁL

főtitkár, Állami Számvevőszék,
címzetes egyetemi docens, Ph.D-hallgató, Szent István Egyetem

GYÓRFFY ILDIKÓ

Ph.D-hallgató, Miskolci Egyetem

HALMOSI PÉTER PH.D.

egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem

JÓKAY KÁROLY

ügyvezető igazgató, IGE Tanácsadó Kft.

KÓBOR ÁDÁM PH.D.

bejegyzett pénzügyi elemző (CFA-Chartered Financial Analyst),
portfóliókezelő, Világbank

KÓTI TAMÁS

orvos, közgazdász,
igazgató, Budapest, XI. kerületi Szakrendelő,
tanácsadó, Országos Egészségbiztosítási Pénztár

KOVÁCS GYÖRGY

egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem

KOZMA GÁBOR

számvevő tanácsos, Állami Számvevőszék

LOSONCZ MIKLÓS

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

NAGY MIKLÓS

ügyvezető igazgató, Budapesti Vállalkozásfejlesztési Központ

NYIKOS LÁSZLÓ

a közgazdaságtudomány kandidátusa,
egyetemi magántanár,
volt számvevőszéki alelnök,
ügyvezető, Hungaricus Kutató és Tanácsadó Kft.

PRÁGER LÁSZLÓ

a közgazdaságtudomány doktora,
tanszékvezető egyetemi tanár, Károli Gáspár Református Egyetem,
egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem

REKE BARNABÁS

a közgazdaságtudomány doktora,
habilitált egyetemi tanár, Debreceni Egyetem

TATAY TIBOR

adjunktus, Nyugat-magyarországi Egyetem

VERES-BOCSKAY KATALIN

pénzügyi gondnok, Vertigalis Zrt.

VIGVÁRI ANDRÁS

habilitált egyetemi docens, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi
Egyetem,
tudományos tanácsadó, Állami Számvevőszék Kutató Intézete

Az örökös pénzügyminiszter

Tisztelgés Hetényi István emléke előtt

2008. november 11-én elhunyt Hetényi István, az Országos Tervhivatal volt elnökhelyettese, korábbi pénzügyminiszter, egyetemi tanár, a közgazdászszakma egyik legelismertebb hazai képviselője, a Magyar Közgazdasági Társaság egykori alelnöke, a Pénzügyi Szemle szerkesztőbizottságának tagja.

A Magyar Közgazdasági Társaság a rendelkezésére álló legünnepélyesebb formát választotta arra, hogy kifejezze Hetényi István iránti tiszteletét: 2009. január 14-ére kibővített elnökségi ülést hívott össze a Festetics-palotába, amelyen az MKT vezető testületeinek, valamint a Pénzügyi Szemle szerkesztőbizottságának tagjai vettek részt, Hetényi István sok-sok korábbi munkatársával és tisztelőjével együtt.

Bevezetőjében Kovács Árpád egyetemi magántanár, az ÁSZ elnöke elmondta: egy tudományos-szakmai társaság úgy tudja leginkább leróni a tiszteletét, ha egy olyan témát vitat meg kiváló elméleti és gyakorlati szakemberek részvételével, amely Hetényi István számára is fontos volt, amelyet maga is a lehető legmagasabb színvonalon művelt, kutatott és oktatott. Ezért a szakmai előadások az adóügyekről, az adórendszeréről, annak továbbfejlesztéséről szóltak.

Kovács Árpád az MKT elnökeként hangsúlyozta, hogy Hetényi István a Magyar Közgazdasági Társaságban fontos szerepet játszott. Köztudomású, hogy az 1950-es évek elején – politikai nyomásra – az MKT néhány évig tevékenységének felfüggesztésére kényszerült; nem oszlatták fel az akkor már több mint fél évszázados múltra visszatekintő szervezetet, de a működését gyakorlatilag betiltották. 1959. december 15-én alakulhatott újjá, és a frissen létrehozott Népgazdaság-tervezési Szakosztály alapító elnöke Hetényi István lett, aki több cikluson át viselte ezt a tisztséget, s ezáltal tagja volt az országos elnökségnek is. 1987-ben pedig az MKT alelnökének választották, amely tisztséget a következő közgyűlésig, 1990 márciusáig viselte. Kapcsolata az MKT-val később is kiváló maradt – és haláláig nagyra becsült, igen nagy tekintélyű tagja volt a társaságnak.

Ugyanígy hálával emlékezhet meg a Pénzügyi Szemle szerkesztőbizottsága (és olvasótábor) Hetényi Istvánról. Néhány évvel ezelőtt ugyanis, amikor az akkori pénzügyminiszter a PM akkor már 50 éves szakmai folyóiratának, a Pénzügyi Szemlének megszüntetése mellett döntött, Hetényi István kereste meg az Állami Számvevőszék vezetését azzal, hogy az ÁSZ vállalja át a folyóirat kiadását, s ő a szerkesztőbizottság tagjaként segítette a csak a nevében azonos, tartalmában és formájában viszont gyökeresen megújult lap szakmai arculatának kialakítását.

A munkatársak, barátok nevében Békesi László egyetemi tanár, korábbi kétszeres pénzügyminiszter emlékezett meg Hetényi Istvánról, az alkotó közgazdásról, a felelős államférfiről, az iskolaalapító vezetőről és egyetemi tanárról, a mélységesen humanista és enciklopédikus tudású értelmiségiről.

Hetényi Istvánt a családi indíttatás alaposan felkészítette a későbbi vezető értelmiségi szerepkörre, hiszen fiatal korában tanulta meg a tudás és a teljesítmény tiszteletét, a választott szakma iránti alázatot, az irodalom- és zeneszeretetet.

Tanulmányait a József nádor Műegyetemen folytatta, egyik utolsó tanítványa lehetett Heller Farkasnak (aki akkoriban az MKT alelnöke is volt). Az ő hatása is szerepet játszott abban, hogy nagy érdeklődéssel és kitartó alapossággal ismerkedett meg – még a II. világháború előtt – Marxszal, majd a növekedési elméletekkel, és később is igyekezett mindig megszerezni a legfrissebb elméleti publikációkat.

32 éves hivatali pályafutását mindössze két munkahelyen töltötte: az Országos Tervhivatalban és a Pénzügyminisztériumban. Kezdeményezések sora kapcsolódott hozzá, illetve az általa vezetett műhelyekhez, intézményekhez. A Nagy Tamás vezette csapatban részt vett az 1968-as reform előkészítésében; együtt dolgozott a „nagy generációval”, annak tagjai közül például Csikós-Nagy Bélával, a Magyar Közgazdasági Társaság újkori történetének meghatározó személyiségével.

Az ő vezetése alatt kezdtek el a Tervhivatalban input-output-modelleket alkalmazni. Óriási vitákat folytatott Bródy Andrással és egyéb kiemelkedő kutatókkal, de más fontos közgazdászokkal: Faluvégi Lajossal és Tímár Mátyással is.

Ugyancsak kiemelkedő szerepet játszott az 1980-as évek elején végrehajtott árreformban, amely a piaci viszonyokat kívánta megjeleníteni az árrendszerben, s az ő pénzügyminiszterségének idején indult el az a mozgalom is, amely – ugyanezzel a céllal – teret nyitott az új kisvállalkozási formáknak (a gazdasági munkaközösségeknek és a vállalati gazdasági munkaközösségnek, a kisserővezeteteknek).

Az igazán korszerű adórendszer bevezetésének előkészítése is az ő miniszterségéhez köthető, még ha korai nyugdíjaztatása miatt az ezzel foglalkozó törvényjavaslatot már nem is ő terjeszthette is elő.

Békesi László Hetényi István több költségvetési expozéjából idézett, amelyekben pénzügyminiszterként a közgazdasági törvényszerűségek tiszteletének szükségességére, a gazdasági egyensúly, a piaci értékítélet fontosságára emlékeztetett.

A politikai csatározásoktól mindig távol tartotta magát, de nem rejtette véka alá negatív véleményét a politika determinálta hibás gazdaságpolitikai döntésekről, amelyet azonban a rá jellemző eleganciával és sokszor finom iróniával fogalmazott meg. 1986 végén éppen azért nyugdíjazták, mert az Országgyűlés nyilvánossága előtt is vállalta a voluntarista gazdaságpolitikával való szembenállását.

A munka, a teljesítmény tisztelete hatotta át tevékenységét, és ezt követelte meg munkatársaitól. Védőszárnyai alá vette a „forrófejű” fiatalokat alkalmazó intézeteket, a Pénzügykutatót, az MTA Közgazdaságtudományi Intézetét is. Csapatából lett egy miniszterelnök, hat pénzügyminiszter, két gazdasági miniszter, két jegybankelnök, még egy igazságügy-miniszter is.

Bár a tudományos címekhez szükséges „papírgyártás” nem volt erőssége, kiváló, nagy hatású előadásokat tartott szakmai fórumokon és a közgazdaság-tudományi egyetemen, s a hallgatói pontosan látták, milyen hatalmas tudású szakember tanította őket.

Hetényi István kikezdehetetlen szakmai tekintélyének talán legjobb bizonyítéka, hogy nyugdíjaztatása után 22 évig (két év kivételével) a mindenkori pénzügyminiszterek tanácsadója volt.

Draskovics Tibor igazságügyi és rendészeti miniszter kettős minőségében: korábbi munkatársként és a kormány képviselőjében emlékezett Hetényi Istvánra. Draskovics Tibor két évig titkára volt Hetényi Istvánnak.

Munkamódszerét a következő alapállás jellemezte: akarhat bármit a politika, komoly ember nem hajlandó másból kiindulni, mint a tényekből. Megvolt benne a bátorság, hogy felismerje, mire van szükség, és azt akkor is megpróbálja megvalósítani, ha a körülmények nem kedveztek neki. Kitartó volt: ha javaslatát nem fogadta el a politikai vezetés, nem mondott le szándékának megvalósításáról, hanem új utakat keresett – és általában talált is.

Minden akcióját a távlatos gondolkodás jellemezte: a vállalatirányítás átalakításában, az adórendszer kidolgozásában egyaránt tetten érhető volt ez. Igazi előkészítője volt a rendszerváltásnak, abban az értelemben, hogy irányította a piacgazdasági intézményrendszer (kétszintű bankrendszer, európai adórendszer) kiépítését.

Az „élethosszig tartó tanulás” éltanulója volt. Magas beosztású tervehivatali vezetőként megtanult oroszul, hogy hatékonyabban tudjon részt venni a szovjet partnerekkel folytatott tárgyalásokon. Még később ismerkedett meg a számítástechnikával, az informatikával. Folytonosan tanulmányozta a legkorszerűbb közgazdasági elméleteket is.

A vállalati működést is jól ismerte: már nyugdíjasként évtizedeken át részt vett az Aegon Biztosító, illetve a Fotex vezető testületeinek munkájában.

Tudás, a teljesítmény tisztelete, a kultúra iránti olthatatlan érdeklődés jellemezte. Mindemellett még hétköznapi háztartási feladatokat is ellátott – még miniszter korában is.

Hogyan élt a hatalmával? A feladatok végrehajtása érdekében bátran élt vele, a saját érdekében azonban sohasem! Higgadtan, a mások szempontjaira nyitottan vett részt a vitákban, ugyanakkor rugalmasan, de következetesen képviselte a saját álláspontját, a hangját soha föl nem emelve.

Draskovics Tibor, aki két évig Hetényi István titkáráként dolgozott, személyes élményeire is utalva elmondta: Hetényi István mindig kereste a tehetséges fiatalokat, jó szemmel választotta ki a legjobbakat, majd menedzselte is őket: feladatokat adott nekik, konfliktusokba küldte őket, ha lehetett, dicsérve, ha kellett, korholva őket.

Az emlékülésen két szakmai előadás is elhangzott. Az elsőt Török Ádám professzor, az MTA rendes tagja, a Magyar Közgazdasági Társaság alelnöke tartotta, Miért nehéz adóreformot csinálni Magyarországon? Egy „think tank” megbiúsult erőfeszítéseiről címmel. Török Ádám a vezetője annak a kerekasztalnak, amelyet a miniszterelnök 2007 februárjában hívott életre azzal a céllal, hogy tárják föl a gazdaság versenyképességének növelési lehetőségeit. A kerekasztalban a szakma legkiválóbb képviselői foglaltak helyet, akik hét tanulmányt készítettek és számos vitát folytattak, többek között az adórendszerről is. Munkájuk legfőbb tanulsága, hogy nincsen szükség adóreformra, mert a meglévő adónemek megfelelnek a modern piacgazdaság igényeinek, de a rendszer mindenképpen korszerűsítésre szorul. Ennek legfőbb oka a költségvetési elvonásnak a régióbeli versenytársakét jócskán meghaladó szintje, valamint az élők munkájának túlzott terhelése. A kerekasztal egységes korszerűsítési csomagot helyezett a kormány asztalára, hangsúlyozva, hogy azt csak egységként szabad kezelni. Az adórendszer azóta végrehajtott módosításai sajnos válogattak az ott összefoglalt javaslatokból és így nem is érhették-érhetik el a kívánt hatást.

Az adórendszer átalakítása, de még az érzékelhető mértékű módosítása is nehezen valósítható meg, mégpedig az úgynevezett elosztási koalíciók és az érdekcsoportok miatt. Ez világszerte is így van, amelyet Magyarországon az is súlyosbít, hogy nálunk még a kevésbé befolyásos érdekcsoportok kárára sem szívesen hajtanak végre változtatásokat.

A másik szakmai előadó, Pitti Zoltán tudományos kutató, az MKT elnökségének tagja egyetértett Török Ádámmal abban, hogy nem helyes adóreformról beszélni, adómodernizációra viszont szükség van. Ez utóbbi azonban nem lehet cél, csupán eszköz, amely egyidejűleg szolgálja a megvalósítandó társadalmi modellt, a gazdaságfejlesztési stratégiát, valamint az állam által vállalt feladatok finanszírozását. Mivel ezek egyikét illetően sem alakult még ki társadalmi közmegegyezés, helyesebb lenne csupán adóváltoztatásról beszélni. A változtatás a magyar költségvetés jelenlegi – és középtávon várható – helyzetében sajnos nem járhat általános adócsökkentéssel. Korántsem biztos ugyanis, hogy növekedésünk a konvergenciaprogram szerint fog alakulni, s ekkor csökkenő gazdasági teljesítményeket, illetve csökkenő jövedelmeket kell vélelmezhetően magasabb adókkal terhelni. Egyébként sem szabad az adórendszer versenyképességi hatásait a költségvetési centralizáció mértékével azonosítani; a közgazdasági hatásokat is mérlegelnünk kell, mert a jelenlegi szabályozás vészesen teljesítményfémelő – mind a társadalmi adózásban, mind a személyi jövedelemadóztatásban. (Erre, valamint a nemzetközi összehasonlítások fontosságára Hetényi István is felhívta a figyelmet a Pénzügyi Szemle 2006. évi 1. számában.) Végezetül Pitti Zoltán emlékeztetett arra, hogy a Közgazdaságtudományi Egyetemen Hetényi István kezdeményezésére lett önálló tantárgy az adózási ismeretek, illetve az adópolitika oktatása.

A felkért előadók után Vértes András, a GKI Gazdaságkutató Zrt. elnöke néhány mondatban felidézte Hetényi Istvánnak a GKI igazgatóságában, illetve felügyelőbizottságában végzett munkáját, valamint azt az alkotó közreműködést, amellyel segítette az intézetet gazdasági előrejelzéseinek jobb megalapozásában.

Végezetül Drecin József, az Országos Tervhivatal volt elnökhelyettese, későbbi oktatási államtitkár emlékezett a Hetényi Istvánnal együtt végigdolgozott évtizedekre. Szavaiból két fontos tanulságot szűrhetek le az ülés résztvevőiből. Egyrészt az Országos Tervhivatalban nyílt és alapos szakmai műhelyviták folytak, felkészült szakemberek részvételével. Másrészt akkoriban – amint ezt Hetényi István és az ő példája is tanúsítja – a hivatali lépcsőfokokat általában végigjárták a későbbi vezetők, és a mainál ritkábban fordult elő, hogy a politika olyan embereket ültetett be vezetői székbe, akik nem rendelkeztek érdemi szakmai előélettel.

H. T.

Losonczi Miklós

A globális pénzügyi válság újabb hulláma és néhány világgazdasági következménye

Az USA másodrendű jelzálogpiacán 2007 augusztusában kezdődött válság fokozatosan átterjedt a pénzügyi piac más területeire és más országokra. A 2008. szeptember közepén megindult második hullámban a fejlett országokban bankválsággá (likviditási, majd fizetőképességi válság), más országokban valutaválsággá terebélyesedett, és mindinkább globálissá vált, azaz mind több országra terjedt át, és egyre nagyobb mértékben érezte hatását a reálgazdasági szférában.¹ Most már egyértelmű, hogy a pénzügyi válság gazdasági visszaesésbe torkollik a fejlett piacgazdaságokban, a recesszió mélysége, térbeli megoszlása és várható hossza nehezen jelezhető előre.

Ez az írás a globális pénzügyi válság legújabb fejleményeit elemzi. A tanulmány első része a válság most aktuális szakaszának jellemzőit mutatja be. A második rész a válság néhány pénzügyi és reálgazdasági következményét tekinti át. A harmadik rész a nemzetállami és európai uniós szintű válságkezeléssel, a negyedik pedig a nemzetközi szintű válságmenedzseléssel foglalkozik. A téma feldolgozását nehezíti, hogy az utóbbi időben a pénz- és tőkepiaci események felgyorsultak, korábbi elemzések gyakran rövid időn belül idejétmúltakká váltak. Az ötödik rész a reálgazdasági hatások egy részét mutatja be. A hatodik rész az összefoglalást és a következtetéseket tartalmazza. A téma jellegeből adódóan

ez a tanulmány döntően külföldi és hazai napilapokban, hetilapokban és az interneten megjelent információkra és elemzésekre támaszkodik, mert az idő rövidege miatt még nem születhettek elméleti igényű okfejtések az utóbbi hetek és hónapok fejleményeiről. Természetesen az előzményeket és a tágabb háttérrel alaposan feldolgozta a hazai és a nemzetközi szakirodalom, ezek következtetéseit figyelembe vettük.²

A PÉNZÜGYI VÁLSÁG FŐ VONÁSAI

A mindinkább globálissá váló pénzügyi válság első szakasza az ingatlanárak csökkenése nyomán az adósok fizetési nehézségei miatt 2007 augusztusában az USA másodrendű jelzálogpiacán kezdődött. (A másodrendű jelzálogpiac hitelfelvevőinek jelentős része vagy nem rendelkezik megfelelő hiteltörténettel, vagy a múltban már voltak fizetési problémáik.) A válság átgyűrűzött a pénzügyi piac más kockázatos területeire, így az elsőrendű jelzálogpiacra (jó minőségű adósok), a kereskedelmi ingatlanok piacára, a gépjárműhitelek, a bankkártyák, a részvények, a devizák, a vállalati hitelek piacára, valamint azon biztosítókra (monoline biztosítók), amelyek a kötvények tőkerészének visszafizetését garantálják, ha a kibocsátó csődbe megy. Ezzel párhuzamosan a válság tér-

ben is terjedt, azaz mind több országot érintett. Ebben a szakaszban a pénzügyi közvetítők veszteségeiket, valamint megnövekedett kockázataikat kockázatos eszközeik eladásával fedezték, illetve mérsékeltek. A gazdasági szereplők kockázatvállalási hajlandóságának gyengülésével is összefüggésben a reálgazdasági fundamentumoktól elszakadt eszközárak igen erőteljes korrekciója zajlott le (az ingatlanárak és a részvényárfolyamok estek, a túl legyengült dollár és jen erősödött a fő devizákkal szemben).³

A globális pénzügyi válság *második hulláma* szeptember 15-én a Lehman Brothers amerikai befektetési bank csődjével vette kezdetét, amelyet több más pénzügyi közvetítő bukása, illetve bukási kockázatának fokozódása követett. Mindez egyrészt a befektetési banki szektor eddigi formában történő működését, szabályozását, sőt létét kérdőjelezte meg. Másrészt a bankrendszer egészére kiterjedő bizalmi válsághoz vezetett, ami először likviditási, majd hitelezési válság formáját öltötte, mindenekelőtt a fejlett országokban. A válság elsősorban a bizalom megrendülése nyomán a bankok hitelezési hajlandóságának megcsappanásában, ezáltal a bankközi pénzpiacon a likviditás szűkülésében, esetenként átmeneti „kiszáradásában”, illetve a forrásköltségek megugrásában nyilvánult meg (a kölcsönös bizalmatlanság miatt a bankok nem voltak hajlandók egymásnak hitelezni, ha igen, akkor rövid határidőre és magas kamatláb mellett). A bankközi piac beszűkülése a vállalati és a lakossági hitelezést is hátrányosan érintette. Ezzel párhuzamosan több felzárkózó ország spekulációs indíttatású támadások célpontja lett, illetve fokozódott a devizáikkal szembeni spekulációs kockázat (Izland, Magyarország, illetve a balti országok, Románia, Bulgária). A globális pénzügyi válság kezdett áttérjedni a reálgazdasági szférára.

A válság említett formában történő szakaszolása nem teljesen reálisan tükrözi a valóságot, a két szakasz nem választható el mereven

egymástól. Az első szakasznak is voltak a másodikra jellemző vonásai, de azok mértéke és tartóssága elmaradt azoktól, illetve a második szakaszban is folytatódott az első néhány trendje.

A globális pénzügyi válság nagyszámú tényező, hosszabb idő alatt felhalmozódott reálgazdasági és pénzügyi egyensúlyhiány összehatását tükrözi. A folyamat az átlag alatti hitelminősítésű, kockázatos *másodrendű jelzáloghitelek* 2004 és 2006 közötti gyors felfutásával kezdődött, amit az alacsony piaci kamatlábak mellett az tett lehetővé, hogy az amerikai bankok lazították a hitelfeltételeket. A másodrendű jelzáloghitelek aránya az 1998. évi 3–4-ről 2006-ban 20 százalékra emelkedett a jelzáloghiteleken belül. Az USA-ban az 1990-es években a lakossági fogyasztás 25 százalékát, 2007-ben pedig már 35 százalékát finanszírozta. A hitelexpanzióra olyan időszakban került sor, amikor a reálberek alig emelkedtek az USA-ban. Ennek nyomán úgy nőtt a fogyasztás az amerikai gazdaságban, hogy közben a munkabérek nem vagy alig emelkedtek, ami nem csekély mértékben járult hozzá az USA gazdasága nemzetközi bér-versenyképességének fenntartásához. Az igazi innováció az volt, hogy az amerikai gazdaság nagyobb mértékben képes hitelt kibocsátani és azt a világ befektetőinek továbbadni.⁴

Az amerikai ingatlanpiaci válság 1,5–2,5 éves eltolódással Nyugat-Európára is áttérjedt, bár országonként különböző mértékben és jellegzetességekkel. Az ingatlanpiaci lejtmenet az Egyesült Királyságban, Spanyolországban, Dániában és Írországban a legerőteljesebb. Az illikviddé vált, csökkenő értékű és mindinkább kétes megtérülésű értékpapírokból álló amerikai jelzálogpiac nagyságrendjét 11 ezer milliárd dollárra becsülik.

A jelzálogpiaci válságot súlyosbítják a krízis vámszedői. Amikor 2006-ban az amerikai másodrendű jelzálogpiacon a válság első jelei megjelentek, sok hitelező és hitelközvetítő tevékenységének súlypontját a Szövetségi Lakás-

hatóság (Federal Housing Administration, FHA) által garantált hitelekre helyezte át. Az FHA sok megkérdőjelezhető előéletű közvetítőnek is adott tevékenységi engedélyt, kétes hírű cégek új néven jelentkeztek be. Sok piaci résztvevő a régi taktikát folytatva nem hitelképes ügyfeleknek közvetített jelzáloghitelt. Az FHA által garantált jelzáloghiteleknek az összes újonnan nyújtott jelzáloghitelben elfoglalt aránya a 2007. évi 4-ről 2008 első félévében 26 százalékra emelkedett magas tényleges és valószínűsíthető csődaránnyal. Becslések szerint a következő öt évben az FHA által garantált hiteleken mintegy 100 milliárd dollár veszteség keletkezik.⁵

A különféle pénzügyi innovációk előmozdították az értékpapírosítást és a különféle származékos ügyletek (derivatívák) fejlődését és terjedését. Ami az értékpapírosítást illeti, a jelzáloghitelek jelentős részét a hitelnyújtók úgynevezett *strukturált* értékpapírok formájában értékesítették világméretekben. A strukturált befektetési vagy hiteltermékek olyan különleges értékpapírok, amelyek mögött fedezetként különböző besorolású homogén adósságcsoportok portfóliói (jelzálog- és gépjárműhitelek, hitelkártyák, kötvények, egyéb eszközök) állnak. A bankok az általuk kihelyezett eszközöket (jelzáloghitelek stb.) értékpapír (kötvény) formájában eladják a szabadpiacon, az „újracsomagolás” által a bankhitelek átváltoznak eszközfedezetű értékpapírrá.⁶ A strukturált értékpapírok nemcsak hiteleket, hanem hitelből képzett értékpapírokat alakítanak át a hitelminőség szempontjából különböző minőségű kötvényekké. Ennek során azonban figyelmen kívül hagyják, hogy az elsődleges értékpapírok veszteségei a strukturált termékekben már exponenciálisan nőnek, felemésztve a tőkerészt.⁷ Az USA-ban és Európában a különféle strukturált hiteltermékek összesített kibocsátási értéke 2600 milliárd dollárra becsülhető,⁸ ezen belül az adósságfedezetű értékpapírok vagy fedezett adósságkötelezvények (CDOs⁹) 1200, a

jelzálog-fedezetű értékpapírok (MBSs¹⁰) pedig 1000 milliárd dollárt tesznek ki. A többszörösen újracsomagolt termékek által megtestesített kockázatokat a hitelminősítő intézmények annak ellenére kedvezően minősítették, hogy tényleges veszélyük mértékét a hagyományos módszereikkel nem voltak képesek felmérni.

A pénzügyi innovációk másik nagy csoportját a hitelre és magas tőkeáttételre épülő, ezáltal a piaci ár-, az árfolyam- és a kamatláb változásaira érzékenyen reagáló *származtatott termékek* (derivatívák) képezik, amelyek jelentős része spekulációs célokat szolgál. Ezek közül az egyik legfontosabb a hitelfelvevő fizetési képtelensége ellen biztosító *hitelnemfizetési swap* (credit default swap, CDS). Ez a hitelkockázat transzferálását lehetővé tevő származékos ügylet, amelyben a védelem vevője meghatározott időközönként, meghatározott összeget (*swap spread*) fizet a védelem eladójának, aki kezességet vállal az adós kötelezettségeire. Az ügylet lehetővé teszi a befektetőknek, hogy a kamatláb változásaival kapcsolatos kockázattól elválasszák azt a kockázatot, ami abból adódik, hogy a hitelfelvevő nem fogja visszafizetni adósságát. A CDS-kibocsátás a 2001 utáni hitelpiaci fellendülés idején nőtt robbanásszerűen, nemcsak állampapírok és vállalati kötvények, hanem jelzálog-fedezetű értékpapírok biztosítására is használták. Állománya a 2002. év végi 1563-ról 2008. június 30-i állapot szerint 54 611 milliárd dollárra emelkedett¹¹ (ez utóbbi a világ GDP-jének 88 százaléka). 2008 elején az állomány még 62 200 milliárd dollár volt.¹² Magát a pénzügyi rendszert is számottevő nyomás alá helyezi, ha a CDS-piacon kötött ügyletek akár csak egyik nagy résztvevője fizetési képtelenné válik. A Fannie Mae, a Freddie Mac és a Lehman Brothers fizetési nehézségei 2008 augusztusában és szeptemberében 700 milliárd dollár CDS-állományt érintett.¹³ Az AIG (American Insurance Group) megmentését az is indokolta, hogy ez a biztosítótársaság nagy CDS-eladó volt.

A kockázatos pénzügyi instrumentumokhoz 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 határidős kontraktusokba, vagy indexekbe, illetve kockázatos piacokon (fejlődő vagy felzárkózó országok), gyakran nagy kockázatú, tőkeáttételes (a saját tőkénél jóval nagyobb volumenű) spekulatív instrumentumokba 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. A devizapiaci buborék mérete az utóbbi időben a dollár és a jen erősödésével csökkent.

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 energiatőzsdéi spekuláció – természetesen a mögöttes termékek fundamentális okokra visszavezethető áralakulásától korántsem függetlenül – hozzájárult a nyers- és fűtőanyagok világpiaci árának szárnyalásához, bár a szakirodalom nem egységes e szerep mértékének megítélésében.

A VÁLSÁG NÉHÁNY PÉNZÜGYI KÖVETKEZMÉNYE

Az értékpapírosított hitelek és a tőkeáttételes származtatott termékek kétségtelenül mérsékeltek vagy kiiktatták a gazdasági szereplők

egyedi kockázatait, mert azokat szétterítették a nemzetközi pénzügyi rendszerben, nem szüntették azonban meg a pénzügyi rendszer egészének a kockázatát, sőt növelték azt. Ezen kockázatos pénzügyi termékek mérete, térbeli és a pénzügyi közvetítői szektoron belüli elhelyezkedése nem ismert. Azonosításukat és szabályozásukat nehezíti, hogy gyakran nehéz meghúzni az egyes pénzügyi termékek és intézmények közötti határvonalat. Egyrészt jelzáloghitelekkel, valamint más, hitelviszonyt megtestesítő értékpapírokkal, származtatott termékekkel stb. a szabályozott szegmensbe tartozó bankok is rendelkezhetnek, másrészt igen erős az egyes termékek és pénzügyi közvetítők közötti kölcsönhatás. Az utóbbival magyarázható, hogy egyenként viszonylag kicsinek tűnő pénzügyi közvetítők csődje is erős dominóhatást válthat ki, azaz „bedőlésük” tolvagyűrűző hatásai számottevők lehetnek. Az „árnyék-bankrendszer” egyértelműen elkülöníthető intézményei a kockázatos eszközökbe fektető fedezeti alapok.

Az értékpapírosított hitelek és a tőkeáttételes származtatott termékek nagyságrendjére különféle becslések készültek, közülük a legnagyobb 516 ezer milliárd dollár, ami közel tízszerese a világ vásárlóerő-paritáson számolt GDP-jének. Kizárólag az enyhítésre szoruló egyensúlyhiányok nagyságrendje alapján hasonlítható a jelenlegi globális pénzügyi válság az 1929–1933. évi világgazdasági válsághoz. Más szempontból a két válság okai, hajtóerői, reálgazdasági hatásai és egyéb következményei különbözőek.

A legújabb adatok szerint a pénzügyi közvetítői szektor eddig realizált (leírt) veszteségei megközelítik az 1000 milliárd dollárt. Az utóbbi időszak fejleményei tovább csökkentették a jelzáloglevelek értékét és más adósságot megtestesítő értékpapírok árfolyamát, ezért további veszteségleírások várhatók. A Világbank a globális pénzügyi válság által okozott összes veszteséget 3 ezer milliárd dollárra becsüli, ami

a bruttó világtermék 4,5 százaléka. A Nemzetközi Valutaalap 1400 milliárd dolláros becslése ennél kisebb, de jelentősen meghaladja az áprilisi 945 milliárd dolláros előrejelzést.

A globális hitelválság lefolyása attól függ, milyen ütemben, mennyi idő alatt sikerül a felhalmozódott reálgazdasági és pénzügyi egyensúlyhiányokat csökkenteni, illetve felszámolni. Az USA-ban például jelenleg 1,1 millió lakóingatlan kényszerértékesítése folyik, de ezek nélkül is több mint 400 ezer lakás vár eladásra. A következő másfél évben a piaci szereplők prognózisai további 15 százalékos lakásáreséssel számolnak. Ha a lakásárak zuhanása 2010-ben megáll, akkor is lanya marad a lakások iránti kereslet. Hasonlóképpen hosszabb időt fog igénybe venni a lakásszektor konszolidációja az Egyesült Királyságban, Írországban és Spanyolországban.

Az értékpapírosított pozíciók és a tőkeáttételes származékos eszközök leépítése szintén hosszabb ideig fog tartani, nem lesz mentes feszültségektől, a vártnál jobban elhúzódhat és növelheti a kiszámíthatatlan tőkeáramlások kockázatát az ezzel járó hektikus árfolyammozgások révén. Romló pénzügyi és gazdasági kilátások esetén a piacok a várakozásokba jóval nagyobb vállalati csődarányt, a hiteleken és értékpapírokon magasabb veszteségeket áraznak be. A 2008. szeptember 15-i különleges erősségű pénzügyi stressz ugyan rövid idő alatt lecsengett, illetve lecseng, de a pénzügyi ellenszél és tartós bizonytalanság 2009 végéig fennmarad, utána is csak lassú konszolidáció várható. A pénzügyi válság közvetlen hatásain túlmenően a gazdasági tevékenységet nagymértékben visszafogja az alacsony fokú bizalom. A pénzügyi válság előrehaladásával a háztartások és a vállalatok hosszabb időtávra pesszimisták a munkahelyeket és a profitokat illetően. Lényeges negatív kockázat, hogy a fejlett országokban a vártnál nagyobb mértékű recesszió egy második válsághullámot okozhat a fogyasztási és a vállalati hitelek körében, ami tovább gyen-

gítheti a bankok és más pénzügyi intézmények tőkeellátottságát. A globális pénzügyi válságból való kilábalást gyorsíthatja, illetve a válság mélyülését akadályozhatja az állami szerepvállalás.

A VÁLSÁGKEZELÉS FŐ VONÁSAI NEMZET-ÁLLAMI ÉS EURÓPAI UNIÓS SZINTEN

*A globális pénzügyi válság jelenlegi szakaszában a válságkezelés legfontosabb célja a fejlett piacgazdaságokban a pénzügyi közvetítő rendszer működőképességének fenntartása volt.*¹⁴ Majdnem minden országban a bankoknak három, egymással összefüggő problémára kellett, illetve kell választ találniuk. Egyrészt veszteségeik miatt tőkére van szükségük. A megbomlott egyensúlyt a mérlegfőösszeg csökkentésével, a rossz kinnlevőségek kivásárlásával vagy tőkeemeléssel lehet helyreállítani, de legalább is mérsékelni. A mérlegfőösszeg csökkentése a hitelkínálat további szűküléséhez vezet, ezért a feltőkésítés a jobb megoldás. Másrészt a rövid lejáratú pénzpiacok működési zavarai miatt a bankok el vannak zárva a likviditás fő forrásaitól. Végül mivel nem jutnak hitelhez a hosszú lejáratú értékpapírok piacán, a bankoknak nincs forrásuk azon eszközök finanszírozására, amelyeket nem fedeznek a betétek.¹⁵

Korábban az állami tulajdonban lévő szuverén befektetési alapok részt vállaltak a válságkezelésben azzal, hogy részesedés vásárlásával hozzájárultak egyes pénzintézetek alaptőkéjének emeléséhez, ezzel megmentették az érintett amerikai pénzügyi közvetítőket a csődtől. Az utóbbi időben a válságkezelésben játszott szerepük megszűnt. Ennek oka az lehet, hogy egyrészt eddigi befektetéseik egy része veszteségesnek bizonyult, másrészt igen kockázatosnak tartják likviditási nehézségekkel és fizetőképességi problémákkal küszködő pénzügyi közvetítő intézmények megszerzését, mert kiderülhet, hogy azok portfóliójában nagy a

rossz kihelyezések aránya. Ezért inkább vállalatátvételek iránt érdeklődnek.

Ilyen körülmények között a bankok feltőkésítésének feladata kizárólag az államra hárul az egyes bankok kérésére egyedi (bilaterális) műveletek segítségével. Ezek eredménye általában nem publikus, jellemzőikre csak közvetett információkból lehet következtetni.¹⁶ Az USA-ban az állam először azzal próbálkozott, hogy a kockázatos eszközöket vagy azok egy részét kivásárolta a bankokból. Nyugat-Európában egyes államok tőkeemelés révén részesedést szereztek a bankok részvénytőkéjében. Nemrégiben az USA is erre a gyakorlatra tért át. A Nemzetközi Valutaalap számításai szerint az amerikai és európai bankoknak fizetőképességük helyreállításához 675 milliárd dollár új tőkére van szükségük, ennek kétharmada az európai bankok szükséglete.¹⁷

A pénzügyi zavarokat rövid lejáratú jegybanki hitelek nyújtásával kívánták, illetve kívánják orvosolni. A rövid lejáratú hitelek fedezetét jelzáloggal fedezett értékpapírok és más illikvid eszközök képezik. A hosszú lejáratú hitellezés megindítását az állam az új hitelekre kilátásba helyezett garanciákkal kívánja serkenteni, amelyeket a régi hitelek lejártával bocsát ki. A Fed a válság kezdete óta a „mennysiségi lazítás” jegyében mintegy 2 ezer milliárd dollárral növelte a pénzügyi rendszer likviditását. A hazai bankok kisegítésének, likviditása és fizetőképessége biztosításának nemzetközi vetületei is vannak abban az esetben, ha a segítségre szoruló pénzügyintézeteknek külföldi leányvállalatai is vannak. Az anyabankok csődje vagy hitelezési zavarai ugyanis az anyabank devizaforrásaira ráutalt külföldi leánybankok helyzetét is súlyosbíthatják. A bankpánik elkerülését szolgálta a háztartások betéteire vonatkozó állami garanciák országonként eltérő mértékű és tartalmú kiterjesztése.

Az említett likviditásnövelő hitelkeretek és garanciák rendelkezésre bocsátásán túlmenően az USA-ban és Nyugat-Európában a mone-

táris politika a jegybankok irányadó kamatlábának mérséklésével is hozzá kívánt járulni a válságkezeléshez, a pénzügyi rendszer likviditálásának javításához. A korábbi kamatlábmérsékléseket követően 2008. október 8-án a világ vezető jegybankjai (az amerikai Fed, az Európai Központi Bank, a brit és a svájci jegybank) egymással koordinálva irányadó kamatlábukat 0,5 százalékponttal csökkentették. (2001 óta először fordult elő ilyen koordinált fellépés a kamatlábcsökkentés terén). Egyes felzárkózó országokban ugyanakkor kamatlábemelésre került sor a tőkemenekülés megakadályozása végett.

A monetáris politika mozgástere meglehetősen szűk a válságkezelésben. Egyrészt a jegybanki irányadó kamatlábat legfeljebb nullára lehet csökkenteni. (A jegybanki szerepkört betöltő amerikai Fed referencia-kamatlába 1 százalék, a japán jegybanké ennél is alacsonyabb.) Másrészt az általános bizalomhiány légkörében a jegybanki irányadó kamatlábnál jóval magasabb a bankközi kamatláb. A jegybanki kamatláb-politika abból a szempontból sem érte el a kívánt célt és hatást, hogy a jegybanki kamatlábcsökkentések nem vezettek a hitelfelvétel, illetve a fogyasztás emelkedéséhez. A fogyasztást a nyers- és fűtőanyagok világszerte esése sem ösztönözte, illetve ösztönzi annak ellenére, hogy az alacsonyabb árak a háztartások számára jövedelem megtakarítással egyenértékűek. Valószínű, hogy ezt a hatást nem csekély mértékben semlegesítette a munkanélküliség emelkedése, illetve a munkanélküliségtől való félelmek miatt a megtakarítások emelkedése.

Ilyen körülmények között a monetáris politikát a fiskális politika volt hivatott tehermentesíteni. A válság által érintett országok elsősorban az államháztartás kiadási oldalának expanzióján és/vagy adócsökkentéssel alapuló fiskális programokat indítottak a globális pénzügyi válság következményeinek ellensúlyozására, eddig összesen 2600 milliárd euró

forrásfedezettel.¹⁸ A fiskális expanzió azt jelenti, hogy egyrészt engedik érvényesülni az automatikus stabilizátorokat, illetve emelik a diszkrecionális kiadásokat. (Az automatikus stabilizátorok olyan költségvetési tételek, amelyek a kibocsátás ingadozásait követik, például gyengébb konjunktúra idején az adóbevételek csökkennek, a munkanélküli-ellátás emelkedik, így az automatikus stabilizátorok recesszió idején növelik, fellendülés idején pedig csökkentik az államháztartás hiányát.) A diszkrecionális kiadások növelését jól kell időzíteni, a kiadásnövelésnek jól célzottnak kell lennie (azon háztartásokra kell koncentrálnia, amelyek fogyasztásra fordítják a fiskális ösztönzők hatására megemelkedett jövedelmüket) és meghatározott ideig kell hatályban lennie.¹⁹ A fiskális politikát, illetve az államháztartási kiadásokat is érintik azok az intézkedések, amelyek a nem spekulatív jelzáloghitel-adósok megsegítését célozzák (a hitelek átütemezésével és egyéb módon). Ennek társadalmi költségei jóval alacsonyabbak, mint a tömeges kényszerlikvidálásoké. *A fiskális expanzió és a bankok állam általi feltökésítése növeli az államháztartás hiányát és rajta keresztül az államadósságot, ezért csak azon országok számára jöhetett szóba, amelyek elviselhető mértékű államadóssággal rendelkeztek.*

Az Európai Unióban a jegybanki kamatláb-politikának még vannak tartalékai, az EKB tudja mérsékelni jelenlegi 3,25 százalékos irányadó kamatlábat. Ennek ellenére napirendre került egy, az Európai Tanács decemberi értekezletére készített fiskális ösztönző program, amely mind a konjunktúrát, mind a hosszú távú versenyképességet ösztönzi (infrastruktúra-fejlesztés, K+F, innováció, környezetbarát technológiák, beruházások stb.) A programot a tagállamok sajátosságaira szabták, a közpénzügyek erősségei és gyengeségei alapján választhatnak a kormányok a kiadásnövelés vagy adócsökkentés között. Azok az országok, amelyek pénzügyi helyezte rossz, nem élhetnek a

fiskális ösztönzés eszközével. A program nagyságrendje 200 milliárd euró, ami a tagállamok GDP-jének 1,5 százaléka. Ebből 170 milliárd eurót a tagállamok fedeznek; 30 milliárd eurót az Európai Beruházási Bank és az Európai Bizottság bocsát rendelkezésre fele-fele arányban.

A fiskális program nem érinti a Stabilitási és Növekedési Paktum alapelveit, viszont az eddig követett gyakorlattal összhangban rugalmasan kezeli azokat. Írország, Egyesült Királyság, Spanyolország, Portugália, Franciaország, Olaszország 2009-ben megsérti a Stabilitási és Növekedési Paktumban előírt követelményt, hogy az államháztartási hiány nem haladhatja meg a 3 százalékot. Az Európai Bizottság ezért meg fogja indítani a túlzottdeficit-eljárást, de mivel a paktum megsértésének oka nem a felelőtlen fiskális politika, hanem a globális pénzügyi válság által kiváltott recesszió, ezért a szankciók elmaradnak. A Stabilitási és Növekedési Paktum határértéke túlléphető, ha az ideiglenes, és az érintett tagállam kötelezettséget vállal az államháztartás egyensúlyba hozatalára középtávon, azaz 2013-ig.

A fiskális ösztönző csomagon kívül a Bizottság a meglévő programokat is a válságkezelés szolgálatába kívánja állítani részben a bürokrácia csökkentésével, részben átütemezéssel. Így a strukturális alapokból előrehozzák 6,3 milliárd euró kifizetését (ez a 2007 és 2013 közötti előirányzat 2 százaléka). Ez az összeg, amelyet a kis- és közepes méretű vállalkozások ösztönzésére, az oktatás fejlesztésére, tudományos parkok létrehozására, környezetbarát technológia- és infrastruktúrafejlesztésre fordítanak, 2009 közepére a kedvezményezettek rendelkezésére fog állni. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy utófinanszírozás helyett előfinanszírozás lesz. A Bizottság törekedni fog az Európai Szociális Alap forrásainak jobb kihasználására is (évi 11 milliárd euróról van szó, ami elsősorban foglalkoztatási problémák enyhítésére szolgál). Az új EU-tagállamok számára lehetővé teszik a

regionális támogatások (összesen 347 milliárd euró 2007 és 2013 között) későbbi időszakára előirányzott összegeinek 2009–2010-ben történő kifizetését. Speciális támogatást kap a globális pénzügyi válság által különösen erőteljesen sújtott autó- és építőipar. A támogatást feltételekhez kötik. A személygépjármű-gyártásban meg kell gyorsítani a környezetkímélő autók kifejlesztését, ez lesz a feltétele a kilátásba helyezett 5 milliárd euró támogatás igénybevételenek. Az építőiparban az energiatakarékoság követelményeit kell érvényesíteni az építkezések során. Az Európai Beruházási Bank forrásait is fokozott mértékben állítják a válságkezelés szolgálatába. Így a bank 15 milliárd euró többletforrást kíván kihelyezni a kis és közepes méretű vállalatoknak.

Az Európai Unió fiskális ösztönző programja összehangolja a nemzeti lépéseket. A rövid távú válságkezelést a lisszaboni célok szolgálatába állítja. Ugyanakkor nem egyértelmű, hogy mennyiben van szó meglévő programok átfazónírozásról, és mennyiben új forrásokról. A fiskális ösztönzés az államháztartás fenntarthatóságát veszélyezteti, a fiskális lazítás és a bankok feltőkésítése nyomán megnő egyes országok államadóssága, adósságcsapda jöhet létre.

Pénzügyi válságok idején menetrendszerűen megjelenik az erőteljesebb állami szabályozás iránti igény. A CDS-piac szabályozására vonatkozó egyik javaslat az, hogy csak biztosítási szolgáltatások nyújtására vonatkozó engedély birtokában lévő gazdasági szereplők bocsátható ki CDS-t. Ez a javaslat a „meztelen” CDS-t is támadja, amikor egy gazdasági szereplő olyan vállalatban vásárol védelmet, amelyben a védelmet vásárlónak nincs adóssága. (Ez hasonlít a short selling, azaz a rövidre eladás tilalmához, amikor a piaci szereplő olyan értékpapírt ad el, amely nincs a birtokában.) A CDS-piac legaktívabb résztvevőinek, az úgynevezett monoline biztosítóknak (olyan biztosítótársaságok, amelyek a kötvények visszafizetését ga-

rantálják, ha kötvénykibocsátó fizetéseképtelenné válik) a tevékenysége az 1990-es évek vége óta szabályozott. Paradox módon ezek a pénzügyi közvetítők váltak az utóbbi időszak piaci turbulenciái legnagyobb áldozataivá. A piaci transzparenciát kétségtelenül növelné, ha a CDS-sel tőzsdén kereskednének, de legalább is lenne egy klíringház az ügyletek lezárására. Az ilyen irányú javaslatok leglényegesebb kockázata az, hogy ha a piaci résztvevők megállapodása alapján keletkezett szerződéseket értékpapírnak minősítik, akkor ezek a származtatott ügyletek visszaszorulhatnak azokba a piaci szegmensekbe, ahol a felügyeletnek nincs hatáskörük.²⁰

VÁLSÁGKEZELÉS ÉS NEMZETKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉS

A globális pénzügyi válság egyes, felzárkózó országok likviditását, illetve fizetőképességét is súlyosan érintette részben a kockázati felárak emelkedésén, részben a globális finanszírozási likviditás beszűkülésén keresztül. A kockázati prémiumok növekedése azokat az országokat hozta nehéz helyzetbe, amelyek makrogazdasági egyensúlyviszonyai sérülékenyek voltak. A globális likviditásslánc azokat az államokat sújtotta, amelyek bankszektora nagymértékben ráutalt a külföldi pénzpiacokra, illetve az egyensúlyinál nagyobb mértékű hitelnövekedés következett be.²¹ Izlandon pénzügyi válság zajlott le, Magyarországon nemzetközi összefogással (Nemzetközi Valutaalap, Európai Központi Bank, Világbank hitelei) sikerült elhárítani egy spekulációval összefonódott pénzügyi válságot. Sérülékeny Pakisztán, Ukrajna, a balti köztársaságok, Románia, Bulgária és Törökország külső egyensúlyi helyzete és likviditása. Egyes veszélyeztetett országok fizetéseképtelenné válása a válság más országokra történő tovagyűrűzésének veszélyét idézte volna elő beláthatatlan követ-

kezményekkel, ami drámai erővel vetette fel a nemzetközi együttműködés szükségességének kérdését. Figyelmet érdemel, hogy a globális pénzügyi válság olyan országokat is hátrányosan érintett a nagy nemzetközi kitettségű bankrendszeren keresztül, amelyek nemzetközi összehasonlításban jelentős devizatartalékokkal rendelkeznek (Oroszország, a Koreai Köztársaság, Szingapúr stb.).

Az izlandi válságkezelésben, a magyar válsághárításban, illetve az említett országok esetében a válságmegelőzésben kiemelkedő szerepet játszott a Nemzetközi Valutaalap az Európai Központi Bankkal és a Világbankkal együttműködve. A Nemzetközi Valutaalapnak 200 milliárd dollár saját forrás és 50 milliárd dollár gyorsan hozzáférhető idegen forrás áll rendelkezésére. Alapszabálya csak folyófizetésimérleg-hiányok finanszírozását szolgáló hitelek folyósítását teszi lehetővé, likviditási hitelekét nem. E problémát a jelek szerint megoldották, a forrásokból 2 milliárd dollárt már kapott Izland, 16,5 milliárd dollárt Ukrajna, 15 milliárd dollárt Magyarország. A források nagyságrendje elmarad a prognosztizálható igényektől, általában is rendkívül csekély a globális pénzügyi rendszerben felhalmozódott egyensúlyhiányok méretéhez viszonyítva. A pénzügyi zavarokkal küszködő országok kvótájuk maximum háromszorosát kaphatják hitelként. Ehhez képest Ukrajna kvótájának 8-szorosát, Izland 11-szeresét kapta. Brazília, Törökország és Argentína méretű országokon az IMF már nem tudna segíteni. Az árnyalt képhez azonban az is hozzátartozik, hogy a Nemzetközi Valutaalapot olyan időszakban hozták létre, amikor a nemzetközi tőkeáramlások nem voltak liberalizálva. Alaptökéjét annak a korszaknak a realitásaihoz és igényeihez igazították.

Az eredményes válságkezeléshez (hitelgaranciák és pótlólagos hitelforrások rendelkezésre bocsátása formájában) megfelelő forrásokat kell biztosítani az IMF számára. Ennek egyik formája lehet a tőkeemelés, másik for-

mája az, hogy a folyófizetésimérleg-többlettel és jelentős devizatartalékokkal rendelkező országok (főleg Kína, Japán és a kőolajexportőrök) forrásaik egy részét feltételek nélkül felajánlják a Nemzetközi Valutaalaphoz a globális egyensúlyhiányok mérséklésére, illetve a globális pénzügyi válság által sújtott országok kiségitésére. Japán ezt már megtette, 980 milliárd dollár devizatartalékából 100 milliárd dollárt felajánlott az IMF-nek. A Világbank 100 milliárd dollár új forrást kíván a fejlődő országok, azok közül is elsősorban a szegényebb és a közepes jövedelemszintű országoknak nyújtani.

A pénzügyi válság felszínre hozta, illetve nyomatékosította az Európai Unió és a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) néhány erősségét és gyengeségét. A leglényegesebb erősség az, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió a közös valuta révén megvédte tagállamait az esetleges árfolyamválságoktól, ezáltal a GMU-tagság vonzereje megnőtt az EU-tag és az EU-n kívüli országok (Izland) számára.

Ami a gyengeségeket illeti, az EK Szerződés szerint a Közösség nem felel a tagállamok kormányzati szerveinek és egyéb közjogi intézményeinek, a tagállamok pedig nem felelnek más tagállamok kormányzati szerveinek és közjogi intézményeinek kötelezettségeiért és nem vállalják magukra azokat. Az Európai Központi Bank likviditási hitelek kivételével nem nyújthat hitelt a Közösség intézményeinek vagy szerveinek és a tagállamok központi közigazgatási szerveinek és egyéb hatóságainak. Pénzügyi válság esetén ezért az EU-tagállamoknak a Nemzetközi Valutaalaphoz kell segítségért folyamodniuk.

Az Európai Központi Bank kompetenciája egyébként csak a GMU-tagországra, illetve bizonyos esetekben a Gazdasági és Monetáris Unió „előszobájának” tekinthető ERM-2 árfolyam-mechanizmusban részt vevő országokra terjed ki. Ez utóbbi azt jelenti, hogy ha az érintett tagállam devizájának az euróhoz viszonyí-

tott árfolyama elhagyja a jegybanki középárfo-lyam körüli ± 15 százalékos intervenciós sávot, akkor a tagállam jegybankjával együtt az EKB is interveniál a devizapiacon az árfolyamnak a sávon belül tartása végett. Erre azonban csak akkor kerülhet sor, ha az árfolyam nem a tagállam gazdaságpolitikai hibájából hagyja el az intervenciós sávot. Ez a segítségnyújtási lehetőség elméleti jellegű. Az új EU-tagállamok devizái a fejlett országok mögötti felzárkózás sajátosságai (Balassa–Samuelson-hatás stb.) általános irányzatként reál- és nominális értelemben felértékelődnek, az erős sávszávon pedig az EKB segítsége nélkül is képesek interveniálni (eurót kell venni hazai devizáért). A gyenge sávszél viszont „messze van”, a jegybankok nem engedhetik meg a hazai deviza gyenge sávszélre történő leértékelődését, már jóval előbb devizapiaci intervencióval és más eszközökkel kell megakadályozni a további leértékelődést.

Eme intézményi és működési korlátok miatt a pénzügyi közvetítők likviditási és fizetési nehézségeinek orvoslásában a tagállamok kormányai, az Európai Központi Bank és a GMU-hoz nem tartozó EU-tagállamok jegybankjai önállóan, de egymással egyeztetve léptek fel.

Ugyanakkor az Európai Unió mozgásterét növelte az a körülmény, hogy az Európai Tanács 2002-ben a jelenlegihez hasonló helyzetekre gondolva egy 12 milliárd eurós hitelkeretet hozott létre, ami felett az Európai Bizottság rendelkezik, és amit eddig még nem aktiváltak. (Ebből kapott Magyarország 6,5 milliárd euró összegben.) Megjegyzendő, hogy az amerikai Fed is aktív részt vállal a válságkezelésben, így 30 milliárd dolláros likviditási hitelkeretet helyezett kilátásba Argentína, a Koreai Köztársaság és Szingapúr számára.

A nemzetközi együttműködés további példája a G-20 2008. november 15-i washingtoni találkozója, amely 2009. márciusi határidővel válságkezelő akcióprogram kidolgozását irányozta elő. A G-20 csoportot Argentína,

Ausztrália, Brazília, Kanada, Kína, Franciaország, Németország, India, Indonézia, Olaszország, Japán, Mexikó, Oroszország, Szaúd-Arábia, Dél-afrikai Köztársaság, Koreai Köztársaság, Törökország, Egyesült Királyság, USA pénzügyminisztere és jegybankelnöke hozta létre 1999-ben, az ázsiai és az orosz pénzügyi válság után azzal a céllal, hogy a fontos, iparosodott és fejlődő országok képviselői rendszeresen megvitassák a globális gazdaság kulcsfontosságú problémáit. Ezekre az országokra jut a világtermelés 90 százaléka és a világkereskedelem 80 százaléka. A G-20 összetétele a jelen problémái szempontjából messze nem tökéletes. Nem tagja a csoportnak ugyanis a nagy országnak számító Spanyolország, miközben tag a közepes méretű Argentína, amely ország az elkövetett gazdaságpolitikai hibák miatt nem való a G-20-ba,²² ennek ellenére a G-20 összetételénél fogva válságkezelésre alkalmasabb fórum, mint a fejlett országokat tömörítő G-7.

2009-ben a G-8 kibővíthet Kínával és Indiával. A jelenleginél kisebb, ezáltal hatékonyabb csoport csak akkor jöhet létre, ha az európai képviselőket csökkentik. Jelenleg Nyugat-Európa túlzott képviseléssel rendelkezik minden nemzetközi szervezetben. Célszerű lenne, ha a Nemzetközi Valutaalapban csak az EU képviselője foglalna helyet, a tagállamokéi nem. Ez a nemzetközi szabályozási reform lényeges feltétele.

Amikor 2008 őszén az Egyesült Királyság először jelentette be a bankrendszerbe történő intervenciót, a piacok nem reagáltak pozitívan. Amikor viszont a kiegészített Eurocsoport karolta fel a korábbi brit kezdeményezést, akkor már volt – pozitív – piaci reakció. A döntő szerepet olyan testület játszotta, amelynek nincs formális létjogosultsága: a Gazdasági és Monetáris Uniót alkotó országok kormányfői és államfői (Franciaországot és Finnországot közjogi státusza miatt az államfő képviseli) által alkotott Eurocsoport, továbbá a brit kormány-

fő, az Európai Központi Bank és az Európai Bizottság. A kiegészített Eurocsoport nincs összhangban a Lisszaboni Szerződés rendelkezéseivel.²³

Az utóbbi időben az Európai Unióban is mind szélesebb körben terjedt a felismerés, hogy a jegybanki kamatlábcsökkentéseken és a bankok feltőkésítésén túlmenően a válságkezeléshez fiskális ösztönzőkre is szükség van.

A nemzetközi együttműködéshez kapcsolódva Kína a belföldi kereslet növelését célzó intézkedéseket tett, a következő két évben 468 milliárd eurónak megfelelő összeget kíván infrastruktúra-fejlesztésre, környezetvédelemre, adócsökkentésre és jóléti kiadásokra fordítani. Ez az éves GDP 14 százaléka, békeidőben igen jelentős fiskális ösztönzés. A jelek szerint a kínai vezetés megértette a probléma súlyát, a cselekvés elmaradásának veszélyeit. Az sem közböcs, hogy rendelkezik a válságmenedzsmenethez szükséges forrásokkal. Az utóbbi évek kétszámjegyű növekedési ütemei után a GDP-dinamika 6 százalékra történő lassulása recesszióval egyenértékű és jelentős társadalmi feszültségeket okozhat. (A kínai vezetés szerint legalább 8 százalékos GDP-dinamikára van szükség a munkanélküliség megugrásának elkerüléséhez.)

A válságkezelést nehezíti a globalizáció és a nemzeti szuverenitás közötti ellentmondás. Egyfelől a nagy pénzintézetek kinőtték a nemzeti kereteket, ezáltal a pénzügy a világgazdaság leginkább globalizált, egyszersemind instabil szegmensévé vált. Válságban az állami szerepvállalás célja a hitelezés biztonságának javítása a szabályozás és felügyelet erősítése fejében. A kormányok egyrészt kiaknázzák a globalizáció előnyeit, másrészt viszont szuverenitásukat féltve nem hajlandók globális végső hitelező, illetve globális pénzügyi szabályozó intézményt létrehozni, amely beavatkozna a piacokba.²⁴ Ilyen körülmények között az is előrehaladás, ha a nemzeti szabályozók egymással egyeztetik álláspontjukat és intézkedéseiket.

REÁLGAZDASÁGI HATÁSOK

Szeptember közepéig a makrogazdasági prognózisok a világgazdasági növekedés kismértékű lassulásával számoltak. Ezután azonban a pénzügyi intézményeket ért likviditási és bizalmi, majd fizetési válság, az ehhez társult csődhullám, illetve csődfenyegetés az USA-ban és Európában, az emelkedő hitelköltségek, a zuhanó részvényárak és a dollár fő devizákkal szembeni árfolyamának erősödése nyomán a korábbi előrejelzések érvényüket veszítették. A hitelfeltételek szigorodása mind a háztartásokat, mind az üzleti szférát érinti, ettől függetlenül is mind a háztartások, mind a vállalatok óvatosabbakká váltak a hitelfelvételt illetően. A részvényárak esése elsősorban az USA-ban és az Egyesült Királyságban járul hozzá a magánfogyasztás és a beruházások csökkenéséhez.

A globális világgazdasági válság 2008. szeptember közepén kezdődött jelenlegi szakasza által kiváltott leglényegesebb változás a kockázatok ártértékelése a pénz- és tőkepiacokon. Ezt jelzi többek között, hogy az USA-ban és az EU-ban a vállalati kötvények hozamfelára (a BAA minősítésű vállalati kötvények és a 10 éves amerikai állampapírok hozamának különbsége) 1931–1933 óta nem volt olyan magas, mint most. A hozamfelár 250 bázispontnál nagyobb mértékű tartós emelkedése az USA-ban 1930 óta az amerikai üzleti beruházások visszaesésével járt együtt.

A jelenlegi körülmények között a prognózisok megbízhatósága sokkal nagyobb mértékben függ a kockázati prémium becslésétől, mint az alkalmazott modellek minőségétől. Bár a folyamat még tart, a jelenleg rendelkezésre álló információk szerint a kockázati prémium (a kockázatmentes és a kockázatos eszközök elvárt hozama közötti különbség) hosszabb távon 150–200 bázisponttal lesz magasabb a globális pénzügyi válság előtti szintnél. Ami a reálszférára gyakorolt hatást illeti, modellszámításokon alapuló becslések szerint a kockázati

prémium 200 bázispontos emelkedése mintegy 2 százalékponttal mérsékli a hosszú távú potenciális kibocsátás ütemét a fejlett országokban, azaz a korábbi magas növekedési ütemekhez való visszatérés a válság lezáródásával kevésbé valószínű. A rövid és középtávú növekedési trendek szempontjából ugyanakkor kedvező, hogy a nyers- és fűtőanyagárak az utóbbi időben jelentős mértékben csillapodott, illetve eltűnt, ez mérsékli az inflációs kockázatokat, illetve valamelyest enyhíti a globális pénzügyi válság negatív reálgazdasági következményeit.

Mindezek alapján az OECD-ben 2009-ben a GDP 2 százalékos visszaesése várható (1982 óta a legnagyobb mértékű recesszió), amit 2010-ben stagnáláshoz közeli állapot (0,2 százalékos növekedés) követ, és csak 2011-ben várható lassú megélénkülés.²⁵ E mögött az a tapasztalat húzódik meg, hogy pénzügyi válságok után rendszerint elhúzódóbb a megélénkülés, mint a „hagyományos” recessziók után. E prognózis negatív, lefelé irányuló kockázatai számottevők. A recesszió erőteljesebb lehet, ha a kormányok pénzügyi intézmények megmentését célzó erőfeszítései kudarcot vallanak. Emellett igen erős a deflációs veszély Japánban és az USA-ban. Pozitív kockázat, ha nemzetközi együttműködéssel, koordinált gazdaságpolitikával sikerül valamelyest ellensúlyozni a recessziós hatásokat.

Az USA GDP-je a 2008. évi 1,1 százalékos növekedés után 2009-ben várhatóan 1,6 százalékkal zsugorodik, 2010-ben stagnálás prognosztizálható. Ennek fő oka egyrészt a magánfogyasztás GDP-ben elfoglalt, már rövid távon is fenntarthatatlan 70 százalékos arányának csökkenése és a szintén felduzzadt pénzügyi szektor karcsúsítása. A 2008 őszi elfogadott 700 milliárd dolláros fiskális csomag hatásai viszonylag rövid időn belül lecsengenek, amit újabb programok követnek. Az állami válságkezelés kiterjesztése nyomán az USA GDP-arányos államháztartási hiánya a 2008. évi 5,9-ről 2010-ben 10 százalék fölé emelkedhet. Az

amerikai gazdasági növekedés negatív kockázati tényezőjét további bankcsődök jelentik, azaz az, hogy az állam nem akadályozza meg nagy pénzügyi intézetek bukását.

A globalizáció körülményei között az Európai Unió, azon belül a Gazdasági és Monetáris Unió sem tudta kivonni magát a pénzügyi válság reálgazdasági hatásai alól. A GMU összevont GDP-je 2009-ben várhatóan 2 százalékkal csökken, 2010-ben stagnál. A gazdasági szereplők bankhitelekre való nagyfokú ráutaltsága miatt különösen kedvezőtlenek Németország és a lakáspiaci buborék kidurranása miatt Spanyolország növekedési kilátásai (2009-ben 2,5 százalékos, illetve 1,7 százalékos visszaesés). Ehhez képest nem jobbak Franciaország és Olaszország perspektívái. A GMU-hoz képest valamivel kisebb mértékű, várhatóan 1,8 százalék körüli lesz a GDP-csökkenés az Európai Unióban, amit 2010-ben stagnáláshoz közeli állapot követ. Az erőteljes brit visszaesést Svédország és Dánia, főként pedig az új tagállamok kedvezőbb teljesítménye ellensúlyozza valamelyest.

Az új EU-tagállamok közül a globális pénzügyi válság a balti országokat érinti a legkedvezőtlenebbnél, ahol a recesszió már 2008-ban megkezdődött. A legerőteljesebb növekedéslassulás Lengyelországban és Csehországban várható, de a szlovák, a szlovén és a román GDP dinamikája is erőteljesen mérséklődik. Az OECD-országok csoportján belül a japán gazdaság szintén recesszióba kerül 2009-ben, amelyből a kilábalás lassú lesz. Ugyancsak lassul Kanada és Új-Zéland GDP-dinamikája, miközben relatíve kedvező maradhat Ausztráliáé.

Az OECD-országokban várható recesszió nem vezet a világtermelés visszaeséséhez, hanem csak növekedési ütemének erőteljes, a 2008. évi 3,4 százalékról 2009-ben 0,5 százalékra történő lassulásához, amit 2010-ben várhatóan 2 százalékos dinamika követ. A világtermelés stabilizálásában kiemelkedő szerepet tölt be Kína és India, ahol ugyan szintén lassul a növekedés, de a belföldi kereslet bővülésére támasz-

kovda így is dinamikus marad. (Az más kérdés, hogy a növekedéslassulás mindkét országban feszültséget okoz, Kínában ez kisebb recesszió hatásával egyenértékű.) A világgazdasági nyers- és fűtőanyagáraknak a lanyhuló konjunktúrával összefüggő csökkenése nyomán a kőolaj- és nyersanyagexportőr országok (OPEC, Oroszország stb.) szerepe gyengül a globális konjunktúra szabályozásában. Ha nem lesz bankcsőd, akkor növekedésélénkítési törekvésekkel lehet számolni Brazíliában, Mexikóban és Dél-Koreában.

A globális pénzügyi válság a nemzetközi kereskedelem finanszírozását is kedvezőtlenül érinti, ennek nyomán a dollárban számolt világkereskedelem növekedési üteme 2009-ben 2,8 százalékkal csökken, 2010-ben 3 százalékos növekedés prognosztizálható. A világkereskedelmi dinamika visszaesése a világgazdaság legtöbb országára kiterjed, de általános irányzatként erőteljesebb lesz a fejlett, mint a felzárkózó országokban. A világkereskedelem 2009-ben várható zsugorodására a második világháború utáni időszakban nem volt példa.

ÖSSZEFOGLALÁS ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

A 2007 augusztusában az USA jelzálogpiacáról indult, majd 2008 szeptember közepétől a pénzügyi rendszer működését is kiemelkedő mértékben érintő, globálissá váló pénzügyi válság hosszú idő óta a legsúlyosabbnak ígérkezik. Kizárólag az enyhítésre szoruló pénzügyi és reálgazdasági egyensúlyhiányok nagyságrendje, ezzel összefüggésben esetleg a válság lefutásának időtartama alapján hasonlítható a jelenlegi krízis az 1929–1933. évi világgazdasági válsághoz. Más szempontból a két válság okai, hajtóerői, reálgazdasági hatásai és egyéb következményei gyökeresen különbözőek.

A jelenlegi globális pénzügyi válság alapját képező *reálgazdasági egyensúlyhiányok* enyhüléséhez az USA-ban és több európai ország-

ban (Egyesült Királyság, Írország, Spanyolország, Dánia stb.) a *lakástülkínálat* mérséklődésére, illetve eltűnésére van szükség. Nem állapítható meg vagy csak nagy bizonytalansággal jelezhető előre, hogy a lakáspiaci egyensúly milyen lakásárak mellett jön létre. A lakásárak nagy valószínűséggel esnek még egy ideig. A globális pénzügyi válság másik reálgazdasági alapja az USA-ban a fogyasztás GDP-hez viszonyított arányának felduzzadása, aminek tekintélyes hányadát a háztartások hitelből finanszírozták.

Az *amerikai háztartások túlzott fogyasztását* más, folyófizetésimérleg-többlettel rendelkező, elsősorban felzárkózó országok (Kína, India, ázsiai iparcikkexportőrök, illetve kőolajexportőrök) finanszírozzák. Ennek az egyensúlyhiánynak az enyhüléséhez nemcsak az amerikai háztartások alkalmazkodására, megtakarításainak növekedésére van szükség, aminek nyomán csökken a fogyasztás aránya a GDP-ben, ezáltal a gazdasági növekedés lényeges hajtóereje gyengül (a fogyasztásra az amerikai GDP 70 százaléka jut), hanem a tartós folyófizetésimérleg-többlettel rendelkező országokban a belföldi kereslet növekedésére is. A jelek szerint Kína nemcsak növekvő globális szerepvállalásából adódóan, hanem belpolitikai szempontból, a társadalmi feszültségek megfelelő keretek között tartása végett is érdekelt a belföldi kereslet magas dinamikájának fenntartásában, a belső kereslet élénkítésére kész is gazdaságpolitikai lépéseket tenni. Végül az USA-ban a hitelpiaci fellendülés éveiben túlságosan megnőtt *pénzügyi közvetítői szektor* karcsúsítása, a GDP-hez viszonyított arányának és az üzleti szféra nyereségében elfoglalt kiemelkedő, 40 százalékos részesedésének a csökkenése is része az egyensúlyhiányok mérséklésének.

A *pénzügyi szférában* kialakult egyensúlyhiányok csillapodásához, illetve felszámolásához az abnormálisra duzzadt értékpapírosított és tőkeáttételes származékos instrumentumok leépítésére van szükség. A folyamatot nehezí-

ti, hogy egyrészt nincsenek, a dolog természetéből adódóan nem is lehetnek megbízható információk az ilyen pénzügyi instrumentumok méretéről és a globális pénzügyi rendszerben való elhelyezkedéséről. Másrészt a szabályozási hiányosságok és anomáliák kihasználása nyomán újratermelődhetnek és részben újratermelődnek a kockázatos értékpapírosított hitelek.

Az értékpapírosított és tőkeáttételes eszközök leépítése a reálgazdasági egyensúlyhiányok felszámolásával együtt egyrészt óriási, makrogazdasági szinten papíros (virtuális) profit formáját öltő, de sok gazdasági szereplő számára tényleges veszteségben realizálódó érték megsemmisülésével jár. A pénzügyi innovációk körébe tartozó kockázatos eszközökön elszenvedett veszteségek fedezéséhez más, nem veszteséges pénzügyi eszközt is el kell adni, ami a pénzügyi eszközök árának általános eséséhez vezet és a reálgazdasági szféra mozgásterét is kedvezőtlenül érinti. Másrészt időről időre csúcspontot kelt a pénzügyi rendszerben. Rövid távú hatása a recesszió a fejlett országokban, ami 2008 derekán kezdődött és legkorábban 2009 végén érhet véget, de nagy a recesszió elhúzódásának, illetve a lassú megélénkülésnek a kockázata.

A pénzügyi válság által kiváltott leglényesebb változás a *kockázatok ártértékelése a pénz- és tőkepiacokon*. Ilyen körülmények között a makrogazdasági prognózisok megbízhatósága nem annyira az alkalmazott modellektől, mint inkább a kockázati prémiumok helyes becslésétől függ. A kockázati prémiumok tartós megnövekedése nyomán csökken a hosszú távon fenntartható potenciális kibocsátás növekedési üteme a fejlett országokban. Ez azt jelenti, hogy a recesszió vége után nagy valószínűséggel a válság előttinél lassúbb lesz a GDP-dinamika, ami az egész világgazdasági növekedés lassulását is előrevetíti.

A pénzügyi szektor utóbbi években végremment erőteljes globalizációja nyomán olyan

gazdasági szereplőket és országokat is ért a pénzügyi válság, amelyek nem vagy szűk tartományban vásároltak olyan pénzügyi instrumentumokat, amelyek mögött jelzálog vagy más, leértékelődésre „hajlamos” kockázatos értékpapír volt. Ezeket a gazdasági szereplőket és országokat a válság egyrészt a kockázattvállalás általános mérséklődésén, másrészt a külső finanszírozási forrásokhoz való hozzájutás nehezebbé válásán keresztül érintette, bizalmi és likviditási válságokat váltva ki.

A tapasztalatok alapján a piaci mechanizmusok önmagukban alkalmatlanok a globális pénzügyi válság megoldására, mind a fejlett, mind a felzárkózó országokban öngerjesztő módon mélyítik a válságot. Az állami válságkezelés cél-, eszköz- és intézményrendszere a gyakorlatban formálódik. A monetáris politika muníciójának kimerülésével a válságkezelés súlypontja mindinkább a fiskális politikára tevődik át. *A fiskális ösztönzés bevetése csak a kismértékben eladósodott, viszonylag szerény állambáztartási deficittel rendelkező országokban jöhet szóba.* Az esetleges formai hasonlóságok ellenére ez nem a keynesi típusú gazdaságpolitika reneszánsza, legfeljebb egyes elemeinek jól időzítetten, célzottan és meghatározott ideig történő alkalmazása. Az állam tőkeemelés révén szerzett részesedése a bankokban nem jelent széles körű, tartós hatású államosítást, állami tulajdonosi szerepvállalást – ez nem is állami feladat –, hanem átmeneti válságkezelést. A helyzet konszolidálódásával az állam eladja bankrészevényeit, az más kérdés, hogy milyen áron. A kormányzati válságmenedzselésnek az egyes országok államháztartására és államadóságára gyakorolt hatásai jelenleg még nem beláthatók, mindenesetre hosszú távon hátrányosan érintik a gazdasági növekedést, annak lényeges lefelé irányuló, negatív kockázati tényezője.

A pénzügyi válság globális jellegűvé válása a nemzetközi együttműködést is aktivizálta. Az Európai Unióban felszínre hozta a Gazdasági és Monetáris Unió és a Stabilitási és Növeke-

dési Paktum néhány gyengeségét. A válságkezeléshez a nemzetközi pénzügyi intézmények, elsősorban a Nemzetközi Valutalap kompetenciájának bővítésére és a rendelkezésére álló források növelésére van szükség. Az erősebb nemzetközi együttműködést gátolják a szuverenitás elvesztésével kapcsolatos nemzetállami félelmek.

Jelenleg még nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy a globális pénzügyi válság mennyire gyökeres változásokat indít el a pénzügyi

piacok liberalizációján és deregulációján alapuló globális pénzügyi modellben. Az tény, hogy válságok idején mindig erősödik az állami szabályozás, ez a tapasztalat a jelenlegi globális pénzügyi válságra is érvényes. *Egyelőre nem lehet egyértelműen megválaszolni azt a kérdést, hogy az állami szerepvállalás fokozódása a válságkezelésben, a pénz- és tőkepiaci szabályozás szigorítása véget vet a jelenlegi, sok szakértő által neolibéralisnak nevezett modellnek, vagy csak módosítja azt.*

JEGYZETEK

- ¹ A pénzügyi válságok definíciójával kapcsolatban lásd például Mérő Katalin: A pénzügyi stabilitás alapkérdései, Magyar Nemzeti Bank, 2003. október <http://lucifer.kgt.bme.hu/pub/penzuytan/torolt/Penzugyi-stab.ppt>
- ² Király Júlia – Nagy Márton – Szabó E. Viktor: Egy különleges eseménysorozat elemzése – a másodrendű jelzáloghitel-piaci válság és (hazai) következményei, Közgazdasági Szemle, LV. évfolyam, 2008. július–augusztus, 573–621. oldal, Fischer Éva – Kóczán Gergely: Rendkívüli hatósági intézkedések és tanulságaik a jelzálogpiaci válság kapcsán. MNB-tanulmány, No. 72, Budapest, 2008. február, 59 oldal, Letölthető: http://mnb.hu/Engine.aspx?page=mnbhu_mnbstanulmanyok&ContentID=10766
- ³ Részletesebben vö. például: Losoncz Miklós: Az amerikai hitelválság és világgazdasági következményei, Pénzügyi Szemle, LIII. évfolyam, 2008. 2. szám, 248–264. oldal
- ⁴ Frédéric Lordont idézi: Dobsi Viktória: Szelaví, vagy éppen ellenkezőleg, Mit gondolnak Franciaországban a pénzügyi válságról? Magyar Narancs, 2008. november 20., 26. oldal
- ⁵ The subprime wolves are back. Business Week, 2008. december 1., 39. és 37. oldal
- ⁶ Részletesebben lásd Nagy Gyula: Globális pénzügyi piacok: virtualizálódó befektetési világ valószínű kockázatokkal, Kézirat, Budapest, 2008, megjelenés előtt a Külgazdaság című folyóiratban.
- ⁷ Király Júlia – Nagy Márton – Szabó E. Viktor, idézett mű, 614. oldal
- ⁸ IMF Global Financial Stability Report – Containing Systemic Risks and Restoring Financial Soundness, April 2008, Washington D.C., 56. oldal <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2008/01/pdf/text.pdf>
- ⁹ CDOs – collateralized debt obligations
- ¹⁰ MBSs – mortgage-backed securities
- ¹¹ Chris Giles: Into the storm, Financial Times, 2008. november 14., 10. oldal
- ¹² CDS market faces up to a new reality, Euromoney, 2008. október, 24. oldal
- ¹³ CDS market faces up to a new reality, Euromoney, 2008. október, 23. oldal
- ¹⁴ Az előző szakasz 2008 januárjáig terjedő válságkezelésének bemutatását lásd Fischer Éva – Kóczán Gergely, idézett mű
- ¹⁵ Global finance: Lifelines, The Economist, 2008. október 11., 83. oldal
- ¹⁶ Fischer Éva – Kóczán Gergely, idézett mű, 7. oldal
- ¹⁷ Global finance: Lifelines, The Economist, 2008. október 11., 85. oldal
- ¹⁸ Chris Giles: Into the storm, Financial Times, 2008. november 14., 10. oldal

- ¹⁹ Angolul timely, targeted és temporary, Lásd Lawrence Summers: Why America must have a fiscal stimulus, Financial Times, 2008. január 7., 9. oldal
- ²⁰ CDS market faces up to a new reality, Euromoney, 2008. október, 24. oldal
- ²¹ Király Júlia – Nagy Márton – Szabó E. Viktor, idézett mű, 615. oldal
- ²² Redesigning global finance, The Economist, 2008. november 15., 13. oldal
- ²³ Marta Dasu: Europe must act as one on the world stage, Financial Times, 2008., november 20., 11. oldal
- ²⁴ Redesigning global finance, The Economist, 2008. november 15., 13. oldal
- ²⁵ A 2008. és a 2009. évi adatok forrása a Nemzetközi Valutalap legújabb prognózisa: International Monetary Fund: World Economic Outlook Update, Global Economic Slump Challenges Policies. Washington, 2009. január 28. Letölthető: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/update/01/index.htm> A 2010. évi adatok saját előrejelzések.

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.

Práger László

A világválság és a magyar gazdasági fejlődés lehetséges pályái¹

A 2008-ban kitört gazdasági világválság több értelemben is globális jellegű: a válságnak több dimenziója is van. Részbe, de egyben felszínre hozója is az amerikai jelzáloghitel-válság, ám ennél sokkal mélyebb összefüggés a valódi reális gazdaság és a spekulatív pénzmozgások végletes eltéréseiből, kettészakadásából kibontakozó feszültség. Mindehhez kapcsolódott a világban egyre általánosabbá váló, az országokra, a vállalatokra, az önkormányzatokra és az egyes emberekre is kiterjedő eladósodás. Mindez egyrészt tovább növelte a világban mozgó pénzek és a tényleges termelés, az anyagi javak szintje közötti szakadékot, másrészt azonban nemcsak e négy réteget tette függővé a bankoktól, hanem a hitelezőiket is őrülük, végül pedig a pénzvilágon belül a bankokat egymástól is.

De globális a válság a földrajzi dimenziókat tekintve is. A XXI. század elején nem is lehet másképpen. Az országhatárok nélküli globális világban a gazdasági folyamatok terjedésének sincsenek határai: az Egyesült Államokból induló válság a világ egészére szétterült.

Magyarországnak ebben a globális világválságban kell megtalálnia az új fejlődési pályát, nemcsak egy ismét emelkedő fejlődési ütemet, hanem a korábnál kedvezőbb belső gazdasági és szociális szerkezeteket is. A válság nem begyűrűzött Magyarországra, hiszen a rendszerváltást követően a magyar belső piac nemzetközivé vált, bruttó

termelésünk mintegy felét, külkereskedelmünk több mint kétharmadát az itt meglepedett transznacionális vállalatok adják.

A világválság a magyar fejlődési pálya meghatározásában kétségtelenül új szakaszt nyitott. Egyrészt elkerülhetetlenné tette a változásokat, másrészt időben is felgyorsítja azokat. Ám önmagában a világ gazdasági válsága lehet a magyar belső fejlődés téves útjait, gyengeségeit időlegesen elfedő lepel, de ugyanakkor lehet a rendszerváltást követő most már csaknem két évtizedes fejlődésünk gyenge pontjaira rámutató eligazító és figyelmeztető jel is.

A TERMELÉS FÖLÉ NÖVŐ NEMZETKÖZI KERESKEDELEM

A világválság globalitásához, szétterüléséhez a világgazdaság nyitottságának minden korábnál nagyobb ereje vezetett. A külkereskedelmi nyitás folyamata önmagában másfél évszázados folyamat, amely azonban a második világháború után gyorsult fel. Visszatekintve a világgazdasági nyitás kezdeteire, a globalizációhoz vezető út első szakaszára, 1870-ben a világ termékexportjának a megtermelt GDP-hez viszonyított aránya 5 százalék alatti volt. A XX. és a XXI. század fordulóján ez az arány több mint háromszor magasabb, 17 százalékon

felüli. A világszerte belüli átalakulások is érdekesek: Nyugat-Európa 10 százaléknál kisebb arányszáma az ezredfordulóra 35 százalék fölé emelkedett, de az olyan hatalmas belső piaccal rendelkező országok, mint az Egyesült Államok vagy Kína a kifelé nyitott, a termeléshez viszonyítva egyre nagyobb külkereskedelmi szinttel rendelkező gazdasággá váltak. (Lásd 1. táblázat)

Az egyes országokra, a világ egészére vonatkoztatva is mindennek oka, hogy a világkereskedelem folyamatosan másfél-kétszer magasabb fejlődési ütemet mutatott a gazdaságtörténet most bemutatott szakaszában, mint a termelés növekedése. A második világháborút követő fél évszázadban a világ termelése hatszorosára, a világkereskedelem szintje tizenhatszorosára növekedett. E folyamat, a külkereskedelem termelést meghaladó növekedése egyrészt visszahatott a termelésre és annak bővülését gyorsította, másrészt azonban a két trend túlságos elválása, a kettő közötti olló szétnyílása, ha nem is volt alapvető oka, de lehetőséget adott a termelés és a pénzmozgások szétválásához.

A GLOBÁLIS GAZDASÁGI NYITOTTSÁG KIALAKULÁSA

A 2008-ban kialakult gazdasági világválság határok nélküli terjedésének, szétterülésének oka, hogy az 1970-es évektől kezdődően az országok közötti külkereskedelem folyamatos bővülése mellett elindult és egyre erősebbé vált a működőtőke-áramlás szerepe a nemzetközi gazdaságban. E folyamattal a nyitottság egy új tartalmú megújult korszaka indult el. Az országok közötti külkereskedelemben az áruk mozognak (a fejlődésnek a földrajzi távolságok bizonyos mértékben korlátot állítanak), a működőtőke-áramlás meghatározóvá válásának korában a nagy nemzetközi cégek leányvállalatokat hoznak létre a világ minden pontján: termelésük a befogadó ország gazdaságának, GDP-jének, teljesítményének része lesz. Az ezredfordulón a világban összesen mintegy hatvanezer transznacionális vállalatközpont működött. Meghaladva a hétszázézetet, az anyavállalatok számának több mint tízszerese a más országokba kihelyezett, a külső gazdaságokban működő leányvállalatok száma. (Lásd 2. táblázat)

1. táblázat

A TERMÉKEXPORTRÓL A GDP-HEZ VISZONYÍTOTT ARÁNYA 1870–1998 KÖZÖTT (1990. évi árakon, százalék)

Ország, régió	1870	1913	1929	1950	1973	1998
<i>Nyugat-Európa</i>	8,8	14,1		8,7	18,7	35,8
Franciaország	4,9	7,8	8,6	7,6	15,2	28,7
Németország	9,5	16,1	12,8	6,2	23,8	38,9
Hollandia	17,4	17,3	17,2	12,2	40,7	61,2
Nagy-Britannia	12,2	17,5	13,3	11,3	14,0	25,0
<i>Kelet-Európa és a volt Szovjetunió</i>	1,6	2,5		2,1	6,2	13,2
Egyesült Államok	2,5	3,7	3,6	3,0	4,9	10,1
Kína	0,7	1,7	1,8	2,6	1,5	4,9
India	2,6	4,6	3,7	2,9	2,0	2,4
Japán	0,2	2,4	3,5	2,2	7,7	13,4
<i>Világ</i>	4,6	7,9	9,0	5,5	10,5	17,2

Forrás: Gács János: A gazdasági globalizáció számokban. A nyitottság alakulása az EU-országokban, Közgazdasági Szemle, 2007. október, 876–902. oldal

**A TRANSZNACIONÁLIS VÁLLALATOK LEÁNYVÁLLALATAINAK SZÁMA
AZ EGYES RÉGIÓKBAN A SZÁZADFORDULÓN**

Régió	Anyavállalatok száma	Leányvállalatok száma
Fejlett országok	48 791	94 269
Fejlődő országok	12 518	355 324
Kelet- és Közép-Európa	2 150	239 927
Világ összesen	63 459	689 520

Forrás: UNCTAD

Napjainkra a *működőtőke-áramlás*, a tőkekihelyezések, a külföldi vállalatalapítások szerepe *messze meghaladja a hagyományos országok közötti külkereskedelem gazdasági fontosságát*. Az 1980-as évek elején a hatszáz milliárd dollár nagyságrendű működőtőke-állomány 2005-ben már meghaladta a tízezer, a külföldi leányvállalatok eladásai pedig a huszonkétezer milliárd dollárt, amely mintegy kétszerese a világ teljes termékexportjának. (Lásd 3. táblázat)

Ebben az új, nyitott, globálissá vált világban a *transznacionális vállalatok* önálló, sok vonatkozásban *az országoktól elszakadó, függetlenné váló* szerepet kaptak. Mindez a bruttó abszolút számokban, teljesítményekben is megmutatkozik. (Lásd 1. ábra)

A nagy transznacionális vállalatok, mint például az Exxon Mobil, a General Motors vagy Ford egy-egy éves teljesítménye (a hozzáadott érték szintje) akkora, mint egy közepes méretű ország (például Csehország vagy Magyarország) egyéves GDP-je. A globálissá lett világ gazdasági működésének lényege mégsem egyszerűen ezekben a bruttó értékekben található. Akár a világgazdaság gyors fellendülési szakaszaiban, de ugyanígy válságok idején is jellemzővé vált a tulajdonok összekapcsolódása, bonyolult tulajdonosi szerkezetek hálójának kialakulása. Ez egyrészt a különböző folyamatok közötti összefüggéseket teszi globálissá, másrészt olyan mértékben felgyorsítja a döntéseket, majd a folyamatok egészét, hogy azok már kiléphetnek az irányítható, a kézben tartható keretektől.

A 2008-as világválság egy további meghatározó tényezője és egyben kiteljesedésének oka, hogy a XX. század végére távol került egymástól a valójában megtermelt áruk, szolgáltatások értéke és a világban mozgó pénztőkék, bennük a spekulatív tőkék nagysága. Az elszakadás mértékét, a két nagyságrend színvonalát statisztikailag pontosan követni szinte lehetetlen, de egyes becslések *a világ egyéves GDP-jének akár 5–10-szeresére teszik a jelentős részben spekulatívra vált pénzügyi tér nagyságát*.

A 2008-as világgazdasági válság kialakulásában, de főleg felerősödésében az elemzések (és a tények) kiemelkedő szerepet adnak az értéktőzsdéknek, az ott bekövetkezett folyamatoknak. Itt sincs másról szó, mint arról, hogy különösen az elmúlt egy évtized során a korábbihoz képest eltérő folyamatok indultak meg: az értéktőzsdéken szereplő vállalatok termelése, de nyereségének, összességében tényleges értékének alakulása és a jegyzett részvényértékek szintje egyre távolabb került egymástól. Különösen az elmúlt fél évtizedben a tőzszeindexek korábban soha nem látott szárnyalásba kezdtek, megduplázódva és folyamatosan erősödve hosszú időn keresztül egy végletekig tartó biztos értéknövekedés érzetét adták. Ebben az új szerkezetű, csak részben látható, a konvencionális statisztikákkal és fogalmakkal már nem is követhető XXI. század eleji globális világban csak valamilyen, egy meghatározott küszöböt elérő részleges „üzemzavarra” volt szükség ahhoz, hogy a lokálisnak látszó

A TRANSZNACIONÁLIS VÁLLALATOK TÉRNYERÉSE 1982–2005 KÖZÖTT

Megnevezés	Értékek folyó árakon (milliárd USA dollár)			Növekedés százalékos mértéke (1982=100)		
	1982	1990	2005	1982	1990/1982	2005/1982
Kiáramló működőtőke-állomány (FDI)	600	1 791	10 672	100,0	298,5	1 778,7
Külföldi leányvállalatok eladásai	2 620	6 045	22 171	100,0	230,7	846,2
Külföldi leányvállalatok eszközei	2 108	5 956	45 564	100,0	282,5	2 161,5
Külföldi leányvállalatok exportja	647	1 366	4 214	100,0	211,1	651,3
Külföldi leányvállalatok alkalmazotti létszáma (ezer fő)	19 537	24 551	62 095	100,0	125,7	317,8
GDP (világ, folyó árakon)	10 899	21 898	44 674	100,0	200,9	409,9
Termék- és szolgáltatásexport (világ)	2 247	4 261	12 641	100,0	189,6	562,6

Forrás: a World Investment Report (WIR) 2006-os adatai alapján szerkesztett táblázat (www.unctad.org)

baj a világgazdaság szövetrendszerének egészében hallatlan gyorsasággal szétterüljön, „világválsággá” váljon.

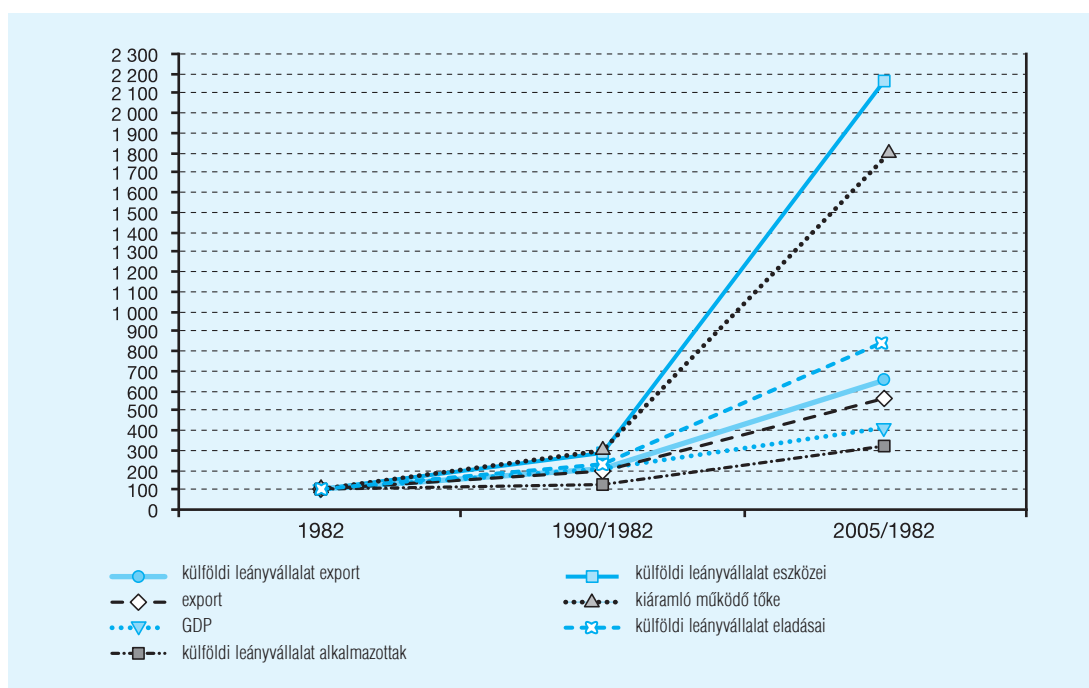
A globális világ lényegéről elmondottak azt is jelentik, hogy a világgazdaság most szükségessé vált „helyreállítási periódusa” nem egyszerű pénzügyi egyensúlykeresés és -helyreállítás, hanem a kialakult, magában sok feszültséget rejtő eddigi szerkezetek átgondolása és újrafogalmazása. Ennek valóban létrejövő és megvalósuló tartalma ma még nem látható, de az bizonyos, hogy az egyensúly az eddigieknél szélesebb keretekben képzelhető csak el. E szélesebb kereteknek az Egyesült Államokon, Európán kívül már meghatározó része Kína, a feltörekvő országok sora, de – ha más nagyságrendekkel is – része Magyarország: a felvázolt globális keretekben keresheti és fogalmazhatja meg a magyar gazdaságpolitika megújuló pályáját.

GLOBALIZÁLÓDÓ MAGYAR GAZDASÁG

Még 2008 szeptemberében, a világválság felerősödésének időpontjában is a gazdaságpolitika irányítói, a vezető közgazdasági műhelyek által gyakran felvetett kérdés volt: begyűrűzik-e a válság Magyarországra. Világosan látható, hogy

a világválság kibontakozásakor egyetlen gazdaság, ország sem vonhatja ki magát valamiféle (korunkban már nem létező) autarkia, elzárkózás megvalósításával a válság hatásai alól. De ugyanakkor – a mostani írásnak és általában a gazdaságpolitikának is ez a lényege – a világválsággal való küzdelemben, annak sikerében meghatározó az adott ország belső gazdaságának ereje, az a tény, hogy milyen szintű bruttó gazdasági teljesítménnyel, fejlettséggel, versenyképességgel, belső kohézióval, foglalkoztatási színvonallal rendelkezik. Visszatérve a „begyűrűzés” kérdéséhez, a globális gazdaság természetrajzának ismeretében a kérdésfeltevés alapvetően indokolatlannak tűnik. A rendszerváltást követően csaknem két évtizeddel Magyarország nemcsak a globális világgazdaság része, hanem *a magyar belső piac is nemzetközivé, a transznacionális vállalatok, a nemzetközi bankok működésének terepévé vált.* Magyarország is végigjárta azt az előzőekben bemutatott utat, amelyet a világgazdaság egésze megtett: a rendszerváltás először gyors külkereskedelmi nyitást hozott, szinte ezzel egyidejűleg megkezdődött a működő tőke rohamos és nagymértékű beáramlása, kialakult a tőzsde, a pénzügyi tér és a reálgazdaság egymással nem mindig párhuzamosan mozgó, nem megfelelően érintkező pályája.

A VILÁGTERMELÉS, A VILÁGKERESKEDELEM, A MŰKÖDŐTŐKE-ÁRAMLÁS ÉS A TNC-K KÜLFÖLDI LEÁNYVÁLLALATAI TELJESÍTMÉNYEINEK ELTÉRŐ TRENDVONALAI (1982=100)



Forrás: a World Investment Report (WIR) 2006-os adatai alapján szerkesztett ábra (www.unctad.org)

A rendszerváltást közvetlenül követően a KGST, a régi gazdasági kapcsolódási pontok összeroppanása, megszűnése következtében (egy kedvező irányú szerkezetváltást megindítva is) a magyar gazdaság több alapvető teljesítménymutatójának bruttó mértéke visszaesett. A GDP csökkenése 15 százalékos nagyságrendet ért el, az export tízmilliárd dollár alá esett, a belső piac gyengülése még fokozottabb volt, a több mint ötmillió foglalkoztatott száma 3,8 millióra csökkent. A nemzetközi kapcsolódásokat (a külkereskedelmet), a belső piac állapotát, a munkaerő-helyzetet és a teljes termelés szintjét jellemző négy, általunk kiválasztott alapmutató közül az export nyerte vissza leghamarabb korábbi dinamikáját és váltott visszaeséséből növekedésbe.

Érdeemes megvizsgálni, hogy az egyes kiemelt jellemző mutatószámok közül melyek értéké mikor érte el újra a visszaesés után az 1989-

es értéket. A GDP (1989-et 100-nak véve) egy évtized elmúltával még 99 százalékon állt és 2000-ben érte el, majd haladta meg a „rendszer-váltó” értéket. A belföldi piac erejét, de a lakosság vásárlóerejét jól jellemző kiskereskedelmi forgalmat nagy visszaesés jellemzi; az 1997-es mélypont (65 százalék) után az induló értéket csak 2003-ban érte el. A gazdasági és társadalmi folyamatok egyik legösszetettebb jellemzője a foglalkoztatás csaknem húsz év elmúltával ma is 75 százalék körül mozog, pedig valódi, gazdasági és azon túli felzárkózásunk talán legfontosabb jelzője a foglalkoztatás szintje. A leggyorsabb élénkülés az exportnál jelentkezett, korábbi saját magunk utoléréséhez hat évre volt szükség (1995: 101 százalék). A gazdaságpolitikát és a lehetséges felzárkózási pályát érintő egyik legfontosabb kérdés azonban az, hogy valójában a korábbi tartalommal rendelkező fejlődési mutató maradt-e az export.

A kérdésre a választ, egyúttal egy újabb nyitottsági pályára való belépés leírását a külföldi működő tőke Magyarországra való beáramlásának története adja meg. A rendszerváltáskor mintegy 250 külföldi tulajdonú vállalat volt Magyarországon és ez 250 millió dollárnyi működőtőke-állományt jelentett. Egy évtized elteltével a két szám értéke: 25 000, részben vagy egészben külföldi tulajdonú magyarországi vállalat, mintegy 25 milliárd dollár működőtőke-állomány.

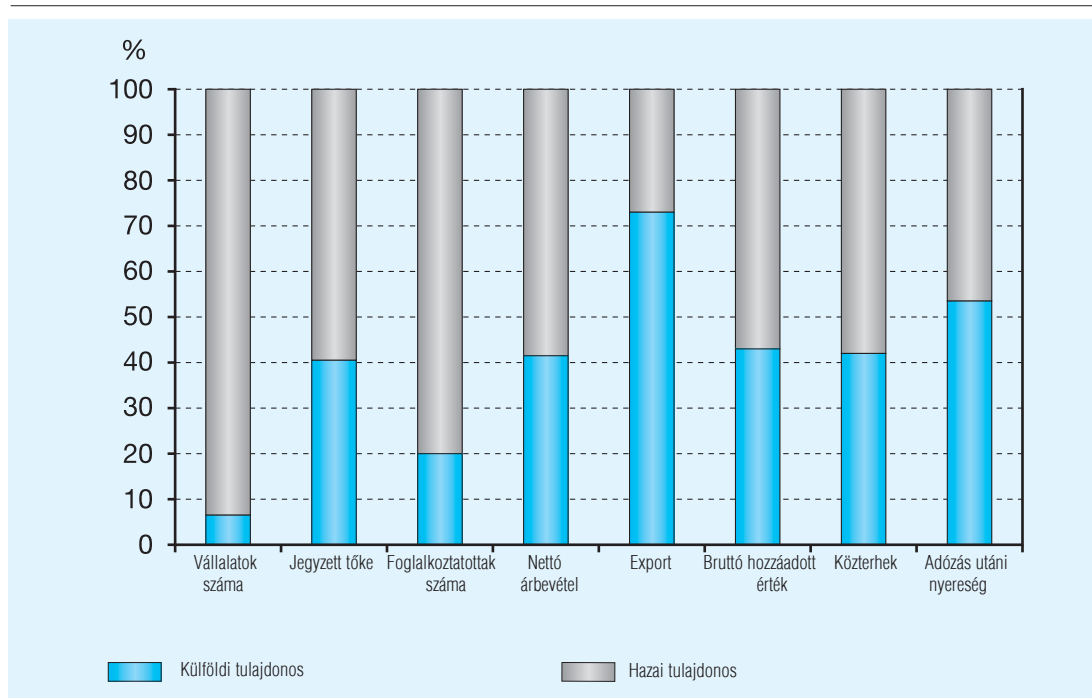
A magyar gazdaság nemcsak a bruttó gazdasági teljesítménymutatókban változott meg, hanem alapvetően átíródott belső szerkezete, benne a tulajdonmegoszlás, az elosztási viszonyok, a nagy-, kis- és közepes vállalati szerepek, a regionális különbségek vagy az egyes társadalmi csoportok, egyének közötti jövedelmi eltérések mértéke. Sok más vonatkozás mellett

mostani vizsgálódásunk szempontjából meghatározó tény, hogy a GDP előállításában 50–50 százalék lett a külföldi és a magyar vállalatok aránya, és miközben a vállalatok száma 400 ezer fölé nőtt, a nagyvállalkozások adják a nettó árbevétel 52 százalékát, a magyarországi multinacionális vállalatok részesedése az exportban 75 százalék körüli. (Lásd 2. ábra)

A magyar gazdaság nyitottságát (amellyel a globális világválsággal szembenéz vagy abban szerepet játszik) elsőként a külkereskedelem említett gyors bővülése jelentette. Magyarország (USD-ben, folyó áron mért) termékexportja a rendszerváltás évében 9,5 milliárd, 1995-ben 12,9 milliárd USD volt, 2000-ben már meghaladta a 28 milliárdot, 2003-ban a 43 milliárd USD-t. A külkereskedelem növekedési üteme az elmúlt években még tovább gyorsult: 2004-ben, 2006-ban, 2007-ben évente 18–18, il-

2. ábra

TELJES ÉS VEGYES KÜLFÖLDI ÉS HAZAI TULAJDONÚ VÁLLALATOK KÜLÖNBÖZŐ TELJESÍTMÉNYEK SZERINTI MEGOSZLÁSA 2005-BEN
(százalék)



Forrás: Pitti Zoltán számításai alapján szerkesztett ábra

letve 16 százalékkal haladta meg az előző év szintjét. 2007-ben euróban mérve az export értéke 68,6 milliárd volt.

A gazdaságpolitika számára a legfontosabb következmény annak felismerése, hogy *megváltozott az export szerepe a magyar gazdaságban*, eltávolodott egymástól a belső termelés és a külkereskedelmi forgalom trendje és nagyságrendje. Az exportnövekedés bár ma is jelentős tényezője a hazai gazdaság bővülésének, mégis arra (nagyságrendjéhez viszonyítva) csak korlátozottan hat: a kivitel növekedése és a GDP emelkedése között a közvetlen összefüggés mérséklődött. Mindennek oka a nyitottság folyamatának már említett második hulláma, a transznacionális vállalatok rendszerváltás utáni térnyerése a magyar gazdaságban. Az alacsony tőkeellátottságú magyar gazdaságban ettől gyökeresen eltérő más út csak korlátozottan létezett, de a mértékek, a belső szerkezetek harmonikusabb alakítására a lehetőség bizonyos keretekben létezett. Ám a 2008-ra kialakult helyzetben már megkérdőjelezhetetlen tény: a gyenge belső piac, az elerőtlenedett hazai kis- és közepes vállalati szektor mellett *a magyar gazdaság helyzete és fejlődése nagymértékben függővé vált a transznacionális vállalatok működésétől és eredményétől*.

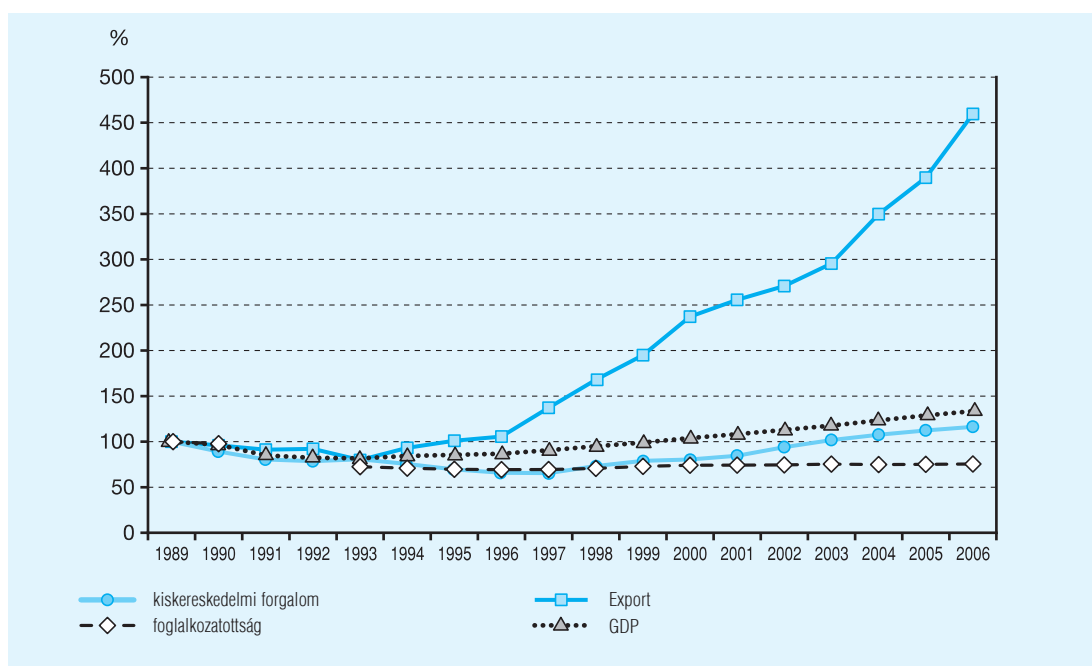
KÜLSŐ EGYENSÚLY, BELSŐ HARMONIZÁCIÓ ÉS NÖVEKEDÉS

A magyar gazdaságban (most a világválság időszakában és valószínűleg a következő hosszabb időszakban is) egyszerre van jelen két elentétesnek tűnő tényező: megfelelő szintű külföldi működő tőke nélkül nincs megfelelő gazdasági eredmény a magyar gazdaság egészében, ám ha a külföldi tőke nem integrálódik erőteljesebben a magyar gazdaságba, akkor gyenge marad a belső piac, gondokkal terhes lesz továbbra is a foglalkoztatási helyzet, nem erősödnek meg a hazai vállalkozások. Az ex-

port növekedése, a belső erősödést magával hozó formája is ezekből az összefüggésekből adódik. *Ma a magyar export meghatározó része a transznacionális vállalatok külföldi termékimportjának alacsony magyar hozzáadott érték mellett való továbbexportálása.* A külföldi működő tőke a magyar gazdaságba való szerves bekapcsolódása azonban feloldhatja az exportnövekedés és a belső fejlődés közötti ellentmondásokat.

Akárcsak e cikkem elején bemutatott globális nemzetközi gazdasági környezetben, Magyarországon is a külső válsághoz hasonló belső válságjelek jelentek meg a reálgazdaság és a pénzügyi, a tőketér egymástól való eltávolodásában. Az értékpapírpiacon ésszerű működés mellett erősíthetik a reálfolyamatokat, pozitívan hatnak vissza a gazdasági folyamatokra. A magyar értéktőzsde alakulása sok vonatkozásban tükörképe a nemzetközi értéktőzsdéken végbement folyamatoknak. A Budapesti Értéktőzsdén (ahol a külföldi befektetők aránya nemzetközi mértékben is az egyik legmagasabb, 75 százalék körüli) különösen 2005 óta olyan értékváltozások következtek be, amelyek már messze nem követték a tőzsdejegyzések mögött álló vállalatok teljesítményeit. A BUX indexe a 2000-ben elért 10 000 pontos szinttel szemben 2005-ben már több mint kétszeres, 23 000 pontot elérő volt, aztán 2007 nyarán meghaladta a harminc ezres határt, 2008 őszén pedig a világválság következményeképpen, de a belső válság tükröződéseként is 12 000 pont alá süllyedt. A részvények tőzsdéi kapitalizációja 2001 végén 2800 milliárd forint volt, 2007 szeptemberében 10 000 milliárd forint fölé emelkedett, majd 2008. szeptember végén a részvények piaci értéke 5659 milliárd forint volt, az összérték több mint négyezer milliárd forinttal zuhant. A magyar gazdaságpolitikának egyszerre feladata a reálfolyamatoktól eltávolodott értékpapírpiacon konszolidációja, ám az út mindenképpen a reálgazdaság talpra állításán keresztül vezet.

A MAGYAR „FEJLŐDÉSI RENDELLENSÉGEK” ALAPKÉPLETE: A GDP, AZ EXPORT, A KISKERESKEDELMI FORGALOM ELTÉRŐ FEJLŐDÉSI PÁLYÁI 1989–2006 KÖZÖTT



Forrás: a KSH Magyar Statisztikai Évkönyv (különböző számok) alapján szerkesztett ábra

A magyar gazdaságpolitika a leírt, globálissá vált belső szerkezet mellett nézhet szembe a világválsággal, kapcsolódhat be a nemzetközi méretű kibontakozási folyamatokba, és mindemellett kell megfogalmaznia és megvalósítania saját maga belső erősödését, fejlődését. Mindehhez elkerülhetetlen a felborult egyensúlyviszonyok helyreállítása. Ám a pénzügyi egyensúly megteremtése mellett (abba ágyazva és azt irányítva) hosszabb távon csakis a belső szerkezetek újrafogalmazásával kezdődhet meg egy valóságos felzárkózás. (Lásd 3. ábra)

Visszatérve a magyar feltételeket elemző

rész elején említett négy alapfolyamathoz: a gazdaságpolitika számára megkerülhetetlen feladat az egymástól elszakadt globális növekedési pálya (GDP), a külkereskedelem (binnen az export) alakulása, a belső piac fejlődésvonala és a foglalkoztatottsági helyzet fejlődésvonala újrendezése. *A külső és belső egyensúly megteremtése, a reálgazdaság és a pénzügyi tér viszonyainak helyreállítása, a tartós növekedés, a fenntartható fejlődés kialakításának útja a lényegi tartalmak, a belső gazdasági és szociális szerkezetek harmonizációján keresztül vezet.*

JEGYZET

¹ A mostani íráshoz kapcsolódik a szerzőnek az ÁSZ FEMI megbízásából készített résztanulmánya A 2009. évi költségvetés makrogazdasági kockázatainak elemzése címmel, ÁSZ FEMI, 2008. október, 92–97. oldal, továbbá nemrég megjelent könyve: A globális gazdaságon innen és túl, Aula Kiadó, Budapest, 2008 (a könyvről a Pénzügyi Szemle 2008/4. száma közölt recenziót - a szerk.).

Ábel István – Kóbor Ádám

Monetáris politika, árfolyam és stabilitás¹

Az inflációs célkövetés rendszerében a monetáris politika és az árfolyam közötti kapcsolat nehezen kezelhető, mert ha figyel rá a jegybank, akkor az a vád érheti, hogy az árfolyamot célozza és nem az inflációt. A monetáris politika és az árfolyam kapcsolatának egy eddig elhanyagolt elemét mutatja be írásunk. A hazai és az eurókamatok közötti eltérés és a forintárfolyam volatilitása szoros kapcsolatban állnak, ami azt is jelenti, hogy a kamatpolitika jelentős mértékben hat a piacok stabilitására.

Az újabb elméletek egyik ága szerint a monetáris politika hatása kevésbé ragadható meg az egyes makrováltozók közvetlen értékére vagy annak átlagára gyakorolt hatásként, inkább azok más statisztikai jellemzői, például szórása hordoz információt. A forint- és az eurókamatok közötti eltérés, a kamatkülönbözet fontos jellemzője a monetáris politikának, azonban eltérnek a vélemények afelől, hogy e fontos változó mire és hogyan hat. A fedezetlen kamatparitásra épülő hagyományos elmélet szerint a forint euróval szembeni leértékelődési várakozások hatásainak ellensúlyozása érdekében magasabb hazai kamatszintet kell tartanunk, mint az eurórégió kamatai. A gyakorlat azonban ennek éppen a fordítottját látszik igazolni. A pozitív kamatkülönbözet a hazai valuta felértékelődésével jár együtt és nem a leértékelődési várakozásokkal. Ebben az írásban azt tárgyaljuk, hogy a kamatkülönbözet, mint a

monetáris politika fontos jellemzője, illetve az árfolyam volatilitása között szoros kapcsolat van.

A monetáris politika sokféle feladata között napjainkban egyre fontosabbá válik a pénzpiacok stabilitását szolgáló feladat. Ez a szerep dominált egyébként a kezdetekben, amikor a jegybankok mai kezdeményei megjelentek a múlt század első felében. Az árstabilitás kétségtelenül fontos eleme e stabilitásnak, de nem feltétlenül annyira fontos eleme, hogy minden mást háttérbe szorítson. Idővel változik az is, hogy a monetáris politika hogyan szolgálja hatékonyan a pénzpiacok stabilitását. Ez pedig attól függ, hogy a monetáris politika főbb elemei, a kamatpolitika és a jegybanki kommunikáció hogyan transzformálódnak a pénzpiacokon (monetáris transzmisszió). E kérdések tisztázása nem fog megtörténni ebben az írásban, de érzékeltetjük ezek fontosságát és felhívjuk a figyelmet egy elhanyagolt összefüggésre. A forint árfolyam-alakulásának példáján szemléltetjük, hogy bár a monetáris politika és az árfolyam-alakulás között nem találtunk egyszerűen felírható közvetlen összefüggést, de az árfolyam-volatilitásra gyakorolt hatás jól megragadható.

A kamatkülönbözet és az árfolyam-volatilitás közötti kapcsolatot grafikusán szemléltetjük. Ennek jelentősége kétféleképpen értelmezhető. Az egyik értelmezés azt sugallja,

hogy a monetáris politika nem közvetlenül a makrováltozók modellekben figyelembe vett átlagára, hanem azok szórására, volatilitására hat. Ez a következtetés a modellépítés és az elemzés számára adhat iránymutatást vagy fogalmazhat meg követelményeket. A másik értelmezés azt jelenti, hogy mivel a monetáris politika elsősorban a makrováltozók volatilitását befolyásolja, a monetáris politika stabilizációs céljai és általában a pénzügyi stabilitási szempontok figyelembevétele különösen fontos.

A FEDEZETLEN KAMATPARITÁSRÓL

Ebben a részben a felhasznált kategóriák és összefüggések elméleti és empirikus jellemzőit tekintjük át magyar adatok alapján. A témát behatóan ismerő olvasó nyugodtan átugorhatja ezt a részt, mivel a hagyományos tankönyvi megközelítést ismertetjük dióhéjban.

A fedezetlen kamatparitásról sok szó esik, és nagyon egyszerű megfontolások alapján most le fogjuk ezt vezetni. Az Y összegű befektetésünk után egy év múlva legalább $Y(1+r_t)$ forintot várunk vissza, ahol r_t a t -edik időszakban érvényes kamatlatbat jelöli.

Ha történetesen eurókötvényekbe fektetünk, akkor a képlet kiegészül a forint/euró árfolyammal, amelynek t időpontbani értékét itt z_t -vel jelölünk. Ez az euró forintban kifejezett ára, vagyis növekedése forintleértékelődést jelent. Az Y összegű forintot euróra konvertálva $Y \frac{1}{z_t}$ eurót kapunk. Ennek hozamát az r_t^* eurókamattal számoljuk. Az időszak végén euróbefektetésünket az akkor érvényes árfolyamon visszakonvertáljuk forintra, így kapjuk a következő kifejezést: $Y \frac{1+r_t^*}{z_t} E(z_{t+1})$. Mivel befektetési döntésemet a t -edik időpontban hozom meg, ekkor a $t+1$ időpontban érvényes árfolyam még nem ismert, csak a várható $E(z_{t+1})$ árfolyammal lehet kalkulálni. Feltételezve, hogy a kétféle befektetési lehetőség korlátozás nélkül egyformán elérhető, a piacon a kétféle

befektetési lehetőség hozama várhatóan ki fog egyenlítődni:

$Y(1+r_t) = Y \frac{1+r_t^*}{z_t} E(z_{t+1})$, vagyis a kamatok és az árfolyamok közötti összefüggés, a kamatparitás így írható:

$$1+r_t = \frac{1+r_t^*}{z_t} E(z_{t+1})$$

Mivel a kissé komplikáltan leírt pénzügyi művelet során nem használtunk semmiféle árfolyam-biztosítási (fedezeti) ügyletet, ezért a fenti képlet pontos neve a *fedezetlen kamatparitás*.

A kamatparitás tehát azt jelenti, hogy amennyiben a forint euróval szembeni leértékelődésére számítanak a befektetők, akkor a hazai kamatoknak magasabbnak kell lenniük, mint az eurókamatok, mégpedig annyival, hogy a hazai kamattöbblet megfeleljen annak a többletnek, amit a forintból induló befektető az euróban realizált hozam és a forintleértékelődés miatt forintban nyerne, vagy az euróból induló befektető számára kompenzálja azt a veszteséget, ami a forintban keletkező hozamnak az időközben leértékelődött forinttal történő euróra váltásánál keletkezik.

Az ilyen jellegű nemlineáris összefüggések elemzésénél bevált módszer a loglineárisra transzformált alakban történő felírás, amit utána matematikai és ökonometriai módszerekkel könnyebb elemezni. Ez úgy adódik, hogy a fenti összefüggés logaritmusát vesszük:

$$(1) \log(1+r_t) = \log(1+r_t^*) - \log(z_t) + \log E(z_{t+1})$$

Az (1) egyenletet átrendezve és az $i = \log(1+r)$ jelölést bevezetve adódik a *kamatparitás* következő felírása:²

$$(2) i_t - i_t^* = \log E(z_{t+1}) - \log(z_t)$$

A (2) összefüggés a fenti átalakítások után sem mond mást, mint hogy amennyiben a forint euróval szembeni leértékelődésére számí-

tanak a befektetők, akkor a hazai kamatoknak magasabbnak kell lenniük, mint az eurókamatok, mégpedig annyival, hogy a hazai kamattöbblet kompenzálja azt a veszteséget, ami a forintban keletkező hozamnak az időközben leértékelődött forinttal történő euróra váltásánál keletkezik. A makroökonómia tankönyvek fontos eleme ez az összefüggés. Csak az a baj, hogy ennek az egyszerű alapösszefüggésnek az empirikus vizsgálatok ellentmondanak. (Az erre vonatkozó empirikus eredmények főbb megállapításait az 1. függelékben foglaljuk össze.)

A kamatparitás fogalmának megfoghatatlansága abból adódik, hogy egy nem megfigyelhető kategóriát tartalmaz, nevezetesen a t időpontból a $t+1$ időpontra várható $E(z_{t+1})$ árfolyamértéket. Az áthidaló megoldások sora igen hosszú, kezdve azzal, hogy az árfolyam tényleges értékét helyettesítik ide, mintha tökéletes lenne a befektető előrelátása. Ha ezt tesszük, akkor (2) az alábbi alakot veszi fel:

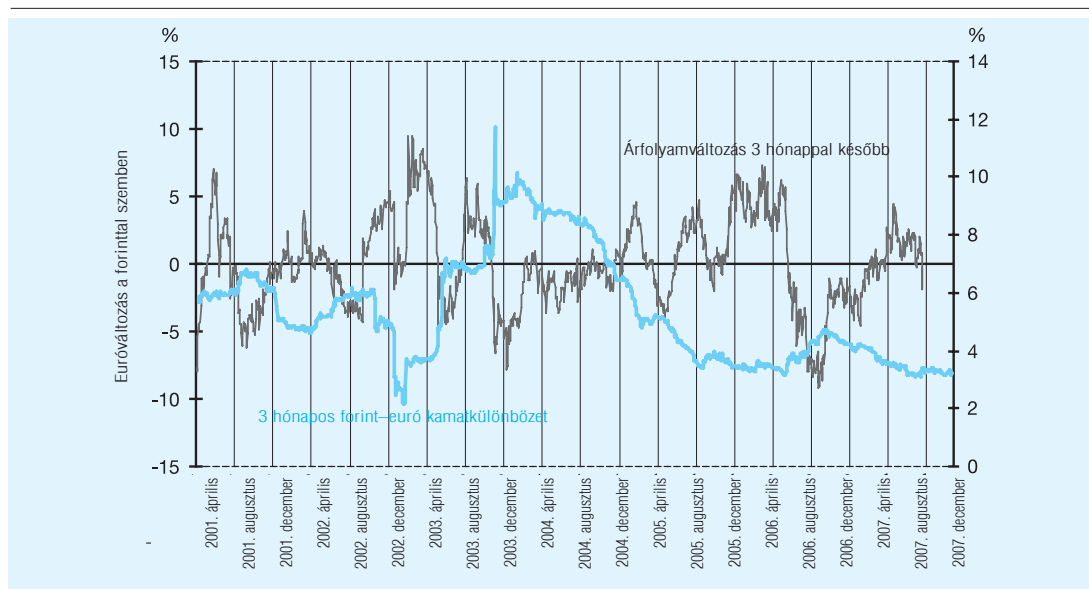
$$(2a) \quad i_t - i_t^* = \log(z_{t+1}) - \log(z_t)$$

A formula mögötti eredeti feltételezést átmenetileg felrúgva, vagyis az időben nem előre, hanem hátrafelé tekintve a (2a) összefüggést empirikusan vizsgálható. A kamatkülönbséget a három hónapos bankközi kamatok (BUBOR) és az eurótárság hasonló mutatója, az EURIBOR különbségeként véve az 1. ábrán látható tendencia adódik Magyarországra vonatkozóan. A három hónapos bankközi kamatlábak alapján számított kamatkülönbséget a hasonló időszakra kivetített, vagyis a három hónappal későbbi árfolyamérték alapján számolt árfolyamváltozással szokás összevetni, és első lépésben ezt tesszük mi is.

Ezt az összevetést láthatjuk az 1. ábrán, ahol a két idősor egy jól kivehető negatív (az időszak egészére mérve $-0,37$) korrelációt mutat. Ez a negatív korreláció a (2a)-ban feltételezett összefüggésnek éppen a fordítottja. A (2a) összefüggés ugyanis a jobb és bal oldal egyenlősége alapján a két oldal jelentős pozitív korrelációját indokolná. A fedezetlen kamatparitás alapján a forintnak akkor kellene gyengülnie az eruróval szemben, amikor a kamatkülönbséget

1. ábra

A KAMATKÜLÖNBÖZET ÉS AZ ÁRFOLYAMVÁLTOZÁS (LOGARITMIKUS SKÁLÁN MÉRVE)



Forrás: Bloomberg, szerzők számítása

magas. Az ábra viszont ennek az ellenkezőjét mutatja: a forint jellemzően erősödik akkor, amikor magas a kamatkülönbözet, és gyengül akkor, amikor a kamatkülönbözet alacsony. (Ez a megállapítás összhangban áll az 1. függelékben hivatkozott eredményekkel.)

Ebből rögtön következik, hogy a (2)-ből (2a)-ba való átugrásnál nagyvonalúan feltételezett tökéletes előrelátás az árfolyamok világában nem bizonyult termékeny feltevésnek. Lehet, hogy már (2) egyenlet olvasatakor is körültekintőbbnek kell lennünk, amint azt a fedezetlen kamatparitás, vagyis a (2) összefüggés körüli számtalan empirikus próbálkozás eredménytelensége, vagy inkább következetesen negatív eredménye sejteti. *Fernando Alvarez, Andrew Atkeson és Patrick J. Kehoe (2007)* azonban figyelemreméltó ötlettel állt elő. Szerintük a (2) kiindulással eredendően nem is lenne gond. A probléma az ebből levont következtetésekből, vagy úgy általában a monetáris politika hatásmechanizmusának elméletével és modellezésével kapcsolatban van. Nem mindegy ugyanis, hogy a változó átlagára vagy a szóráására figyelünk.

ÁTLAG ÉS SZÓRÁS, ÁRFOLYAM ÉS VOLATILITÁS

Fernando Alvarez, Andrew Atkeson és Patrick J. Kehoe (2007) javaslata lényegének szemléltetéséhez alakítsuk tovább a (2) egyenletet, felhasználva, hogy a közgazdasági idősorok statisztikus jellemzőire feltételezett *lognormális* eloszlású z véletlen változó $E(z)$ várható értékét a $\log E(z) = E \log z + \frac{1}{2} \text{var}(\log z)$ formula fejezi ki.

$$(3) \quad i_t - i_t^* = E \log(z_{t+1}) - \log(z_t) + \frac{1}{2} \text{var}(\log(z_{t+1}))$$

Közbevetőleg megjegyezzük, hogy ha most a (3) egyenletre alkalmaznánk ugyanazt a feltételezést, amivel eljutottunk (2a) alakhoz, akkor az 1. ábrán megfigyelt eltérés indoklásá-

ra legalább egy esélyes jelöltünk lenne, nevezetesen a (3) egyenlet utolsó tagja. Az egyszerűbb hivatkozás kedvéért most e tagra bevezetjük a $\delta_t = \frac{1}{2} \text{var}(\log z_{t+1})$ jelölést, valamint az $x = \log(z)$ jelölést, így jutunk el az alábbi egyenlethez:

$$(3a) \quad i_t - i_t^* = E x_{t+1} - x_t + \delta_t$$

A (3a) egyenlet és a benne szereplő δ_t tényező értelmezésével kapcsolatban viták vannak. Az egyik kifogás ezzel kapcsolatban az, hogy δ_t az árfolyam fél varianciájaként értelmezve túlzottan alacsony értéket ad, hiszen az árfolyam 10 százalékos megváltozása esetén a fél variancia 0,5 százalékot adna. Ezt az érvet említi *Engel (1995)* is (i.m. 133. oldal). Ezzel kapcsolatban megjegyezzük, hogy a (3) formula egy leegyszerűsített ábrázolás, így például itt csak a várható árfolyamot kezeljük valószínűségi változóként. E leegyszerűsítésből adódhat ilyen torzítás. A 2. függelékben áttekintett ábrázolás, ami *Fernando Alvarez, Andrew Atkeson és Patrick J. Kehoe (2007)* cikkét követi, a kamatot a portfólióárazás tényezőjeként (árazási mag – *pricing kernel*) veszi figyelembe, ebben az ábrázolásban tehát már megjelenik a kamat és az árfolyam közötti sztochasztikus kapcsolat is, amit a függelék (F.2.7) képletében szereplő kovarianciatag jelez. E bővebb sztochasztikus értelmezésben tehát a δ_t tényező többet tartalmaz, mint pusztán az árfolyam fél varianciáját. A 2. függelék (F.2.7) képlete szerint e kockázati tényező az árfolyamváltozás logaritmusának fél varianciája, valamint a sztochasztikus diszkonttényező és az árfolyamváltozás logaritmusainak covarianciája összegeként adódik.

A t -index használata az itt szereplő δ_t kifejezésben azt hangsúlyozza, hogy a t -edik időpontban a következő időpontra várható árfolyammal kapcsolatban azt feltételezzük, hogy az árfolyam sztochasztikus jellemzői, de legalábbis szórása nem változik, így ezt ismertnek

tételezzük fel a t -időpontban rendelkezésre álló információk alapján.

A δ_t tényező elnevezésére vonatkozóan követjük Engel, Mark és West (2008) írását, akik nem meglepő módon ezt a tényezőt a *fedezetlen kamatparitástól való eltérésnek* nevezik. Engel, Mark és West (2008) megjegyzi, hogy ezen eltéréssel kapcsolatban köztudott, hogy a $\delta_t = 0$ hipotézist az empirikus eredmények cáfolják (ebben egyetért a szakma), de δ_t mibenlétére vonatkozóan nem sokat tudunk, így nincs egyetértés abban, hogy ezt hogyan lehet modellezni, vagy igazából mit fejez ki e tényező. Mint arra Barabás Gyula (1996) is rámutatott, az eltérés (amit itt δ_t jelöl) egyfajta kockázati felár (prémium), vagy a racionális várakozásoktól való rövid távú eltérést fejezhet ki, esetleg más piaci jellemző vagy akadály következményének tükré.³ A δ_t kockázati prémiumként való értelmezése (3a) alábbi alakra rendezéséből olvasható ki:

$$(3b) \quad \delta_t = i_t - (i_t^* + Ex_{t+1} - x_t)$$

A (3b) egyenlet jobb oldalának első tagja a hazai kamat, a mögötte álló három tagból álló kifejezés pedig a forintból vásárolt eurókötvény hozamának a várható árfolyammal forintra konvertált értéke. E kettő különbsége tehát kockázati prémiumként értelmezhető.

Obstfeld és Rogoff (2003) nem zárja ki annak lehetőségét, hogy δ_t változásai fontos információt tartalmaznak az árfolyam-alakulás vagy legalábbis az erre vonatkozó várakozások magyarázatához. Egyszóval fel van adva a lecke az árfolyamelmélet számára. Mi ebben az írásban nem akarunk belekeveredni az árfolyamelméletek rejtelseibe, inkább visszakanyarodunk Fernando Alvarez, Andrew Atkeson és Patrick J. Kehoe (2007) ötletéhez, ami nem az árfolyamelmélet irányába mutat, hanem a monetáris politika hatásmechanizmusának modellezése vagy pontosabban annak alapjait rengető kritikája irányába.

A MONETÁRIS POLITIKA HATÁSA

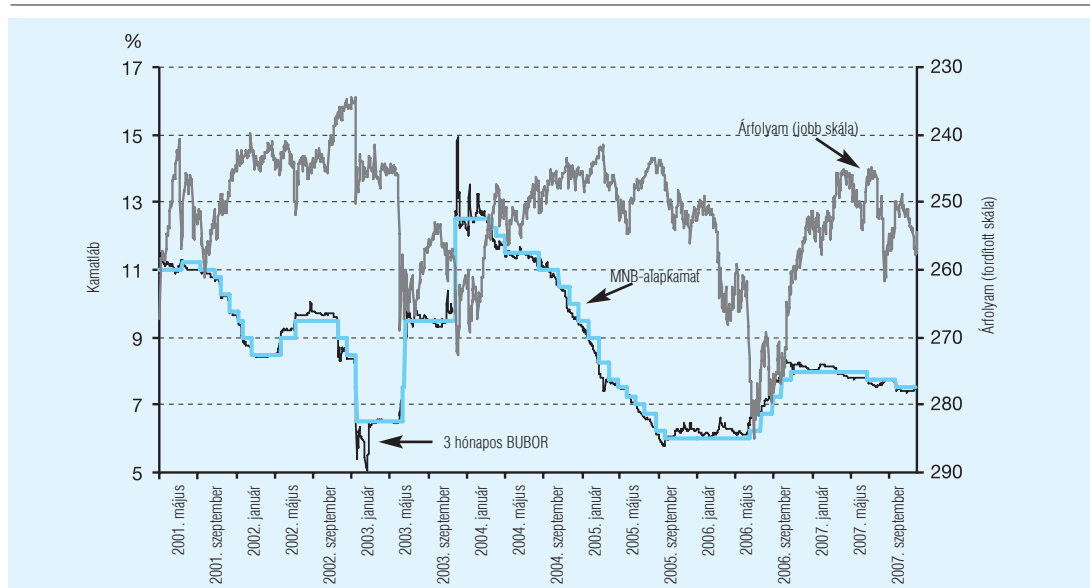
Elméleti fejtegetések következnek, így a monetáris politikát meglehetősen szűken értelmezzük és a kamatláb változtatásával azonosítjuk. További leegyszerűsítés, hogy a jegybanki irányadó kamat helyett figyelmünket a rövid távú pénzpiaci kamat (bankközi kamatláb, BUBOR) alakulására korlátozzunk. A 2. ábra jeleníti meg e változók napi alakulását az elmúlt hat év során.

A bankközi kamatok alakulására nemcsak az irányadónak tekintett jegybanki alapkamat, hanem nagyon sok más tényező is hat. Az irányadó kamatnak pedig ennél távolabbra nyúló jelentősége is van. Mégis a bankközi kamat tekinthető a kamattranszmisszió egyik legfontosabb láncszemének. A transzmissziós mechanizmus különböző csatornáiról Vonnák (2006) tanulmánya ad részletes összefoglalót. Vonnák megjegyzi, hogy a 3 hónapos bankközi kamatláb gyakran alkalmazott és preferált változó a monetáris politika elemzésére, ugyanis e kamatláb egyrészt nagyon szorosan együtt mozog a jegybanki alapkamattal, ugyanakkor napi mozgásain keresztül követhetjük a piac várakozásait is az alapkamat várható változására vonatkozóan.

A monetáris politika értékelésének az egyik elterjedt és népszerű eszköze a jegybank *reakciófüggvényének* elemzése. A reakciófüggvényre épülő elemzés egyik lehetséges célja például a kamatok és más makrováltozók közötti összefüggések bemutatása. A magyar monetáris politika reakciófüggvénye becsléséről nagyon érdekes áttekintést ad Hidi János (2006) írása.

A (3a) egyenletet egy gondolat kísérlet erejéig felfoghatjuk egyfajta visszanyesett reakciófüggvényként, ami jobbról balra olvasva azt éreztetné, hogy az árfolyam-várakozások $E(x_{t+1})$ és a piac stabilitási jellemzőit tükröző kockázati prémium (δ_t) alakulása hogyan hat a monetáris döntéshozókra, és ez a hatás miként tükröződik a kamatok alakulásában.

AZ MNB IRÁNYADÓ KAMATA, A BANKKÖZI KAMAT (3 HÓNAPOS BUBOR) ÉS AZ ÁRFOLYAM (FT/EURÓ)



Forrás: Bloomberg

A reakciófüggényt nemcsak jobbról balra lehet olvasni, hanem a másik irányba is. Ebben az irányban szemlélve nem azt teszi érthetővé, miért változtatja a kamatot a jegybank, hanem azt próbálja értelmezni, hogy a kamatváltozásnak milyen hatása van. A (3a) egyenletünk álmvilágában ez annak a kérdésnek az elemzését dik-tálja, hogy a hazai kamatok külföldi kamatokat meghaladó növekedése mire hat és hogyan?

Persze az oda meg a vissza iránnyal való játszadozás a leegyszerűsítésnek ezen a szintjén nem ad hozzá semmit a képhez, nem lesz tőle realisztikusabb a modell és nem lesz tőle mélyebb a megértés sem. Így aztán az érvelés iránya akár szabadon változtható is.

Vegyük előbb az utóbbi irányt, a (3a) egyenlet balról jobbra történő olvasatát. Ha tehát a hazai kamat emelkedik, akkor mi fog történni az egyenlet jobb oldalán? A kérdés bár egyszerű, a válasz nem könnyű, és a kérdés maga is pontosításra szorul.

A kérdés egyik olvasata például az lehet, hogy mi az árfolyam *azonnali* reakciója a hazai

kamatláb pillanatnyi megváltozására. Ezt az *azonnali* kapcsolatot elemzi *Rezessy András* (2005) tanulmánya, aki egy- és kétnapos időtávon vizsgálta a forintárfolyam, különböző futamidejű hazai kamatlábak, illetve a részvény-piac reakcióját a jegybanki alapkamat változására. Arra jut, hogy az irányadó kamatláb meglepetésszerű 50 bázispontos emelésére a forint 0,27–0,30 százalékos erősődéssel reagál. Ez az eredmény első látásra nem különbözik a kamatkülönbség és az árfolyamváltozás közötti negatív korrelációtól, amelyet az 1. ábrán láthatunk, de az összetett technikai részletek és az eltérő időtáv, az egy nap és a három hónap közötti különbségek miatt óvatosan kell bánni a fogalmazással.⁴

A monetáris transzmisszióba ágyazottan a jegybanki kamatlépés pillanatnyi hatásánál fontosabb lehet annak hosszabb távú következménye. Kérdésünk egy *másik* olvasata az lehet, hogy a jegybanki kamatlépés nyomán megváltozó bankközi kamatok, nevezetesen a 3 hónapos BUBOR alapján számított kamatkülönbö-

zetnek milyen hatása lesz az árfolyam alakulására (változására) a kamatlábak itt vizsgált *future*-jevel egyező, azaz 3 hónapos időtávon? Ez a felvetés egyrészt kitágítja az időhorizontot 3 hónapra, de nyitva hagyja azt a kérdést, hogy a három hónapra előretekintő *árfolyamvárakozásokra* gyakorolt hatásra vagyunk kíváncsiak, vagy a három hónap múlva bekövetkező tényleges árfolyamnak a maitól való eltérésére.

Ha e két választás közül előbb az utóbbit vesszük sorra és figyelmünket a tényleges árfolyamváltozásra irányítjuk, akkor könnyű dolgunk van. Az 1. ábra kapcsán ezt már tárgyaltuk, és azt láttuk, hogy 3 hónapos időtávon a forintkamatok emelkedése a forint erősödését hozta magával, vagyis a kamatparitás és az árfolyamváltozás között negatív korreláció jellemző. Ez ellentétes a fedezetlen kamatparitás gondolatmenetével. Az árfolyam alakulására tehát a monetáris politika nézőpontjából a kamatparitás zárt rendszerén belül nem tudunk következtetni.

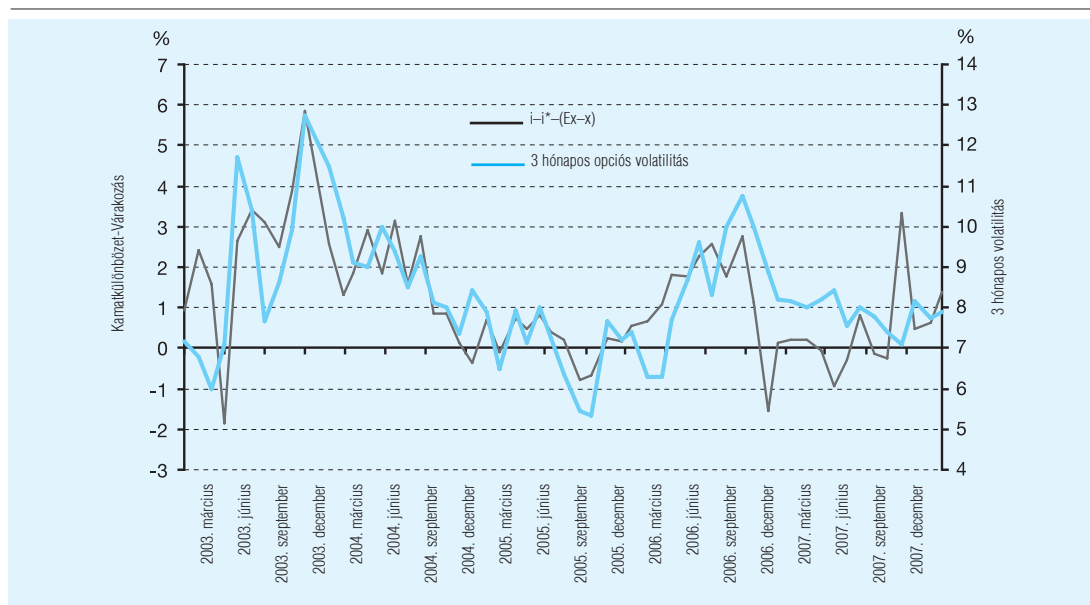
Más az ábra, ha az árfolyam-várakozásokra gyakorolt hatás érdekel bennünket. Ha jobban megnézzük a (3a) egyenletet, akkor láthatjuk, hogy abban egyrészt *árfolyamvárakozás* szerepel, másrészt ott van még a végén egy δ_t tényező is. Fernando Alvarez, Andrew Atkeson és Patrick J. Kehoe (2007) ezekre a finomságokra építve üt hatalmas rést a hagyományos elméleten. Ők ugyanis azt mondják,⁵ hogy ha az árfolyam véletlenszerűen alakul (*random walk*) a monetáris politika nem közvetlenül az árfolyamra vagy más változók (ideértve az inflációt) értékének vagy *átlagának* alakulására hat. A kamattranszmisszió elemzése kapcsán fel sem merül, hogy azonnali hatást keressen bárki is, így természetes, hogy inkább a makrováltozók (fundamentumok) *jövőbeli* alakulásának jellemzőire koncentrálnak. A változók jövőbeli alakulásának jellemzőinél hajlamosak vagyunk megfedkezni arról, hogy előrelátásunk általában nem tökéletes és emiatt a jelenben csak

e változók statisztikai jellemzőiről lehet foglalkoznunk. A változók *szórásjellemzői* például fontos információkat hordoznak. Ezek figyelmen kívül hagyása hibás gyakorlat. Ez a gyakorlat már csak ezért is kifogásolható, mert túlzottan nagy hangsúlyt ad a változók *várható értékének* jövőbeli alakulásának, amiről valójában igen keveset lehet tudni (szkeptikusnak és optimistának egyaránt), miközben figyelmen kívül hagyjuk a változók jövőbeli alakulásának megítélése szempontjából lényeges, olyan statisztikai jellemzőket, amelyekről többet tudhatunk. Ilyen például a döntésnél figyelembe vett változók *feltételes* (eddiggi megfigyelések alapján számított) *szórása*. Ennek a problémának van egy lényeges gyakorlati következménye.

A monetáris politika rövid távon a piaci kockázatok alakulására hat, ami az adatok nyelvén azt jelenti, hogy (3a) bal oldalának növekedése a hazai kamatemelés nyomán a jobb oldalon szereplő árfolyamváltozókra (várható értékre) *nem hat*, és a monetáris politikai lépés hatása a δ_t kockázati prémium változásában jelenik meg.

A (3b) képletben átrendeztük a változókat, és δ_t -t fejeztük ki a kamatkülönbséget és a várható árfolyam-alakulás különbségeként. Ez a különbség megfeleltethető a 3. ábrán bemutatott árfolyam-alakulásra vonatkozó elemzői várakozások és a kamatparitás által implikált árfolyamváltozás különbségének. A modell szerint δ_t szoros kapcsolatban van az árfolyam szórásával. Ezt a megfeleltetést empirikusan is megvizsgáljuk most a 3. ábra segítségével. Ehhez szükségünk van az előretekintő árfolyamvolatilitás adatára. Erre vonatkozó adatokat, egész pontosan a 3 hónapos implikált volatilitásokat az euró-forint opciós piacról szerezhettünk. Az implikált volatilitás definíció szerint az a volatilitás paraméter, amelyet a Black-Scholes-féle opciós formulába behelyettesítve megkapjuk az opció piaci árát. (Az implikált volatilitás fogalmát a 2. függelékben bővebben kifejtsük.) Devizaopciók esetében ezt a behe-

3 HÓNAPOS ÁRFOLYAM-VÁRAKOZÁSOK KAMATPARITÁSTÓL VALÓ ELTÉRÉSE ÉS IMPLIKÁLT ÁRFOLYAM-VOLATILITÁS



Forrás: Reuters, szerzők számítása

lyettesítési lépést nem is kell elvégeznünk, mivel a devizaopciók árát eleve ebben a volatilitásban szokás jegyezni, így ezek az adatok a Reuters-től vagy más adatforrásból elérhetők.⁶

Az 3. ábra összeveti a (3b) összefüggésből az árfolyam-várakozások⁷ alapján reziduumbként számolt, 3 hónapos időtávra vonatkozó értéket az ugyancsak 3 hónapos lejáratú időre kiírt opciók implikált volatilitásával. Az együttmozgás szemmel látható, a két változó közötti korreláció értéke 0,61 a 2003–2007 közötti időszakra.

A 3. ábra alapján megkockáztatjuk azt az állítást, hogy a fedezetlen kamatparitástól való eltérésként meghatározott δ_t kockázati prémium szoros kapcsolatban áll az árfolyam-volatilitással. Nem gondoljuk, hogy ez a szoros kapcsolat azonosság lenne.⁸ A fedezetlen kamatparitástól való eltérés a valóságban valószínűleg nem egyenlő az árfolyam-varianca felével, mint azt a (3) egyenletünk leegyszerűsítő feltevései sugallják. Ebben az eltérésbe a statisztikai értelemben vett volatilitáson túl beleférnek egyéb dolgok is, így például a kockázati étvágy válto-

zékonyaságához és más rejtélyes dolgokhoz köthető megfontolások és magyarázkodások. Ami viszont nehezen férne bele ebbe a képbe, az éppen a volatilitás szerepének figyelmen kívül hagyása, a monetáris politika árfolyam-volatilitásra gyakorolt hatásainak negligálása. Írásunk ezt megelőző részében ugyanis azt láttuk, hogy a kamatváltozás hatása az árfolyamra megfoghatatlan, vagyis a kamatváltozás nagyjából a δ_t kockázati prémium változásában csapódik le. Ez a tényező viszont nagyon jól kapcsolatba hozható a 3. ábra alapján az árfolyam-volatilitással. Tehát azt látjuk, hogy a kamatváltozás hatása nagyrészt az árfolyam-volatilitás változásában csapódik le. A monetáris politika valószínűleg elsősorban az árfolyam-volatilitásra, általában a piac stabilitására hat és az árfolyamra (annak értékére, átlagára) gyakorolt hatás gyengébb.

Az elemzés finomításaként a (3b) képlet jobb oldalát felbontjuk és külön-külön ábrázoljuk az árfolyamváltozásra vonatkozó piaci várakozásokat, illetve a kamatkülönbözetet. Az ár-

folyam-várakozásokat a $-(Ex_{t+1}-x_t)$ tag testesíti meg, és ezt ábrázoljuk a volatilitással együtt a 4. ábrán. A $-(Ex_{t+1}-x_t)$ a forint euróval szembeni értékének változására vonatkozó várakozást jeleníti meg. Megfigyelhető, hogy magasabb volatilitású időszakban nagyobb mértékű forinterosődésre számít a piac, ami úgy is értelmezhető, hogy a nagyobb kockázatú forinttól nagyobb kockázati prémiumot várnak el a piaci szereplők. További magyarázatként hozzátehetjük, hogy a forint volatilitásának megugrása stresszes, jellemzőbben a forint gyengülésével járó időszakokban következik be. A pillanatnyi árfolyam elmozdulásához képest azonban a hosszabb távú – esetünkben 3 hónapos – árfolyam-várakozások már kevésbé változnak. Ezáltal egy pillanatnyi forintgyengülés éppen teret is adhat a forint későbbi erősödésének oly módon, hogy a várakozások szerint az árfolyam visszatér a hosszabb távon előrejelzett szinthez. A két változó közötti korreláció 0,45 értéket vett fel a vizsgált időszakban.

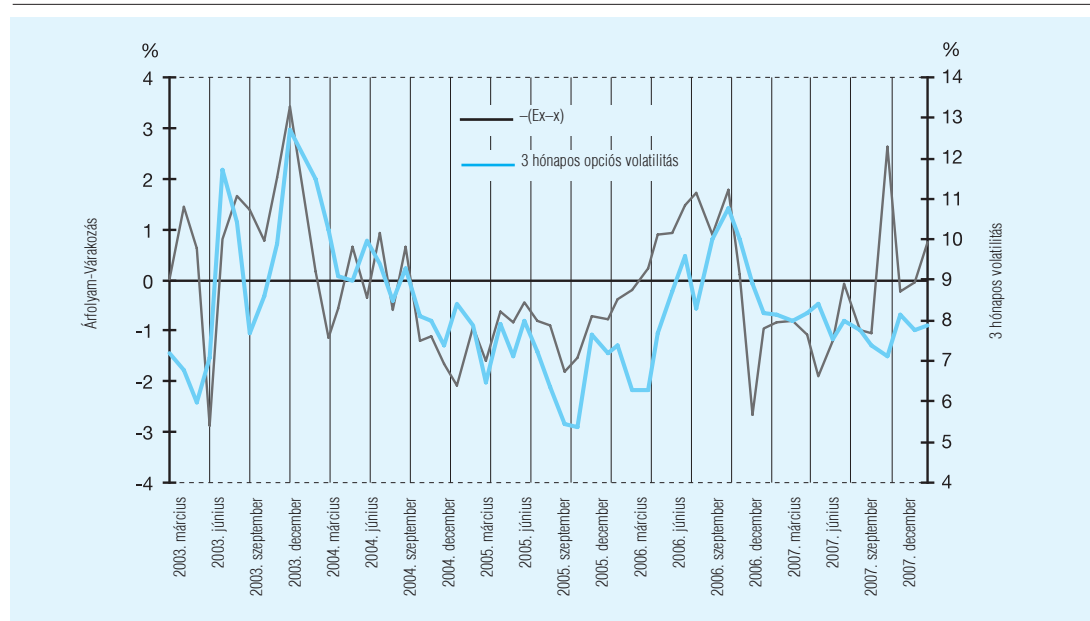
Az 5. ábra a volatilitást a kamatkülönbözetel, azaz a monetáris politikával hozza össze-

függésbe. Amint az ábrán látható, a kamatkülönbözet és az árfolyamkockázat ugyancsak érzékelhető együttmozgást mutatott az elmúlt öt év során.

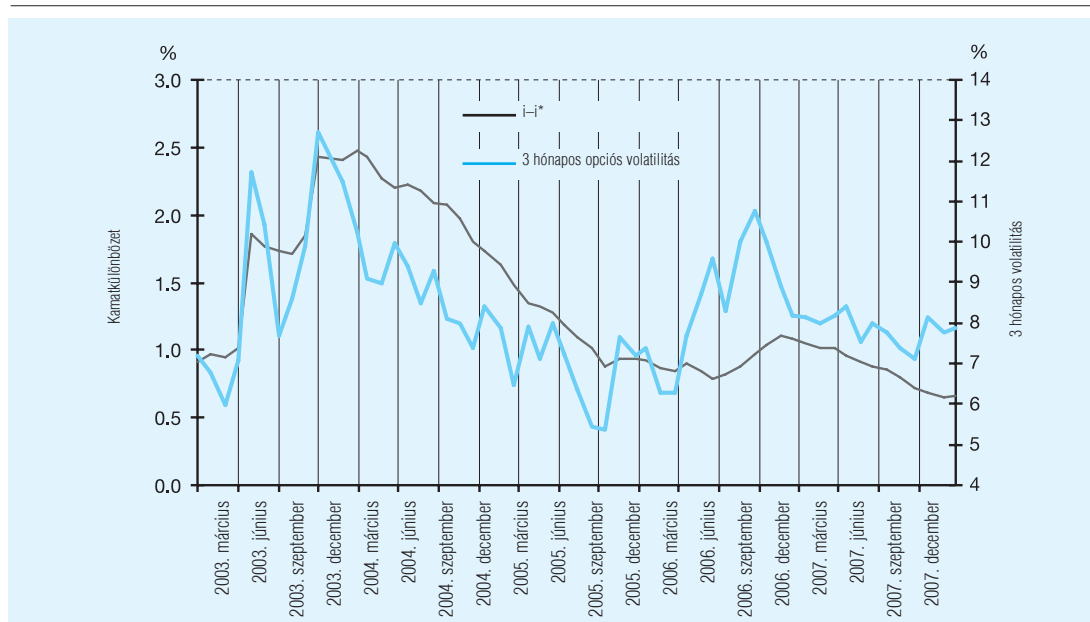
E tapasztalatok alapján azt a következtetést szűrhetjük le, hogy a (3b) formula által meghatározott kockázati prémium empirikusan is szoros kapcsolatban áll az árfolyam-volatilitással. A (3b) formula mindkét tagja, azaz az árfolyam-várakozás és a kamatkülönbözet külön-külön is összefüggésbe hozható az árfolyam-volatilitással. A várakozások esetében maguk a piaci szereplők fejezik ki a magasabb árfolyamnyereség iránti „igényt” egy magasabb kockázatú (jellemzően forintleértékelődést követő) időszakban. A monetáris politika szemszögéből pedig azt látjuk, hogy a kamatváltozás hatása nagyrészt az árfolyam-volatilitás változásában csapódik le. A monetáris politika valószínűleg elsősorban az árfolyam-volatilitásra, általában a piac stabilitására hat és az árfolyamra (annak értékére, átlagára) gyakorolt hatás gyengébb.

4. ábra

3 HÓNAPOS ÁRFOLYAM-VÁRAKOZÁSOK ÉS IMPLIKÁLT ÁRFOLYAM-VOLATILITÁS



3 HÓNAPOS KAMATKÜLÖNBÖZET ÉS IMPLIKÁLT ÁRFOLYAM-VOLATILITÁS



ÖSSZEFOGLALÁS ÉS KÖVETKEZTETÉS

Az árfolyam-alakulás és a monetáris politika összefüggnek. Azt gondolnánk, hogy az inflációs célkövetés rendszerében nehéz ezt az összefüggést figyelembe venni, mert aki ezt tené, azt azzal vádolhatják, hogy az árfolyamot célozza és nem az inflációt. Olyan ez mint a „Molnár, a fia meg a szamár” történet.⁹ Soha nem tehetünk mindenki kedvére. A közvélekedés azonban téved. A monetáris politika az árfolyam esetében közvetlenül nem az árfolyam várható értékét befolyásolja. Sőt nemcsak a monetáris politika árfolyam-alakító szerepe kérdéses, hanem sok minden más fundamentális tényező hatása sem megfogható. Talán emiatt lehetséges, hogy az árfolyamot magyarázó elméleteik körében a véletlen bolyongással leírt árfolyam-alakulás gyakran nem közelíti rosszabbul a tényleges árfolyam-alakulást, mint bármely más elmélet.

A szabadon alakuló árfolyamra jellemző, hogy ingadozik, volatilis. Az árfolyam-ingadozás bizonytalanságot okoz, amivel szembeesülve

a befektető magasabb hozamot (kockázati prémiumot) kalkulál. A monetáris politika ebből a három tényezőtől – kamatkülönbözet, árfolyam-várakozás és kockázati prémium – egyetlen tagot, a kamatkülönbözetet tudja közvetlenül befolyásolni. Az árfolyam-várakozásra nincs kizárólagos és egyértelmű hatása. Ugyanakkor nagyon valószínű, hogy a monetáris politika a pénzpiacok stabilizálása útján hatással van a kockázati prémiumra és az árfolyam volatilitására. E hatások különválasztása és mérése azonban nem egyszerű. Az is előfordulhat, hogy az említett hármassból az árfolyam-várakozás és a kockázati prémium ingadozik egymás terhére akár a monetáris politikától függetlenül is, stabilitási szempontból azonban ez a háromszög nem hagyható figyelmen kívül.

A bankközi kamat (három hónapos BUBOR) alapján számított kamatkülönbözet és a forint–euró árfolyamának opciós volatilitása szoros korrelációt mutat, miközben a kamatparitás elmélete alapján nem található empirikus megalapozás a kamatkülönbözet és az árfolyamváltozás közötti kapcsolatra. Ez azt je-

lenti, hogy a monetáris politika nem feltétlenül az árfolyam várható értékére, hanem annak szórására (magasabb statisztikai momentumaira) hat. Ez a hatás elméletileg egyszerűen indokolható és empirikusan igazolódott.

A monetáris politika a pénzügyi stabilizációs szerepét csak úgy töltheti be hatékonyan, ha látókörét nem csupán az inflációra szűkíti, hanem a pénzügyi piacok más tényezőire egyaránt tekintettel van. A stabilizációs szempont indokoltan az inflációs célkövető rendszerekben is kitüntetett szerepet játszik. Hajlamosak vagyunk azonban ezt a szerepet az inflációs célkövető rendszerekben a jegybanki kommunikáció körébe utalni. Ebben az írásban azt mutattuk be, hogy a ka-

matpolitika keretében is kezelni kell ezt a szempontot. Abból, hogy a kamatpolitikának nincs egyértelműen jól leírható hatása az árfolyam várható értékére, még nem következik, hogy az árfolyamot figyelmen kívül lehetne hagyni. Azért nem, mert a kamatpolitika nem az árfolyamra, hanem az árfolyam *volatilitására* hat, és a forint árfolyam-alakulása esetében is empirikusan jól megragadható e hatás.

Elképzelhető, hogy idővel képesek leszünk jobban megérteni a stabilizációs összefüggéseket. Ennek függvényében bővülni fog a monetáris politika látóköre és az inflációs célkövetés rendszerében is növekedni fog a stabilizációs szempontok szerepe.

JEGYZETEK

- ¹ A cikkben közölt gondolatok nem feltétlenül egyeznek meg a Nemzetközi Valutaalap és a Világbank állásponjtjával.
- ² Az árfolyamot is tartalmazó regressziós összefüggéseket általában logaritmikus alakban szokás felírni, hogy elkerüljük a Siegel-paradoxonnak nevezett problémát (lásd Siegel, 1972), mivel $1/E(z_t) \neq E(1/z_t)$, viszont $E(-x_t) = -E(x_t)$, ahol $x_t = \log(z_t)$. Az árfolyam euró/forint vagy forint/euró konvenció szerinti megválasztása különben torzíthatná a számításokat.
- ³ A δ_t -vel jelölt eltérést vizsgálja Cumby, R. E. – Obstfeld, M. (1981) és kimutatja, hogy e tényező statisztikai jellemzője (magas autokorrelációs mutatója) nem valamiféle várakozási hiba, hanem önállóan ható tényező jelenlétére utal, amit kockázati prémiumként értelmeznek a szerzők.
- ⁴ Van ugyanis olyan értelmezése ennek az eredménynek és erre Rezessy András is felhívja a figyelmet, ami ezzel ellentétes. Vegyük például azt a lehetséges esetet, hogy a (3a) egyenletben a hazai kamatot meglepetésszerűen megemelik. Ettől az egyenlet jobb oldalán álló tényezők közül sem az árfolyam három hónap múlva várható értéke nem feltétlenül rendel meg $[E(x_{t+1})$ nem változik], és a δ_t kockázati prémiumot is változatlanul vehetjük egy nap időtávra, akkor pedig az árfolyam pillanatnyi erősödése, vagyis x_t csökkenése még összhangban is lehet a (3a) egyenlettel leírt kamatparitás feltételezésével, ami pozitív korrelációt sugall a két említett változó között.
- ⁵ Pontosabban nem ezt és nem így mondják, sokkal körütekintőbben, feltevéseik, levezetések részleteiben kidolgozottak, mi itt csupán szemléltetjük gondolatmenetüket. Fernando Alvarez, Andrew Atkeson és Patrick J. Kehoe (2007) gondolatmenetének precízebb ismertetésére a függelékben térünk vissza.
- ⁶ A magyar devizaopciók piacáról jó áttekintést ad Csávás Csaba és Gereben Áron (2005) tanulmánya.
- ⁷ A forintárfolyamra vonatkozó várakozásokat a Reuters havi gyakorisággal közölt elemzői felmérése alapján számítottuk. A három hónapos időtávra vonatkozó árfolyam-várakozást a felmérés időpontját követő hónap végére és a folyó vagy a következő év végére várható árfolyamok mediánjainak interpolációjából számítottuk.
- ⁸ Ha önbizalmunk akkora lenne, hogy a (3) egyenletbe bele tudnánk olvasni a való világ minden lényeges elemét, akkor gondolhatnánk itt azonosságra.
- ⁹ A molnár, a fia meg a számár
Egy apa fia meg számara társaságában vonult Keshan poros utcáin a rekkenő déli hőségben.
Az apa a számaron ült, a fiú pedig vezette a jószágot.
„Szegény gyermek! – vélekedett egy járókelő. – Rövid lábcskájá alig tud lépést tartani a számár gyors járásával. Hogyan is lehet valaki ilyen lusta, hogy tétlenül ül a számarán, és elnézi, hogy a kisgyerek agyonhajsolja magát.” Az apa megszívlelte a bíráló-

tot: a következő sarkon leszállt, és fiacskáját ültette fel a számárra.

De nem telt sok időbe, mikor egy újabb járókelő szólalt meg rosszállóan: „Micsoda arcátlanság! A kis csibész úgy trónol a számáron, mint valami király, szegény öreg apja meg loholhat mellette.” Ez meg a fiút szomorította el, és kérte apját, hogy üljön fel mögé a számárra.

„Ki látott már ilyet?! – hallatta ekkor zsémbelődő hangját egy asszony a fátyla alól. – Micsoda állatkínzás! Szegény párának leszakad a háta, a két semmirekellő meg úgy terpeszkedik rajta, mintha egy dívány volna az a szerencsétlen jószág!” Apa és fia a szidalom hallatán összenéztek, és szó nélkül mindketten leszálltak a számárról.

De csak néhány lépést tettek meg a számár mellett, egy idegen máris gúnyolódni kezdett rajtuk: „Hogy lehettek ennyire ostobák? Sétálni vizitek talán azt a számarat? Minek tartjátok, ha nem is dolgozik, hasznos se hajt nektek, és még arra se jó, hogy vigye valamelyikötöket?”

Az apa egy marék szalmát adott a számár szájába, másik kezét fia vállára tette, és így szólt: „Bárhogyan teszünk is, mindig akad valaki, akinek nem tetszik a dolog. Azt hiszem, legjobb lesz, ha eztán csakis a magunk feje után megyünk.”

Forrás: Nossrat Pesaschkian: A tudós meg a tevehajcsár. Keleti történetek nyugati lelki bajokra. Helikon Kiadó, 1991, 200. oldal

IRODALOM

ACEMOGLU, D. – K. ROGOFF – M. WOODFORD (szerk.) (2008): NBER Macroeconomic Annual, 2007, *University of Chicago Press*

ALVAREZ, F. – ATKESON, A. – KEHOE, P. (2007): If Exchange Rates Are Random Walks, Then Almost Everything We Say About Monetary Policy is Wrong, *American Economic Review, Papers and Proceedings, May*, 339–345. oldal

BARABÁS GY. (1996): Kamatparitás lebegő és csúszó leértékeléses árfolyamrendszerben, *Közgazdasági Szemle, 11. szám*, 972–994. oldal

CHINN, M. D. – MEREDITH, G. (2004): Monetary Policy and Long-Horizon Uncovered Interest Parity, *International Monetary Fund Staff Papers, Volume 51, 3. szám*, 409–30. oldal

COCHRANE, J. (2001): *Asset Pricing, Princeton University Press, Princeton, New Jersey*

CUMBY, R. E. – OBSTFELD, M. (1981): A Note on Exchange-Rate Expectations and Nominal Interest Differentials: A Test of the Fisher Hypothesis, *The Journal of Finance, 36(3, June)* 697–703. oldal

CSÁVÁS CS. – GERE BEN Á. (2005): Hagyományos és egzotikus opciók a magyar devizapiacra, *MNB Műhelytanulmányok*, 35.

ENGEL, C. (1996): The Forward Discount Anomaly and the Risk Premium: A Survey of Recent Evidence, *Journal of Empirical Finance, Volume 3 (2, June)*, 123–92. oldal

ENGEL, C. – MARK, N. C. – WEST, K. D. (2008): Exchange Rate Models Are Not as Bad as You Think, In: Acemoglu, D. – Rogoff, K. – Woodford, M. (szerk.), 381–441. oldal

FAMA, E. (1984): Forward and Spot Exchange Rates, *Journal of Monetary Economics, 14 (3, November)* 319–38. oldal

FROOT, A. K. – THALER, R. H. (1990): Anomalies: Foreign Exchange, *The Journal of Economic Perspective, Volume 4, 3. szám (Summer)*, 179–192. oldal

HIDI J. (2006): A magyar monetáris politikai reakciófüggvény becslése, *Közgazdasági Szemle, december*, 1178–1199. oldal

MC CALLUM, B. T. (1994): A Reconsideration of the Uncovered Interest Parity Relationship, *Journal of Monetary Economics* <http://ideas.repec.org/s/eee/moneco.html>, *Volume 33(1)*, 105–132. oldal

MOOSA, I. A. – BHATTI, R. H. (1997): International Parity Conditions, Theory, Econometric Testing and Empirical Evidence, *MacMillan Press Ltd, London*

OBSTFELD, M. – ROGOFF, K. (2003): Risk and Exchange Rates, Economic Policy in the International Economy: Essays in Honor of Assaf Razin, *Cambridge, MA, USA*

REZESSY A. (2005): A monetáris politika azonnali hatása az árfolyamra és egyéb eszközárakra, *MNB Műhelytanulmányok*, 38.

SARNO, L. (2005): Viewpoint: Towards a Solution to The Puzzles in Exchange Rate Economics: Where Do We Stand? *Canadian Journal of Economics*, (August) Volume 38, 3. szám, 673–708. oldal

SIEGEL, J. J. (1972): Risk, Interest, and Forward Exchange Rate, *Quarterly Journal of Economics*, május, 303–309. oldal

SCHEPP Z. (2003): Befektetői horizont és 'forwardrejtély', *Közgazdasági Szemle*, 12. szám, 939–963. oldal

VONNÁK B. (2006): A magyarországi monetáris transzmissziós mechanizmus fő jellemzői, *Közgazdasági Szemle*, december, 1155–1177. oldal

1. FÜGGELÉK

A KAMATPARITÁS EMPIRIKUS VIZSGÁLATÁRÓL

A kamatparitás az árfolyamelméletek egyik fontos építőeleme, könyvtárnyi irodalmáról jó áttekintést ad *Moosa – Bhatti* (1997). Mint látuk, a fedezetlen kamatparitás összefüggése

$$(F1.1) \quad 1+r_t = \frac{1+r_t^*}{z_t} E(z_{t+1})$$

Hasonló, de tartalmában más összefüggést kapunk, ha a fenti képletbe az $E(x_{t+1})$ várható árfolyam helyett a h_t határidős árfolyamot, vagyis azt az árfolyamot helyettesítjük be, amennyiért a $t+1$ időpontra egy eurót vehetünk a t -edik időpontban:

$$(F1.2) \quad 1+r_t = \frac{1+r_t^*}{z_t} h_t$$

Ez az összefüggés egy fedezeti ügyletet ír le, vagyis olyat, amelyben az árfolyamkockázat kiküszöbölésére egy határidős árfolyamügyletet használtunk. Ezzel az árfolyamkockázatot lefedtük, a képlet pedig a *fedezett kamatparitás* összefüggése.

A kamatparitás empirikus vizsgálatánál az első nehézséget az okozza, hogy az $E(x_{t+1})$ várható árfolyam nem megfigyelhető. Ezért szokás helyette az x_{t+1} ténylegesen megfigyelt értéket helyettesíteni (mintha tökéletes előrelátás jellemezné az árfolyam-várakozásokat). A statisztikai vizsgálathoz a fenti összefüggések logaritmusát véve lineáris összefüggéshez jutunk. Az $i_t = \log(1+r_t)$, $x_t = \log(z_t)$, $f_t = \log(h_t)$ jelöléseket alkalmazásával adódik a fenti két összefüggésből:

$$(F1.1)\text{-ből:} \quad i_t - i_t^* = x_{t+1} - x_t = \Delta x_{t+1}$$

$$(F1.2)\text{-ből:} \quad i_t - i_t^* = f_t - x_t$$

A fenti két összefüggés egybevetésével adódik a statisztikai vizsgálatoknál alkalmazott alábbi egyenlet:

$$(F1.3) \quad \Delta x_{t+1} = \alpha + \beta(f_t - x_t) + \varepsilon_{t+1}$$

Ennek becslésével eldönthetők olyan kérdések például, hogy lehet-e következtetni a várható árfolyamalakulásra a határidős felárból, vagyis hogy a határidős felár az árfolyamgyengülés tendenciáját jelzi-e.

Ha az árfolyam leértékelődése és a határidős felár között pozitív korreláció van, akkor az (F1.3) egyenletben a határidős felár együtthatója pozitív kell, hogy legyen ($\beta > 0$). Hasonló összefüggést vizsgált *Fama* (1984) és úgy találta, hogy az együttható általában negatív, vagyis a valóságban inkább felértékelődés, semmint leértékelődés társítható a határidős felárhoz. Ezt a jelenséget anomáliának nevezte (*forward premium anomaly*).

A Fama-regresszió negatív eredménye nagy érdeklődést vonzott. Az empirikus elemzéseket 1990-ben áttekintő *Froot – Thaler* (1990) 75 publikált becslési eredmény¹ alapján azt találta, hogy a β paraméterre adódó becslések átlaga 0,88. Ezek között előfordult ugyan néhány pozitív érték is, de egyetlen egyszer sem adódott β becslésére 1 vagy ennél nagyobb érték.

Az (F1.3) egyenletben a β koefficiensre adó-

dó közelítően mínusz egy értéket nem könnyű indokolni. Az arbitrázslehetőséget kiküszöbölő rugalmas piacot és tökéletes előrelátást feltételezve (ami esetünkben azt jelentené, hogy érvényesül az $E(x_{t+1}) = x_{t+1}$ összefüggés) ennek a paraméternek plusz egynek kellene lennie. A kérdés érthető módon foglalkozta a kutatókat és Sarno (2005) áttekintő írása számos régi és újabb indokot és megközelítést említ ezen anomália magyarázatára. Számos mentség hozható fel arra, hogy miért nem érvényesül a valóságban a fedezetlen kamatparitás. Ilyenek például: a kockázati prémium (az árfolyamkockázat a kockázatkerülő befektető hozamelvárásait megnövelik, de ez a tényező nem szerepel a fedezetlen kamatparitást leíró összefüggésben), az árfolyam-várakozások nem tökéletesen racionálisak, de okozhat ilyen eltérés az is,

hogy az árfolyamra nem csak a piac hat, annak szabad mozgását a monetáris politikai beavatkozások eltéríthetik (McCallum, 1994, Chinn – Meredith, 2004). A magyar szakirodalomban jó áttekintést ad a kérdéskörrel Barabás Gyula (1996) és Schepp Zoltán (2003) írása. Mindketten külön kiemelik a forint árfolyam-alakulásával kapcsolatos megfontolásokat, és Schepp Zoltán egy újfalta megközelítéssel általánosabb magyarázatot is ad a jelenségre.

Hosszabb távon azonban a makroökonómiai fundamentumok meghatározó erővel hatnak az árfolyam-alakulásra, és számos elemzés igazolja, hogy hosszabb távon a kamatparitással kapcsolatos paradoxon is megszűnik.

¹ Ezek közül számos becslést Hodrick (1987), Lewis (1995) és Engel (1996) áttekintései is tárgyaltak.

2. FÜGGELÉK KAMATPARITÁS, ÁRFOLYAM ÉS VARIANCIA

Írásunkban sokszor hivatkozunk Alvarez, F., Atkeson, A. és Kehoe, P. (2007) cikkére, de az általunk ebben az írásban használt levezetések nem azonosak az övéikkel. Érdekes ezért röviden vázolni az ő gondolatmenetüket, amely az eszközárzás általános megfontolásaiból, elméletéből indul ki. A levezetés háttérben álló fogyasztásalapú eszközárzás fogalmairól és összefüggésről kiváló olvasmány Cochrane (2001) könyve.

Az eszközárzásból ismert $P_t = E_t(m_{t+s} \cdot x_{t+s})$ alapösszefüggésből kiindulva, ahol x jelöli a jövőbeli pénzáramlást és m a sztochasztikus diszkontfaktort, definíció szerint kapjuk az alábbi összefüggést:

$$(F.2.1) \exp(-i_t) = E_t(m_{t+1})$$

A lognormális eloszlású véletlen változók várható értékét kifejező $\log E(x) = E \log x + \frac{1}{2} \text{var}(\log x)$ összefüggés felhasználásával kapjuk ebből,

hogy:

$$(F.2.2) \quad i_t = -E_t(\log m_{t+1}) - \frac{1}{2} \text{var}_t(\log m_{t+1})$$

A külföldi deviza bevezetése után Fernando Alvarez, Andrew Atkeson és Patrick J. Kehoe (2007) a kamatláb-különbszetre a következő kifejezést kapja:

$$(F.2.3a) \quad i_t - i_t^* = E_t(\log m_{t+1}^*) - \log m_{t+1} - p_t,$$

ahol

$$(F.2.3b) \quad p_t = \frac{1}{2} (\text{var}_t(\log m_{t+1}^*) - \text{var}_t(\log m_{t+1}))$$

Arbitrázsmentes teljes piacokra, illetve bizonyos megszorításokkal (lásd Alvarez, 2007, 342. oldal) nem teljes piacokra is fennáll az árfolyamok és sztochasztikus diszkontfaktorok közötti alábbi összefüggés:

$$(F.2.4) \quad m_{t+1}^* = m_{t+1} \frac{z_{t+1}}{z_t}.$$

Az (F.2.4) felhasználásával az (F.2.3a) formulába helyettesítve kapjuk, hogy

$$(F.2.5) \quad i_t - i_t^* = E_t(\log z_{t+1}) - \log z_t - p_t$$

E formula átrendezésével kifejezhető a külföldi devizába történő befektetése várható többlethozama, kockázati prémiuma:

$$(F.2.6) \quad p_t = i_t^* + E_t(\log z_{t+1}) - \log z_t - i_t$$

A p_t kockázati prémium tartalmáról képet

kaphatunk az (F.2.3b) és (F.2.4) összevetésével¹:

$$(F.2.7) \quad p_t = \frac{1}{2} \text{var} \left(\log \frac{z_{t+1}}{z_t} \right) + \text{cov} \left(\log m_{t+1}, \log \frac{z_{t+1}}{z_t} \right)$$

Eszerint a kockázati prémium szoros kapcsolatban van egyrészt az árfolyam-változás varianciájával, valamint az árfolyamváltozás és a hazai sztochasztikus diszkontfaktor kovarianciájával.

¹ $\text{var}(\log m_{t+1}^*) = \text{var}(\log m_{t+1}) + \text{var} \left(\log \frac{z_{t+1}}{z_t} \right) + 2 \cdot \text{cov} \left(\log m_{t+1}, \log \frac{z_{t+1}}{z_t} \right)$

3. FÜGGELÉK: OPCIÓK VOLATILITÁSA

A Black–Scholes-képlet alapján a devizaopciók értéke a következő formulával számítható ki vételi opcióra (c), illetve eladási opcióra (p):

$$c = S \exp(-r_f T) N(d_1) - X \exp(-r_d T) N(d_2)$$

$$p = X \exp(-r_d T) N(-d_2) - S \exp(-r_f T) N(-d_1)$$

ahol

$$d_1 = \frac{\ln(S/X) + (r_d - r_f + \sigma^2/2)T}{\sigma\sqrt{T}} \quad \text{és}$$

$$d_2 = d_1 - \sigma\sqrt{T}$$

A megszokott jelölések szerint S az azonnali árfolyam (amely megfelel a tanulmányban szereplő z_t -nek), X a kötési árfolyam, σ az árfolyamváltozás szórása, továbbá r_d és r_f a „hazai” és „külföldi” kockázatmentes kamatláb az opció T lejáratával megegyező lejáratra. A tanulmányunkban r_f -nek, azaz az eurókamatlábnak i_t^* , míg r_d -nek, azaz a forintkamatlábnak az i_t felel meg.

Az opció értékének egyik meghatározó paramétere az alaptermék volatilitása. Sok esetben, így a devizaopciók esetében is az opció árát nem pénzügyben, hanem volatilitásban jegyzik, azaz az opció kereskedőnek az alaptermék pillanatnyi árfolyama szerint kell a formulába

behelyettesítenie a jegyzett volatilitást, hogy az opciós díj fizetendő vagy kapott értékét kiszámítsa. Ennek előnye, hogy nem kell pillanatról pillanatra új opciós árat jegyezni az alaptermék árfolyamváltozása esetén.

Az opcióárazáshoz felhasznált volatilitás „előretekintő” volatilitás, azaz tükrözi a piaci szereplők várakozását az alaptermék-opció lejáratáig várt volatilitását illetően. Abban az esetben, ha az opciós díjat pénzügyben jegyzik, szokás implikált vagy visszaszámított volatilitásról beszélni. Ekkor rendelkezésünkre állnak vételi és eladási opciós díjak különböző kötési árfolyamra, és ezek ismeretében tudjuk numerikus úton meghatározni azt a σ paraméterértéket, amelyet a Black–Scholes-formulába helyettesítve a piaci opciós árral egyenlő értéket kapunk. Ez a számított érték a visszaszámított vagy az opció piaci ára által implikált volatilitás.

Bár ez a volatilitás „előretekintő” volatilitás, ennek alakulása nagymértékben tükrözi a pillanatnyi piaci hangulatot. Jellemző, hogy turbulens időszakban a kockázati felárakkal és a realizált volatilitásokkal együtt a visszaszámított volatilitások is megugranak. Amennyiben az elemző nemcsak arra a kötési árfolyamra számít volatilitást, amely az azonnali árhoz a leg-

közelebb esik (*at-the-money*), hanem attól távolabbi kötési árfolyamokra is (ha például $X < S$, akkor vételi opció esetén *in-the-money*, eladási opció esetén *out-of-the-money* pozícióról beszélünk), a volatilitás „mosolyához” jutunk. A „mosoly” kifejezés a visszaszámított volatilitások kötési árfolyam függvényében ábrázolt diagramjának tipikus formájából fakad: jellemző, hogy az *in-the-money* és *out-of-the-money* volatilitások magasabbak, mint az *at-the-money* kötési árhoz számolt értékek. Ennek oka, hogy míg a Black–Scholes-formula az alaptermék árfolyamváltozásának normális eloszlását feltételezi, a piaci szereplők jellemzően

nagyobb valószínűséget tulajdonítanak ettől eltérő, szélsőséges eseményeknek. A normalitás és a megfigyelt (illetve várt) vastagabb szélű eloszlás különbségét kompenzáló húzzák fel a volatilitás értékét a piaci szereplők a pillanatnyi árfolyamtól távolabb eső kötési árfolyamok esetében. A volatilitás mosolyából tehát következtetések vonhatók le a piaci szereplőknek az alaptermék eloszlására vonatkozó várakozásairól is.

A változók volatilitása és a gazdaság sérülékenységének értékelését jól áttekinthető elméleti keretbe foglalva tárgyalja Gray, Merton és Bodie (2007) tanulmánya.

Kovács György

A pénzügyi stabilitás és a bankrendszer, avagy a közvetítőrendszer egyensúlytalansága

Tanulmányom a magyar gazdaság pénzügyi egyensúlytalansági problémáinak egy sajátos szegmensével kíván foglalkozni, nevezetesen a tőkeközvetítésben kitüntetett szerepet játszó bankrendszer különös „egyensúlyi zavarával”, tőkeszerkezetében a külföld finanszírozó képességének történő egyre nagyobb kiszolgáltatottsága bemutatásával. Miközben évek óta vészhangok kondultak a működőtőke-beáramlás visszaesése és a külföldi tulajdonosi tőkejövödelem-kivonás növekvő mértéke nyomán, fontos problémaként értékeltük a lakosság növekvő eladósodottságával kapcsolatos árfolyamkockázatot és felhívtuk a figyelmet az állampapír-kibocsátás vonatkozásában is a külföld növekvő finanszírozó szerepére, mintha keveset beszéltünk volna egy legalább ennyire fontos kérdéstről. Nevezetesen arról, hogy a magyar bankrendszer egyre inkább támaszkodott külföldi finanszírozási forrásokra s így egyre nagyobb szerepet tölt be a tőkeszegény nemzetgazdaság külső forrásokkal történő ellátásában. Mindez különösen érdekessé válik, ha kiterjesztjük vizsgálatunkat arra is, hogy viszonylag csekély mértékű a bankrendszer nemzetgazdasági tőkeközvetítő szerepe nyugat-európai összehasonlításban, ugyanakkor viszonylag magas a bankpiac szereplőinek száma, s mindeközben kiemelkedően magas jövedelmezőséggel szembesülhetünk.

A BANKRENDSZER TŐKEKÖZVETÍTŐ SZEREPE, A NETTÓ POZÍCIÓK ALAKULÁSA

A bankrendszer nemzetgazdasági jelentőségének, a tőkeközvetítésben betöltött szerepének egyik legfontosabb jelzőszáma a bankrendszer összesített mérlegfőösszegének a GDP-hez viszonyított aránya. Gazdaságtörténeti okok következtében a nyugati civilizáció különböző területein természetesen eltérő mértékű jelentőséggel bír a bankrendszer, illetve a tőkepiac e tőkeközvetítő funkciót tekintve, így a kontinentális gyakorlatban sokkal inkább kitüntetett a bankrendszer szerepe, mint az Egyesült Amerikai Államok gyakorlatában (Marján, 2003, 801. oldal). Természetesen a kelet-közép-európai átalakuló gazdaságokban a pénz- és tőkepiaci intézményrendszer évtizedes (évszázados) lemaradása miatt a tőkeközvetítő szerep sokkal kisebb mértékével kell szembesülnünk mind a bankrendszer, mind a tőkepiac tekintetében, de ezen országokban e korlátozott mértékű szerepvállalásban még inkább érvényesül a bankrendszer dominanciája, ami a gazdaság fejlettségi szintjét tekintve szükségszerűnek tekinthető (Pálosi – Németh, 2004). (Lásd 1. táblázat)

Az ezredfordulót követően a bankrendszer tőkeközvetítésben betöltött szerepe jelentős növekedést mutat, de ez természetesen még mindig

A BANKRENDSZER ÉS A TŐKEPIAC TŐKEKÖZVETÍTŐ SZEREPÉNEK MÉRTÉKE, 2000
(%)

Mutató	Amerikai Egyesült Államok	Euróövezet	Magyarország
Bankrendszer mérlegfőösszege/GDP	100	181	63
Kibocsátott hitelpapírok/GDP	149	90	2
Tőkepiaci kapitalizáció/GDP	149	84	25

Forrás: Marján (2003) 801. oldal és PSZÁF (2008d) alapján saját szerkesztés

jelentős mértékben elmarad a nyugat-európai mértéktől, bár továbbra is a tőkeközvetítés első számú szereplőjének tekinthető. (A bankrendszer fogalmába – a jogszabályi értelmezésen túlmenően – beleértjük a szakosított hitelintézetek és a szövetkezeti hitelintézetek körét is.) (Lásd 2. táblázat)

A bankrendszer négy alapvető gazdasági szegmens közötti tőkeközvetítő szerepének elemzését megelőzően érdemes vizsgálat tárgyává tennünk, hogy a vállalati szektor, a háztartások, az államháztartás, illetve a külföld finanszírozási képessége, valamint igénye hogyan alakult az ezredfordulótól kezdődően.

Mint az 1. ábrából látható, a 2003. év első felének sajátos szituációját – a vállalati szektor nettó hitelfelvételi és a háztartások nettó finanszírozói szerepvállalásának minimumpontját – követően a háztartások 2005 közepéig stabilizálódó megtakarítási képessége és a vállalatok nagyobb mértékben növekvő finanszírozási igénye közötti eltérés a 2004. évben jelentősebb külföldi forrásbevonást tett szükségessé. 2005 végétől a háztartások esetében ismét a nettó megtakarítási képesség visszaesésével kell szembeeselnünk, amely 2008 közepén újból a nulla

közeli érték irányába tart. Az államháztartás vonatkozásában a 2002. év során, illetve a 2005. év közepétől a 2006. év végéig tartó időszakban figyelhető meg a finanszírozási szükséglet jelentős növekedése. Az első időszakban a vállalati finanszírozás kiszorítása és a külföldi finanszírozási igény jelentős növekedése, a második időszakban a külföldi finanszírozási igény magas szinten tartása és a vállalati finanszírozási szükséglet csökkenése mellett. 2007-től az államháztartás folyó finanszírozási igényének csökkenése nem eredményezte a külföld finanszírozási szerepének jelentős és tartós csökkenését, hiszen egyidejűleg a vállalati szféra finanszírozási igényének kisebb növekedésével és a háztartások finanszírozási képességének radikális csökkenésével kellett szembenézni.

Az egyes nemzetgazdasági szegmensek finanszírozó képességének változása a bankrendszer GDP-hez viszonyított növekvő mértékű szerepvállalásának tükrében érdemes figyelmet szentelnünk annak, hogyan változott az elmúlt évek során a bankrendszer – illetve a statisztikai számbavétel pontos terminológiai rendszerében a szövetkezeti hitelintézetek és a szakosított hitelintézetek körét is magában foglaló egyéb mo-

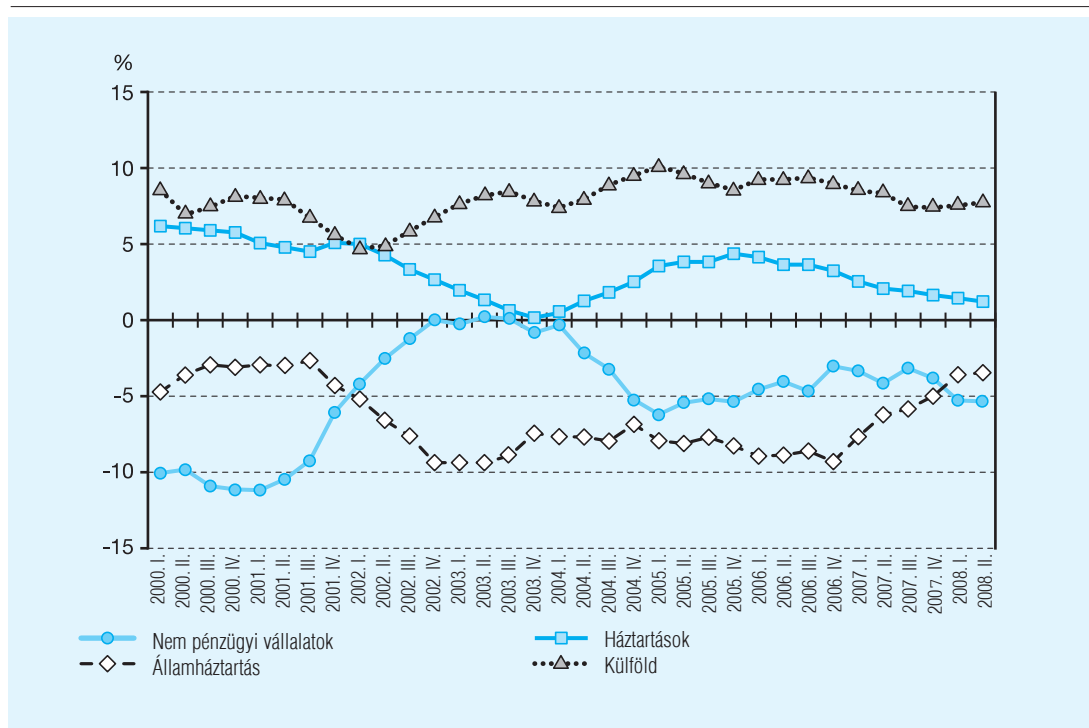
A BANKRENDSZER TŐKEKÖZVETÍTŐ SZEREPÉNEK MÉRTÉKE, 2001–2007
(%)

Év	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Mérlegfőösszeg/GDP	66	68	76	81	90	99	107

Forrás: PSZÁF (2008a) 21. oldal alapján saját szerkesztés

1. ábra

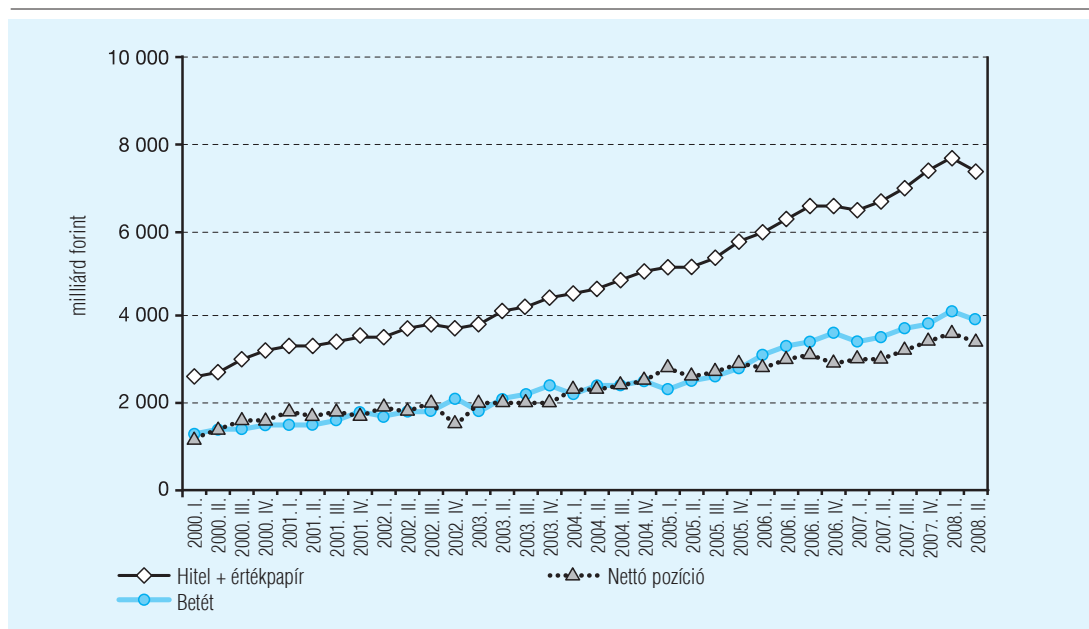
A FŐ SZEKTOROK NETTÓ FINANSZÍROZÁSI KÉPESSÉGE A GDP SZÁZALÉKÁBAN (utolsó négy negyedév egyenlege/utolsó négy negyedév GDP-je)



Forrás: MNB (2008a) 1. oldal

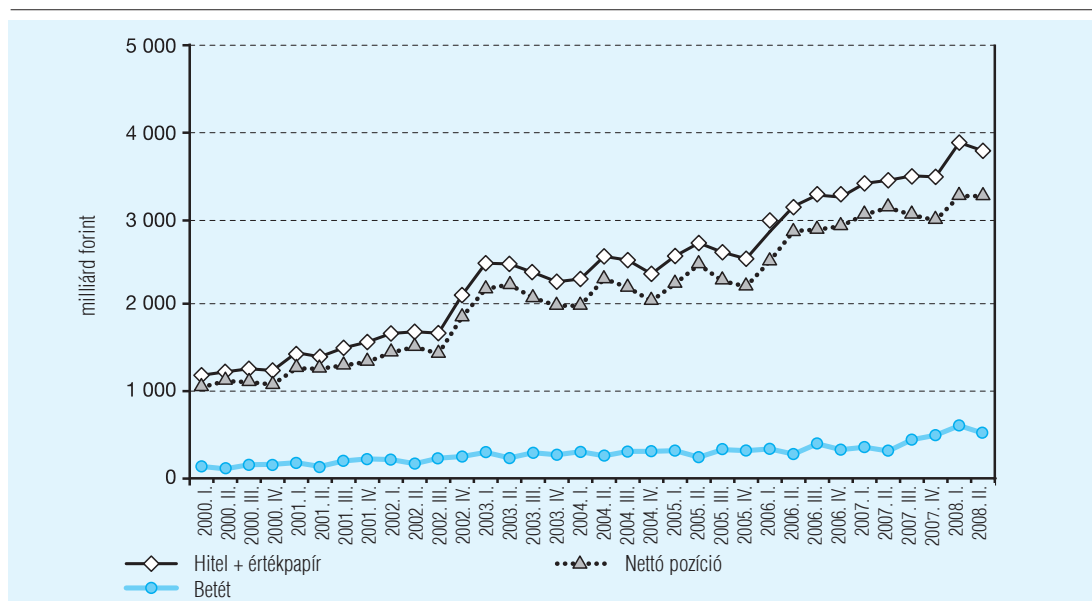
2. ábra

A VÁLLALATOK NETTÓ POZÍCIÓJÁNAK ALAKULÁSA, 2000–2008



Forrás: MNB (2008b) alapján saját szerkesztés

AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS NETTÓ POZÍCIÓJÁNAK ALAKULÁSA, 2000–2008



Forrás: MNB (2008b) alapján saját szerkesztés

netáris intézmények – tőkeközvetítő szerepe a különböző makrogazdasági szereplők relációjában (MNB, 2008b). (Lásd 2. ábra)

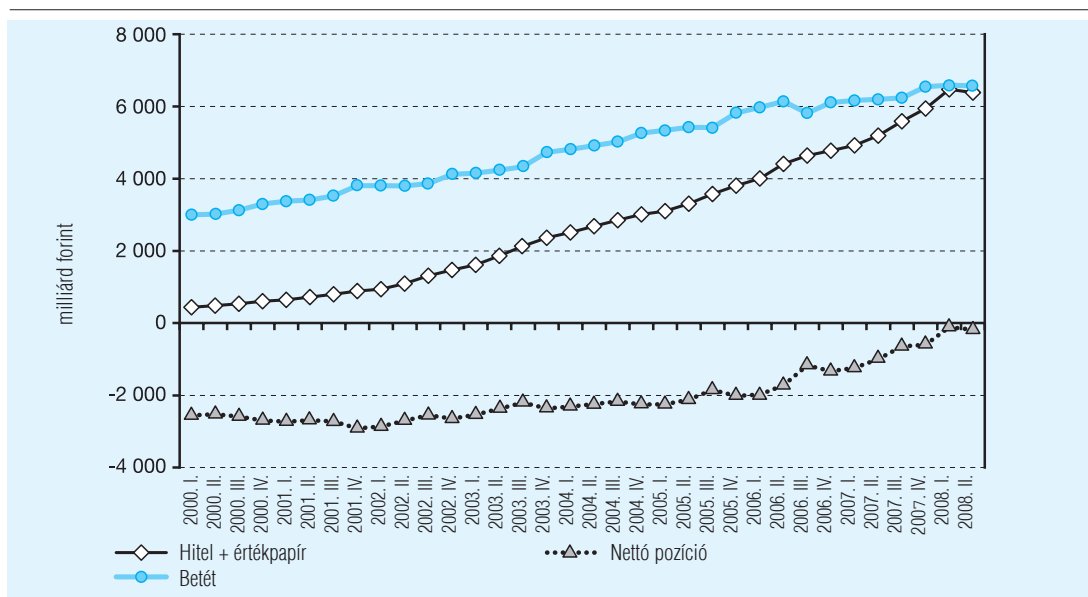
A bankrendszer vállalatok irányába eszközölt kihelyezéseit és a vállalati szféra megtakarításait tekintve megállapíthatjuk, hogy a betétállomány folyamatos és a hitelállomány szintén folyamatos növekedése mellett a finanszírozási szükséglet növekedésével szembesülhetünk. Mindezt többé-kevésbé kiegyensúlyozott, a bankrendszer növekvő szerepvállalásával szinkronban lévő növekedésként értékelhetjük, kisebb megtorpanásokkal 2002–2003 fordulóján, illetve 2005 közepén.

Az államháztartás betétállományának tulajdonképpen stagnálása, illetve visszaesésekkel tarkított lassú növekedése mellett a bankrendszerrel szembeni nettó eladósodottságát egyértelműen a bruttó adósságának, a bankrendszer portfóliójában lévő állampapír-állománynak a növekedése határozza meg. (Lásd 3. ábra) A 2002–2003 fordulóján bekövetkezett radikális mértékű emelkedéshez hasonlóan 2006-ban volt megfigyelhető jelentős növekedés, illetve 2008-

ban szembesülhetünk egy újabb növekedéssel. Az utóbbi két esetben viszont – szemben a 2002–2003. évi változással – az 1. ábra tükrében nem következett be az államháztartás teljes finanszírozási szükségletének ilyen mértékű növekedése, ami azt jelzi, hogy ezen időszakokban a magyar bankrendszer – az egyéb szereplők (külföldi és hazai intézményi befektetők) finanszírozási hajlandóságának csökkenése folytán – növekvő részarányban játszott szerepet az államháztartás kötvényalapú finanszírozásában.

A háztartások növekvő banki hitelfelvétele betételhelyezésük kisebb mértékű növekedésével járt együtt a 2002. évtől kezdődően, ennek következtében a bankrendszer növekvő mértékű aktivitásával párhuzamosan a háztartások – és a háztartásokat segítő nonprofit intézmények –, (mint a bankrendszer „klasszikus” finanszírozó szektora) abszolút értékben is csökkenő nettó pozíciójával kellett szembesülni. (Lásd 4. ábra) Ez 2008-ban már a nulla közeli értékhez közelít, tehát gyakorlatilag a háztartási szektor eladósodása olyan szintet ért el, ami e szektor finanszírozó képességének nem csu-

A HÁZTARTÁSOK NETTÓ POZÍCIÓJÁNAK ALAKULÁSA, 2000–2008



Forrás: MNB (2008b) alapján saját szerkesztés

pán folyó, hanem már állományi értelemben is a megszűnését jelenti. Mindez a pótlólagos forrásbevonás más útjának kereséséhez vezetett: a növekvő mértékű külföldi finanszírozáshoz.

Mint az 5. ábrából látható, a külfölddel szembeni nettó pozíció alakulását alapvetően a tartozásállomány alakulása befolyásolta az elmúlt évek során, s különösen jelentős mértékű eladósodás következett be 2007-ben és 2008 első két negyedévében. A külfölddel szembeni tartozásállomány 2007-ben több mint 1500, 2008 első félévében közel 1000 milliárd forinttal növekedett, a nettó eladósodottság pedig majdnem 1000, illetve több mint 600 milliárd forinttal.

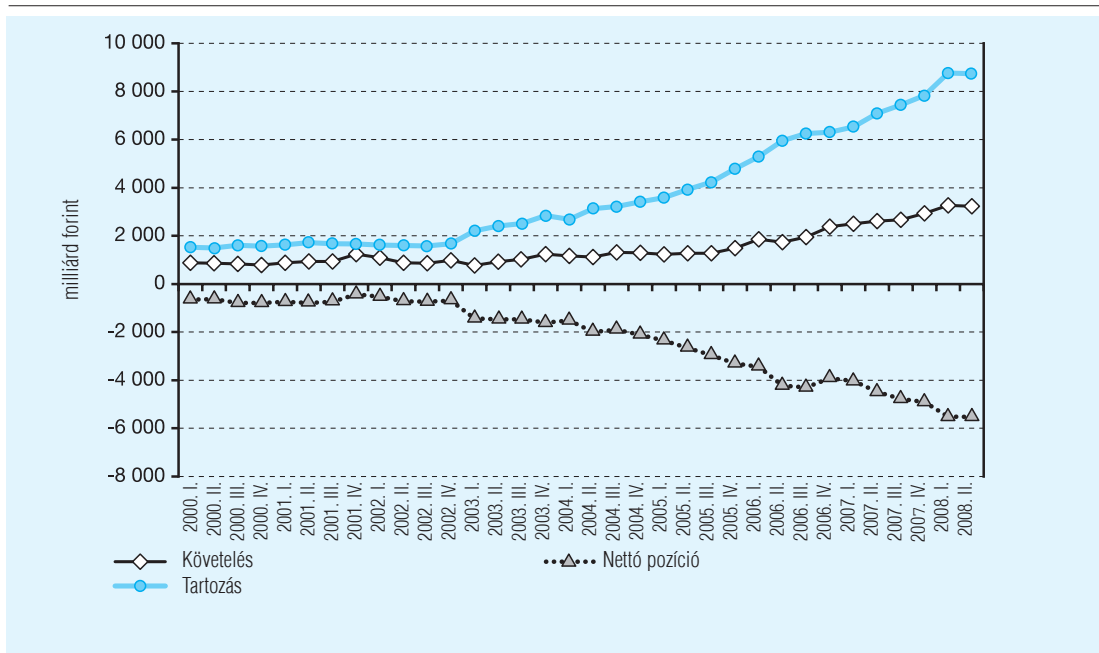
Mindezek alapján a bankrendszer elmúlt több mint 8 éves tőkeközvetítő szerepét illetően az alábbi két fő tendencia figyelhető meg. A nettó hitelfelvevők oldalán a vállalati szféra és az államháztartás „vetélkedése” a 2002/2003 és a 2006. évi „összeütöközésekkel”, a nettó hitelezők oldalán pedig a háztartások finanszírozó szerepének szinte tökéletes kiváltása külföldi forrásbevonással (természetesen a kiváltás mellett külföldi forrásokkal finanszírozva az

előbb említett két szektor nettó hitelállományának növekedését is). (Lásd 6. ábra)

A KÜLFÖLDI FORRÁSBEVONÁS ALAKULÁSA 2000–2008 KÖZÖTT

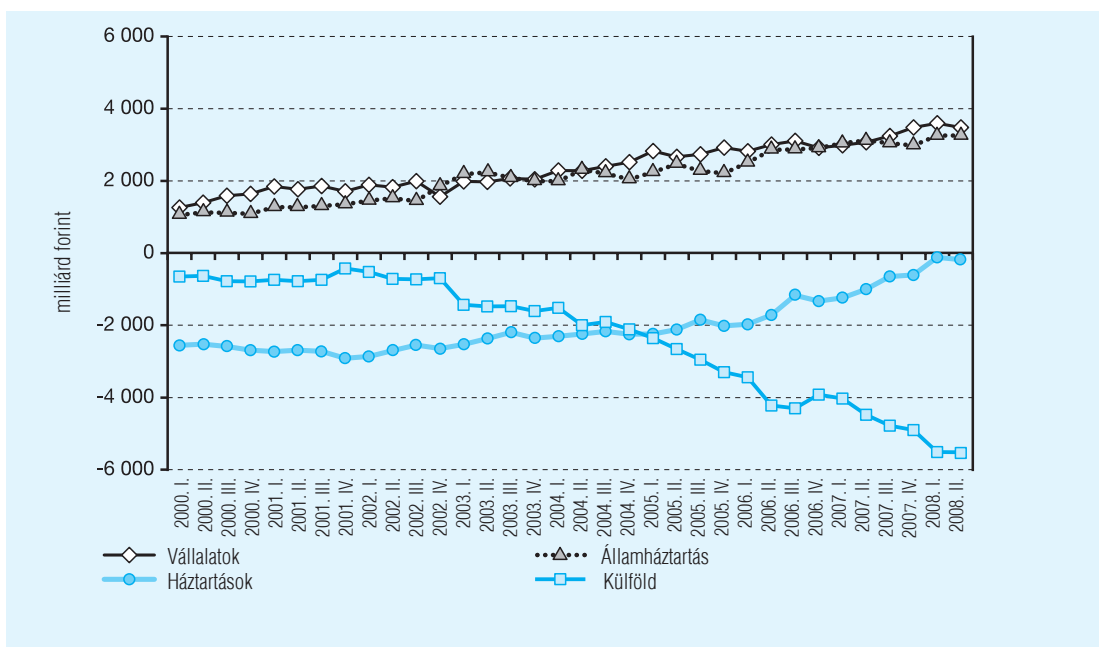
A tőkeszegény gazdaságokban – különösen egy gazdasági rendszerváltozás időszakában – a kitüntetett szerepet játszó külföldi tőkebevonás szerkezetének különös figyelmet érdemes szentelni. A gazdaság hosszú távú fejlődése s a pénzügyi egyensúly fenntartása szempontjából egyaránt fontos, hogy a forrásbevonás mind meghatározóbb mértékben a közvetlen tőkebefektetésekben valósuljon meg. Ezen típusú forrásbevonás ugyanis nem jár az adósságtípusú finanszírozás esetén jelentkező folyamatos jövedelem- (kamat-) kivonással, s a tőkeforrás – legalábbis a részesedésnél, a tulajdonosi hitel esetében ez nem feltétlenül igaz – kivonására sem kell rövid távon számítani. Ugyanakkor természetesen a befektetések közép-/hosszú távon jövedelemkivonással is járnak, s kérdéses

A KÜLFÖLD NETTÓ POZÍCIÓJÁNAK ALAKULÁSA, 2000–2008



Forrás: MNB (2008b) alapján saját szerkesztés

A NETTÓ POZÍCIÓK ALAKULÁSA, 2000–2008



Forrás: MNB (2008b) alapján saját szerkesztés

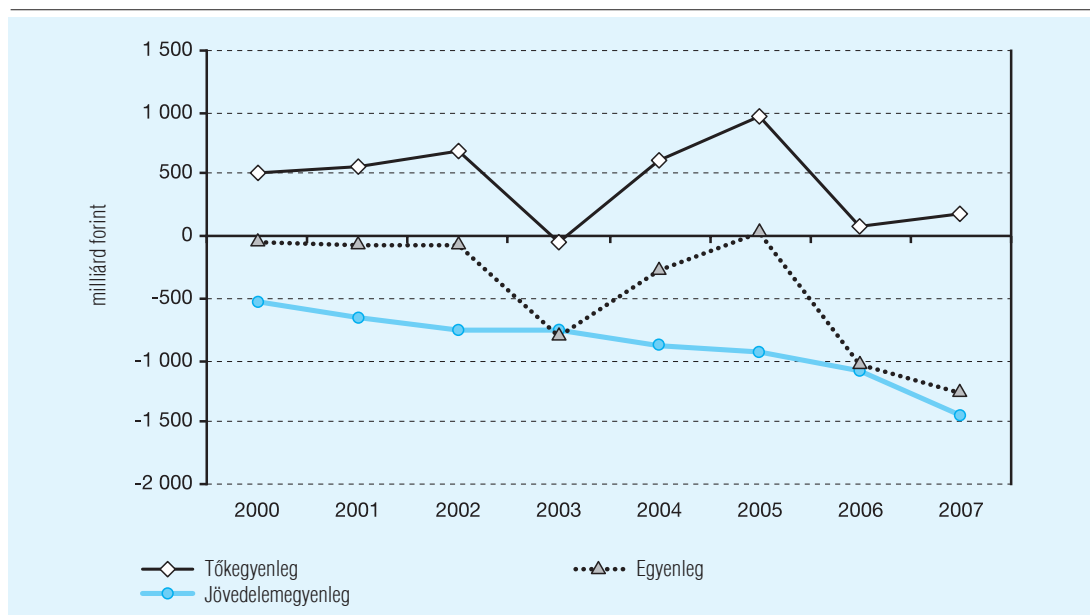
az, hogy a jövedelmek újrabefektetése és a pótlólagos részesedésszerzések értéke hogyan viszonyul e jövedelemkiáramláshoz. Ráadásul a gazdasági átalakulás nyomán a kelet-közép-európai országok, így Magyarország esetében is megfigyelhető a tőkebefektetések vonatkozásában az ellenirányú mozgás is az ezredfordulót követően, vagyis a tőkeexport jelenségével is kell számolnunk, mint a belföldön rendelkezésre álló tőkeállományt csökkentő tényezővel – természetesen ez esetben is számolva a később bekövetkező jövedelemáramlással. Ennek megfelelően vizsgálat tárgyává tettük a közvetlen tőkebefektetések – mind az import, mind az export – tőkeegyenlegének, illetve jövedelemegyenlegének alakulását az ezredfordulót követően, a tulajdonosi hitel formájában megjelenő tőkeáramlást kiszűrve, csak a klasszikus tulajdonosi tőkeáramlásra koncentrálnak (MNB, 2006a; MNB, 2006b; MNB, 2007a; MNB, 2008c; MNB, 2008d).

A 7. ábra megmutatja, hogy az ezredfordulót követően a *jövedelemáramlás egyenlege folyamatosan növekvő mértékű passzívumot eredményezett* a fizetési mérlegben, a 2000. évi közel 540 milliárd forinttal szemben 2007-ben már mintegy 1450 milliárd forintot jelentve. Mindközben a tőkeegyenleg aktívumának lassú növekedése ezt nem volt képes ellensúlyozni. A 2003. évben bekövetkezett radikális tőkeegyenleg-passzívum a magyarországi tőkebefektetések előző évihez képest mintegy 40 százalékra történt visszaesésével s ugyanakkor a tőkeexport hétszeresére növekedésével magyarázható. A 2005. évben fordult a tőke- és jövedelemegyenleg együttes értéke minimális mértékben pozitív értéktartományba – egyszeri privatizációs bevételek realizálásából eredően –, ezt követően 2006-ban és 2007-ben radikális visszaesés következett be a tőkebeáramlásban. Mindennek köszönhetően az utóbbi két évben a tőke- és jövedelemáramlás együttes egyenlege minden korábbit felülmúló – 1026, illetve 1257 milliárd forint – passzívumot eredményezett.

A közvetlen tőkebefektetésekkel kapcsolatos tőke- és jövedelemáramlások tehát az ezredfordulót követően nem biztosították a külkereskedelmi mérleg passzívumából eredő egyensúlyi problémák kezelését, sőt *a fizetési mérleggel kapcsolatos egyensúlyi problémák fokozása irányába hatottak*. Ennek megfelelően természetesen egyéb külföldi tőkeforrások növekvő mértékű igénybevételére rendezkedett be a magyar gazdaság. Így a közvetlen tőkebefektetésekhez kapcsolódó tulajdonosi hitelek (beleértve mind a kölcsön jellegű, mind az áruhitel formájában jelentkező tételeket), a portfólióbefektetések formájában megjelenő, értékpapír-kibocsátásból származó tőkeforrások, a külföldi bankrendszerrel felvett hitelek, illetve elfogadott betétek, valamint az áruhitelek jelentették a pótlólagos forrásbevonás lehetőségét. A következőkben a fizetésimérleg-statisztikákban megjelenő bontásban, az egyéb szektorok és az egyéb monetáris intézmények – tulajdonképpen a vállalati szektor és a hitelintézeti rendszer – megoszlásban vizsgáljuk a pótlólagos tőkebevonás fenti formáinak szerepét a magyar gazdaság tőkeellátásában. Tekintettel arra, hogy a nemzetgazdaság tőkeellátása szempontjából a fenti formában megjelenő tőkeáramlás ellentétes irányban, tőkekihelyezés formájában is megjelenik, értelemszerűen a nettó tőkeáramlások vizsgálatával kaphatunk választ arra a kérdésre, hogy az egyes tőketípusok milyen mértékben járultak hozzá a magyar gazdaság finanszírozásához. Az adatok állományi szemléletben mutatják az egyes forrástípusok vonatkozásában a külfölddel szembeni követeléseket (K), tartozásokat (T) és ezek egyenlegeként a nettó pozíciókat ($N=T-K$), 2000–2005-ig terjedő időszakra nézve az év végi értékeket, 2006-tól kezdődően a 2008. év közepéig pedig a negyedévi állományokat.

A tulajdonosi hitelek állományát tekintve 2000–2005 között egy lassúbb, majd 2006-tól – egy időközbeni stagnálással járó – gyorsabb mértékű tartozásnövekedést tapasztalhattunk,

A KÖZVETLEN TŐKEBEFEKTETÉSEK ALAKULÁSA, 2000–2007



Forrás: MNB, 2006a; MNB, 2006b; MNB, 2007a; MNB, 2008c; MNB, 2008d alapján saját szerkesztés

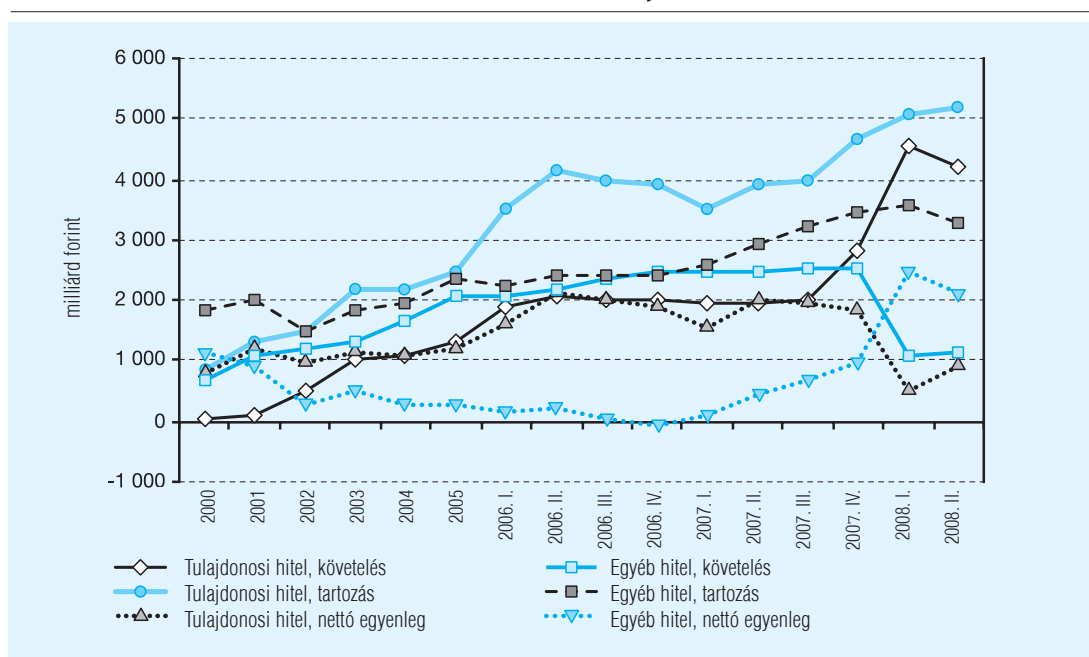
ellensúlyozandó a jelentős mértékű közvetlen tulajdonosi tőke kivonást. Ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet ezen tőkeátcsoportosításban rejlő veszélyekre: egyrészt a tőke kivonás lehetősége sokkal gyorsabb, mint a klasszikus tulajdonosi tőke esetében, másrészt a kamatfizetés adózás előtti folyamatos jövedelemkiáramlást jelent. Ráadásul 2006 közepétől ezen forrástípus esetében is megfigyelhető a magyar vállalatok külföldi anya- és leányvállalatokkal szembeni követelésállományának növekedése, aminek eredményeként az elmúlt két évben tulajdonképpen a nettó tartozásállomány változatlanosságával szembesülhetünk.

A vállalati szektor egyéb hitelforrásait tekintve a 8. ábra alapján látható, hogy az elmúlt évek során a külfölddel szembeni pozícióit illetően a forrásbevonás lassú növekedése, majd stagnálása mellett a követelésállomány jelentős mértékű felfutásával a nettó finanszírozási potenciál szempontjából egyre kevésbé játszott szerepet. A tartozásállomány s ennek nyomán a nettó tartozás ismételt növekedése 2007-ben fi-

gyelhető meg, de mindezen folyamatok eredményeként a nettó tartozásállomány értéke így is körülbelül a 2000. évi értéket mutatta 2007 végén. (Az egyéb hitel kategóriájába soroljuk a külföldi bankrendszerrel szembeni, hitelekkel és betétekből eredő tartozás, illetve követelés jellegű pozíciókat, illetve a kereskedelmi hitelekkel eredő követeléseket és tartozásokat.) A 2008. évben mutatkozó jelentős állományváltozások – a tulajdonosi jellegű követelések növekedése s az egyéb jellegű követelések csökkenése – nem tényleges tranzakciókban megnyilvánuló állományváltozást jelentenek, hanem átsorolódást, a két tétel együttes értéke tulajdonképpen változatlan.

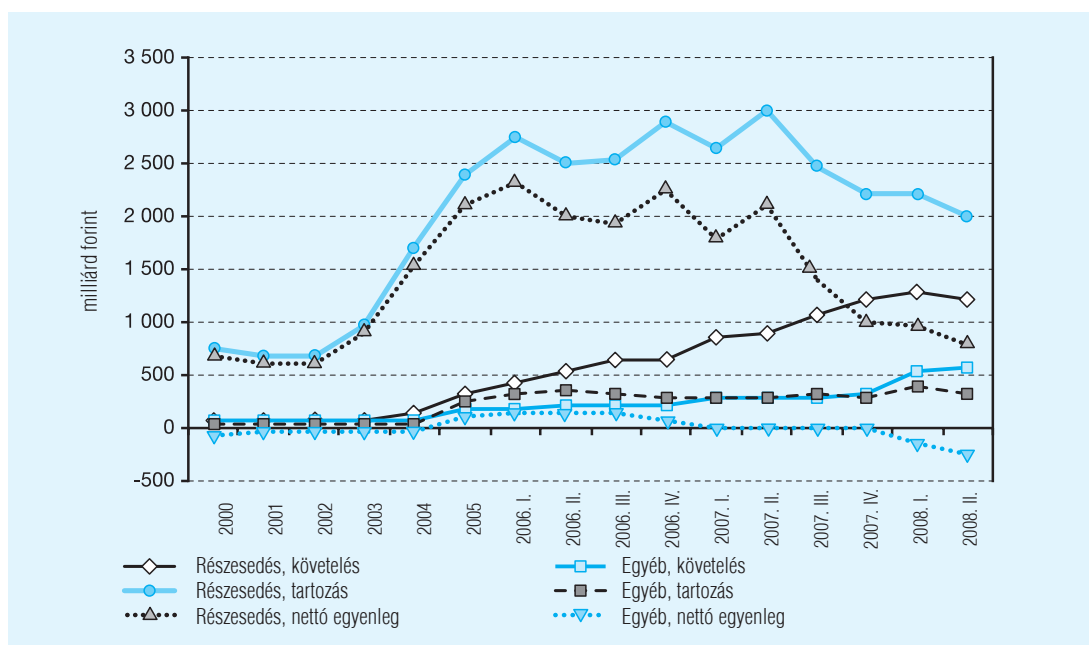
A portfólióbefektetéseknél a részesedéstípusú befektetések játszanak meghatározó szerepet, az egyéb jellegű befektetések (kötvények, pénzügyi eszközök és pénzügyi derivatívák) elhanyagolható jelentőséggel bírnak, sőt egyes időszakokban kihelyezési többletként jelentkeznek. (Lásd 9. ábra) A részesedéstípusú befektetések esetében a nettó tőkeállomány érté-

AZ EGYÉB SZEKTOR HITELEI, 2000–2008



Forrás: MNB, 2006a; MNB, 2006b; MNB, 2007a; MNB, 2008c; MNB, 2008d alapján saját szerkesztés

AZ EGYÉB SZEKTOR PORTFÓLIÓBEFEKTETÉSEI, 2000–2008



Forrás: MNB, 2006a; MNB, 2006b; MNB, 2007a; MNB, 2008c; MNB, 2008d alapján saját szerkesztés

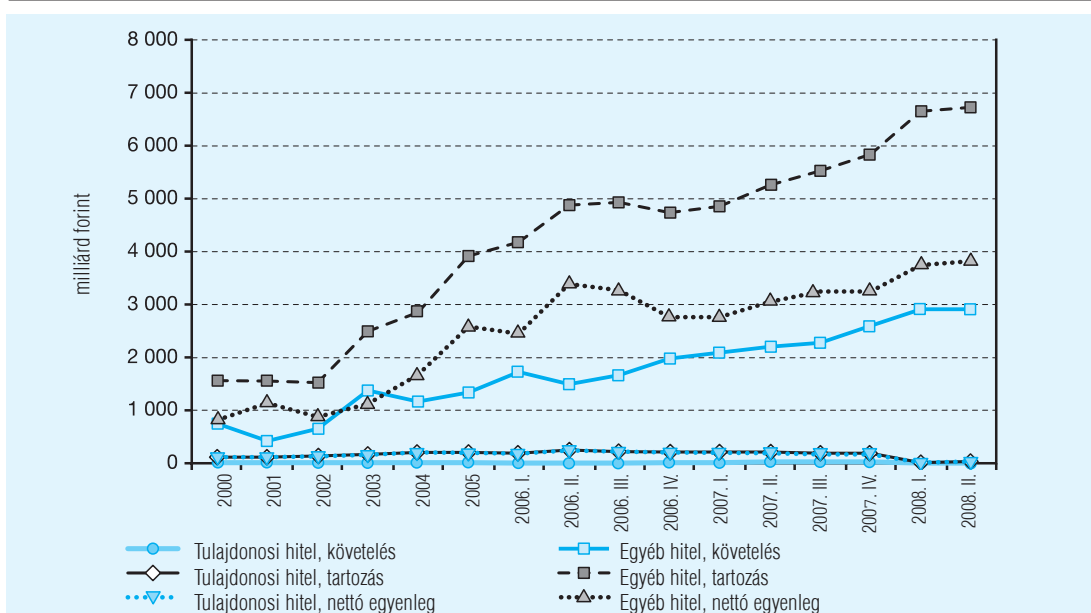
két tulajdonképpen a tartozásállomány alakulása határozza meg, a követelésállomány 2006-tól megfigyelhető növekedése mögött nem tényleges tranzakciókban jelentkező kihelyezéstöbbletről, hanem átértékelődési (devizaárfolyam és piaci árfolyam) hatásról beszélhetünk. A tartozásállomány 2000–2006 közötti felfutása körülbelül 50–50 százalékból magyarázható tényleges tranzakciókban megnyilvánuló tőkebeáramlással, illetve átértékelődési többlettel. A 2007. évi folyamatok viszont jelentős mértékben tényleges tranzakciókkal magyarázhatók, ugyanis ezen évben mintegy 900 milliárd forintos tényleges tőkekiáramlással voltunk kénytelenek szembesülni a magyar tőkepiacon. Arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy a részesedés jellegű portfólióbefektetéseknél az értéktözsde történő értékesítés révén a gyors tőke kivonás lehetősége bármikor fennáll, ami a nemzetgazdaság pénzügyi egyensúlyának radikális megrendülésekor könnyen bekövetkezhet, s mint az elmúlt negyedévek állományi adataiból látható, igen jelentős ingadozások is tapasztalhatók. A

vállalati szektor hitel- és értékpapírforrásai alapján történő nettó tőkebevonási lehetőségek fent bemutatott tendenciáinak tükrében figyelemünket határozottan az egyéb monetáris intézmények – tulajdonképpen a bankrendszer – forrásbevonási képességére kell irányítanunk.

A hitelintézeti rendszer külfölddel szembeni hitelforrásai szempontjából a tulajdonosi hitelek – a vállalati szférától eltérően – elhanyagolható jelentőséggel bírnak, ellenben meghatározó a külföldi bankrendszerrel történő forrásbevonás (hitelfelvétel és betételhelyezés) alakulása, ami 2003-tól mutat radikális mértékű bővülést, így értéke a 2002. év végi 1528 milliárd forintos értékről a 2008. év közepére 6732 milliárd forintra növekedett. (Lásd 10. ábra) Ugyanakkor 2006 közepétől a magyar bankrendszer külföldi kihelyezésállományának növekedése miatt a nettó tartozásállomány az elmúlt két évben kisebb hullámmal 3388 milliárd forintról 3824 milliárd forintra növekedett. Ezen belül viszont a 2008. év folyamán közel 600 milliárd forintos bővülés következett be.

10. ábra

EGYÉB MONETÁRIS INTÉZMÉNYEK HITELEI, 2000–2008



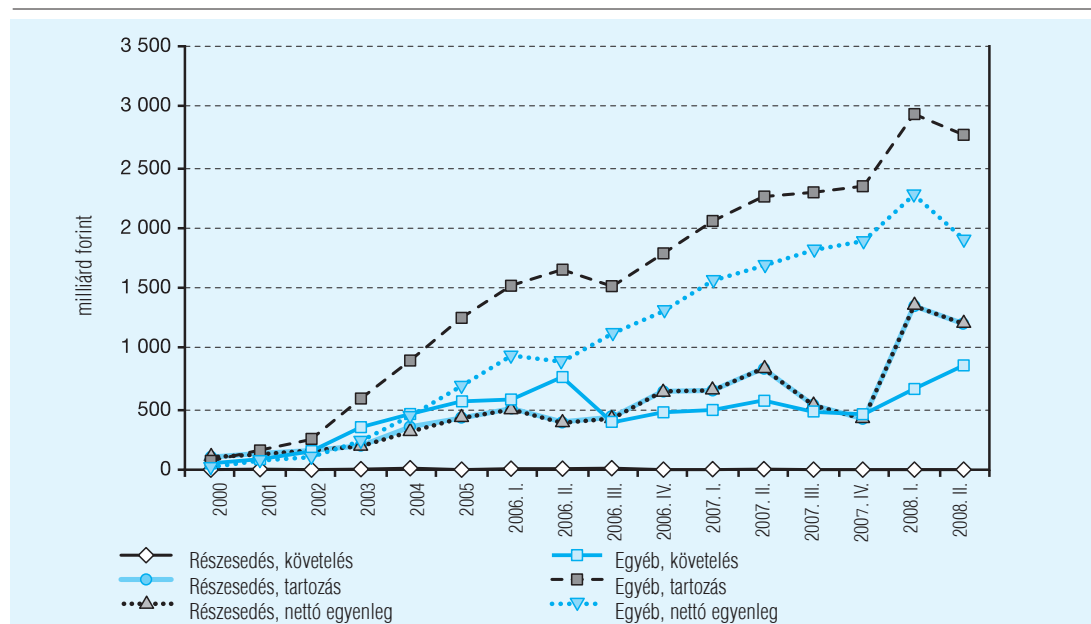
Forrás: MNB, 2006a; MNB, 2006b; MNB, 2007a; MNB, 2008c; MNB, 2008d alapján saját szerkesztés

A bankrendszer portfólióbefektetések formájában jelentkező tőkeáramlása tekintetében az elmúlt több mint 8 év tükrében egy jelentős mértékű nettó forrásbevonási többletről beszélhetünk. (Lásd 11. ábra) A részesedés jellegű értékpapírok szerepe nem meghatározó jelentőségű, a 2008. évi jelentős mértékű állománynövekedés mögött elhanyagolható tranzakciós mozgás jelenik csak meg (75, illetve 51 milliárd forint az egyes negyedévekben), alapvetően átértékelődési hatásnak tudható be. Ezzel szemben meghatározó jelentőségű a nem részesedés jellegű portfólióbefektetésekben jelentkező tartozásállomány-növekedés 2003-tól kezdődően. Különösen jelentős az *elmúlt másfél évben* – a hitel jellegű források lassuló mértékű tőkebeáramlást biztosító szerepét ellensúlyozandó, sőt túlhaladó – *mind a bruttó, mind a nettó tartozásállomány-növekedés közel 1000, illetve 900 milliárd forintos értéke*, hiszen az utolsó negyedév állománycsökkenése mögött is tranzakciós többlet jelenik meg (egy jelentős átértékelődési hatás mellett).

A jelentősebb nagyságrendet képviselő tőkeforrások nettó egyenlegeinek alakulását vizsgálva megállapítható, hogy a *hitelintézeti rendszer pótlólagos forrásbevonásának* kitüntetett szerep jutott az elmúlt években. (Lásd 12. ábra) A fentiek tükrében a nem részesedés jellegű portfólióbefektetések és a külföldi bankrendszerrel történt hitelfelvétel, illetve betételfogadás állománynövekedése *határozza meg* egyre inkább a külföldi forrásbevonásra szoruló *nemzetgazdaság pénzügyi egyensúlyát*. Ugyanakkor fontos felhívunk a figyelmet az utóbbi évek tendenciáira, a külföldi bankrendszer magyar bankrendszerrel finanszírozó szerepének átrendeződésére. Egyrészt a hitel- és betétállományon belül a hitelállomány részesedésének csökkenése s az elhelyezett betétek növekvő részaránya figyelhető meg, ami növekvő likviditási kockázatot jelent a magyar bankrendszer szempontjából. Másrészt a kibocsátott banki értékpapírok külföldi elhelyezése játszik fontos szerepet, ami a hitelezők kisebb likviditási kockázatvállalási hajlandóságára utal (a másodlagos piaci értéke-

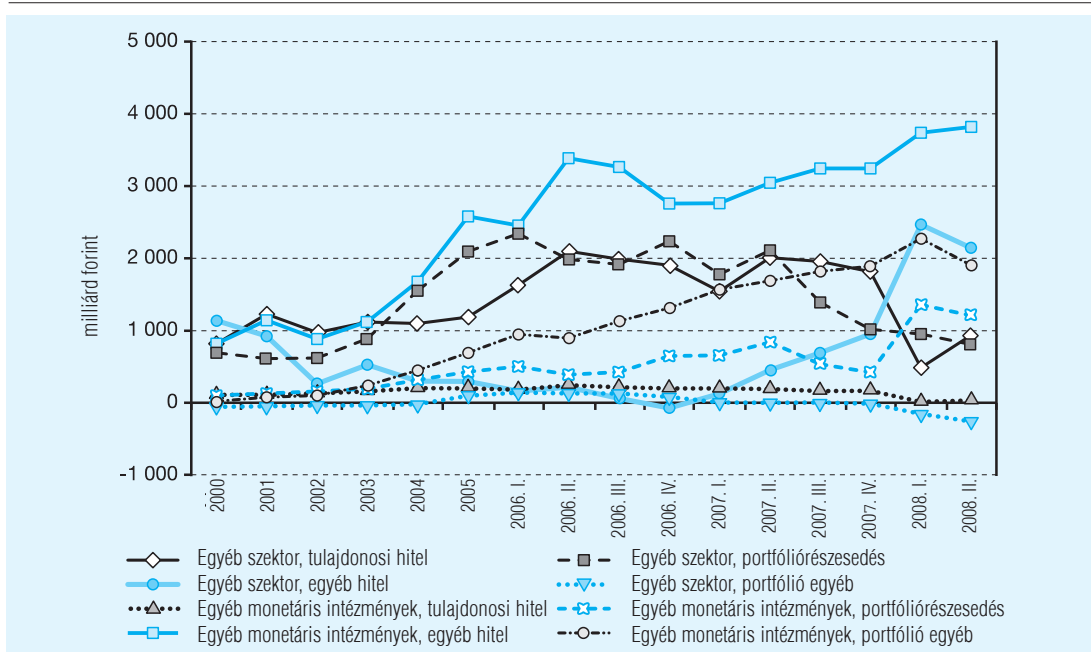
11. ábra

EGYÉB MONETÁRIS INTÉZMÉNYEK PORTFÓLIÓBEFEKTETÉSEI, 2000–2008



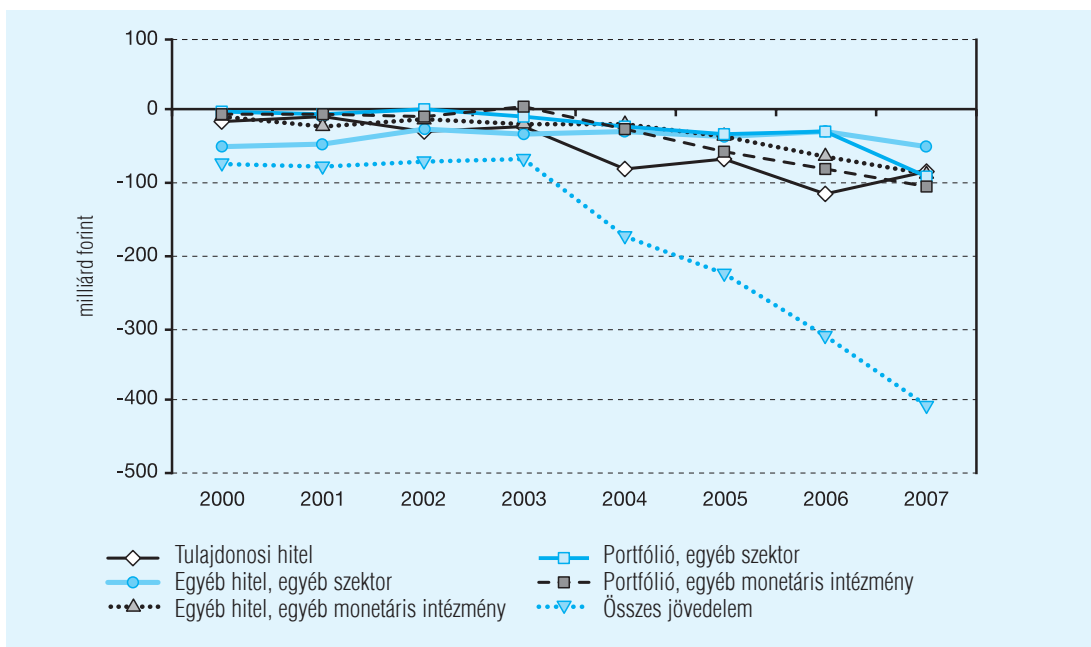
Forrás: MNB, 2006a; MNB, 2006b; MNB, 2007a; MNB, 2008c; MNB, 2008d alapján saját szerkesztés

NETTÓ POZÍCIÓK ALAKULÁSA, 2000–2008



Forrás: MNB, 2006a; MNB, 2006b; MNB, 2007a; MNB, 2008c; MNB, 2008d alapján saját szerkesztés

PORTFÓLIÓ ÉS EGYÉB BEFEKTETÉSEK JÖVEDELEMEGYENLEGE, 2000–2007



Forrás: MNB, 2006a; MNB, 2006b; MNB, 2007a; MNB, 2008c; MNB, 2008d alapján saját szerkesztés

sítés lehetősége fenntartásával szemben a bankhitelekkel). Amíg 2003-ban a hitelintézetek külföldi forrásainak 55,5 százaléka betét, 41,8 százaléka hitel és 2,7 százaléka értékpapír jellegű volt, addig 2008 közepén 51,2 százaléka betét, 27,2 százaléka hitel és 21,6 százaléka értékpapír jellegű forrás (PSZÁF, 2008b; 28. oldal).

Az ismertetett tőkeáramlásokkal kapcsolatosan érdemes tekintetünket azon irányba is fordítani, hogy a növekvő mértékű forrásbevonás természetesen az ehhez kapcsolódó jövedelemkiáramlás egyre jelentősebb mértékével jár együtt, amint az a 13. ábrán látható.

(Természetesen itt is a jövedelemkiáramlások és -beáramlások nettó egyenlegével számolunk, ez határozván meg a nemzetgazdaság jövedelempozícióit.) Így 2000 és 2007 között az összes portfólió- és egyéb befektetésekhez kapcsolódó nettó jövedelemkiáramlás több mint ötszörösére növekedett, 73 milliárd forintról 407 milliárd forintos értékre. (2008 első félévében a jövedelemkiáramlás értéke már 272 milliárd forintot tett ki, ami a 2007. év azonos időszakára jövedelemkivonásának 105 százalékát jelenti.)

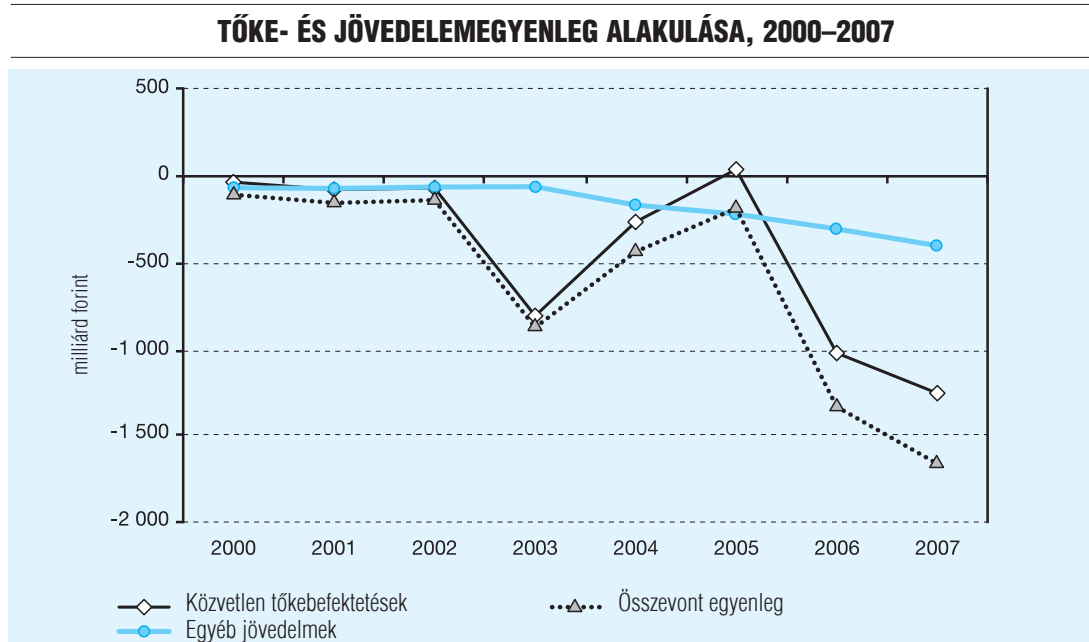
Ha összevontan vizsgáljuk a közvetlen tőkebefektetésekhez kapcsolódó tőke- és jövedelemáramlások összevont nettó egyenlegét (7. ábra) és a portfólió- és egyéb befektetésekhez kapcsolódó nettó jövedelemegyenlegét (13. ábra), azt láthatjuk, hogy ezek együttes értéke 2007-ben 1664 milliárd forintos kivonást eredményezett a magyar nemzetgazdaságból. Mindez azt jelenti, hogy az egyéb pótlólagos forrásbevonásnak egyre jelentősebb mértékben a korábban eszközölt tőkeigénybe-vétellel kapcsolatos tőke- és jövedelemkiadások finanszírozását kell biztosítania. (Lásd 14. ábra)

A BANKRENDSZER JÖVEDELMEZŐSÉGE ÉS AZ EGYENSÚLY PROBLÉMÁI

A 15. ábra bemutatja, hogyan alakult a bankrendszer tőke-, illetve eszközarányos jövedelmezősége a 2004. esztendőben az Európai Unió egyes tagállamaiban.

A 3. táblázat a magyar bankrendszer tőke- és eszközarányos jövedelmezőségének alakulását

14. ábra



Forrás: MNB, 2006a; MNB, 2006b; MNB, 2007a; MNB, 2008c; MNB, 2008d alapján saját szerkesztés

mutatja az ezredfordulót követően, amelyből látható, hogy a jövedelmezőség a 2004–2006-ig terjedő időszakban igen magas szinten stabilizálódott, s nem csupán a régi tagállamok, hanem az új kelet- és közép-európai államok bankrendszeinek jövedelmezőségét is jelentős mértékben felülmúlja.

E magas jövedelmezőség és az 1. pontban bemutatott viszonylag alacsony tőkeközvetítő szerep mellett a magyar bankrendszer további jellemzője, hogy a szereplők számát tekintve igen fejlettnék, sőt akár túlfejlettnék is tekinthető. Ez igaz még akkor is, ha 2000-től 2008 közepéig a bankok száma (szakosított hitelintézeteket is beleszámítva) 42-ről 36-ra csökkent (PSZÁF, 2008c). A viszonylagos túlfejlettséget az egy bankra jutó tőkeközvetítő szerep – bankok átlagos mérlegfőösszege/GDP – értékének összehasonlításával lehet a leginkább szemléltetni. (Lásd 16. ábra)

Azt gondolhatnánk, hogy így nagyobb versenyre vannak kényszerítve a bankok Magyarországon, amely – más gazdasági szektorokhoz hasonlóan – a költségek minimalizálásához vezet, hatékonyabb forrásallokációt valósítva meg. Azonban egyre inkább elfogadottá válik azon megközelítés, hogy a bankszektorra nem alkalmazható a verseny hagyományos elmélete, vagyis a minél erősebb verseny nem viszi a piacot a tökéletes versenyben kialakuló árak felé. Ennek egyik magyarázata lehet a bankváltás fix költségeinek léte, már egészen kicsi bankváltási fix költség mellett az egyensúly olyan szinten áll be, mintha monopólium lenne, hiszen kezdetben a versengő bankok ugyanazt az árat al-

kalmazzák, s így bármelyik bank azon veszély nélkül emelheti egy kicsit az árat, hogy ügyfelet veszítene. Egy másik magyarázat szerint az aszimmetrikus információ a jelenség kulcsa, ugyanis az erős verseny miatt csökkenő jövedelmezőség aszimmetrikus információk mellett a bankokat túlzott kockázatvállalásra ösztönözheti, ami nemcsak a bankrendszert, hanem a gazdaság egészének stabilitását is veszélyeztetheti. Ha a bankok magasabb hitelkamatot szabhatnak, az fedezi az ügyfelekről történő információk begyűjtését, az ügyfélkör folyamatos minősítését, ellenben erősebb verseny esetén csökkenő jövedelmezőség mellett nem tudják ezen költségeiket fedezni, egyre kevésbé téve érdekeltté a bankokat abban, hogy információgyűjtéssel csökkentsék kockázatukat (Várhegyi, 2004). Egyes vélemények szerint a jelenleg érvényesülő kiemelkedő jövedelmezőség nem tekinthető túlzott mértékűnek, hanem arról lehet beszélnünk, hogy a korábbi évek veszteségeit felvállaló külföldi befektetők most realizálják a befektetésük után járó hozamot (Csillik, 2006). Véleményem szerint a magas jövedelmezőség kulcsa a bankok jelentős mértékű aktivitásbővülésével, az előző pontokban bemutatott tőkeközvetítő szereppel áll összefüggésben. A viszonylag magas kamatjövedelmet biztosító állampapír-állomány tartásával és a dinamikus bővülő lakossági hitelkihelyezéssel, illetve a finanszírozási források között kitüntetett szerepet játszó, alacsony forrásköltségű és jelentős likviditási kockázatot magában rejtő külföldi betét-, hitel- és értékpapírforrások jelentős bővülésével, a bankrendszernek a

3. táblázat

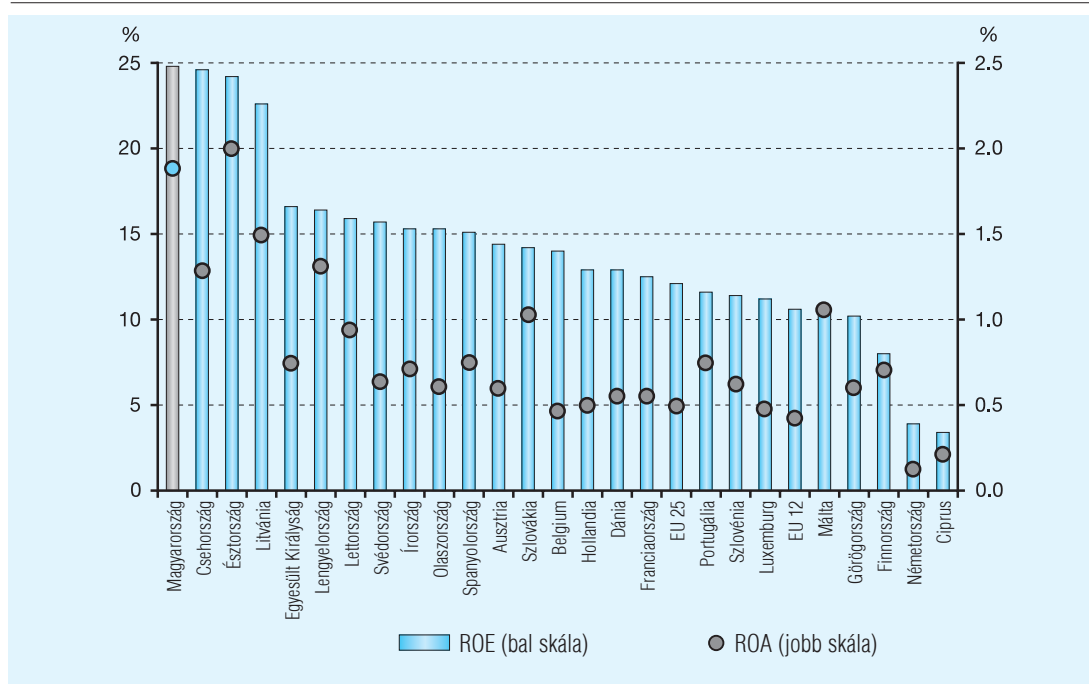
A BANKRENDSZER TŐKE- ÉS ESZKÖZARÁNYOS JÖVEDELMEZŐSÉGÉNEK ALAKULÁSA, 2001–2007 (%)

Év	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ROE	14,9	15,0	17,1	23,4	22,3	23,0	17,5
ROA	1,26	1,31	1,50	1,95	1,96	1,86	1,49

Forrás: PSZÁF (2008a) 25. és 40. oldal alapján saját szerkesztés

15. ábra

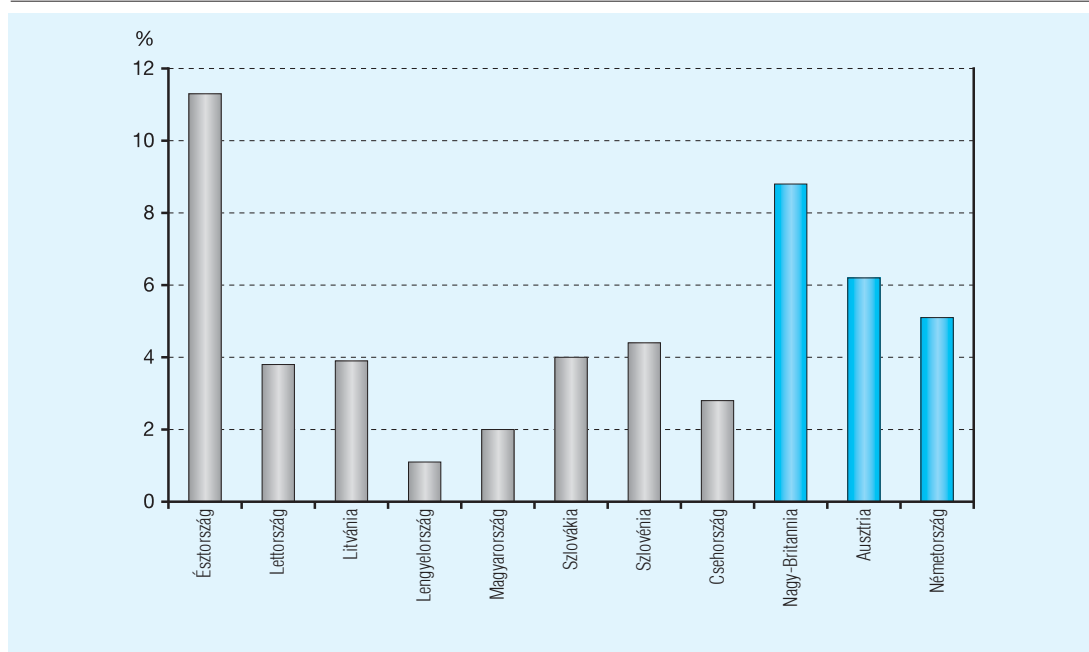
A JÖVEDELMEZŐSÉGI MUTATÓK NEMZETKÖZI ÖSSZEHOSONLÍTÁSBAN



Forrás: MNB (2006c) 49. oldal

16. ábra

AZ EGY BANKRA JUTÓ TŐKEKÖZVETÍTŐ SZEREP 2004-BEN
(MFŐ/GDP)



Forrás: Kiss (2006) 175. oldal

külföldi tőke áramlásában betöltött egyre meghatározóbb szerepével.

Ráadásul Magyarországon azon sajátos helyzettel szembesülhetünk, hogy *a magas mértékű jövedelmezőség a kockázatvállalási hajlandóság jelentős mértékű növekedésével párosult*, amit két tényező is mutat: a hitelezési standardok és hitelnyújtási feltételek enyhítése és a banki portfóliók minőségének romlása. A bankok hitelezési gyakorlatának felmérésére először 2003-ban került sor, azóta a hitelpiac meghatározó hányadát – 75–85 százalékát – lefedő bankok gyakorlatának feltérképezése féléves rendszerességgel történik. A felmérések tapasztalatai tükrében egészen 2007 második félévéig mind a kis- és közepes vállalati szektor, mind a háztartási szektor esetében a hitelképességi standardok és a hitelezési feltételek (fedezeti követelmények, engedélyezett hitelkeretösszeg stb.) vonatkozásában a feltételek enyhítéséről beszélhetünk a bankok többségénél, s csak 2008 első félévétől figyelhető meg lassú elmozdulás a szigorítás irányába (MNB, 2008e). A minősítési kötelezettség alá tartozó portfólió tekintetében pedig a minőség romlásáról beszélhetünk, így amíg 2000 végén az állomány 91,5 százaléka problémamentes volt, addig ez az arány 2005 végére 88,4 százalékra csökkent. Bár azóta további romlás nem figyelhető meg a portfólió összetételében, ugyanakkor 2006-ban a bankok nettó értékvesztés- és céltartalék-elszámolása az előző évi 77,5 milliárd forintról 150 milliárd forintra emelkedett (PSZÁF, 2008d), s azóta is magas szintet képvisel (ami a jövedelmezőség mértékében bekövetkezett csökkenést is részben magyarázhatja).

A bankok jelentős mértékű hitelezési aktivitása – mint azt az 1. és a külföld finanszírozó szerepének átalakulását vizsgáló 2. részben láthattuk – egyre inkább külföldi forrásokra támaszkodik, s mind jelentősebb mértékben a kihelyezés is devizaalapon történik. Ugyanakkor a devizaalapra helyeződés az eszközoldalon gyorsabban történik, mint a forrásoldalon, így

2008. június végén már a teljes forrásállomány több mint 39 százaléka, a teljes eszközállomány közel 49 százaléka volt devizában denominálva, a mérlegfőösszegre vetített 9,6 százalékos nettó hosszú pozícióról beszélhetünk (PSZÁF, 2008b, 40–41. oldal). *A jelentős nyitott pozíció tulajdonképpen mind a forint árfolyamának erősödése, mind gyengülése esetén veszélyeket hordoz magában.* Árfolyam-erősödés esetén ugyanis az eszközoldalon jelentkező árfolyamveszteségek értéke meghaladhatja a forrásoldalon jelentkező árfolyamnyereségek értékét, ami ugyan mérlegen kívüli pozíciókkal kezelhető, ellenben ezek fenntartása tranzakciós költségekkel jár (ami szintén magyarázatul szolgál a jövedelmezőség utóbbi időben megfigyelhető csökkenésének). Árfolyamgyengülés esetén viszont a megfelelő devizabevételekkel nem rendelkező kisvállalkozói és lakossági ügyfelek forintban jelentkező növekvő adósságszolgálat az árfolyamkockázatnak hitelezési kockázattá történő transzformálását jelentheti. Ráadásul a forintban számított mérlegfőösszeg növekedése a szabályozói tőkeszükséglet növekedését is előidézi, miközben a forintban rendelkezésre álló szavatolótőke értéke változatlan, tehát a bankok tőkemegfelelésének csökkenése irányába hat. A devizahitelezés gyors növekedése azért is kockázatot jelent, mert a kihelyezett éven túli lejáratú devizahitelek dinamikus növekedése és a devizaforrások között a rövid lejáratú betéti források irányába történő elmozdulás a likviditási kockázat növekedését idézi elő a devizában denominált tételek vonatkozásában.

Ráadásul egy sajátos *szabályozási elem kedvezőtlen hatásaival* is számolnunk kell: 2006 júliusában véglegessé váltak a bankok tőkekövetelményét szabályozó EU-direktívák, amelyek nemzeti szabályozás keretében történő érvényesítésére 2007 január 1-jétől lehetőség, 2008 januárjától pedig kötelezettség áll fenn. A magyarországi bankok esetében a vállalati, illetve lakossági szektor romló minőségű hitelportfóliója eredményezheti a tőkeallokációs köve-

telmények növekedését s ezen keresztül a hitelezési aktivitás visszafogását. A magyar bankrendszert finanszírozó külföldi bankok esetében a Magyarországra irányuló bankközi kihelyezések vonatkozásában lehet számítani kedvezőtlen fejleményekre. Ugyanis a bankközi kihelyezések esetében alapvetően két módon határozódik meg a kockázati súlyozás. A standard módszer esetén vagy a szuverén adósságok minősítéséhez kötődik a bankközi kihelyezések minősítése, ez pedig a magyar államháztartás állapota tükrében nem feltétlenül jogosít fel optimizmusra, vagy a bankok független minősítő intézmények által kiállított besorolásán, ez esetben viszont a magyar bankok növekvő likviditási és árfolyam-kockázati kitettsége határozhat negatív irányban. A külföldi bankok belső minősítési rendszerén alapuló súlyozási rendszer – akár az alap-, akár a fejlett módszer esetén – pedig az utóbbi esethez hasonlóan a magyar bankok romló megítélését eredményezheti. Így a szabályozás bevezetése nyomán *a magyarországi bankok irányába eszközölt kihelyezéseknél növekvő tőkeallokációs követelményekkel kell számolni*. Ez a forrásköltségek emelkedéséhez, illetve a külföldi bankrendszer hitelezési hajlandóságának csökkenéséhez vezethet. Mindez a magyar bankrendszer finanszírozási forrásainak visszaesését, a bankrendszernek a külföldi források bevonásában az utóbbi években tapasztalható növekvő szerepéből eredően pedig *a nemzetgazdaság finanszírozási lehetőségeinek beszűkülését eredményezheti*.

A bankok igen magas jövedelmezőségét biztosító – külföldi forrásokból finanszírozott – hitelezési aktivitása tehát jelentős mértékű kockázatokat rejt magában már évek óta, hiszen a magyar gazdaságba vetett bizalom megrendülése nem egyszerűen e rövidebb lejáratú források megújítása során jelentkező magasabb kockázati prémiumokat eredményezhet, hanem esetleg e források elapadásához is vezethet. Különösen akkor érvényes ez, ha a nemzetközi pénzpiacokon a likviditásbőség beszűkülése is bekövetkezik –

ami tulajdonképpen az elmúlt időszak tapasztalatai tükrében igazolódni látszik. Ráadásul a lakosság devizaalapon történt eladósodásának pénzügy-politikai konzekvenciáiról sem szabad elfeledkeznünk. Egyrészt a jelentős devizaforrás-bevonás tulajdonképpeni azonnali forintra váltásából eredően egy jelentős forintárfolyam-erősödést eredményezett, a bankrendszer növekvő mértékű külföldi forrásbevonása és lakossági hitelezése egyfajta előremenekülésként volt értelmezhető, hiszen mindaddig, amíg e bővülés fenntartható volt, *az erős forint megóvta a bankokat a lakossági/kisvállalkozói ügyfeleiknél az árfolyamgyengülésből eredő hitelezési veszteségektől*. (Ezen szituációt „az egyensúlytalanság egyensúlya” terminológiájával lehetne illetni.) Másrészt a fenti mechanizmus miatt jelentkező jelentős forintkiáramlás egyfajta sterilizációs kényszert is eredményezett s tette szükségessé a rövid távú jegybanki kamatok magas szinten tartását. Ráadásul ebben a vonatkozásban is egy sajátos szituációról lehet beszélnünk, hiszen éppen a rövid távú kamatok magas szintje tette versenyképtelenné a forintban történő hitelfelvételt a devizaalapú hitelezéssel szemben, tehát legalább annyira a probléma előidézésének, mint kezelésének eszközéről beszélhetünk. Véleményem szerint ezen rövid távú kamatok problémája független *az államkötvények magas közép-, illetve hosszú távú kamatszintjétől*, ennek magas mértéke *a magyar államháztartás tartós konszolidációjába vetett bizalom hiányáról tanúskodik*. Legfeljebb oly módon kapcsolódik egymáshoz a két probléma, hogy a magyar államkötvények külföldi befektetők által történő megvásárlásából eredő devizabeáramlás a bankok devizaforrás-bevonásához hasonló folyamatot eredményezett. A közép- és hosszú távú kamatok magas szintje azzal magyarázható, hogy hiába következik be a folyó költségvetési hiány csökkentése folyamatos megszorító intézkedések hatására, érdemi – a reálgazdaság működésének feltételrendszerét javító – strukturális reformok nélkül

ezek hosszú távú hatása a legjobb esetben is semleges, de inkább romboló. Ezért is kérdőjelezhető meg az IMF-hitel rendelkezésre állásáért folytatott lázas küzdelem, hiszen a hitelhez kapcsolódó feltételrendszer – sok ország és több évtized tapasztalatai tükrében – a fent jelzethez hasonló megszorító s nem érdemi költségvetési strukturális intézkedésekhez vezethet. Amikor a pénzügyi válság magyarországi „begyűrűzésének” – véleményem szerint a rendszerben már évek óta jelenlévő egyensúlytalanság felszínre kerülésének –, a nemzetközi bankközi pénzügyi likviditáshiányának köszönhetően a bankközi devizaforrások beáramlása megakadt s a kereskedelmi bankok ennek nyomán korlátozásokat vezettek be a lakosság devizaalapú hitelezését illetően, a fent jelzett nyomás megszűnésének következtében természetes módon következett be a forint gyengülése. De éppen a fent jelzett mechanizmus tükrében érthetetlen a *jegybanki alapkamat* 300 bázispontos *emelése*, hiszen ezen lépés az eddig is *hibásan működő rendszer – „az egyensúlytalanság egyensúlya” – fenntartását szolgálhatja*, ami még mélyebb válságot idézhet elő.

Végezetül – mint gazdaságtörténettel s ezen belül protestáns gazdaságtudással is foglalkozó kutatóként – *Luthertől* szeretnék idézni, akinek közel 480 éve megfogalmazott gondolatai a mai magyarországi helyzet értékelése szempontjából is tanulságosak.

„Először is igen szükséges dolog volna, hogyha általános rendelettel útját állnánk a német nemzetnél a ruházkodással való roppant fényűzésnek, aminek következtében oly sok nemes és gazdag nép szegényedik el. Hiszen, mint más országoknak, adott az Isten nekünk is elég gyapjút és szőrt, lent és mindazt, ami bármely rendnek illendő, tisztességes ruházkodására valóban egészen alkalmas, úgy, hogy semmi szükség arra, hogy oly rengeteg sok kincset pazaroljunk el és dobjunk ki selyemért, bársonyért, avagy szövetért és más egyéb külföldi árukért. (...)

Hasonlóképpen szükséges volna, hogy a fűszerfélékre kevesebbet költsünk, mert ez is egyike a mi nagy bajainknak; a német tartományokból sok pénz megy ki arra. Hiszen Isten jóvoltából több, és oly pompás és jó enni- és innivaló terem nálunk, mint sehol más országban. De a legnagyobb csapás a német nemzetben bizonyára az uzsorás hitel. Ha ez nem volna, egynémelyik a maga selymét, bársonyát, aranyszövetét, fűszerét és mindenféle drágaságát meg sem is vehetné. Alig száz éve, hogy dívik, és már csaknem minden fejedelmet, alapítványt, intézetet, várost, nemest és örökséget szegénységbe, nyomorba és pusztulásba döntött; ha még száz évig fennmarad, úgy Németországnak egy fillére nem leszen, úgy előbb-utóbb egymást kell felfalnunk.” (Luther, 2004, 146–147. oldal)

IRODALOM

- CSILLIK P. (2006): A magyar bankok nyereségéről, Megjelent: Botos Katalin (szerk.): A bankszektor és stakeholderei, *Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Közleményei, Szeged, 118–134. oldal*
- KISS Á. (2006): Kockázatos növekedés(?) Kiemelkedő jövedelmezőség Kelet-Közép-Európában, Megjelent Botos Katalin (szerk.): A bankszektor és stakeholderei, *Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Közleményei, Szeged, 170–182. oldal*
- LUTHER M. (2004): A római pápaságról, Egyházreformáló iratok, *Aeternitas, Budapest*
- MARJÁN A. [2003]: A monetáris unió hatása az európai tőkepiacokra, *Közgazdasági Szemle, 50, 9. szám, 800–818. oldal*
- PÁLOSI-NÉMETH B. [2005]: Az átalakuló gazdaságú országok pénzügyi intézményrendszerének konvergenciája – egyedi a jelenség? *Külgazdaság, 49, 8–9. szám 21–46. oldal*
- VÁRHEGYI É. (2003): Bankverseny Magyarországon, *Közgazdasági Szemle, 50, 12. szám, 1027–1048. oldal*
- Magyar Nemzeti Bank (2006a): Magyarország fizetésimérleg-statisztikái. Magyarország fizetési mérlege és külfölddel szembeni befektetési pozíciója (módszertan, hazai gyakorlat, adatok, 1995–2004). *MNB, Budapest*
- Magyar Nemzeti Bank (2006b): Fontosabb fizetésimérleg és állományi adatok, 2005–2004, Magyarország, *MNB, Budapest*
- Magyar Nemzeti Bank (2006c): Jelentés a pénzügyi stabilitásról, 2006. április, *MNB, Budapest*
- Magyar Nemzeti Bank (2007a): Fontosabb fizetésimérleg- és állományi adatok, 2006–2005, Magyarország, *MNB, Budapest*
- Magyar Nemzeti Bank (2008a): Tájékoztató a nemzetgazdaság pénzügyi számláinak adatairól, 2008. II. negyedév, *MNB, Budapest*
- Magyar Nemzeti Bank (2008b): Pénzügyi stabilitás – statisztikai adatsorok, 2008. augusztus, *MNB, Budapest*
- Magyar Nemzeti Bank (2008c): Fontosabb fizetésimérleg és állományi adatok, 2007–2008, Magyarország, *MNB, Budapest*
- Magyar Nemzeti Bank (2008d): Fontosabb fizetésimérleg és állományi adatok, 2008. I-II. negyedév, Magyarország, *MNB, Budapest*
- Magyar Nemzeti Bank (2008e): Felmérés a hitelezési vezetők körében a bankok hitelezési gyakorlatának vizsgálatára, 2008. szeptember, *MNB, Budapest*
- Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (2008a): A felügyelt szektorok működése és kockázatai, 2008. április, *PSZÁF, Budapest*
- Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (2008b): A felügyelt szektorok működése és kockázatai, 2008. október, *PSZÁF, Budapest*
- Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (2008c): Statisztikai adatok, idősorok a felügyelt szektorok 2008. I. félévi tevékenységéről, *PSZÁF, Budapest*
- Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (2008d): A PSZÁF által felügyelt szektorok adatainak idősorai, *PSZÁF, Budapest*

Vigvári András

A magyar önkormányzati modell korszerűsítésének egy lehetséges forgatókönyve

A hazai politikai és szakmai közbeszédben – nem utolsósorban a pénzügyi válság hatására – újra előtérbe került a helyi önkormányzati rendszer reformjának témája. Ez az örvendetes, bár kényszer szülte tény azonban számos vélelmet és illúziót is kelt. Ezek közül talán a legfontosabb, hogy a reformnak jelentősen kell csökkentenie az önkormányzatok számát, és ezzel számottevő megtakarítást érhetünk el és javítjuk az egész állambiztonság fenntarthatóságát. Cikkünkben arra teszünk kísérletet, hogy a jelenlegi önkormányzati rendszer gyengeségei, a nemzetközi kihívások és a szubnacionális kormányzati szint működésének nemzetközi tendenciáinak figyelembevételével egy lehetséges megoldás körvonalait vázoljuk fel.

A „MAGYAR MODELL” TARTALÉKAI KIMERÜLTEK

Ahhoz, hogy ne ismételjük meg az 1990-ben elkövetett hibát, tudniillik, hogy az önkormányzati rendszer megalkotását jelentősen befolyásolták politikai indulatok és hangulatok, célszerű szembenézni a mai modell gyengeségeivel. E cikk keretei között sem szükség¹, sem lehetőség nincs arra, hogy az önkormányzati magyar modelljét és annak evolúcióját bemutatassuk. E helyett néhány kérdést emelünk ki, amelyek a továbbfejlesztés szempontjából

relevánsnak mutatkoznak. A rendszer alapvető jellemzőit az 1990-ben sarkalatos törvényként megalkotott önkormányzati törvény (ötv) rögzíti. Emellett számos „sima” törvény formáljadesformálja a helyhatóságok működési környezetét.

Az első kérdés, hogy a rendszer elaprózottsága tekinthető-e a legfontosabb jellemzőnek, illetve a legnagyobb hiányosságnak? Igaz-e, hogy ennek megszüntetése megoldja-e a problémákat? Nézzünk egy nemzetközi összehasonlítást! Az 1. táblázatban néhány EU-oroszagra vonatkozó adatot mutatunk be, amelyek az elaprózottság mértékét az egy önkormányzatra jutó lakosság számmal jelzi. Látható, hogy az elaprózottságot tekintve országunk nincs unikális helyzetben. Az itt szereplő adatok azt is jelzik, hogy az átlagos önkormányzati méret, a lakosság szám és az önkormányzatok jövedelemcentralizációja semmilyen összefüggést nem mutat. További kifejtés nélkül csupán jelezni kívánjuk, hogy a nemzetközi gyakorlatban, de az EU-ban sem alakult ki valamiféle önkormányzati modell. Ahol viszonylag egységesülő gyakorlat van, az a szubnacionális kormányzatokra vonatkozó alapvető költségvetési szabály, jelesül, hogy ezek működési költségvetése nem lehet deficitese, működési célú hitelfelvétel fő szabályként nem létezik.

**AZ ÖNKORMÁNYZATOK SZÁMA, ÁTLAGOS LAKOSSÁGSZÁMA ÉS GDP-ARÁNYOS
KIADÁSAI EURÓPA EGYES ORSZÁGAIBAN**

Ország	Lakosság, millió fő	Önkormányzatok száma	Egy önkormányzatra jutó lakos, ezer fő	Az önkormányzatok bevételei a GDP %-ában
Cseh Köztársaság	10,3	6 237	1 500	11,3
Franciaország	58,9	36 559	1 600	10,9
Szlovákia	5,4	2 871	1 700	6,3
Görögország	10,5	5 922	1 800	3,3
Magyarország	10,2	3 174	3 200	12,0
Luxemburg	0,4	118	3 400	5,1
Ausztria	8,1	2 353	3 400	8,0
Lettország	2,5	554	4 000	10,1
Észtország	1,4	247	4 200	8,5
Spanyolország	39,4	8 082	4 800	6,0
Németország	82,0	16 121	5 000	7,4
Olaszország	57,4	8 104	7 000	14,4
Románia	22,5	2 862	7 700	8,5
Szlovénia	2,0	192	8 800	8,8
Finnország	5,2	455	11 200	19,4
Lengyelország	38,7	2 489	15 000	13,0
Belgium	10,2	589	17 200	6,8
Dánia	5,3	275	19 100	32,3
Hollandia	15,7	572	27 000	15,4
Bulgária	8,3	262	28 000	6,4
Svédország	8,9	286	30 900	25,3
Portugália	9,9	275	34 200	5,9
Írország	3,7	84	41 667	7,2
Litvánia	3,7	56	58 800	8,2
Nagy-Britannia	58,7	491	118 503	12,9

Forrás: OECD- és Eurostat-adatok alapján saját összeállítás

A magyar modell nem az önkormányzati jogok településcentrikus telepítéséből adódóan – a településszerkezet sajátosságai miatt így szükségképpen elaprózott jellege miatt – fenntarthatatlan, hanem azért, mert a rendszert létrehozó, súlyos politikai kompromisszumokkal terhelt törvény – minden szakértői szándék ellenére – azonosította az önkormányzati jogok gyakorlását és a helyi közfeladat-ellátás lehetséges kereteit. Ebben a New Public Management (NPM-) paradigmával kapcsolatos liberális illúziók éppúgy szerepet játszottak, mint az a

kényszer, hogy a mezőgazdaság térvesztése miatt talajt és munkaalkalmakat vesztett falusi szférát valahogy kárpótolni kellett. Az egy falu egy iskola, az egy intézmény egy költségvetési szerv gyakorlata körültekintőbb és előrelátóbb törvényalkotással és koncepciózusabb későbbi korrekciókkal megelőzhető lett volna. A születés körülményeire utalva fontos látni, hogy a vázolt anomália elkerülését szolgáló kötelező társulási intézmény bevezetését – két ízben is – a rendszerváltás akkor még jelentős liberális pártja akadályozta meg. A magyar modellenél el-

aprózottabb vagy ahhoz közel álló rendszerek esetében e megoldás teszi működőképessé az elaprózott településszerkezetet követő önkormányzati rendszereket. Fontos tudni, hogy a forrásszabályozás 2004-ig kisebb-nagyobb intenzitással ösztönözte a saját intézményben történő helyi feladatellátást.

A modell jellegzetességét erőteljesen meghatározó vonás ugyanakkor, hogy az ötv nem intézményfenntartást ír elő, hanem szolgáltatásszervezési kötelezettséggel kívánta biztosítani a helyi közszolgáltatásokat. Helyi döntés eredménye, hogy ezt költségvetési rendszerben gazdálkodó vagy nonprofit szervezet, esetleg önkormányzati, magán-, netán vegyes tulajdonú gazdasági társaság látja-e el. Ezzel az elemmel a szabályozás a NPM akkoriban nemzetközileg is forradalminak számító elveit építette be (Horváth, 2000; Horváth, 2005; Péteri – Horváth, 2001; Péteri, 2003). E lehetőség egyfelől azt eredményezte, hogy – különösen a városi és nagyvárosi önkormányzatoknál – a kvázifiskális szektor jelentős szerepet tölt be a helyi közfeladat-ellátásban. Ennek az a következménye, hogy – megfelelő kontrollok híján – a felelős politikai testület az önkormányzati gazdaság jelentős szegmensét nem irányítja.

Látni kell, hogy az *intézményfenntartási helyett a feladatellátási kötelezettség elve* a gyakorlatban sérült. Ezt egyfelől az okozta, hogy a rendszer kialakításakor alkalmazott vagyonaátadási elvek és mechanizmusok átgondolatlanok voltak.² Az ötv erejével megtörtént vagyonaátadások számos térségi feladatellátáshoz szükséges vagyonelemet a településekhez rendeltek, amely jelentős rugalmatlanság forrásává vált és a saját intézménnyel történő feladatellátás továbbélésének egyik fontos tényezője. A más ok szervezetszociológia jellegű, nevezetesen, hogy az elaprózott rendszerben a helyi testületek mindennapi legitimitását az igazgatható intézmények adták. A testületekben az intézményvezetők vagy alkalmazottak jelenléte

pedig tipikus intézménymegőrzési és/vagy -bővítési törekvések táptalaja lett.

A harmadik jellegzetesség, hogy a helyi önkormányzatok számára kötelezően előírt feladatok finanszírozását szolgáló központi forrásszabályozási rendszer – amely az 1968-ban bevezetett indirekt gazdaságirányítási rendszer „szabályozási illúzióját” élesztette újjá – alkalmas eszköznek bizonyult a *de jure* decentralizáció, amely egyben a gazdasági átmenet konfliktusai egy jelentős részének decentralizálását szolgálta, *de facto recentralizálására*. A magyar modell változásainak főbb mérföldköveit mutatja az 1. ábra.

A modell torzulási lehetőségei annak fogantatásakor kódolódtak. A rendszerváltáskor egyfelől nem lehetett látni, hogy az állam feladatellátásból történő „visszavonulása” meddig tart, másfelől pedig az akkori jogalkotó követte az NPM 1970–1980-as években alkalmazott decentralizáló közszektorreformok nemzetközi gyakorlatát. Pálné (Pálné, 2001, 75. oldal) Sharpe nyomán rámutatott arra, hogy a fejlett ipari országokban zajlott közszektor-reform első nagy hullámában a fejlett országokban is bevett gyakorlat volt az, hogy a központi költségvetéseket anyagi erőforrásokkal nem alátámasztott decentralizációs lépésekkel tehermentesítették. A magyar önkormányzati rendszer az ezredforduló után – Ágh Attila kifejezését használva (Ágh, 2005, 15. oldal) – „konfliktuskonténerre” vált. Számos feladat, így a közoktatás szélsőséges decentralizálása is azért ment végbe, mert így a nyilvánvalóan előtérbe kerülő konfliktusokat (például iskolabezárások) a mindenkori központi kormányok *decentralizálták*. „Mellesleg” az ilyen decentralizáció a tényleges közfeladatok ellátásában jelentős zavarokat és diszfunkciókat okoz, amit jól mutat például a közoktatási rendszer romló eredményességű működése.³ Az 1990-es évek „lopakodó feladatdecentralizálása”, illetve a normatív támogatások reálértékének csökkenése jól jelzik a gyakorlatot. Ezt mutatja a 2. táblázat.

1. ábra

A FISKÁLIS DECENTRALIZÁCIÓ MAGYAR MODELLJE ÉS ANNAK EVOLÚCIÓJA (STILIZÁLT „TÉRKÉP”)

	Kötelező feladatok	Állami hozzájárulások rendszere	A feladatellátás keretei	A feladatellátás méretgazdaságos keretei	Vagyoni helyzet	Tőkepiaci kapcsolatok	Költségvetési korlát keménysége	Beruházástámogatási rendszer
A születés 1988–1991	Nem pontosan definiált, növekvő számú	Normatív, bruttó finanszírozás, kevés a kötött felhasználású jogcím	Fiskális és kvázifiskális A költségvetési szervek elaprózottak	Társulás lehetősége megvan, körjegyzőségek a kezdetektől	Vagyonátadások a törvény erejénél fogva és külön átadási folyamatok keretében	Szabad bankválasztás évente egyszer, szabad hitelfelvétel	Viszonylag puha, nem világos, hogy a szektor kötelezettségeit helytáll-e az állam	A címzett támogatások diszkrecionális döntéshez, a célátogatások pályázlatához kötve. Kis „ágazati támogatások”
Változások 1995–1996	Nem pontosították, számuk nőtt	Áttérés a nettó finanszírozásra, jogcím-számok növekedése		1997-es társulási törvény kedvezőbb jogi feltételeket teremtett	Vita az önkormányzatokat érintő közművagyon privatizációja kapcsán	Hitelfelvétel korlátozása ötv. 88. §-ának bővítésével	Az 1995-ös hitelkorlátozás és 1996-os „önkormányzati csődötörvény” kényszerítette a korláton	Világossá válik a célátogatási rendszer fenntarthatatlansága, szabályok folyamatos szigorítása. Kis „ágazati támogatások”
A deformáció kezdetei az ezredfordulón	Áttekinthetetlen	Jogcímszámok az eredetiek két és félszeresénél stabilizálódtak, nőtt a kötött felhasználások száma. Az adóerőképességen alapuló allokáció miatt intranszparens	A kvázifiskális keretek szerepe nő		Felerősödik a vagyoneladáson alapuló hiányfinanszírozás	Rugalmasabbá válik a „szabad bankválasztás”	Az ÖNHKI szerepe nő, feltételei diszkrecionálisak lesznek, megjelenik a felügyelő miniszter-külön kasszája A korlát puhul	A támogatási csatornák számának növekedése
A folyamatos bomlás 2002 után	Áttekinthetetlen	A jogcímek száma egyharmaddal nőtt, kötött felhasználásoké is	A kvázifiskális keretek szerepe nő, megjelenik az államilag támogatott PPP	A NUJTS 4. szintű önkéntes többszű társulási szisztéma bevezetése és erős ösztönzése. A megyei szintű társulások diszpreferálása	Folytatódik az eszközaladás és erősödik az eladósodás	A pénzügyi szolgáltatások többsége közbeszerzés hatálya alá kerül	A ténylegesen inszolvens szereplők száma becslések szerint jelentősen nő, egyes önkormányzatok adósságsapdában	Kisérletek bizonyos támogatások meggyékre és fejlesztési régiókra történő decentralizálására. Az eredmény nem kielégítő

A fiskális recentralizáció és konfliktusdecentralizáció néhány számszerűsíthető jellemzőjét a 3. táblázatban foglaltuk össze.

A „magyar modell” e cikk keretei között további kiemelésre érdemes jellegzetessége a *felemás* pénzügyi fegyelem.⁴ Egyfelől a helyhatóságok egységes pénzalapból gazdálkodhatnak, ezzel lehetőséget kaptak arra, hogy vagyonuk értékesítéséből származó bevételeiket hiányzó folyó forrásaik pótlására fordítsák. Ez látszik a 4. táblázatból. Másfelől rendkívül liberalizált tőkepiaci kapcsolatok lehetőségét teremtette meg az ötv. Harmadrészt az előbbieket ellensúlyozását szolgálja az önkormányzati hitelfelvételi korlát,⁵ illetve a hungarikumnak számító adósságrendezési eljárásról szóló jogszabály, az „önkormányzati csódtörvény”. A kötelező feladatok

állami alulfinanszírozottsága miatt a kivételesnek szánt ÖNHIKI-támogatás jelentős szereplői kört érint, sőt megjelent az ezredforduló után egy diszkrecionális kormányzati döntés alapján hozzáférhető kiegészítő pénzalap is.

Összességében azt mondhatjuk, hogy a „magyar modellt” a „kollektív felelőtlenség” és a pénzügyi fegyelem hiánya jellemzi.

Végül, de nem utolsó sorban a hazai önkormányzati rendszer működésében a gazdálkodás a mindenkori költségvetésre fókuszál („flow” szemlélet) a közpénzügyi rendszerekben a legutóbbi időkig szokásos módon kiszorította a vagyoni helyzetre fókuszáló (*stock*) megközelítést.⁶ Ez azért jelent egyre növekvő feszültséget, mert a rendszer születésekor jelentős vagyontömeg tulajdonosai lettek az önkormányzatok. A működő

2. táblázat

A HELYI ÖNKORMÁNYZATI SZEKTOR KIADÁSAINAK ALAKULÁSA (1990–2008)

Év	A helyi önkormányzatok GFS-rendszerű kiadásai (millió Ft)	A kiadások nominális változása	Fogyasztóiár-index* (%)	Reálérték-változás (%)
1990	315	–	–	–
1991	374	118,5	135,0	87,8
1992	489	133,3	123,0	108,4
1993	599	120,4	122,5	98,3
1994	750	125,2	118,8	105,4
1995	800	106,7	128,2	83,2
1996	913	114,1	123,6	92,4
1997	1 135	124,3	118,3	105,1
1998	1 348	118,8	114,3	103,9
1999	1 476	109,5	110,0	99,5
2000	1 651	111,9	109,8	101,9
2001	1 902	115,2	109,2	105,5
2002	2 286	120,2	105,3	114,1
2003	2 533	110,8	104,7	105,8
2004	2 689	106,0	106,8	99,0
2005	2 972	110,5	103,6	106,7
2006	3 210	108,0	103,9	104,0
2007	3 203	99,2	108,0	92
2008**	3 410	106	106,4	99,6
2008/1990***	–	1 083	995	109

* A fogyasztói árindex nem a legalkalmasabb mutató a helyi közszolgáltatások árszínvonal változásának mérésére. Az „önkormányzati árindex@”, a szektor speciális fogyasztói kosara miatt, becsléseim szerint ettől eltér.

**Előzetes adat.

***A feladatok bővülése és a termelékenység viszonyok változása miatt ez csak fenntartással kezelhető

3. táblázat

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK PÉNZÜGYI HELYZETÉNEK NÉHÁNY INDIKÁTORA AZ 1991–2008. ÉVEKBEN

Indikátor	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008, várható
GFS-kiadások a GDP %-ában	15,0	16,9	16,9	17,2	14,4	13,2	13,3	13,4	13,0	12,2	12,5	13,3	13,4	13,0	13,5	13,5	12,3	12,6
A kormányzati kapcsolatokból származó összes források a GDP %-ában*	9,5	9,6	8,6	8,0	7,3	6,2	5,7	5,8	5,6	5,0	5,2	5,5	6,1	5,9	6,0	5,6	5,2	5,2
Működési támogatási jogcímek száma, db	35	42	45	48	54	58	77	86	91	73	89	88	120	137	162	134	158	151
Helyi adóbevételek a GDP %-ában	0,4	0,6	0,8	0,8	0,8	1,2	1,3	1,4	1,7	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9	2,0	2,1
Kormányzati forrásokból származó beruházási forrás a GDP %-ában**	0,7	0,9	0,6	0,7	0,5	0,4	0,5	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,5	0,4	0,6	0,6	0,7	0,4
Jogcímek száma, db	1	3	3	5	5	6	6	9	18	7	10	10	12	13	14	15	19	14
Fejlesztési kiadások a GDP %-ában	2,5	3,3	3,1	3,9	2,5	2,1	2,6	2,8	2,3	2,4	2,6	2,8	2,3	2,2	2,6	2,9	2,3	2,6

* OEP-finanszírozás nélküli

**EU-s források is

***Hazai és külföldi bankhitelek és kibocsátott kötvények.

Forrás: Pénzügyminisztériumi adatok alapján saját összeállítás.

**A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI SZÉKTOR GFS-RENDSZERŰ KÖLTSÉGVETÉSI POZÍCIÓJA
PRIVATIZÁCIÓS BEVÉTELEKKEL ÉS ENÉLKŰL**

Év	Költségvetés GFS*-egyenleg privatizációs bevételekkel		Költségvetés GFS-egyenleg privatizációs bevételek nélkül	
	milliárd Ft	százalék	milliárd Ft	százalék
1994	-45,5	-1,0	-55,7	-1,3
1995	8,5	0,1	-17,2	-0,3
1996	47,9	0,7	0,6	0
1997	66,5	0,7	-24	-0,2
1998	-8,7	0	-28,1	-0,3
1999	22,9	0,2	1,1	0
2000	4,9	0	-32,1	-0,2
2001	1,2	0	-91,4	-0,6
2002	-104,9	-0,6	-199,5	-1,2
2003	-31,6	-0,17	-40,7	-0,2
2004	-16,5	0	-119,2	-0,6
2005	-81,4	-0,37	-202,6	-0,9
2006	-156,5	-0,67	-286,5	-1,2
2007	-53,9	-0,2	-168,9	-0,65
2008**	-90,0	-0,33	-220,0	-0,8
2009***	-134,0	-0,5	-228,0	-0,8

Forrás: Pénzügyminisztérium

*Az eredeti (ma nem érvényes) módszertan szerint a GFS-egyenlegbe beszámították a privatizációs bevételt. Ezt az új GFS-szabvány és az ESA-módszertan nem engedi.

**Előzetes adat

*** A költségvetési törvény számítási anyaga szerint

dési támogatások nem tartalmaznak forrást a közfeladat-ellátás során elhasználandó vagyontömeg pótlására, az önkormányzatokat semmi intézményes kényszer nem szorítja a felelős vagyongazdálkodásra. A fejlesztési támogatás állami rendszere kezdettől fogva a pályázattal való alkalmatosságot alkalmazta. A folyósítás többcsatornás jellege,⁷ a céltámogatási rendszer konstrukciója – az utóbbi tíz évben bekövetkezett finomítások ellenére – az önkormányzatok beruházási preferenciáinak torzulását, a beruházási források szétforgácsolódását és sok esetben finanszírozhatatlan és/vagy fölösleges kapacitások keletkezését indukálta. A 3. táblázatban látható a fejlesztési támogatások allokációs jogcímeinek darabszámváltozása, amely jól igazodik a különböző koalíciós konstellációk kényszereihez. Az önkormányzati vagyonvesztés már nemcsak az eszköz-eladások-

ban és abban mutatkozik meg, hogy a szektor éves beruházásai elmaradnak az önkormányzati vagyon kalkulált amortizációjától (Vigvári, 2007b) de a jól mérhető pénzügyi vagyonban is.

A vagyoni helyzetet sajátos szempontból elemezhetjük, ha a pénzügyi vagyon alakulását tekintjük át. Itt egyfelől megjelenik az a világos tény, hogy az adósság *negatív vagyon*. Másfelől a magyar rendszer logikájából adódóan – véleményem szerint – a nettó vagyon értelmezéséből ki kell vonni a számviteli értelemben eszköznek minősülő, de lényegében inkább kötelezettséget megtestesítő, kötelező feladatokat ellátó közüzemi vállalatokbeli önkormányzati részesedést. Ismerve azokat a feszültségeket, amelyek e kör által nyújtott szolgáltatási díjakkal kapcsolatosak,⁸ óvatos megközelítésnek mondhatjuk azt, ha e tételt⁹ *semleges* – tehát a

pénzügyi vagyont nem befolyásoló – tételként értelmezzük. Ha ezt tesszük, akkor az 5. táblázatban az MNB alapján az látszik, hogy 2003-tól a szektor egésze inszolvens, vagyis szabad pénzügyi eszközeinek értéke nem fedezi pénzügyi kötelezettségeit.¹⁰ Az inszolvenca ezen értelmezése a helyi önkormányzatok ama alkotmányos sajátosságából adódik, hogy a vagyonát (és ilyenek a tulajdonosi részesedések) fő szabályként kötelező feladatai ellátására kell felhasználnia.

A magyar környezetben az önkormányzati tulajdonosi jogosítványok túlzott erőssége jogi akadályát jelenti az önkormányzati szektoron – vagy tágabban a kormányzati szektoron – belüli feladatáthelyezésnek is. Erre példával szolgál az egészségügyi reformkísérlet.

KÖZSEKTORREFORM, ÖNKORMÁNYZATI REFORM MAGYARORSZÁGON

A reformérettség tényét a szakértők széles köre vallja. A pozitív konszenzus azonban

csak a megoldások mikéntjéig tart. Véleményünk szerint a hazai igényeket, a felzárkózást segítő kormányzati szektor létrehozásának, ha úgy tetszik a sikeres közszektorreform egyik kulcsterülete az állami feladatok újragondolása és ennek keretében egy újszerű feladatmegosztás a központi és a helyi állami szint között, azaz az önkormányzati rendszer reformja. A reformok fogalma a hazai szakmai közbeszédben azonosult a leépítés, a visszavonulás fogalmával. A rendszerváltó, „államtalanító” reformok esetében ez helyénvaló. Ha azonban az 1990-es évek utáni fejlett országokbeli folyamatokat figyeljük, ezekben az országokban egy poszt-NPM-reformparadigma érvényesül, amelyet az irodalom¹¹ modernizáló stratégiának nevez. Ezekben az esetekben nem csupán le-, hanem át-, sőt esetenként új intézmények felépítéséről van szó. A reformok akkor sikeresek, ha rendszerszerűek, az intézmények illeszkednek egymáshoz.

Ez az önkormányzati rendszerből kiindulva az állami működés minden területén változá-

5. táblázat

A HELYI ÖNKORMÁNYZATI SEKTOR PÉNZÜGYI SZÁMLÁI (S.1313)

(milliárd forint)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008.I. félév
Pénzügyi eszközök	1 120,2	1 104,2	1 074,0	1 134,3	1 132,1	1 136,0	1 055,1	1 342,1
készpénz, betétek	196,2	220,5	212,6	243,0	241,2	274,6	382,1	421,5
nem részvény értékpapírok	129,9	76,9	55,3	70,7	52,5	42,5	50,7	100,3
hitelek, kölcsönök	54,5	70,6	71,3	79,4	84,2	82,8	66,3	58,8
tulajdonosi részesedések	695,1	697,7	692,2	697,5	705,9	710,5	695,3	691,5
ebből tőzsdei részvény	22,0	19,4	25,6	36,3	45,4	45,4	25,6	18,2
befektetési jegy	16,3	15,8	14,1	16,7	15,7	11,8	16,4	16,0
egyéb részvény, részesedés	656,9	662,5	652,5	644,5	644,7	653,3	653,3	657,3
Kötelezettségek	279,2	400,2	426,5	533,5	647,6	822,4	1.036	1.017,8
nem részvény értékpapírok	22,9	24,5	5,7	6,5	4,4	27,4	209,2	317,2
hitelek, kölcsönök	147,4	241,6	276,7	366,6	415,4	543,8	576,8	471,0
ebből hitelek hazai hitelintézetektől	73,1	115,1	144,0	182,4	241,5	347,3	358,5	338,2
külföldről felvett hitelek	13,9	46,9	62,4	83,7	100,3	122,9	132,2	117,7
Az önkormányzati szektor nettó pénzügyi vagyona*	184,1	41,5	-5,0	-43,7	-160,0	-339,7	-432,9	-333,0

Forrás: Magyar Nemzeti Bank

*A pénzügyi eszközök és kötelezettségek egyenlegéből levonva az egyéb részvények és részesedések értékét.

sokat indukál, hiszen e terület egyszerre érinti az államigazgatás területi rendszerének átalakítását (közigazgatási reform), az állam gazdaságfejlesztési tevékenységének újragondolását (terület- és gazdaságfejlesztési reform), valamint bizonyos közszolgáltatások (a humánszolgáltatásoktól – közoktatás, egészségügy – kezdve a környezetvédelmen keresztül a fizikai infrastruktúra fenntartásáig) nyújtását. Ugyanakkor a közszektor modernizációjához szükség közpénzügyi reformok bevezetéséhez is jó terep a helyi önkormányzati szektor. A nemzetközi gyakorlat azt mutatja, hogy akár az esedékességi szemlélet valamilyen formájának, a programalapú költségvetési tervezés alkalmazásának bevezetése nem sokszerűen, hanem pilotprogramok elindításával történt. Számos országban a „kísérlet és tanulóterep” éppen az szubnacionális szint volt. (Báger – Vigvári, 2007)

Az önkormányzati rendszer reformját – a rendszer komplexitásából adódóan – a gyakorlati cselekvésnek *négy dimenzióban* kellene megragadnia oly módon, hogy az egyes területeken történő előrehaladás *rendszer szemléletű* legyen. Ez a sokat koptatott fogalom esetünkben azt jelenti, hogy a részterületeken lezajló lépések legyenek összhangban a többi terület igényeivel, legyenek szinergikusak, az előrehaladás során lehetőleg ne kerüljön sor később visszavonandó lépésekre. Ez utóbbit a forgatókönyves technika szolgálja.¹² Nagyon fontos „reformtechnológiai” dilemma a válságkezelés és a reformértékű lépések viszonya és az időbeni előrehaladás ütemének kérdése. Ebben azt lehet tanácsolni, hogy a válságkezelés során ne tegyünk olyan lépéseket, amelyek a reform célmodelljével ellentétesek.

■ *Az első dimenzió kapcsán vizsgálni kell az önkormányzatok alkotmányos státuszával és a közigazgatás rendszerével kapcsolatos feladatokat.* Ez döntően az önkormányzati középszint kérdéseit¹³ (választott regionális vagy „nagy-megye” önkormányzatok) [Verebélyi (2000)

netán a NUTS 1 szintnek megfelelő régiót¹⁴], a kistérségi szint jövőjét, illetve az önkormányzathoz fűződő jogok gyakorlásának és a kötelező társulás intézményének bevezetését érintő „csomag”. Konszenzus van abban, hogy az önkormányzati középszintet – ennek stratégiai tervezési, politikai és közpolitikai kormányzási funkcióit – meg kell erősíteni. Vita van a középszint lehatárolását és a decentralizáció mértékét, valamint a kistérségi és az önkormányzati jog gyakorlását illetően. A mai többcélú kistérségi társulások létrehozásának súlyos belső ellentmondása, hogy a döntéshozók a közigazgatási, közfeladat-ellátási és település-, térségfejlesztési feladatokat egy szervezeti keretbe igyekeztek „gyömöszölni”. Nyilvánvaló, hogy a közigazgatás, a humánszolgáltatások, a vonalas infrastruktúrák fenntartása és a területfejlesztés más térszerkezetben működtethetők optimálishoz közeli szinten. Ennek ellenére igaz, hogy az önkéntes többcélú kistérségi társulások létrehozása „felkavarta az állóvizet”, s így bizonyos további cselekvési kényszereket teremtve további kedvező változások alapjául szolgálhat. Kevésbé nyílt a vita a tekintetben, hogy az önkormányzati jogok gyakorlásának alapszintje a település legyen-e, s ha igen, szükséges-e ehhez valamilyen ésszerű népességminimumot meghatározni, hozzárendelni. Véleményünk szerint megfelelő alkotmányos megoldások esetén a mai elaprózott települési szerkezet önkormányzati joga fenntartásával is jól működő önkormányzati rendszer működtethető. A kistelepülések választott polgármesterei – hivatal, testület nélkül – szószólói lehetnek a kistelepülések lokális érdekeinek, e funkcióban szervezői a helyi közfeladat-ellátásnak. A kistelepülések egy önkormányzatba (járásba) történő összevonása ellen szóló gazdasági érv, hogy a rendszerben lévő tartalékokat amúgy sem a kistelepüléseken, hanem a fővárosban és a megye, megyei jogú városok együttműködésének racionalizálásával lehet feltárni. A 6.

ÖNKORMÁNYZATTÍPUSOK GAZDASÁGI POTENCIÁLJÁNAK NÉHÁNY INDIKÁTORA

Típus	Főváros	Fővárosi kerület	Megyei jogú városok	Városok	Nagy-községek	Községek	Megyei önkormányzatok	Összesen
Szereplők száma								
2007. január 1. (db)	1	23	23	274	146	2 708	19	3 194
Lakosság megoszlása, %		16,80	19,59	29,64	6,46	27,51	0	100
Részesedés a 2007. évi GPS-bevételekből, országos=100 (%)	12,7	11,1	17,8	25,2	3,8	15,0	13,2	100*
Részesedés a 2007. évi GFS-kiadásokból (%)	12,5	10,6	18,2	25,5	3,8	14,7	13,4	100*
Részesedés a 2007. évi helyiadó-bevételekből (%)	17,3	24,1	21,9	25,7	3,5	7,6	0	100
Részesedés az önkormányzati vagyonból*, országos=100%	44,2	n.a.	11,5	27,6	3,0	8,9	4,8	100
Bankhitel és kötvényállományból való részesedés (%)	25,26	6,39	23,29	28,12	1,66	5,8	9,48	100
Egyéb kötelezettségekből való részesedés (%)	0,32	12,53	18,03	27,09	2,89	31,02	8,06	100

Forrás: A Pénzügyminisztérium és a MÁK adatai alapján saját összeállítás

* A vagyonátértékelést előíró 2001-ben született kormányrendelet végrehajtása előtti szám.

táblázat a különböző önkormányzattípusok gazdasági potenciálját mutatja be.

A hazai önkormányzati rendszer legnagyobb pazarlása a fővárosi modell és a megye és megyei jogú városok közötti ésszerű igazgatási feladatmegosztás hiánya, az ebből származó veszteségek, a párhuzamos politikai és igazgatási tevékenység. Ez utóbbit érzékelteti, hogy az önkormányzati igazgatásban dolgozók 3 százalékát a főpolgármesteri hivatal, 13 százalékot a fővárosi kerületek polgármesteri hivatalai, 15 százalékot a megyei jogú városok, 30 százalékot a városok, 23 százalékot a községek polgármesteri hivatalai foglalkoztatják. A megyei önkormányzati hivatalokban a foglalkoztatottak 6 százaléka, a körjegyzőségekben 9 százalék dolgozik. Az igazgatási kiadások az önkormányzati kiadások 18 százalékát emésztik fel, ezen a területen lényegében nincs költségvetésen kívüli feladatellátás¹⁵.

■ A reformok *második dimenzióját az önkormányzati feladattelepítés jelenti*. Ezzel kapcsolatban három kérdés tehető fel. Az első: szükséges-e, s ha igen, milyen jogi technikával lehetséges a települések (község, város, nagyváros), illetve a regionális képződmények (kistérség, régió) közötti differenciált feladat- és hatáskör-telepítés? A regionális szint létrehozásával milyen körben következzen be a központi szintről történő feladatdecentralizálás, illetve a helyi szintről a recentralizálás? A második: az agglomerációk esetében ezeket speciális önálló feladatellátó egységeknek kell-e tekinteni? Végül, de nem utolsó sorban: a kötelező társulások jellege milyen legyen, azaz a települések meghatározott körére és/vagy méretgazdaságos feladatellátásra és/vagy meghatározott területi egységekre történjen ez? Nem szükséges vadonatúj technikákat keresni, a „kereket újra feltalálni”, hiszen e kérdések vonatkozásában számos jól hasznosítható nemzetközi gyakor-

lat létezik, amelyek kritikai alkalmazásával gyors eredmények volnának elérhetőek politikai konszenzus esetén. A lehetséges megoldásokat lásd *Gazsó és szerzőtársai*, 2008. Idetartozó kérdés, hogy helyes-e az egészségügyi szolgáltatások és a közoktatás települési szintű működtetése. Véleményem szerint itt recentralizációra volna szükség. A közoktatás vonatkozásában a regionalizáció megvalósulásától függően kellene a középszintre telepíteni a felelősség egy részét, a tartalmi és személyzeti kérdéseket pedig központi hatáskörre kellene tenni. Az egészségügyi ellátás rendszerének megfelelő méretgazdaságossági és logisztikai optimumainak érvényesítése miatt önálló, szintén a központi és a regionális szint közötti megosztott felelősséggel kellene megvalósítani.

■ *A harmadik dimenzióhoz a szolgáltatásszervezés kérdései tartoznak.* Véleményünk szerint csökkenteni érdemes a költségvetési intézmények számát és dominanciáját. Ennek egyik lehetőségét az adja, hogy a kötelező társulások létrehozása a jelenlegi 13–14 ezer közötti költségvetési szerv mennyiségét és ezzel kapcsolatos igazgatási és információszolgáltatási költségét jelentős mértékben csökkentheti. A benyújtott törvényjavaslat¹⁶ elfogadása esetén talán megszületik a költségvetési szervek működésének korszerűbb szabályrendszere is. Érdemes volna újragondolni a költségvetési szektoron kívüli feladatellátó egységek szabályozási kérdéseit.¹⁷ A saját fenntartású intézményeket középpontba állító szolgáltatásszervezés csökkentésének együtt kell járnia a nem költségvetési rendben gazdálkodó szervezeteknél felhasznált közpénzek és közösségi vagyon feletti ellenőrzés erősítésével, hatásosabbá tételével.

■ *A negyedik dimenzió a finanszírozási rendszer, az önkormányzati pénzügyi architektúra korszerűsítése és a költségvetési fegyelem erősítését szolgáló intézményi megoldások kiépítése.* Idetartoznak a központi állami hozzájárulások és a kiegyenlítő, illetve fejlesztési

transzferek allokációs mechanizmusainak megváltoztatása, a pénzellátás rendje, a saját források arányának kérdései, hangsúlyosan a helyi adórendszer korszerűsítése, az önkormányzati szolgáltatások adó- vagy díjfinanszírozás-dilemmái, a költségvetési korlát keményítése, valamint a kötelezettségvállalások korlátozásának kérdése. A fejlett országok többségében élénk szakmai viták kísérik a helyi adók és központi támogatások arányának, a transzferek megfelelő ösztönző szerepének kérdéseit. Az OECD egy munkacsoportot is létrehozott a nemzetközi tapasztalatok elemzésére és a legjobb nemzetközi gyakorlatok megismertetésére, a szubnacionális kormányzatok működésére vonatkozó nemzeti információs rendszerek közelítésére.¹⁸

A reformok lehetséges forgatókönyveit mutatja be a 2. ábra, amely a BM IDEA Közigazgatás-korszerűsítési Program, az MTA-MEH Magyarország 2015 projekt, valamint a ROP 3.1.1 program vagyongazdálkodási kutatásainak eredményeinek összefoglalásán alapul.¹⁹

A szükséges politikai konszenzus híján *a cselekvés döntően a harmadik és negyedik dimenzióban lehetséges. Ennek keretében az ágazati, szakmai törvények deregulációját és az ehhez szorosan kapcsolódó finanszírozási változtatásokat kell elindítani.* Számos lépés egyszerű parlamenti többséggel is megtehető, így például az ágazati törvények egy részét módosítani lehet, másokat kerettörvény jellegűvé újra lehet alkotni, a területi és intézményi kapacitásszabályozást be lehet vezetni és ehhez kapcsolódóan a központi forrásszabályozást a későbbiekben jelzett irányokba újraalkotni.

A következő sürgős feladat a helyi adók rendszerének átalakítása és az adóigazgatás eredményesebbé és hatékonyabbá tétele. A mögöttünk álló 15 esztendő tapasztalatai alapján érdemes végiggondolni, hogy különbséget tegyünk helyi adók²⁰ és önkormányzati adók²¹ között. A helyi iparüzési adót jelenlegi konstrukciójában mindenképpen változtatni célsze-

AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER KORSZERŰSÍTÉSÉNEK LEHETSÉGES TERÜLETEI

	Radikális reform 2/3-os politikai konszenzussal	Lassúbb reform „feles” törvényekkel
Alkotmányos státusz, közigazgatási reform	<ul style="list-style-type: none"> 1 A társulások feladatellátás kötelező elírása egyes közpolitikai területeken. 2 A kötelező önkormányzati feladatok körének pontosabb meghatározása. 3 Különböző szintű önkormányzatok deklarálása, ezek közötti feladatmegosztás rögzítése. 4 Állam és önkormányzatok közötti feladatellátás újragondolása. 	
Önkormányzati hatás- és feladatkör-telepítés	<ul style="list-style-type: none"> 1 Meggondolandó az egészségügyi ellátás és a közoktatás legalább részleges kiemelése az önkormányzati kompetenciák közül. 2 A helyi gazdaságfejlesztés és területfejlesztés feladatainak részleges beemelése. 3 Bizonyos regionálisan értelmezhető közfeladatok (vonalas infrastruktúrák, környezetvédelem, árvízvédelem stb.) regionális szintre telepítése. 	<ul style="list-style-type: none"> 1 Az „ágazati törvények” (közoktatási, egészségügyi stb.) deregulálása, a szabályok pénzügyi és jogi hatáselemzés próbája alá vetése.
Szolgáltatásszervezés	<ul style="list-style-type: none"> 1 A vagyongazdálkodás szabályainak korszerűsítése, beleértve a kvázi-fiskális feladatellátás transzparencia növelését. 2 A költségvetési gazdálkodás korszerűsítése során a költségvetési szervek típusainak differenciált szabályozása. 3 Az együttműködő magánszektorral kialakított kapcsolatok szorosabb szabályozása. 4 Megyék közötti társult feladatellátás ösztönzése. 	<ul style="list-style-type: none"> 1 A kvázifiskális feladatellátás transzparencia növelése. 2 A költségvetési gazdálkodás korszerűsítése során a költségvetési szervek típusainak differenciált szabályozása. 3 Az együttműködő magánszektorral kialakított kapcsolatok szabályozása. 4 Megyék közötti társult feladatellátás ösztönzése. 5 A településközi társulások mainál differenciáltabb ösztönzése, a többcélú társulás helyett.
Finanszírozás és pénzügyi architektúra	<ul style="list-style-type: none"> 1 Államháztartás információs rendszerének korszerűsítése. 2 Egységes pénzalap intézményének megszüntetése, ehhez kapcsolódó költségvetési szabályok. 3 A forrásszabályozás játékszabályainak és technikáinak egy politikai ciklusra történő stabilizálása külön törvényben. 4 Helyi adórendszer korszerűsítése egy nemzetgazdasági szintű korszerűsítés keretében, a területi szint helyi adó kivetési jogának biztosítása. 	<ul style="list-style-type: none"> 1 Államháztartás információs rendszerének korszerűsítése. 2 Az adósságrendeziési eljárási törvénybe foglalt költségvetési szabályok. 3 A forrásszabályozás játékszabályainak és technikáinak egy politikai ciklusra történő stabilizálása külön törvényben. 4 Helyi adórendszer korszerűsítése egy nemzetgazdasági szintű korszerűsítés keretében.

rú.²² A helyi adórendszer reformja során a jelenlegihez képest *csökkenteni kell a vállalkozások és növelni a lakosság helyi adóterhelését.* A mostani 10–90 százalékos lakossági-vállalkozói teherviselés helyett egy jóval kiegyenlítettebb helyi szintű adóterhelés szükséges. A lakossági adózás szerepének növelése erősíti a helyi képviselők elszámoltatásának motivációját. Az adórendszer egészének átalakításával biztosítható, hogy *a lakosság globális adóterhelése ne növekedjen.*²³ A lakosság globális adóterhelésének változatlan szinten hagyása nem jelenti a terhelés mainál jóval kiegyenlítettebb megvalósításának szükségességét. Ez egyben a gazdaság kifehéritését is szolgálná. A vagyoni típusú adók szerepének növelése. A jelenlegi gépjárműadó mértékének értékalapra történő áttéréssel történő növelése, az értékalapú ingatlanadó, a személyi jövedelemadóból történő leírhatóságának biztosításával megfelelő technika lehetne erre. Biztosítani kell, hogy az önkormányzati és helyi adók súlya az önkormányzati bevételekben a mai 12 százalékról legalább a kétszeresre emelkedjen. A helyi iparüzési adó megszüntetése nem szükséges, de az adó alapjának olyan módosítása, amely csökkenti e bevétel konjunktúra- és inflációérzékenységet – szintén nemzetközi példák alapján – megvalósítható. A helyi adókról szóló törvény ugyancsak egyszerű parlamenti többséggel módosítható.

Biztosítani szükséges, hogy az önkormányzatoknál a költségvetési korlát keményedjen, s ehhez meg kell szüntetni az egységes pénzalapot. A jelenlegi hazai gyakorlatban követett egységes pénzalap nemzetközileg nem elterjedt. Ez az öt módosítást feltételező lépés lehetővé tenné azt, hogy az önkormányzatoktól megkövetelhető legyen a folyó költségvetés kiegyensúlyozottsága, illetve szolid többlete. A változtatás megakadályozná a vagyonfelélés folytatódását, újra marginálissá tenné az ÖNHIKI rendszerét. E szabály azonban a delegált kötelező feladatok megfelelő központi támogatását és/vagy egy megfelelő központi

adómegosztást is feltételez. A beruházási költségvetés kiadásaira, valamint likviditási célra – a nettó beruházások arányában meghatározott mértékű – kölcsönforrást továbbra is igénybe lehetne venni. Az adósságrendezésről szóló törvényt az alkalmazás tapasztalatai és a szabályozás más területein bekövetkező változásait figyelembe véve korszerűsíteni szükséges. Az önkormányzatok pénzügyi fegyelmének erősítése és költségvetési korlátjuk keményítése feles törvényekkel is kikényszeríthető. Egyfelől alkalmas erre az adósságrendezési eljárásról szóló törvény pontosítása, másfelől a központi forrásszabályozás egyszerűsítése és a pénzügyi ellenőrzés rendszerének zártabbá tétele.

Mindehhez *változnia kell a központi forrásszabályozás „filozófiájának” és eszközeinek, amelytől kiszámíthatóvá és transzparenssé kell tenni.* Ez utóbbi úgy érhető el, hogy a második forgatókönyv esetén szakmai törvények deregulációjával párhuzamosan 10 alá kell szorítani a működési célú állami támogatási jogcímek számát, kiegészítve a kiegyenlítés átlátható technikáinak alkalmazásával. Az öt módosításán alapuló forgatókönyv esetén a helyi adók szerepének növelésén és a központi adók megosztásán alapuló regionális és településközi kiegyenlítési támogatásokkal *megszüntethető* volna a normatív állami hozzájárulások rendszere. Ebben az esetben célszerű volna egy működési garancia-alapot létrehozni, amelybe az önkormányzatok és a központi költségvetés teljesítenének befizetést, s amelyből a speciális helyzetbe került önkormányzatokat finanszírozhatnák. Az alap felügyeletét partnerségi alapon (központi kormány, regionális kormányzatok és önkormányzati érdekképviselők) szükséges megszervezni. Biztosítani kell, hogy az önkormányzati támogatások hosszabb időszakra kiszámíthatók legyenek, a mindenkori konvergenciaprogramokkal²⁴ harmonizáltan külön törvényben szükséges rögzíteni az alapvető játékszabályokat. Ez a feltétele ugyanis a felelős és számon

kérhető önkormányzati középtávú tervezésnek, amely az eredményes EU-pályázatok alapja. Az önkormányzati fejlesztések döntő része az előttünk álló időszakban különféle uniós pályázati forrásokból valósulnak meg. A korábban elhalasztott pótlások, felújítások finanszírozására meggondolandó volna a települési önkormányzatok számára olyan központi támogatási rendszert működtetni, amelyben az önkormányzatok célmeztakarítását – szükség esetén – a központi kormányzat kiegészíti. Ez az „előtakarékosági” konstrukció fokozhatná a nominális konvergencia kritikus éveiben az önkormányzatok megtakarítási hajlandóságát.

KÖVETKEZTETÉSEK

Következtetésként az írás végére három megjegyzés kívánkozik.

■ Az első a megvalósíthatóság dilemmájával kapcsolatos, a rövid távú *lehetőségekre* vonatkozik. Jogos ellenvetés lehet, hogy a javaslatok olyan horderejűek, hogy azok megvalósításához nemcsak politikai, de az érintettek érdekvégségeivel kialakított szakmai konszenzusra is szükség van. Ennek kialakulására rövid távon kevés esély látszik, bár a válság elég világosan jelzi az ország sebezhetőségét. Ez azonban nem menti fel a kormányzó erőket az előremutató cselekvés felelőssége alól. Ilyen cselekvési tér az államháztartási információs rendszer korszerűsítése, a forrásszabályozás egyszerűsítése és a szabályok viszonylagos stabilitásának garanciája, amelyek megvalósulása már jó irányú változásokat hozhat az önkormányzatok magatartásában.

■ A második megjegyzés a rövid távú *fenyegetésekre* vonatkozik. A reformok ígérgetés szintjén maradása tovább erősíti a jelenlegi rendszer szétesését. A *változtatási ötletek beépülnek a szereplők várakozásaiba* és további erózióhoz vezet, jellemzően rövid távra koncentráló magatartást váltanak ki. Jó példa erre az önkormány-

zati adósságkört szigorításának rossz kommunikációja. Ez, mintegy *tankönyvi példaként* a szektor eladósodásának felgyorsulását eredményezte, hiszen az egyes önkormányzatok akkor cselekszenek racionálisan, ha igyekeznek *mai informáltsági szintjük alapján* a számukra kívánatos állapotot elérni. Esetünkben ez azt jelenti, hogy a növekvő hiány finanszírozhatósága és az uniós források felszívásához szükséges saját erő és előfinanszírozás biztosításához kötvénykibocsátásba menekülnek. Ebben ráadásul a bankok is érdekeltek, hiszen mint a zártkibocsátású kötvények jegyzői a bankok közbeszerzési eljárás megkerülésével jelentős profitra tesznek szert. A pénzügyi statisztikák és a piaci információk azt mutatják, hogy a hitelállomány növekményénél nagyobb az instrumentumokból adódó kockáztnövekmény. A hosszú lejáratú és devizában denominált kötvényekben történt eladósodás és a bújtatott hiteleknek tekinthető PPP-konstrukciókban fennálló kötelezettségek a bankhiteleknél nagyobb kockázatokat hordoznak. Néhány megyei jogú város esetében a PPP-szerződésekben vállalt kötelezettségek jelenértéke azonos nagyságrendű a jelentős hitelállománnyal. Az eredmény az önkormányzatok pénzügyi fegyelmeének további lazulása.

Hasonlóan káros a helyi adókkal kapcsolatos többéves kormányzati huzavona. A helyi iparűzési adó kivezetésével kapcsolatos korábbi döntés, majd ennek visszavonása, az érték alapú ingatlanadó körüli politikai kötéshúzás a jogbizonytalanság mellett a helyi tervezés ellehetetlenülését is okozza. A helyi iparűzési adó vonatkozásában megjelent egy harmadik érdekcsoport. A csatlakozási szerződés értelmében a helyi önkormányzatoknak 2008. január elsejétől a korábban nyújtott helyi iparűzési-adókedvezményeket meg kell szüntetni. Nem véletlen, hogy az olasz példa²⁵ kapcsán a globális vállalatok hazai lerakatai lobbiztak erősen az iparűzési adó teljes eltörlése mellett. A helyzet változott, az Európai Bíróság nem találta jogellenesnek ezt az adónemet, a kormány azonban

a 2008. évi költségvetési törvényjavaslatába „beépítette” ezen pluszforrást, megint sértve a rendszer alkotmányos logikáját. Az adókedvezmény és -mentesség nyújtása a helyi gazdaságfejlesztés szempontjából hatékony eszköz. E politika „megtérülésekor” ezeket a forrásokat elvonni, vagyis a központi hozzájárulások kalkulálásakor beszámítani azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatokat mindenféle stratégiai gondolkodásról leszoktatom. A pillanatnyi fiskális stabilitás oltárán nem volna szabad feláldozni a szektor megerősödését. Emellett olyan már említett intézményeket szükséges létrehozni, amelyek az önkormányzatok megerősödését összekötik azok transzparens működésével és költségvetési fegyelmének biztosításával.

■ Harmadik megjegyzésben a cikk címére és az első részben jelzett nemzetközi tendenciákra, valamint ezek hazai vonatkozásaira utalunk vis-

za. Azt láthatjuk, hogy a magyar önkormányzati modell egyre kevésbé képes a fiskális decentralizáció előnyeinek kiaknázására, még kevésbé a globális versenyben történő helytállás támogatására. Láthattuk, hogy a „magyar modell” születésekor számos progresszív jellemzővel bírt amellet, hogy számos illuzórikus megoldás is jellemezte.²⁶ E modellt a hazai kormányok hagyományos centralizációs reflexei és a tranzíció során felmerült kényszerek²⁷ egyre inkább a konfliktusdecentralizációt és nem a kormányzati funkciók ésszerű megosztását szem előtt tartó rendszerré deformálták. A hazai gazdaság olyan problémáinak kezelésében, mint a foglalkoztatás elősegítése, különösen annak a globális munkamegosztásba be nem kapcsolt szegmensének versenyképessége jelentős mértékben függ a szubnacionális kormányzati szint gazdaságservező, fejlesztő képességétől.

JEGYZETEK

¹ Ezt megteszik Varga S. (2004), Verebélyi (1995) és Vígvári (2006a) írásai.

² Részletesebben lásd erről a ROP 3.1.1. Program keretében végzett kutatások összefoglalását tartalmazó kötetet, Vígvári (szerk.) (2007)

³ Ennek mérését szolgálják a PISA-felmérések.

⁴ A pénzügyi fegyelem fogalmáról lásd Kornai (1997)

⁵ Ennek effektív hatását némileg félreértve a nemzetközi irodalom az egyetlen magyar költségvetési szabályként üdvözli.

⁶ A fejlett országokban tapasztalható különböző intenzitású törekvések az esedékességi szemléletű (*accrual*) számvitel- és költségvetés-készítés bevezetésére, éppen ezt kívánják kezelni.

⁷ Ez részben a koalíciós kormányzás „költsége”, hiszen a különböző pártokhoz tartozó tárcák természetes igényének tűnik a saját jogon történő pénzosztogatás.

⁸ E díjak a feladatellátáshoz szükséges fizikai vagyoni pótlását nem fedezik.

⁹ Egyéb részvényrészvesztések sort.

¹⁰ Az inszolvenca ilyen értelmezéshez tartozik az az alkotmányos helyzet, hogy helyi önkormányzat jogutód nélkül nem szűnhet meg.

¹¹ A stratégiák bővebb és országspecifikus leírását lásd Lane, J. E. (1977), Pollit, Ch. – Bouckaert, G. (2004), magyar nyelven pedig Zupkó (2002) művében

¹² Az IDEA munkacsoportban rendkívül érdekes, a „reformtechnológiát” bemutató tanulmány született. Péteri (2006)

¹³ Az ezzel kapcsolatos szakmai álláspontokat lásd Ágh (2005), Pálné, K. J. (2001), Horváth, M. T. (szerk.) (2004) és Verebélyi, I. (2004) munkáiban

¹⁴ A NUTS 1, NUTS 2 és a NUTS 3 szint EU-s szabályozása (1059/2003/EK) arra utal, hogy Brüsszel a bővítések miatt a regionális működés súlypontját, beleértve a Közös Költségvetésből finanszírozott beavatkozásokat az EU a NUTS 1 szintre kívánja helyezni. A föderális irányú reformok (Alkotmányos szerződés elbukása) megtorpanása – véleményem szerint – csak késlelteti, de nem akadályozza meg ezt a fejlődési irány kibontakozását.

- ¹⁵ Ezt azért érdemes hangsúlyozni, mivel az önkormányzatok funkcionális mérlege értelemszerűen nem tükrözi az adott funkcióval kapcsolatos költségvetésen kívüli pénzeket. Ha egy távhőmű költségvetési szerv, akkor az erre fordított teljes összeg (beleértve a távhődíjat is) része a funkcionális kiadásnak, ha ez – akár 100 százalékos önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság – akkor ott csak a gazdasági társaság helyi költségvetési befizetései és esetleges támogatásai jelennek meg.
- ¹⁶ Javaslat
- ¹⁷ Lásd erről Vigvári (szerk.) (2007) kötet tanulmányait
- ¹⁸ Network on Fiscal Relations Accross Level of Government, Magyarország nem csatlakozott e fórumhoz. Néhány fontos publikációját az irodalomjegyzék tartalmazza.
- ¹⁹ A kutatás eredményeit összefoglaló köteteket lásd az irodalomjegyzékben
- ²⁰ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának megfelelő, opcionálisan kivethető adó.
- ²¹ Garantáltan önkormányzatok bevételeit képező adók, amelyeket kivetni kötelező.
- ²² A helyi iparűzési adóval kapcsolatos hazai fejlemények tipikus helyzetet tükröznek. Az adónemmel kapcsolatos mentességekre és kedvezményekre vonatkozó derogáció lejárt előtt – elsősorban az EU-s jogra történt hivatkozással – jelentős nyomást fejtettek ki nagyvállalatok az adónem eltörlése érdekében. Az utóbbi időben világossá vált, hogy az adónem beilleszkedik az EU jogrendjébe, megváltoztatásának okát másutt kell keresni.
- ²³ Ez természetesen nem zárja ki, sőt, megköveteli a közteherviselők körének – az általános adóalapnak – a kibővítését. Egy célszerűen kiválasztott helyi adónem, megfelelő adóigazgatással, jelentős eszköz lehetne a gazdaság fehéritésében.
- ²⁴ Az eurózónához történt csatlakozás után stabilitási programok
- ²⁵ Ennek részleteiről lásd Deli (2006)
- ²⁶ Ezeket átfogóan elemzi Pálné (2008)
- ²⁷ Lásd ezekről Csaba (2006)

IRODALOM

- ÁGH A. (2005): Közigazgatási reform és EU versenyképesség: A konfliktus-konténer felszámolása, in: Vigvári András (szerk.) (2005): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, *IDEA, MKI, TÖOSZ. 15–20. oldal*
- ALLEN, R. – TOMMASI, D. (2001): Managing Public Expenditure, *A Reference Book for Transition Countries OECD, Paris*
- BÁGER G. (2006): Az állami szerepvállalás új vonásai a XXI. század globalizált világában, in: Vigvári András (szerk.): Vissza az alapokhoz! *MTA-MEH Stratégiai Kutatások, Új Mandátum Kiadó, 9–41. oldal*
- BÁGER G. – VIGVÁRI A. (2007): Államreform, közpénzügyi reform, Nemzetközi trendek és hazai kihívások, *ÁSZ FEMI tanulmány*
- BALASSONE, F. – FRANCO, D. – ZOTTERI, S. (2004): Fiscal Rules for Subnational Governments: Lessons from the EMU, in: Kopits, G. (2004) (ed.): Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Background, Analysis and Prospects. Palgrave, *IMF, 219–234. oldal*
- CSABA L. (2006): Felemelkedő Európa, *Akadémiai Kiadó*
- DAFFLON, B. ED. (2002): Local public finance in Europe. Balancing the budget and controlling debt, *Edward Elgar Publishing, Cheltenham and Northampton, ISBN 1-84064-878-3.*
- DAVEY, K. (2000): A magyar reformok európai szemzőgből, *Magyar Közigazgatás, szeptember 517–520. oldal*
- DAVEY, K. (2004): Local government size, structures and competences in the European context, in: Kopányi, M. (ed. et. al.): Intergovernmental finance in Hungary, A decade of experience 1990–2000, *Open society institute, Budapest*
- DELI L. (2006): A helyi adóztatás néhány kérdéséről – nemzetközi és hazai tapasztalatok, in: Vigvári A. (szerk.) (2006): Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság, Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, *IDEA, MKI, TÖOSZ. 139–158. oldal*
- ENYEDI GY. (2001): Globalizáció és a magyar területi fejlődés, *Tér és Társadalom, 1. szám*

- ENYEDI GY. (2004): Regionális folyamatok a poszt-szocialista Magyarországon, *Magyar Tudomány*, 9. szám
- GARZARELLI, G. (2004): Old and new theories of fiscal federalism, organizational design problems and Tiebout, *Journal of Public Finance and Public Choice XXII (1–2)*, 91–104. oldal
- GAZSÓ I. – DR. KOVÁCS R. – DR. PERGER ÉVA – DR. SZEGVÁRI P. – DR. VIGVÁRI A. – DR. ZSUGYEL J. (2008): A nagyváros és környéke a kistérségi rendszer szempontjából, *I.-II. Területi Statisztika*, 524–543. oldal
- HEGEDŰS, J. (2004): Off-budget revenues and expenditures: a challenge to subnational finances, in: Kopányi, M. (ed. et. al.): Intergovernmental finance in Hungary, A decade of experience 1990–2000. *Open society institute, Budapest*
- HEGEDŰS, J. – TÖNKŐ, A. (2006): Az önkormányzati gazdasági társaságok szerepe a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásában: a feltételes kötelezettségvállalás (“contingent liability”) problémája, in: Vigvári András (szerk.) (2007): A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből, *Közigazgatási olvasmányok, COMPLEX Kiadó*, 67–94. oldal
- HORVÁTH M. TAMÁS (2002): A helyi közszolgáltatások szervezése, *Dialóg – Campus, Budapest – Pécs*
- HORVÁTH M. T. (szerk.) (2004): A regionális politika közigazgatási feltételei, Variációk az uniós csatlakozás küszöbén, *BM IDEA Program, MKI*
- HORVÁTH M. T. (2005): Közmenedzsment, *Dialóg Campus, Budapest–Pécs*
- HORVÁTH M. T. (szerk.) (2007): Piacok a főtéren, Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés, *Közigazgatási olvasmányok, COMPLEX Kiadó*
- HORVÁTH M. T. (szerk.) (2007): Nézetek és látszatok, Decentralizáció a pénzügyi környezet szemszögéből, *Közigazgatási olvasmányok, COMPLEX Kiadó*
- ILLÉS I. (2005): Önkormányzati finanszírozás és adózás nemzetközi összevetésben, in: Vigvári A. (szerk.) (2005): Félúton, Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, *IDEA, MKI, TÖOSZ*. 21–46. oldal
- KASSÓ Zs. (2006a): Miért van szükség az államháztartás pénzügyi beszámolórendszerének megváltoztatására? in: Vigvári A. (szerk.) (2006): Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság, Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, *IDEA, MKI*, 83–129. oldal
- KASSÓ Zs. (2006b): Szükség van-e államszámviteli törvényre? in: Vigvári A. (szerk.) (2006): Vissza az alapkohoz! MTA-MEH Stratégiai Kutatások, *Új Mandátum Kiadó*, 132–154. oldal
- KOPÁNYI M. – VIGVÁRI A. (2003): Az önkormányzati szektor forrásbevonó képességének növelésével kapcsolatos gazdaságpolitikai kérdések, *Pénzügyi Szemle*, 11., 1071–1088. oldal
- KOPÁNYI, M. – HERTELENDY, Zs. (2004): Municipal Enterprises in Hungary, in: Kopányi – Wetzel – Daher (ed.) (2004): Intergovernmental Finance in Hungary, A Decade of Experience 1990–2000, World Bank, *OSI Budapest*
- KORNAI J. (1972): Erőltetett, vagy harmonikus növekedés, *Akadémiai Kiadó*
- KORNAI J. (1997): Pénzügyi fegyelem és puha költségvetési korlát, *Közgazdasági Szemle*, november 940–953. oldal
- KORNAI J. – MASKIN E. – GÉRARD R. (2004): A puha költségvetési korlát I. – II, *Közgazdasági Szemle*, július-augusztus, 608–624. oldal, szeptember, 777–809. oldal
- KOVÁCS Á. (2003): Pénzügyi ellenőrzés változó erőterben, *Perfekt Tanácsadó, Oktató és Kiadó Részvénytársaság*
- KOVÁCS Á. (2006): Competitiveness and Modernisation of Public Finances. Selecting Scenarios in Hungary, *OECD Journal on Budgeting, Volume 6, No. 3.*, 69–92. oldal
- KOVÁCS R. (2002): A településszerkezet és a közigazgatási rendszer inkonzisztenciája a szuburbanizáció példáján, Budapest térségben, *PhD-értekezés, Pécs*
- KRUGMAN, P. (2000): A földrajz szerepe a fejlődésben, *Tér és Társadalom*, 4. szám, 1–21. oldal
- KRUGMAN, P. (2003): Földrajz és kereskedelem, *Közgazdasági kiskönyvtár, Nemzeti Tankönyvkiadó*
- KUSZTOSNÉ NY. E. (et. al. 2004): A helyi önkormányzatok és pénzügyeik, *Consulting Önkormányzati Pénzügyi és Befektetési Tanácsadó Rt., Budapest*
- LANE, J. E. (1997): Public Sector Reform, Rationale, Trends and Problems, *SAGE Publications*

- LÁSZLÓ Cs. (2001): Vargabetűk az államháztartási reform tízéves történetében, *Közgazdasági Szemle, október*, 844–864. oldal
- LENGYEL I. (2000): A regionális versenyképességről, *Közgazdasági Szemle*, 12. szám, 962–987. oldal
- LŐRINCZ L. (2005): A hatékony állam, *Magyar Közigazgatás*, 8–9. szám, 449–453. oldal
- LŐRINCZ L. (2007): Közigazgatási reformok, Mítoszok és valóság, *Közigazgatási Szemle*, 1. szám, 3–13. oldal
- MUSGRAVE, R. A. – MUSGRAVE, P. B. (1989): Public finance in Theory and in Practice, *International Edition McGraw-hill Book Company*
- OATES, W. E. (1999): An essay on fiscal federalism, *Journal of Economic Literature*, XXXVII, 1120–1149. oldal
- OATES, W. E. (2005): Towards a second-generation theory of fiscal federalism, *International tax and public finance. Volume 12., No. 4.*, 349–373. oldal
- OATES, W. E. (2006): On the theory and practice of fiscal decentralization, www.law.nyu.edu/bradfordconference/papers/Oates.pdf. Letöltve szeptember 11.
- PÁLNÉ KOVÁCS I. (szerk.) (1996): Európaba megye a megye? *Előadások és hozzászólások a barkányi konferencián, 1995. október 26–27.*
- PÁLNÉ KOVÁCS I. (2001): Regionális politika és közigazgatás, *Dialóg Campus, Budapest–Pécs*
- PÁLNÉ, K. I. (2004): The legal and regulatory framework of fiscal decentralisation, in: Kopányi (ed. et. al.): Intergovernmental finance in Hungary, A decade of experience 1990–2000, *Open society institute, Budapest*
- PÁLNÉ KOVÁCS I. (szerk.) (2005): Regionális reformok Európában, *BM IDEA Program, TÖOSZ*
- PÁLNÉ KOVÁCS I. (2008): Helyi kormányzás Magyarországon, *Dialóg Campus, Budapest–Pécs*
- PÉTERI, G. – HORVÁTH, M. T. (szerk. 2001): Navigation to the market, *LGI, Budapest*
- PÉTERI, G. (szerk., 2003): From usage to ownership: transfer of public property to local governments in Europe, *LGI, Budapest*
- PÉTERI G. (2003): A régió erőforrásai, Pénzügyi szempontok a regionális önkormányzatok kialakításához, *Pénzügyi Szemle*, 7. szám, 640–653. oldal
- PÉTERI G. (2005): Önkormányzati forrásszabályozás: ideák és javaslatok, in: Vigvári András (szerk.) (2005): Félúton, Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, *IDEA, MKI, TÖOSZ*
- PÉTERI G. (2006): Hogyan csináljunk közigazgatási reformot? Dániai tanulságok Magyarország számára, in: Vigvári A. (szerk.) (2006): Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság, Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, *IDEA, MKI, TÖOSZ*, 11–44. oldal
- PITTI Z. (2003): Az önkormányzati finanszírozás korszerűsítése, *Magyar Közigazgatás, LIII. Évfolyam*, 2003. 6. szám, 327–345. oldal
- PITTI Z. (2005): Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja, in: Vigvári András (szerk.) (2005): Félúton, Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, *IDEA, MKI, TÖOSZ*, 47–70. oldal
- POLACKOVA, H. (1998): Contingent Government Liabilities: a Hidden Risk for Fiscal Stability, Policy Research Working Paper 1989, *World Bank, Washington D.C., October 1998*
- POLLIT, CH. – BOUCKAERT, G. (2004): Public Management Reform, A Comparative Analysis, *Second Edition, Oxford University Press*
- PORTER, M. E. (1998): Clusters and the New Economics of Competition, *Harvard Business Review*, november-december, 77–99. oldal
- POTERBA, J. M. (1995): State responses to fiscal crises: the effects of budgetary institutions and politics, *NBER Working Papers 4375. National Bureau of Economic Research*
- RAITSO, J. (2003): Fiscal federation or confederation in the European Union: the challenge of the common pool problem, in: Müller, D. – Blankart, C. (ed.): A constitution for the European Union, *Cambridge, Massachusetts, MIT Press.*
- RECHNITZER J. (2004): A városhálózat és a régiók formálódása, *Magyar Tudomány*, 9. szám, 978–990. oldal
- ROZSI É. J. – DR. VÁRFAI I. (1999): Adóerőképesség és ami mögötte van, 1999 a helyi önkormányzatok költségvetésének tükrében, *Pénzügyi Szemle* 1. szám, 39–61. oldal

- SUTHERLAND, D. (2005): Fiscal rules for sub-central governments: design and impact, OECD Economics Department Working Paper No. 465. www.oecd.org Letöltve 2006. április 12.
- SWIANEWICZ, P. (szerk., 2004): Local borrowing: risks and rewards, *LGI, Budapest*
- SZALAI Á. (2002): Fiskális föderalizmus, Áttekintés, *Közgazdasági Szemle, május, 424–440. oldal*
- TÖRÖK Á. (1999): Verseny a versenyképességért? *Miniszterelnöki Hivatal*
- VARGA S. (2004a): Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban I, *Pénzügyi Szemle 5., 480–501. oldal*
- VARGA S. (2004b): Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban II., *Pénzügyi Szemle, 631–648. oldal*
- VARGA I. (2005): Gondolatok az önkormányzatok vagyongazdálkodásának reformjáról. in: Vigvári A. (szerk.) (2005): Félúton, Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, *IDEA, MKI, TÖOSZ, 91–114. oldal*
- VÁGI G. (1991): Magunk uraim, Válogatott írások településekről, tanácsokról, önkormányzatokról, *Gondolat, Budapest, 1991*
- VEREBÉLYI I. (1995): A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének főbb irányai, *Magyar Közigazgatás, február, 65–85. oldal*
- VEREBÉLYI I. (2000): Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció, *Magyar Közigazgatás, szeptember, 521–528. oldal és október 577–587. oldal*
- VIGVÁRI A. (1994): Önkormányzati gazdálkodás a kilencvenes években, in: Hozzáadott érték 94. (szerk. Forgács Imre), *Gondolatok a gazdasági válságkezeléshez, Budapest, 221–234. oldal*
- VIGVÁRI A. (2002): Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek, *KJK-KERSZÖV Üzleti Kiadó Kft.*
- VIGVÁRI A. (2005a): Politikai és gazdaság és reformkényszer a helyi önkormányzati szektorban 1990–2004, Elemzés a helyi önkormányzati szektor problémáiról és a lehetséges megoldásokról. in: Böhm A. (szerk.) (2005): A helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon 1990–2002, *MTA Politikai Tudományok Intézete, 19–65. oldal*
- VIGVÁRI A. (2005b): Közpénzügyeink, *KJK-KERSZÖV Üzleti Kiadó Kft.*
- VIGVÁRI A. (szerk.) (2006): A leggyengébb láncszem, in: Vissza az alapokhoz! MTA-MEH Stratégiai Kutatások. *Új Mandátum Kiadó, 42–66. oldal*
- VIGVÁRI A. (szerk.) (2007): A családi ezüst, Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből, *Közigazgatási olvasmányok, COMPLEX Kiadó*
- VIGVÁRI A. (2007a): Fiskális politikai csodafegyver? Néhány gondolat az önkormányzatokra vonatkozó költségvetési szabályok kapcsán, *Pénzügyi Szemle, 3-4. szám, 522–529. oldal*
- VIGVÁRI A. (2007b): A vagyongazdálkodás kapcsolata az önkormányzati gazdálkodással, működéssel és finanszírozással. in: Horváth M. T. (szerk.) (2007): Nézetek és látszatok, Decentralizáció a pénzügyi környezet szemszögéből, *Közigazgatási olvasmányok, COMPLEX Kiadó, 67–101. oldal*
- WEINGAST, B. R. (2006): Second generation fiscal federalism: Implications for decentralized democratic governance and economic development, *Working paper, Hoover Institution, Stanford University*
- ZUPKÓ G. (2002): Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón, *Századvég*
- Council of Europe (2002a): The risks arising from local authorities' financial obligation, *Local and regional authorities in Europe, Nr. 76.*
- Council of Europe (2002b): Recovery of local and regional authorities in financial difficulties, *Local and regional authorities in Europe, Nr. 77.*
- OECD (2006a): Fiscal Rules for Sub-Central Governments: Design and Impacts, *Network on Fiscal Relations Across Level of Government*
- OECD (2006b): Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments, *Network on Fiscal Relations Across Level of Government*
- OECD (2006c): Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending, *Network on Fiscal Relations Across Level of Government*
- Pénzügykutató Részvénytársaság (1999): A fiskális federalizmus és a magyar önkormányzatok, I–II. kötet, *Budapest, április*

Kozma Gábor

Környezeti, szabályozási és kontrollkockázatok a helyi önkormányzatok gazdálkodásában

Egérfogó vagy macskafogó?

Ki kit fog meg? Lehetséges-e olyan árnyalt, több dimenzióban tagolt kontrollrendszert működtetni, amely az összetett önkormányzati környezet kockázati tényezőit észleli, azonosítja, értékeli és megmozdítja a kívánt irányba a helyi intézményrendszert? Számos érzékelő mechanizmus, reagálási lehetőség adott az önkormányzatok számára. Ezek rendezettség, finomhangolása elengedhetetlen, amennyiben el szeretnénk kerülni azt a rajzfilmbeli helyzetet, hogy a gondosan (vagy gondatlanul?) elhelyezett egérfogók az elhelyezőt szorítják csapdabehelyzetbe. A kontrollrendszer áttekintése, elemzése és értékelése klasszikus auditfeladat, ennek környezeti és szabályozási kockázatai kiemelten fontosak a belső és külső vizsgálatok számára. A jól ismert közgazdasági, üzleti környezetelemzési modellek önkormányzati sajátosságait „macskalogikával”, az ellenőrzési nemzetközi és hazai fogalmainak használatával szeretném a továbbiakban bemutatni. Az ellenőrzési rendszer a gazdasági élet minden szegmensében egyre nagyobb szerepet játszik a biztonságos működés és a kockázatkezelés területén.¹ Nincs ez másképp a helyi önkormányzatok vonatkozásában sem.

AZ ELLENŐRZÉSI KÖRNYEZET KÜLSŐ, POLITIKAI, GAZDASÁGI, TÁRSADALMI ÖSSZETEVŐI

Az önkormányzatok külső és belső vizsgálatai számára speciális ellenőrzési környezetet te-

remt az önkormányzati rendszer többszem-pontú és többirányú tagoltsága, amelyet jellemezhetnek a gazdaság térbeli folyamatai, illetve az önkormányzatok jogszabályi környezetéből adódó sajátosságok. A demokratikus állambe-rendezkedések meghatározó része vertikálisan tagolt, illetve mindegyikük olyan struktúrát alakított ki, amely a mellérendelt, illetve a területi koordinációs mechanizmusokat szervező önkormányzatiságra épül. Mindez megnövelte a közösségi döntések összetettségét, árnyalta a demokrácia intézményeinek működését (helyi pártpolitika, helyi közügyek kezelése, regionális érdekek intézményes megjelenítése). Az államháztartás föderatív felépítése a decentralizált állampénzügyi rendszert, a fiskális decentralizációt feltételezi, amely szorosán kapcsolódik a demokratikus államrendezkedés garanciáihoz, megteremti az önkormányzatiság pénzügyi alapjait. Magyarországon ennek a bonyolult rendszernek a külső ellenőrzése az Állami Számvevőszék, belső ellenőrzése az önkormányzatok jegyzőinek feladata.

A gazdaság egy sajátos térszerkezetben fejlődik, amely részben determinisztikus, részben sztochasztikus modellekkel írható le. Az önkormányzatok ellenőrzési környezetének felvázolásához a regionális gazdaságtan iskoláihoz tartozó munkák, a közpénzügyek témakörével foglalkozó irodalom, a marketing, a környezet-elemzés eredményei hívhatók segítségül. A tér-

szerkezet a gazdasági tevékenység *hálózatosságaként* is értelmezhető (Vasné, 2005), amelyben csomópontok jönnek létre, ezek hierarchiákba rendeződnek és növekedési pólusok alakulnak ki. A növekedési pólusok irányába a különféle erőforrások, termelési tényezők áramlása indul meg, illetve egy sajátos, adott esetben a pólus irányítói részéről tudatosan felvállalt és ösztönzött ellenáramlatként megindul a növekedési pólust jellemző innovációk terjedése, diffúziója. A társadalmi-gazdasági tér tagoltsága szükségképpen vezet a területi egyenlőtlenségekhez. Az önkormányzati gazdálkodás mindig egy tágabb térszerkezet egy jól lehatárolt részére van hatással, illetve ennek folyamataira reagál, ezért a növekedési pólustól való távolság (a centrum-periféria-szituáció) alapvető hatással van a helyi közkiadások optimálisnak tekinthető szerkezetére, illetve az önkormányzat bevételi mozgásterére. A hálózatban gondolkodás elterjedése és jelentős befolyása a térszerkezetből kiaknázható előnyök (komparatív és kompetitív előnyök) felismeréséből adódik, amely érvényesül a dinamikusan fejlődő, nemzetközi súllyal rendelkező magterületek kialakulásában, a világvárosok hálózatának és sajátos világgazdasági szerepének megerősödésében, a multinacionális vállalatok telephely-választási stratégiáiban, továbbá a lokális piacot befolyásoló beszállítói hálózatok kialakításában (Lengyel – Rechnitzer, 2004).

A helyi önkormányzat alapvetően allokációs funkciót lát el, korlátozott lehetősége nyílik a jövedelmek átcsoportosítására, önálló konjunktúrapolitika folytatására. A helyi költségvetés általában nem folytathat önálló vámpolitikát, nem képzelhető el helyi szintű monetáris politika.² A helyi önkormányzat a pénzügyi (*fiskális*³ és *bevételepolitikai*⁴) mozgástér alakításával képes hatni a helyi gazdaságra, az allokációs mechanizmusok helyi összehangolásával, optimalizálásával nyílik lehetősége a település versenypozíciójának formálására. A települések lehetőségei azonban a térszerkezetben elfoglalt pozíciójuk, nagyságuk, közigazgatási státuszuk

alapján jelentősen polarizálódnak, a versenyfeltételek nem azonosak,⁵ ezért szükséges a kiegyenlítő mechanizmusok működtetése.

Hazánkban a helyi önkormányzat finanszírozását az állam a személyi jövedelemadó megosztásával, egyéb adónemek (jelenleg a gépjárműadó) önkormányzatnál hagyásával, adójellegű források (például mezőéri járulék, környezetterhelési díj) beszedésének önkormányzatokhoz telepítésével, illetve – igen jelentős helyi költségvetési súllyal – a normatív és a kötött felhasználású támogatási rendszer, továbbá a felhalmozási kiadásokra fedezetet nyújtó cél- és címzett támogatások rendszerének működtetésével oldotta meg. Az egészségügyi ágazathoz kapcsolódó önkormányzati kiadások egy részét a társadalombiztosítás fedezi. A helyi költségvetési kiadások fennmaradó részét az önkormányzat adók kivetésével finanszírozza, amely törvényben foglalt lehetősége.⁶ Az önkormányzatok *adópolitikája* hazánkban a finanszírozási rendszer neuralgikus pontjára irányul, ugyanis a helyi adóbevételekkel teremthető meg a normatív támogatásokban rejlő működési finanszírozási hiány saját bevételekből kompenzálható része. A fennmaradó helyiadó-bevételek nyújthatnak fedezetet az önkormányzat tőkeköltségvetéséhez, a támogatás igénybevételének saját erőhányadához, a fejlesztési hitelek saját erő-szükségletéhez és törlesztéséhez.

A helyi költségvetésekben pénzügyi kényszerként jelentkezik a helyi adóztatás és a helyi közkiadási programok összhangjának megteremtése, ez a *fiskális ekvivalencia elve*. Jelentősen puhíthatják az elv szigorú érvényesülését a központi költségvetésből a működési célra nem normatív alapon visszaosztott források, illetve a működési célú önkormányzati hitelfelvételek. Ugyanakkor szükséges a különböző adottságú térségek közötti kiegyenlítés biztosítása, ez jellegzetesen nemzetek feletti szinten történik az Európai Unióban, de hasonló, tagállamok feletti mechanizmus működik az Amerikai Egyesült Államokban is.

A decentralizálás bizonyos jószágok előállítását költséghatékonyan oldhatja meg, csökkentheti a szolgáltatásszervezéssel kapcsolatos igazgatási és ellenőrzési kiadásokat. Ebben a vonatkozásban említi a szakirodalom a *jószágkűszöb* fogalmát, amely az adott jószág előállításával összefüggő méretgazdaságossági követelményeket tartalmazza. Ebben meghatározhatók az ellátási minimumszintek, amelyek nem piaci alapon, hanem a társadalmi-szociális kötelezettségvállalás jogszabályokban rögzített követelményeinek alapján állnak. Az ellátási minimum felett egy olyan intervallum található, amelyben az állandó költségek (igazgatási/személyi kiadás, telephelybővítés) a pótlólagos fogyasztó belépésével nem növekednek, az intervallum maximumát az állandó költség megnövekedése jelenti.⁷ A fiskális ekvivalencia elvét korlátozza a „túlcsordulás” problémája. Bizonyos közszolgáltatásokból ugyanis nemcsak a helyi lakosság, hanem bárki részesülhet (szomszéd település, átutazók). Ennek pozitív hatásai is lehetnek, de erős helyi gazdaságot és átgondolt helyi gazdasági programot feltételez ez a fajta „kifelé” szolgáltatás (például mindenki számára ingyenes tömegközlekedés). A negatív túlcsordulás is megjelenik, például a felelőtlen önkormányzati gazdálkodás jelenségeiben, az indokolatlan működési hitelfelvételekben, amelyet végső soron a társadalom egésze finanszíroz a pótlólagos központi támogatásokon keresztül.

A fiskális decentralizáció erősítheti a *helyi gazdaságszervezés* szerepét és jelentőségét. A helyi önkormányzatok versenghetnek az erős jövedelmi pozíciójú középosztály letelepedéséért, az ipar és szolgáltatások számára telephelyet kínálhatnak, központi beruházási programokért lobbizhatnak. Az amerikai föderális rendszer tanulmányozása során *Tiebout* arra a következtetésre jutott, hogy a helyi önkormányzatok működése analógiát mutat a versenygazdaság működésével. A helyi közszolgáltatások fogyasztói a legkedvezőbb szolgáltatás-ár kombinációt keresik, a közszolgáltatások ára a helyi

adók szintje. Modellje a helyi közszolgáltatások fogyasztóinak szabad mozgását, teljes informáltságát, nagyszámú önkormányzat létezését, a lakóhely és a munkahely elkülönülését, a túlcsordulás hiányát, illetve a helyi adóztatással és a közkiadásokkal kapcsolatban néhány egyszerűsítés meglétét tételezi fel. A modell érdekessége éppen korlátozott érvényesülésében keresendő. Minél több, a rendszerben feltételezett elem jelenik meg a gyakorlatban, annál inkább érzékelhető a modell szabályainak érvényesülése. Az európai önkormányzati hagyományok jelentősen eltérnek a modell feltételezéseitől, azonban az uniós fejlődés elősegítheti a modellel leírható folyamatok megjelenését. A települések közötti verseny fokozza a közsféra innovatív tevékenységét és működésének hatékonyságát. Ez a versenyhelyzet hazánkban is igényli a *település versenypozíciójának* átgondolt kialakítását, amely feltételezi a helyi gazdasági program, a helyi költségvetési politika, a helyi felhalmozási és beruházás politika, a helyi adóztatás, a lakásgazdálkodás, a településgazdálkodás, a helyi oktatás és a szociális programok átgondolását és összhangba hozását.

AZ ÖNKORMÁNYZATOK KÖZVETLEN, ÁGAZATI KÖRNYEZETE

Az önkormányzati gazdálkodás területei a *javakat előállító közpolitikai ágazatokban* ragadhatók meg. A legkülönbélebb önkormányzati feladatok csoportjaiból képezhetünk ágazatokat, ebben a csoportképzés szempontjai a közös irányítási, szabályozási alrendszerek, a közösen irányított intézmények, az azonos jogszabályi környezet, az azonos ellátotti kör, illetve megcélzott társadalmi csoport, valamint egyéb gyakorlati ismérvek lehetnek. A javak előállításának folyamatai alapján határolhatjuk el a kockázatelemzéshez szükséges területeket. A kockázatok értelmezése az ágazatok általánosítható sajátosságaira építhető. A javak előál-

lításának folyamata egy üzemszerű megközelítés, amelyben az egyes önkormányzati feladatok – szűkebben értelmezett – célja különféle jóságok előállítása és azoknak a társadalom egésze, illetve egyes célcsoportjai részére történő eljuttatása. Ezt a megközelítést árnyalni szükséges a környezet elemzésével. Az adott mechanizmus, szabályozás, intézményrendszer – az önkormányzati javak előállításának folyamata – a társadalmi, gazdasági, illetve a természeti környezet kihívásaira adott *közösségi válaszként* értelmezhető, az üzemszerűség csakis ebben az összefüggésrendszerben lehet hiteles, illetve társadalmi szempontból célszerű.

Az önkormányzati ágazatok csoportosítása rendkívül sokféle lehet, ebben felhasználhatók az állam minimális, közbülső, illetve aktivizáló funkcióiról vallott legújabb felfogások, valamint az önkormányzatok számvevőszéki ellenőrzésének gyakorlati tapasztalatai és megoldási módjai. A következőkben arra tennék kísérletet, hogy az elméleti szempontok, illetve a jogszabályi környezet ismeretére és értelmezésére épített számvevőszéki tapasztalatok figyelembevételével négy tevékenységi területen mutassam be az önkormányzati feladatellátás szerteágazó rendszerét (Báger, 2006).

OKTATÁS, NEVELÉS, MŰVELŐDÉS, SPORT

A helyi önkormányzatokról szóló törvény kötelező feladatként írja elő az óvodai nevelést és az általános iskolai oktatást és nevelést minden önkormányzat számára. A települések társadalmi és gazdasági életében kulcsfontosságú az óvoda és az iskola jelenléte. A családok pozícióját, életformáját, munkavállalási lehetőségeit alapvetően befolyásolja az oktatási intézmények jelenléte és elérhetősége. Minél hosszabb ideig kötődik egy gyermek a *helyi oktatási rendszerhez*, annál hosszabb ideig tartózkodik az adott településen, így szocializációja helyben történik meg. Minél több szintet képes egy

adott település az oktatási rendszerből fenntartani, annál inkább vonzerőt teremt környezeté számára. Ezzel magyarázható a települések, elsősorban városok törekvése a középfokú oktatási intézmények, a szakképző intézmények önként vállalt feladatként történő ellátására (a középfokú oktatás a törvény szerint megyei, illetve fővárosi feladat). Nem véletlen, hogy a növekedési pólusok világszerte egyetemi városokból, azok agglomerációjából alakultak ki, illetve a magterületeken fellelhetők a nemzetközi vállalatok kutatás-fejlesztési telephelyei. Az oktatási rendszer érzékenyen reagál a társadalmi, gazdasági növekedési folyamatokra, illetve generálhatja és fenntarthatja a pozitív irányú változásokat. A *közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása* feladatscsoportból a közművelődési tevékenység színteréül szolgáló hely biztosítása, a nyilvános könyvtárszolgáltatás biztosítása, továbbá a helyi sporttevékenység támogatása kötelező minden önkormányzat számára.⁸ Nagyobb településeken az oktatás-szervezés ágazatához kapcsolódóan, de önálló területként jelenik meg a kultúra és a sport szervezése, támogatása. Az oktatási rendszerhez hasonlóan a kultúra is konjunktúraérzékeny ágazat, a növekedés katalizátora lehet. Nem választható el élesen a helyi lakosság szakmai képzettségi színvonala és műveltsége, ezért az oktatás, a kultúra és a sport támogatása komoly lehetőség a település versenypozíciójának formálására. Elméleti szempontból a felsorolt feladatscsoportok az állam közbülső funkciói között foglalnak helyet.

SZOCIÁLIS GONDOSKODÁS, GYERMEKVÉDELEM, EGÉSZSÉGÜGY

A felsorolt tevékenységek a feladatellátás széles spektrumát fogják át, közös jellemzőjük, hogy az állam minimális funkciói közé sorolhatók. A szociális alapellátás a helyi önkormányzatok kötelező feladata közé tartozik. Ez a központi

költségvetési forrásból biztosított transzferek rászorulóknak részére történő eljuttatását, illetve személyes gondoskodás keretében tartozó szociális ellátási kötelezettségeket jelenti, amelyek alapellátási formái az étkeztetés, a házi segítségnyújtás, a családsegítés, valamint a speciális alapellátási formák.⁹ A *szociális területre* vonatkozó ágazati jogszabály keretei között összetettebb ellátási formák, átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények, illetve bentlakásos formák alakíthatók ki a rászorulóknak segítségére. Nagyon közel áll a szociális területhez a *gyermek- és ifjúságvédelmi* ágazat tevékenysége. A szociális ágazat, illetve a gyermekvédelmi ágazat a sérülékeny társadalmi csoportok problémáit kezeli, inkább dekonjunk-túraérzékeny. A szociális ágazat szerepe a fejlődő régió esetében is fontos, hiszen a növekedés nem mindenkit érint egy adott térségben, bizonyos problémák felmerülésének gyakorisága, esetszáma független lehet a társadalmi-gazdasági dinamikától (mozgássérült emberek, idősek, mentálisan sérült személyek, veszélyeztetett családok, gyermekek, hajléktalanok). A szegénységi küszöb közelében élők száma csökkenhet a fejlődő régióban, de ez lehet az arány csökkenése is (jómódúak beáramlása a prosperáló területre), az esetszám változatlan maradhat, esetleg szolidan növekedhet. A szociális ágazat jelentősége a visszaeső, lemaradó térségekben nőhet meg, kezelni kell a csökkenő jövedelmű, kevésbé versenyképes rétegekből esetlegesen lecsúszó családok, személyek problémáit. A szociális terület tevékenységéhez kapcsolódik a helyi önkormányzat *közreműködése a foglalkoztatás megoldásában*, amely a közcélú és közhasznú foglalkoztatással valósulhat meg. Az önkormányzatok gyakran élnek azzal a lehetőséggel, hogy a szociális segítelyezést összekapcsolják a közcélú foglalkoztatási programokban való részvétellel. A helyi önkormányzat az *egészségügyi alapellátás* körében kötelező jelleggel gondoskodik a házi orvosi, házi gyermekorvosi ellátásról, a

fogorvosi, az alapellátáshoz kapcsolódó ügyeleti ellátásról, a védőnői ellátásról és az iskola-egészségügyi ellátásról.

HELYI INFRASTRUKTÚRA

A helyi önkormányzatok kötelező feladata az egészséges ivóvízellátás, a közvilágítás, a helyi közutak és köztemető fenntartása. Az ágazati törvények alapján kötelező a településrendezés, az emberhez méltó esztétikus épített környezet kialakítása és a helyi építészeti örökség védelme. A helyi infrastruktúra biztosításához sorolható a településfejlesztési tevékenység, a természeti környezet védelme, a vízrendezés és a csapadékvíz-elvezetés, a csatornázás, illetve a közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban. Az ágazati törvények alapján kötelező az önkormányzatok számára a szennyvízelvezetés és -tisztítás, illetve a település környezetvédelmi programjának kidolgozása, ennek keretében – több, a környezet megóvására irányuló kötelező feladat mellett – a csapadékvíz előírásoknak megfelelő elvezetése. Idesorolható az önkormányzatoknak a belvíz és árvíz elleni védekezés vonatkozásában az ágazati törvény által előírt kötelező feladata. A települési infrastruktúrát tágabban értelmezve az önkormányzati feladatok közül a lakásgazdálkodás, a helyi tömegközlekedés, a köztisztaság és településtisztaság biztosítása is idetartozik. Az ágazati törvények alapján a hulladékiszállítás és -kezelés, a folyékony hulladék ideiglenes tárolása, szállítása és kezelése kötelező feladat. Nagyon közel áll az infrastruktúra biztosításához a gondoskodás a helyi tűzvédelemről és a közbiztonság helyi feladatairól. Az ágazati jogszabály alapján az oltóvíznyerési lehetőség biztosítása kötelező feladat az önkormányzatok számára. A település infrastruktúra-elméleti szempontból rendkívül összetett terület, az állami szerepvállalás olyan elemeinek rendszere, amelyek a minimális funkcióktól az állam aktivizáló funkcióig

terjednek. Mindezek miatt a települési infrastruktúra rendkívül sérülékeny tényezőnek tekinthető, hiánya, visszafejlődése, túlterhelése esetén a lokális társadalmi-gazdasági fejlődés fékje (szűk keresztmetszete) lehet.

HELYI KÖZIGAZGATÁS

Az önkormányzati gazdálkodásra a helyi közigazgatás is hatással van, a rugalmas, állampolgárbarát önkormányzati hivatal vonzerőt jelenthet a település számára. Nagyobb hatást fejthet ki az önkormányzati hivatal ágazatokat irányító tevékenysége. Az ágazatokat felügyelő hivatali apparátus minden településtípus esetében megtalálható, a hivatali szervezet mérete és tagoltsága, illetve szakosodása változik a település méretétől és a tevékenységek bonyolultságától függően. Az önkormányzati hivatal koordinációja, irányító és ellenőrző tevékenysége formálhatja az ágazatok sokrétű, bonyolult tevékenységét egységes egészévé, ezért az ágazati irányítás az önkormányzati gazdálkodás szempontjából is fontos, a település versenyképességét javító, elméleti szempontból az állam minimális, illetve aktivizáló funkcióihoz sorolható, összetett tényező.

AZ ÖNKORMÁNYZATOK BELSŐ KÖRNYEZETE, SZERVEZETI ÉS SZABÁLYOZÁSI RENDSZERE

Az önkormányzati hivatal az ágazati gazdálkodás áttekintésével, koordinációjával biztosíthatja, hogy az önkormányzati gazdálkodás egységes egészset alkosson, a településpolitika hatásmechanizmusa összehangolt legyen, célrendszere egy területi harmónia irányába hason. Ennek legfőbb dokumentuma az önkormányzat *gazdasági programja*. A gazdasági program a tervezési dokumentumok hierarchiájának legfelső szintjén van, azonban nem

az ágazati szakpolitikák mechanikus „összege”. A gazdasági programnak a település *társadalmi-gazdasági környezetével* kell *adekvátnak* lennie, megfelelő választ adnia a település környezetének térszerkezetéből, a térségi folyamatokból, azok méretéből, bonyolultságából adódó problémákra. A gazdasági program a település *versenypozícióját* meghatározó dokumentum, ebből vezethetők le az ágazati szakpolitikák.

A gazdasági program alkuk és kompromiszumok eredménye, azonban minőségi jellegű kontrollkockázatot jelent, ha a gazdasági program formális, nem jeleníti meg a település valós gazdasági céljait és az ágazati egyeztetések a programtól függetlenül, informális módon bonyolódnak. Ilyen esetben nagy valószínűséggel találhatunk a gazdasági program és az ágazati politikák között, illetve az egyes ágazati politikák közötti lényeges, esetleg a költségvetés tervezésénél és egyeztetésénél jelentkező eltéréseket, amelyek az operatív folyamatokban nem feloldható konfliktusokat jeleznek. A gazdasági program része lehet az önkormányzat *finanszírozási stratégiáját*, középtávú finanszírozási tervét rögzítő dokumentum. A finanszírozási stratégiában döntenek a költségvetés kívánatos pozíciójáról, az elfogadható hiány mértékéről, a szükséges fejlesztési hitelfelvételek mértékéről és módjáról. A középtávú finanszírozás tervéhez illeszkedő helyi adópolitika, befektetési és beruházási politika szintén a gazdasági programban jeleníthető meg. További kontrollkockázatot jelent, ha elmarad a gazdasági program *időszakos felülvizsgálata*. Optimista megközelítésben a program hatására kell a környezetnek kedvező változásokat mutatnia, pesszimista megközelítésben a környezet a programtól függetlenül kedvezőtlenül változik. A környezet összetett okokkal magyarázható változásának figyelemmel követése tekinthető reális megközelítésnek.

A gazdasági program felülvizsgálata, megfelleltetése a regionális, térségi programokkal a

helyi önkormányzati *monitoringrendszer* legfelső szintjének tekinthető. A demokratikus be rendezkedésből következő garanciális elem, hogy a gazdasági program elfogadását az önkormányzatokról szóló törvény a képviselő-testületek hatáskörébe utalja.¹⁰ A törvény módosított előírásai alapján a gazdasági program felülvizsgálata, kiegészítése és változtatása is a képviselő-testületek döntési hatáskörében lehetséges. Az Állami Számvevőszék vizsgálatai az utóbbi években kiemelt figyelmet fordítottak az önkormányzatok gazdasági programalkotási tevékenységére. Az önkormányzatok reprezentatív mintáját értékelő számvevőszéki jelentések a gazdasági programkészítés fokozatosan növekvő arányát jelzik (a 2004–2006. évek közötti időszakban 76–81–82 százalék) a kiemelt, illetve városi önkormányzatok körében.

Az ágazati szakpolitikák¹¹ (*policies*) olyan belső használatra szánt, de a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tehető dokumentumok, amelyek adekvát módon kezelik az ágazat környezetének változásából eredő kockázatokat. Az ágazati politikák megfelelőek az ágazat környezetéből és szervezeti rendszeréből származó eredendő kockázatok vonatkozásában, amennyiben a környezet változásaira előállított önkormányzati javak köréről, az ágazati jogszabályok által lehetővé tett beavatkozások mértékéről készítenek elemzést. Meghatározzák azokat a szükséges szabályozásokat, eljárásokat, ösztönzőket, lehetséges pénzügyi transzfereket, amelyeknek önkormányzati rendeletben történő megalkotása, illetve módosítása szükséges. Helyzetelemzést tartalmaznak a területi folyamatok miatt szükségesé váló ellátási formákra, a létrehozandó, illetve a már működő intézmények profiljára, méretére, felszereltségére, létszámigényére, befogadóképességére, területi elhelyezkedésére vonatkozóan. Az ágazati politikák nem kellő részletezettsége esetében az ágazat környezetéből és szervezeti rendszeréből eredő kockáza-

tok azonosítása elmaradhat, ezért azok erősebben, illetve szakpolitikára épített, átgondolt intézményrendszer hiányában korlátozás nélkül, valamint jelentősebben érvényesülhetnek. A kontroll minősége sérül, ha nem elégséges az ágazati politikák felülvizsgálatának gyakorisága a környezet változásaihoz viszonyítva, illetve a gazdasági program változásaival az ágazati szakpolitikák nincsenek összhangban.

Az ágazati politikák alapján, a gazdasági program célkitűzéseinek megfelelően állítható össze a költségvetési év bevételeivel és kiadásaival összefüggő koncepció. Az éves költségvetési koncepció elkészítésének kötelezettségét a jogszabály írja elő. Az éves koncepciónak végeredményben a gazdasági programmal kell összhangban lennie. A finanszírozási stratégia alapelveinek megfelelően szükséges összeállítani a költségvetési bevételek és kiadások eredeti előirányzatainak különbözetét, a tervezett hiányt. A költségvetési hiány finanszírozási módját a finanszírozási stratégia és a középtávú finanszírozási terv elgondolásainak megfelelően szükséges meghatározni. Indokolt megfeleltetni a helyi adóbevételek tervezett előirányzatát a helyi adópolitika elképzeléseivel. A működési célú kiadási előirányzatoknak az ágazati politikák célkitűzésein indokolt alapulnia. A felhalmozási célú bevételeknek a vagyonpolitikai irányelvekkel szükséges összhangban lennie. A felhalmozási célú kiadási előirányzatoknak a beruházási politika prioritásait szükséges megjelenítenie. Az éves szintű tervezési rendszer – a koncepciókészítés, a költségvetési rendelettervezet elkészítése, a költségvetési rendelet évközi módosítása, a zárszámadás elkészítése – a *tervezési monitoringrendszer* legalsó, *elemi szintjének* tekinthető. Ennek a szintnek a meg nem felelése az azonosítható szabályozási, tervezési kockázatokkal a kontrollrendszer olyan minőségi jellegű hiányosságát jelzi, amely megkérdőjelezheti a tervezési rendszer egészének megbízhatóságát és jelentős kontrollkockázatot eredményez. A költségvetési koncepció el-

készítése az ágazati politikák összehangoltságát és a gazdasági program végrehajtását tesztelő, *visszacsatoló mechanizmus* is egyben. Kontrollkockázatot jelent, ha a költségvetés-készítés folyamata nem jelzi a szűkösen rendelkezésre álló források miatt a gazdasági program, illetve az ágazati politikák szükséges változtatásának igényét, a célkitűzésektől való jelentős eltéréseket. Az Állami Számvevőszék vizsgálatai szerint az önkormányzatok 95–96 százaléka elkészítette a költségvetési koncepciót a 2004–2006 közötti időszakban, (2005-ben a reprezentatív mintán alapuló arány 100 százalék volt), azonban a koncepció megalapozottságát, a helyben képződő bevételek, az ismert kötelezettségek figyelembevételét az önkormányzatok 85–87 százalékánál ítélték megfelelőnek.

AZ ÖNKORMÁNYZATI KÖLTSÉGVETÉS VÉGREHAJTÁSÁHOZ KAPCSOLÓDÓ SZABÁLYOZÁSI RENDSZER

Az önkormányzatok gyakorlatában is azonosíthatók a nemzetközi ellenőrzési fogalomhasználatában jóváhagyási rendszerként (*authorisation*), illetve a feladatok elválasztásaként (*segregation of duties*) szabályozási elemek. A költségvetés végrehajtásához kiemelten fontos alrendszerként kapcsolódik az operatív finanszírozást végrehajtó pénzügyi irányítási rendszer (*financial control*).

A jóváhagyási rendszer (*authorisation*) működtetésekor a tranzakciókat elsősorban a pénzügyi méret alapján irányítják magasabb jóváhagyási szintre, de az eljárásrend megkülönböztethet olyan érzékeny, illetve bonyolult eseményeket, amelyek felmerülése esetén a pénzügyi mérettől függetlenül magasabb jóváhagyási szint közbeiktatása szükséges. A jóváhagyási rendszer adekvát a rendszerben rejlő eredendő kockázatokkal, ha a tranzakciók pénzügyi méretének valóságos eloszlásához rendeli az ellenőrzési eljárások szintjeit, illetve statisztikai

szempontból helyesen határozza meg a jóváhagyási rendszer középszintjét. Nem megfelelő a jóváhagyási rendszer, ha a jóváhagyási szinteket nem a pénzügyi tranzakciók méretének valóságos eloszlása alapján alakították ki. Nem megfelelő minőségű a jóváhagyási rendszer, ha nem a valóságnak megfelelően értékelték a különleges eljárást igénylő bonyolult, érzékeny tranzakciók típusait és az eljárási rend a rendszer ténylegesen bonyolult, illetve érzékeny eseményeit nem szűri ki, valamint kevésbé bonyolult és érzékeny eseményeket terel a különleges ágra. A jóváhagyási rendszer meg nem felelésekor az első- és másodfajú ellenőrzési hiba elfogadhatónál magasabb szintje állhat elő, továbbá túellenőrzött, illetve alulellenőrzött működési területek alakulhatnak ki. Emiatt a jóváhagyási rendszer minősége súlyos (magas súlyszámmal értékelendő) kontrollkockázatot jelent. Az önkormányzatok költségvetési és vagyongazdálkodási döntési hatásköreinek szabályozása tartozik ehhez a kontrollkockázati területhez. Az Állami Számvevőszék az önkormányzatok szabályozási rendszerét folyamatosan vizsgálta, megállapításai szerint 2004-ben és 2005-ben a polgármesteri hivatalok 80 százaléka, 2006-ban 87 százaléka szabályozta a költségvetéssel összefüggő döntések (kötelezettségvállalás) rendjét. Javuló tendenciát állapítottak meg a vagyongazdálkodási jogkörök szabályozottsága területén is, 2004-ben az önkormányzatok 90 százaléka, 2005-ben 98 százaléka, 2006-ban a reprezentatív mintában szereplő önkormányzatok mindegyike kialakította és szabályzatban rögzítette a vagyongazdálkodás döntési hatásköreit.

Az egymásra épülő ellenőrzések (*segregation of duties*) láncolata úgy alakítható ki, ha egy műveletet nem lehet elvégezni, csak az előző munkafázis lezárásával és elfogadható minőségű teljesítésével. Az ellenőrzés akkor valóságos, ha a következő munkafázis ténylegesen, a munkakörök elválasztásával és betöltésével elkülönül a megelőzőtől és azonosítható (doku-

mentált, szerződésbe foglalt) érdekeltség és felelősség fűződik a minőségi átvételhez. A szegregáció a folyamatok részletes, a rendszer eredendő kockázatait figyelembe vevő szabályozásával, a munkaköri leírásoknak az eljárásokkal konzisztens, zárt és hézagmentes kialakításával, továbbá az ellenőrzési funkciók közötti összeférhetlenségek meghatározásával biztosítható. Nem megfelelő a műveletek elválasztása, ha az eljárásokat nem teljes körűen, nem a rendszer eredendő kockázatainak megfelelően szabályozták, illetve a munkaköri leírásokat hiányosan készítették el, továbbá nem szabályozták az összeférhetetlen munkaköröket. A nem megfelelő minőségű feladatválasztás jelentős kontrollkockázatot eredményez, a rendszer eredendő kockázatai érdemi ellenőrzés (mérés-kelés) nélkül érvényesülhetnek. Az elfogadhatatlanul magas hibaarány a gazdálkodási rendszer működését veszélyeztetheti, illetve megnöveli (az eredendő kockázatok szintjéhez közelíti) a veszteségek keletkezésének valószínűségét. Az önkormányzatok gazdálkodása során a szerződések, illetve a pénzforgalmi bizonylatok ellenjegyzése, a gazdasági tranzakciók érvényesítése, továbbá – nem utolsósorban, hanem kiemelt fontossággal, mint a költségvetés operatív ellenőrzési folyamatának inputja – a szakmai teljesítések igazolása tartozik ehhez a kontrollkockázati területhez. Az Állami Számvevőszék a szakmai teljesítés igazolását kiemelt figyelemmel vizsgálta, a 2004–2006. évek közötti időszakban kiugróan magas arányú hibaszázalékokat állapított meg, amelyek az önkormányzati költségvetések végrehajtásával, a kapcsolódó kontrollrendszer működési megbízhatóságával összefüggésben súlyos problémákat jeleztek. A szakmai teljesítés igazolását nem végezte el az évek sorrendjében az önkormányzatok 32–44–42 százaléka. A 2007. évtől kezdődően az Állami Számvevőszék továbbfejlesztette vizsgálatait módszereit az önkormányzatok költségvetésének végrehajtását ellenőrző rendszerek tekintetében. Statisztikai eszkö-

zökkel, a vizsgálati hatékonyságot növelő megfelelési tesztek végzésével kiemelt figyelmet fordít erre a problémákat hordozó, súlyponti kockázati területre.

A pénzügyi irányítás (*financial control*) kockázati területe az önkormányzat pénzforgalmi szemléletű költségvetési gazdálkodása miatt különösen fontos. A pénzügyi irányítással felügyelhetők a költségvetés végrehajtása szempontjából nélkülözhetetlen pénzügyi és finanszírozási műveletek. Az adekvát pénzügyi irányítással biztosítható a tervezett hiányból, továbbá a költségvetési bevételek és kiadások eltérő ütemezéséből fakadó finanszírozási pénzszükséglet, az intézmények pénzellátása, a követelések figyelemmel követése és behajtása, a kötelezettségek pontos teljesítése, a teljes önkormányzati gazdálkodási rendszer (vállalati kapcsolatok, támogatott szervezetek) pénzforgalmának, a külső források lehívásának a zavartalan lebonyolítása. A pénzügyi irányítás megfelelő minőségűnek tekinthető, ha éves szintű, folyamatosan aktualizált operatív pénzügyi tervet hajt végre, ha a likviditási pénzszükségletet optimális költséggel, saját források tartalékolásával, illetve áthidaló jellegű működési hitelfelvétellel biztosítja. A pénzügyi irányítás nem megfelelő minőségű, ha a pénzellátásban, illetve a kötelezettségek teljesítése során állandósuló zavar tapasztalható, továbbá ha állandósuló, illetve fokozatosan növekedő működésihitelállomány keletkezik. Az önkormányzatok likviditási terv, illetve előirányzat-felhasználási ütemterv készítésével, kis kincstári rendszer működtetésével, évközi értékpapír-vásárlásokkal és -eladásokkal, illetve működési hitelkerektek lehívásával és törlesztésével kontrollálják a pénzügyi folyamatokat. A pénzügyi irányítás minősége jelentős kontrollkockázatot jelent, gyengesége, illetve hiánya fizetéseképtelenséget eredményezhet, ez veszélyt jelent az önkormányzat gazdálkodására, illetve jelentős veszteséget okozhat a finanszírozás többletköltsége (Vigvári, 2005b).

Az önkormányzatok belső és külső ellenőrzésének szabályozási, illetve logikai keretei

A függetlenített belső ellenőrzés akkor tekinthető elfogadható minőségűnek, ha tevékenysége az önkormányzati gazdálkodás legfontosabb kontrollkockázati területeire irányul és elfogadható gyakorisággal teszteli a kontrollmechanizmusok eredendő kockázatoknak megfelelő kialakítását és működését. Az ágazatokon belül is azonosíthatók olyan szakellenőrzések (oktatási ágazat, beruházások műszaki ellenőrzése stb.), amelyek az adott ágazat kontrollrendszereit, illetve a tevékenységek szakmai színvonalát ellenőrzik. Fontos hangsúlyozni azonban, hogy az ilyen típusú ellenőrzések nem helyettesíthetik – a vonatkozó jogszabályok értelmében sem – a függetlenített belső ellenőrzést. A függetlenített belső ellenőrzés (*internal audit*) az önkormányzatokra vonatkozó jogszabályok alapján kötelező jelleggel működik. A jogszabály részletesen előírja az ellenőrzés formális elemeit, az ellenőrzéssel összefüggő jogokat és kötelezettségeket, az ellenőrzések tervezési, végrehajtási rendszerét, az ellenőri megállapítások realizálási folyamatával összefüggő kötelező lépéseket, a szükséges dokumentációkat. A függetlenített belső ellenőrzés hiánya, illetve gyenge minősége súlyos kontrollkockázatot jelent, elmarad a kontrollrendszer áttekintése, tesztelése, a szükséges igazítások rendszeres visszacsatolása. Az Állami Számvevőszék vizsgálatai nyomon követték és jelezték a 2003-ban bevezetett, nemzetközi mintákat is felhasználó belső ellenőrzési jogszabály hatásait, illetve elősegítették alkalmazásának előrehaladását. Az önkormányzatok belső ellenőrzési rendszereinek szabályozási keretei a 2004–2006 közötti időszakban, az évek sorrendjében gyorsan növekvő arányban 34–73–87 százalékban feleltek meg a megváltozott jogszabályi követelményeknek. A részletekbe menő tartalmi megfelelés, illetve a ha-

tékony ellenőrzési tervezés és a korszerű vizsgálati eljárások bevezetése szükségszerűen hosszabb átállási időt igényel, az Állami Számvevőszék 2006. évre vonatkozó megállapításai szerint, például az önkormányzatoknak mindössze felében támasztották alá az ellenőrzési terveket kapacitáselemzéssel, illetve a képesítési követelményeknek az önkormányzatok fele tett eleget.

Az Állami Számvevőszék az önkormányzatoknak a központi költségvetéssel fennálló kapcsolatait a működési és felhalmozási célú támogatások tekintetében, a központi költségvetés fejezetei zárszámadásának vizsgálatához kapcsolódóan ellenőrzi. Ezek a vizsgálatok közelebb állnak a könyvvizsgálat módszertanához, de tartalmazznak megfelelési elemeket is, illetve az önkormányzati könyvvizsgálattól eltérő *az ellenőrzés fókusza* és megközelítési módja; a megállapítások értékelése helyi és nemzeti szinten egyaránt megtörténik, a könyvvizsgálati standardoktól több ponton eltérő, a számvevőszékek nemzetközi gyakorlatában alkalmazott módszertan alapján. A számvevőszékek által alkalmazott módszertan lényege, hogy a nemzetközi könyvvizsgálati standardok logikai keretének¹² felhasználásával sajátos, a közszektor szempontjait érvényesítő vizsgálati eljárásokat alkalmaznak. A nemzetközi könyvvizsgálati eljárásokhoz fűzött, a számvevőszékek részére szükséges gyakorlati útmutatók teljes körű elkészítése 2010-re várható.¹³ Az INTO-SAI szakmai bizottságai a nemzetközi számvevőszéki módszertan fejlesztése során a nemzetközi könyvvizsgálati eljárások alapelveire építenek, elfogadják a nemzetközi könyvvizsgálat etikai alapelveit, a valódiság vizsgálatára irányuló gondos, kritikus szakmai megközelítést (*professional judgement/professional skepticism*), elvárják az elégséges és megfelelő ellenőrzési bizonyítékokra épített számvevőszéki értékelési gyakorlatot.

Különös figyelmet érdemel a kockázatok értékelésére kialakított, a COSO-jelentésen ala-

puló nemzetközi könyvvizsgálati módszertan (ISA 315 és ISA 330), amelynek közszektorbeli alkalmazása a 2008. év végére készült el. A kockázatok értékelésére kialakított nemzetközi standard egy olyan integrált és szisztematikus elemzési/értékelési, illetve vizsgálati eljárást határoz meg, amely a logikai alábontás módszerével (*top down approach*) követi végig az ellenőrzött objektum kontrollkörnyezetét, elemzi az ellenőrzött objektum által alkalmazott kockázattertelési eljárást, az erre épülő információs rendszert, az információs rendszerre támaszkodó kontrollmechanizmust, illetve a monitoringtevékenységeket. A rendszer egy olyan szűrőket alkalmazó modellként képzelhetjük el, amely a kockázatos környezet hatásait érzékeli, tompítja és átalakítja. A mechanizmus többrétegű és szintjei egyre letisztultabb képet mutatnak a kockázatkezelés eredményeként. Lényeges a rendszer (korábban ismertetett) értelmezését alkalmazó megközelítés, hogy a könyvvizsgálat, illetve a közszektor könyvvizsgálata és számvevőszéki ellenőrzése folyamatosan karbantartja a tevékenysége során az ellenőrzött objektum kockázatairól szerzett ismereteit, szisztematikus értékelése során kezdeti előfeltevéseit módosítja, illetve pontosítja az ellenőrzött információ megbízhatóságának megfelelő módon. A kockázattertelés nem opcionális tevékenység a vizsgálat során, hanem az ellenőrzési tevékenység lényeges, tervezést, ellenőrzést és folyamatos értékelést igénylő központi eleme. (Anerud, 2008)

Az önkormányzatok gazdálkodásának több szempontra kiterjedő vizsgálatát az Állami Számvevőszék látja el, amelynek keretében – a nemzetközi gyakorlat meghatározásait követve – megfelelési vizsgálattal (*compliance audit*) az önkormányzati gazdálkodás kontrollkockázati területeit minősíti, valamint teljesítményvizsgálattal (*performance audit*) kiemelt gazdálkodási tevékenységek gazdaságosságáról, hatékonyságáról és eredményességéről ad helyzetképet, értékelést. A nemzetközi ellenőrzési gyakorlat alapján különleges megközelítést igényel a nagyszámú területegység vizsgálati módszertanának kialakítása, gondoskodni szükséges a változó pénzügyi mérethez igazodó, illetve az ellenőrzési módszereket a területi egység jellegéhez igazító, továbbá a teljes sokaságra releváns információt szolgáltató és reprezentatív mintán alapuló vizsgálat típusok kialakításáról (Sepsey, 2006).

Egy jól rendezett és rendszeresen tesztelt kontrollmechanizmus igényelheti, illetve rendszeres válaszadásaiban alakíthatja ki a külső és belső környezetére érzékeny, hatásosan, hatékonyan és gazdaságosan működő önkormányzati gazdálkodás kockázati modelljét. A modellt a valóságos folyamatok csak közelíthetik, az ellenőrzés jól ismert hibái (első- és másodfajú hibák, alul- és túellenőrzött területek) folyamatos fejlődést okozhatnak a szakemberek számára. A gyakorlatban, természetesen állandó (standard) kérdésként ott lehet az ellenőrzési rendszereket működtetők, vizsgálók fejében az egérfogó és macskafogó problémája.

JEGYZETEK

¹ Az ellenőrzési funkció felértékelődéséről lásd Kovács (szerk., 2007) és Vígvári (2008); a közpénzügyi vonatkozásokat lásd Vígvári (2005a)

² A Brit Nemzetközösségben, illetve az Egyesült Királyságban található kivételeket, például Gibraltár önálló kereskedelempolitikát folytathat, Skócia pénzkibocsátási jogosítványokkal rendelkezik (Forman, 2003).

³ A fiskális mozgástér a működési és felhalmozási költségvetés tervszerű alakításával, a helyi közszolgáltatások összehangolt fejlesztésével és kiadásainak optimalizálásával, egy aktív beruházáspolitikával, közösségi beruházási programokkal és a magántőke mozgósításával, a felhalmozási célú hitelfelvételkel, a felhalmozási célú támogatások megszerzésével, illetve a helyi adópolitika jogszabályi keretek közötti racionális alakításával szerezhető meg.

- ⁴ Az önkormányzatok bevételpolitikai mozgásterét elméletileg a teljes bevételi autonómiától annak teljes hiányáig terjed. Jelentősen befolyásolják a finanszírozás rendszerét a történetileg kialakult modellek. Ezek egyrészt az államberendezkedés alapmodelljétől (unitárius, föderális), illetve az állam adómonopóliumának jellegétől függenek. Az államberendezkedés nemzeti/föderális szintjén általában a honvédelmi, bel- és külpolitika feladatai találhatók meg. Az oktatás, az egészségügy, a rendvédelem tradícióktól függően tagolható vertikálisan. Az unitárius államberendezkedés nem engedi meg a helyi adóztatást (francia modell). A föderális állam viszonylag sok adót hagy a tartományok szintjén (a germán modellben azonban a legalsó helyi szinten nem jelentős az adóztatás gyakorlata).
- ⁵ Növekedési pólustól való távolságuk, adott agglomerációhoz, regionális klaszterhez, a városhálózathoz tartozásuk erőssége, térségi pozíciójuk sajátosságai, illetve az úgynevezett telepítési tényezők jelenléte erősen különbözhet. Hazánkban az úgynevezett „nyugat-keleti lejtő” (Forman, 2003) jellemzi a gazdaság térszerkezetét, illetve jelentősnek tekinthető a főváros és a vidék pozíciójának különbsége.
- ⁶ Az alkalmazható adónemeket (vagyoni, kommunális típusú adók, illetve az idegenforgalmi és az iparüzési adó), az adók mértékét és a mentességek, kedvezmények rendszerét törvény által megállapított keretek között rendeletben állapítja meg.
- ⁷ Jellegzetesen ilyen az oktatási ágazat, ez a helyi szinten az alapfokú oktatás kötelező önkormányzati feladatként jelentkezik hazánkban, településtípustól függően gondot jelenthet az ellátási minimum biztosítása, illetve a költséghatékony méret kialakítása.
- ⁸ Az ágazati törvények előírásaira figyelemmel, Takács (2003) 13. oldal
- ⁹ A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 2005. január 1-jétől hatályos módosítása szerint a korábbi szabályozás szerinti szociális alapellátást az úgynevezett. alapszolgáltatási központok nyújtják, ezek tevékenységi köre a nappali ellátást és a gyermekjóléti szolgáltatást is magában foglalja a korábbi szabályozás alaptevékenységei mellett [a törvény 57. §-a (4) bekezdésének a)–e) pontjai]. A törvény módosításával az alapszolgáltatások köre jelentősen kibővült, a törvény 57. §-a (1) bekezdésének a)–j) pontjai a falugondnoki és tanya-gondnoki szolgáltatás, a szociális információs szolgáltatás, az étkeztetés, a házi segítségnyújtás, a családsegítés, a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, a közösségi ellátások, a támogató szolgáltatás, az utcai szociális munka, a nappali ellátás feladatait tartalmazzák.
- ¹⁰ A gazdasági program növekvő jelentőségét mutatja, hogy az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (ötv) 2005. augusztus 31-től érvényes módosítása a gazdasági program tartalmát részletesen szabályozza. Az ötv módosításának indoklása világosan jelzi, hogy az önkormányzatok részére a törvény már 1990-ben előírta a gazdasági program készítését, azonban ezen előírásnak az önkormányzatok legtöbbször nem tett eleget, ugyanis nem volt számukra egyértelmű a gazdasági program tartalma. Az ötv módosítása irányt mutat az önkormányzatok számára a gazdasági program céljának, szakmai szempontjainak és időtartamának meghatározásával. Az ötv 91. §-ának (6) bekezdése alapján a gazdasági program tartalma a fejlesztési elképzelésekre, a munkahelyteremtés feltételeinek elősegítésére, a településfejlesztési politikára, az adópolitika célkitűzéseire, az egyes közszolgáltatások biztosítására, színvonalának javítására vonatkozó megoldásokra, továbbá városok esetében a befektetéstámogatási politikára, a városüzemeltetési politika célkitűzéseire terjed ki. Az ötv 91. §-ának (7) bekezdése alapján a gazdasági programot a képviselő-testület az alakuló ülést követő hat hónapon belül fogadja el, ha az egy választási ciklus idejére szól. Ha a meglévő gazdasági program az előző ciklusidőn túlnyúló, úgy azt az újonnan megválasztott képviselő-testület az alakuló ülést követő hat hónapon belül köteles felülvizsgálni és legalább a ciklusidő végéig kiegészíteni vagy módosítani. Az önkormányzatoknak a módosított jogszabályi előírást a 2006. évi választásokat követően kellett először alkalmazniuk.
- ¹¹ A hazai önkormányzati gyakorlat ebben a vonatkozásban nem használja a szakpolitika kifejezést. Az egyes önkormányzati ágazatok feladatellátási terveket, szolgáltatási koncepciót, fejlesztési koncepciót, továbbá intézményfejlesztési terveket készítenek. A fogalom bevezetését a nemzetközi szóhasználat átvétele miatt, illetve a sokféle megnevezés egységesítése miatt indokoltnak tartottam.
- ¹² A nemzetközi könyvvizsgálati standardok (ISA) a feladat elfogadásától, annak tervezésén, végrehajtásán keresztül a jelentéskészítés, a megállapítások elfogadása munkaszakaszáig minden lényeges mozzanatot meghatároznak, leírva a legjobb gyakorlatot. A standardok szoros logikai keretet alkotnak, a könyvvizsgálat ajánlott célkitűzéseitől és fogalmi meghatározásaitól (ISA 200) a tervezési eljárások leírásán át (ISA 300) a jelentéskészítés módszertanáig

(ISA700). A logikai keretről (ISA framework) és ennek közszektorbeli alkalmazásáról részletes előadás hangzott el az európai számvevőszékek pénzügyi ellenőrzési módszereiről 2008 októberében, Vilniusban megtartott konferencián (Anerud, 2008).

¹³ A folyamatban lévő számvevőszéki standardizálás célja, hogy a létező ISA-standardok mindegyikéhez

gyakorlati útmutató (PN, Practice Note) készüljön, amelyek együttesen (ISA+PN) alkotják a számvevőszéki vizsgálati eljárást (ISSAI). A szakmai fejlesztés, amelynek 2008. év végén elkészült termékei az ellenőrzési kockázatkezelés és a megfelelési vizsgálat témaköreiben hajtották végre a szükséges harmonizációt (ISSAI 1315, 1330, illetve ISSAI 4100 és 4200) tovább folytatódik, 2010-re ígérik az illetékes szakmai bizottságok a munka befejezését.

IRODALOM

ANERUD, K. (2008): Risk Assessment – Practical application of the INTOSAI Financial Audit Guidelines, *EUROSAI Seminar on Financial Audit Standards, October*

BÁGER G. (2006): Az állami szerepvállalás új vonásai a XXI. század globalizált világában, In: Vígvári A. (szerk.) *Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról, Új Mandátum Kiadó, Budapest*

BODONYI M. (2003): A pénzügyi ellenőrzés, In: Nyikos L. (szerk.) *Közpénzek ellenőrzése II. PERFECT, Budapest*

FORMAN B. (2003): Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai, *ETK, Budapest*

KASSÓ Zs. (2006): Szükség van-e államszámviteli törvényre? Az államháztartás pénzügyi információs rendszere fejlődésének irányzatai, a hazai feladatok, In: Vígvári A. (szerk.) *Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról, Új Mandátum Kiadó, Budapest*

KOVÁCS Á. (2004): Pénzügyi ellenőrzés változó erőterében, *PERFEKT, Budapest*

KOVÁCS Á. (szerk.) (2007): Az ellenőrzés rendszere és módszerei, *PERFEKT, Budapest*

LENGYEL I. – RECHNITZER J. (2004): Regionális gazdaságtan, *Dialóg Campus, Budapest–Pécs*

LÓRÁNT Z. (2007): Gazdálkodás az államháztartás helyi szintjén, Számvevőszéki tapasztalatok elemző áttekintése, *Pénzügyi Szemle, 1. szám*

MALATINSZKYNÉ LOVAS I. (2003): A teljesítmény ellenőrzés, in: Nyikos L. (szerk.) *Közpénzek ellenőrzése II. PERFECT, Budapest*

NYIKOS L. (2003): A közpénzek ellenőrzése. Szabályozás és gyakorlat Magyarországon és az Európai Unióban, in: Nyikos L. (szerk.) *A közpénzek ellenőrzése I. PERFECT, Budapest*

PORTER, M. E. (1998): Versenystratégia, *Akadémiai Kiadó, Budapest*

SEPSEY T. (2006): Növekszik a teljesítmény-ellenőrzés szerepe az önkormányzatoknál, (1–2). *Ellenőrzési Figyelő, 2005, 4. szám és 2006, 1. szám*

TAKÁCS A. (2003): A helyi önkormányzatok feladatellátási kötelezettsége, kézirat, *Állami Számvevőszék, ÖTEI, Miskolc*

VASNÉ EGRI M. (2005): Marketingdöntések a fejlett gazdaságokban, *AULA, Budapest*

VÍGVÁRI A. (2005a): Közpénzügyeink, *KJK-KERSZÖV, Budapest*

VÍGVÁRI A. (2005b): Az önkormányzatok hitelfelvétele, in: Vígvári A. (szerk.) *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, TÖOSZ-BM/IDEA, Budapest*

VÍGVÁRI A. (2008): Pénzügy(rendszer)tan, *Akadémiai Kiadó, Budapest*

Az Állami Számvevőszék 0544., 0634., 0726. számú összefoglaló jelentései a helyi önkormányzatok gazdálkodásáról

Halmosi Péter

Az önkormányzati rendszer kockázatai a stakeholderek nézőpontjából

A kockázat és a stakeholder szavak manapság az üzleti életben gyakran használt kifejezések valamilyen rendszer problémáinak bemutatásakor. Az elmúlt bő másfél évtizedben a rendszerváltás idején új alapokra helyezett önkormányzati rendszer több, ma már egyértelműen kijelenthető kedvezőtlen változáson ment keresztül, amelyek leginkább a javasolt reformok komplexitásának fényében ragadhatók meg.¹ Jelen tanulmány célja az, hogy az önkormányzati rendszer reformjának iránya körüli vitákhoz egy más típusú – de más területeken bevált – elemzéssel járuljon hozzá. A tanulmány az önkormányzati szektor nemzetgazdasági jelentőségéből kiindulva a szabályozás változása problémáinak, az egyes kockázatok kialakulásának és az ehhez szorosan kapcsolódó érdekeltségi magatartásformák bemutatására vállalkozik.

AZ ÖNKORMÁNYZATI SZÉKTOR NEMZETGAZDASÁGI SZEREPE

A tanácsi rendszer megszűnését követően látványosan a kor kihívásainak jól megfelelő önkormányzati rendszer jött létre Magyarországon. Az önkormányzatisághoz való jog garantálása, a helyi ügyekben való alapvetően nagy szabadságjog láttán némelyeket átmenetileg, némelyeket azonban tartósan az az érzés fogott el, hogy egy lényeges probléma sikeresen megoldódott.

Ahhoz azonban, hogy ilyen értékítéletet alkotassunk, mindenképpen több év távlatából kell az eseményeket szemlélni.

Az önkormányzati szektor a magyar gazdaság egyik alapvető pillérévé vált. Jól mutatja ezt többek között a szektor kiadásainak a GDP-hez viszonyított aránya, a foglalkoztatásban betöltött szerepe. Az a tény azonban, hogy a közszektorreformokat az önkormányzatok oldaláról indokolt elkezdni,² nem csak annak köszönhető, hogy itt a legsúlyosabbak a problémák. Véleményünk szerint mérlegelendő az az állítás, hogy az önkormányzatok túlságosan fontosakká váltak az ország versenyképességének megítélése, illetve javítása szempontjából. (Lásd 1. táblázat)

A szektor kezeli a nemzeti vagyon körülbelül egyharmadát, amelynek összértéke 2005. december 31-i állapot szerint 9 860,9 milliárd forint volt. Szintén a jelentőségre utal, hogy az alap- és közoktatás, illetve a szociális ellátással kapcsolatos kiadások döntő hányada a szektoron keresztül realizálódik. Ennek jó bizonyítéka, hogy a helyi kiadások körülbelül 90 százaléka nem a településüzemeltetéshez, hanem ezen jóléti szolgáltatásokhoz kapcsolódik. Joggal tekinthetünk tehát a szektorra a versenyképesség „motorjaként”, ez azonban nem tekinthető „hungarikumnak”, Németországban például több bírósági ítéletben megfogalmazódott.³

AZ ÖNKORMÁNYZATI SZÉKTOR MÉRETÉNEK NÉHÁNY ALAPVETŐ JELLEMZŐJE

	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2002	2003
Önkormányzat és intézményeinek foglalkoztatotti létszáma (ezer fő) ⁴	n.a.	n.a.	561,3	544,0 ⁵	520,5	506,0	496,4	501,4
Önkormányzati intézmények száma (december 31-én) ⁶	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	20 705	n.a.	n.a.	21 154
Beépített ingatlanok száma (db)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	243 573	n.a.	n.a.	240 815
Társulások száma (db)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1 646	n.a.	n.a.	2 142

Forrás: Dobos – Szelényi (1996–2006), önkormányzati mérleg 1998, 2003

Az a tény azonban, hogy az önkormányzatok az államháztartás részét képezik, egyben kockázatok forrása is – a feladatok és források szabályozása révén a központi kormányzat predeterminálja az önkormányzatok helyzetét. Az egyre terjedő hazai önkormányzati hitelfelvétel, illetve kötvénykibocsátás kapcsán azonban egyfajta „benchmark”-jelenséget is megfigyelhetünk, amikor is a hitelező vagy befektető az államhoz, mint adóshoz kezdi hasonlítani az adott önkormányzatot, aminek mind pozitív (például az állam nemzetközi megítélésének javulása), mind negatív hatása, következménye lehet (például kötelező feladatok alulfinanszírozottsága, jogszabályok inkonzisztenciái stb.).

Mindezek tükrében úgy véljük, a szektor működésének szabályozása kiemelt figyelmet kell, hogy kapjon a mindenkori gazdaságpolitikában.

A KONFLIKTUSOK FORRÁSA

Ágb (2005) szerint az 1990-es években az egyéb problémák miatt a központi kormányzat az önkormányzatokat konfliktuskonténereknek tekintette. A kifejezés arra a jelenségre utal, hogy megfelelő források átadása nélkül újabb és újabb – utólag azt mondhatjuk nem helyi – feladatot bízta a szektorra. Ebben sem voltunk azonban mi magyarok úttörők, hiszen az 1970-es években más országokban is divat volt, hogy a központi költségvetés hiányát anyagi erőforrások-

kal alá nem támasztott decentralizációs lépésekkel oldják meg (Pálné, 2001). A konfliktuskonténer-helyzet a következő szabályozási problémák mentén nyer értelmet.

1 Az önkormányzati törvény nem tesz különbséget az egyes települések jogaiban és felelősségeiben.⁷ Alapvetően tehát ugyanazok a feladatai az 500 fő alatti településeknek, mint a több ezer fős városoknak.

2 Tisztázatlanul hagyta a jogalkotó a megyei önkormányzatok helyzetét. A megyei önkormányzatok bevétele kizárólag támogatásokból származhat, ami azáltal különösen probléma, hogy a települési önkormányzatok részéről történő esetleges feladatátadás esetén romló méretgazdaságosság mellett kell az adott közfeladatot ellátniuk.

3 Az önkéntes és a kötelező feladatok közötti határ jogilag nincs megfelelően elválasztva. A középfokú oktatás biztosítása a megyei önkormányzatoknak kötelező feladat, a települési önkormányzatok is dönthetnek azonban úgy, hogy ellátják ezt a feladatot.

Ezen jogszabályi ellentmondások következményei ma már nagy biztonsággal megállapíthatók. Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) 2006. májusi jelentése a gazdálkodás minőségének romlásával kapcsolatosan már komoly valószínűségként említi az önkormányzati törzsvagyton felélését. Az ÁSZ véleményét alátámasztani látszanak a 2. táblázat adatai.

Az adatok több dologra felhívják a figyelmünket. Egyrészt a GFS-egyenleg alakulásában

a privatizációs bevételeknek meghatározó szerepe volt az 1990-es években, ezek eltűnésével egyidejűleg a költségvetési egyenleg jelentős deficitet mutatott. Másrészt az önkormányzati kiadások az államháztartás kiadásain belül 1996–2005 között növekedtek, ezt viszont a pénztartalékok igénybevétele kisebb mértékben fedezte. A jelek szerint tehát a forráshiányos rendszer működésének biztosításában egyéb források is szerephez jutottak.

A források mindezek ellenére elégtelenek voltak a közfeladatok ellátásához. Ezt a kiadások reálértelemben való csökkenése is jól mutatja (lásd 3. táblázat).

Mikroszinten még komolyabb finanszírozási problémák jelentek meg. Bár a közel 3200 önkormányzat működéséről átfogó elemzés nem áll rendelkezésre, a problémák megjelenésének három lényeges formáját ki lehet emelni.

1 Normatív támogatások jogcímének drasztikus növekedése: 1996-ban még 52 jogcím, 2005-ben már 143 jogcím létezett.

2 Forráshiányos önkormányzatok kiegészítő támogatásának megjelenése az éves költségvetési törvényekben: jelenleg három támogatási jogcím létezik, ezek közül a legjelentősebb az önhibáján kívül forráshiányos önkormányzatok kiegészítő támogatása.

3 Működési célú eladósodottság megjelenése és növekedése: 2000-ben az önkormányza-

tok 13,9 százaléka, 2005-ben viszont már 20,3 százaléka kényszerült működését finanszírozó hitel felvételére (ÁSZ, 2006, 21. oldal). A teljes adósságállományon belül a működési célú eladósodás aránya stabil 15 százalékos arányt mutat, a teljes adósságállomány azonban 2000-ben még csak az államadósság 1,4 százalékát, 2005-ben viszont már 2,3 százalékát tette ki.

Mindezek tükrében úgy véljük: kijelenthetjük, hogy az önkormányzati rendszer belső ellentmondásai komoly kockázatokat rejtnek. Ezek feltárása szükségessé teszi a kockázatok értékelésével kapcsolatos irodalmak áttekintését.

A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZERBEN REJLŐ KOCKÁZATOK

Ahhoz, hogy konkrét kockázatok létét megállapíthassuk, ki kell térni néhány elméleti kérdésre. Amikor egy rendszer kockázatait írjuk le, fontos hangsúlyozni a megfigyelés szempontját és annak szubjektív-objektív jellegét. Természetesen máshogyan értékeli az önkormányzatokat az adófizető kisvállalkozás, a tőkebefektető nagyvállalkozás, a finanszírozó hitelintézet, a minősítő ügynökség, a számvetők és nem utolsósorban maga az önkormányzat is. Az objektív-szubjektív jelleggel kapcsolatosan az az álláspontunk, hogy bár

2. táblázat

AZ ÖNKORMÁNYZATI SZÉKTOR FŐBB PÉNZÜGYI ADATAI

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
GFS-egyenleg	48,0	66,5	-8,8	23,0	5,0	1,3	-105,0	-31,7	-16,5	-81,4
Privatizációs bevételek ⁸	47,4	90,5	19,3	21,9	37,1	11,2	11,6	9,0	8,7	15,6
Működési egyenleg ⁹ /GDP (%)	+0,69	+0,77	-0,0	+0,20	+0,0	+0,0	-0,62	-0,17	+1,9	+1,8
Önkormányzati kiadások/államháztartás kiadásai (%)	25,2	25,6	25,8	25,0	n.a.	27,0	25,2	25,4	27,8	n.a.
GFS-kiadások növekedése, előző évhez képest (milliárd forint)	74,9	212,4	206,8	127,0	175,6	251,3	383,5	271,1	156,7	282,4
Tartalékok igénybevételeinek növekedése (milliárd forint)	23,6	n.a.	n.a.	2,2	14,2	44,5	5,3	12,6	34,8	17,1

Forrás: Dobos – Szelényi (1996–2006), Illés (2005) és a Pénzügyminisztérium adatai alapján saját számítás

AZ ÖNKORMÁNYZATI SZEKTOR KIADÁSAINAK VÁLTOZÁSA

Év	A kiadások nominális változása (%)	Fogyasztóiár-index (%)	Reálérték-változás %
1991	118,5	135,0	87,8
1992	133,3	123,0	108,4
1993	120,4	122,5	98,3
1994	125,2	118,8	105,4
1995	106,7	128,2	83,2
1996	114,1	123,6	92,4
1997	124,3	118,3	105,1
1998	118,8	114,3	103,9
1999	109,5	110,0	99,5
2000	111,9	109,8	101,9
2001	115,2	109,2	105,5
2002	120,2	105,3	114,1
2003	110,8	104,7	105,8
2004	106,0	106,8	99,0
2005	110,5	103,6	106,7

Forrás: Vigvári (2006b)

gazdálkodó szervezetekről van szó, az államháztartásba ágyazottság miatt nem lehet csak objektív megközelítést alkalmazni. Ennek legfőbb oka, hogy a jogszabályi környezet egyik évről a másikra nem várt módon megváltozhat. Az észak-amerikai ratingügynökségek módszertani gyakorlatát követve ezért inkább a megfigyelt önkormányzat helyzetének pontosabb megismerésére és a hasonló helyzetű településekhez való viszonyításra kell törekedni.¹⁰ Ebben segítségünkre lehet a tér és idő, mint dimenziók bekapcsolása a vizsgálatokba.

A tér – mint dimenzió – kettős jelentéssel bír. Egyrészt fontos adatokat tartalmaz az önkormányzat illetékességi területén belül – tehát földrajzi értelemben vett – a mikrogazdaság fejlettségi szintjére (például vállalkozások száma, tőkeereje stb.), az infrastruktúra állapotára stb. vonatkozóan. Másrészt a térbeliség révén kifejezésre jut az önkormányzat által ellátott feladatok nagysága (kötelező és önkéntes feladatok száma, mélysége, ellátottak száma stb.), illetve ennek viszonya a mikrogazdasághoz. Ez tehát magának az önkormányzatnak, illetve a

településnek a méretéhez kapcsolódó vizsgálatokat takar, amelyet csak hasonló méretű önkormányzatok esetében lehet elvégezni.

Az idődimenzió szerinti vizsgálat a törvények, jogszabályok által felkínált döntési alternatívák, illetve a „mozgástér” kihasználásából indul ki, amelyet Vigvári (2002) „elvárható kontroll” kifejezésének módosításával „elvárható magatartásnak” nevezhetünk. Az idődimenzió szerinti vizsgálatok során a rövid távról a középtávra helyeződik a hangsúly, így a megfigyelt mutatók, illetve az „elvárt magatartás” nem teljesülése nem teszi szükségessé a megfigyelt szervezet kockázatosságának azonnali újraértékelését.

A vizsgált szervezetről történő pontos helyzetkép alkotása érdekében sok esetben szükség van a tér és idő által alkotott kép további árnyalására, amelynek egyik lehetséges módja a dimenziók összekapcsolása, amely az egyedi vonások feltárását lehetővé teszi. Ennek az a felismerés az alapja, hogy az egyediség a település relatív földrajzi elhelyezkedésén túl a település fejlettségi fokának értékelé-

sét is magában foglalja. A nemzetközi minősítő ügynökségek jelentéseikben elkülönítik egymástól az úgynevezett érett településeket, amelyek lakossága jelentősen nem gyarapszik, illetve az úgynevezett fejlődő településeket, ahol a lakosság évente szignifikánsan növekszik. Ez utóbbiakban az önkormányzatoknak a közfeladatok iránti kereslet jövőbeli növekedésére – tehát a kapacitások bővítésére – is fel kell készülniük. A fejlődő települések esetében ezért az értékelés alapjául szolgáló várható értékektől, illetve az „elvárható magatartás” követelményeitől való eltérés nagyobb lesz, mint az érett településeken (Fitchratings, 2004, 8. oldal).

Ezen elméleti alapozás az olvasóban minden bizonnyal kételyeket ébreszt azzal kapcsolatban, mit tudhatunk a rendelkezésre álló információk alapján a hazai önkormányzati szektor kockázatairól. A kérdés jogos, hiszen a bemutatott elemzések még makroszinten is hiányoznak egy-egy aspektusban, nem is beszélve a településtípus szerinti elemzésekről. Mivel azonban a hazai önkormányzati rendszer meglehetősen nagy számú önkormányzatot takar, a kockázatok jelenlétére a szektor egészére számított adatokból, mutatókból jól következtethetünk. Az önkormányzati rendszer elmúlt másfél évtizedének működéséről rendelkezésre álló adatok, szakértői vélemények alapján a következő kockázati csoportokat tartjuk elkülöníthetőnek:

- államháztartási kockázatok,
- feladatdecentralizáció kockázatai,
- pénzügyi kockázatok,
- vagyoni kockázatok,
- vezetési kockázatok.

A szektor teljesítményének bemutatása során az államháztartási és feladatdecentralizáció kockázataira már utaltunk, a pénzügyi, vagyoni és vezetési kockázatok azonban némi magyarázatra szorulnak. A konfliktuskonténer-helyzet egyik lényeges következménye, hogy ezen kockázatokról a mai napig keveset tudunk.

A pénzügyi kockázatok homályba merüléséhez kapcsolódik, hogy az önkormányzati törvény hitelfelvételi limitje miatt a bankok a deficitfinanszírozó hitelek egy részét a korlátozás alá nem eső likviditási hitelként mutatják ki (Vigvári, 2006a). A saját bevételekhez viszonyított adósságnövekedés nagyobb, mint a teljes kiadáshoz való arány, tehát romlik a hitelfelvételi képesség. A felvett hitelek állománya mindazonáltal növekszik, ami felveti a hitelfelvétel azon szintjének meghatározását, amely mellett az önkormányzat a közfeladatokkal kapcsolatos kiadásait a jövőben is teljesíteni tudja.¹¹

A vagyoni típusú kockázatok jelenlétére csak az ÁSZ jelentéseiből következtethetünk. Probléma ugyanis, hogy a legtöbb önkormányzatnál nincs kimutatás arról, hogy az egyes közfeladatokhoz milyen vagyontárgy áll rendelkezésre, illetve, hogy annak állapota a közfeladat ellátását lehetővé teszi-e. Természetesen fontos kijelenteni, hogy bizonyos helyi közfeladatoknál – lásd alap- és közoktatás, szociális ellátás – a jelenlegi módszertan legfeljebb a szolgáltatás minőségével kapcsolatosan teszi lehetővé némi következtetés levonását. Magának a vagyontárgy alkalmasságának megítélésével kapcsolatosan tehát nincs információnk.

Véleményünk szerint a kialakult helyzettel kapcsolatosan a helyi önkormányzati vezetési felelőssége is fennáll, tehát vizsgálni célszerű, hogy az „elvárható magatartás” követelményeinek mennyiben tettek eleget a gazdálkodási döntések meghozatalakor. A működési tevékenység beruházási tevékenységgel szembeni elsődlegessége a költségvetési egyensúly minden áron való megteremtését eredményezte a településeken. Az, hogy ezt hitelfelvétellel, helyi adó kivetésével vagy a forgalomképes vagyontárgy értékesítésével érte el az önkormányzat, attól függött, a terhek viselésébe saját pozíciójának megőrzése mellett hogyan és milyen mértékben tudta bevonni a helyi adófizetőket. A települési érdekek – amint arra elméleti kutatások már közel 50 éve rámutattak – a választók

megnyerése során háttérbe szorulnak. Minden bizonnyal ez történt Magyarországon is. Ennek tükrében a stakeholderek érdekeltségének elemzése talán még nagyobb jelentőséggel bír.

AZ ÖNKORMÁNYZATOK STAKEHOLDEREI

Tanulmányunk elején jeleztük, hogy az önkormányzatok működésében alapvetően az egész nemzetgazdaság érdekelt. Az egyes érdekcsoportok magatartásáról a következőket állapíthatjuk meg.

A választópolgárok

A választópolgárok egyben adófizetők és a helyi közszolgáltatások igénybe vevői. Elméleti kutatások szerint az adófizetők a számukra nem optimális közjóságadó kombinációjú településekről elköltöznek.¹² A magyar lakosságot azonban alacsony fokú mobilitás jellemzi, így a helyi adóztatás és közszolgáltatások színvonalának változása (romlása) a lakhely megváltoztatására csekély mértékben hat.¹³

Az önkormányzat működése szempontjából elvárható magatartásként jelentkezik a helyi vezetés megválasztásában való érdekeltség és az elszámoltatás a közpénzekkel, illetve a helyi önkormányzati tulajdonban lévő eszközökkel – vagyis a helyi közösség közvagyonával – való

megfelelő bánásmód kontrollja. Az elmúlt években – részben a szavazók politikai megosztottsága miatt – ezek a kérdések nagy figyelmet kaptak, a híresztelések azonban gyakran nem közgazdasági megfontolásokon alapultak. A választók tisztánlátása nem valószínűsíthető.

A költségvetésen kívül feladatot ellátó szervezetek¹⁴

A közfeladatok költségvetésen kívüli szervezetek általi ellátása szintén szorosan összefügg a konfliktuskonténer-helyzettel. A gazdálkodással kapcsolatos önálló döntési lehetőség és a bevételek reálsökkenése miatt a piaci megoldásokat mindenható megoldásnak tekintették az önkormányzatok. A közfeladatokat ellátó szervezetekkel kötött szerződések tartalmára, az abból eredő esetleges kockázatokra a központi kormányzat figyelme nem terjedt ki.

A költségvetésen kívüli szervezetekkel szemben elvárható az átadott önkormányzati vagyontárgyak és pénzeszközök transzparens módon történő felhasználása. Ennek fontossága a használatra átadott vagyontárgyak nagyságrendjének ismeretében látható be (lásd 4. táblázat).

Minden vállalat számára azonban a nyereségesség az elsődleges szempont. Bár a piaci szemlélet és az adminisztrációs költségek megosztásának alapja szélesebb, a közszolgáltatások díjában való önkormányzati döntés, illetve

4. táblázat

AZ ÜZEMELTETÉSRE, KEZELÉSRE ÁTADOTT ÖNKORMÁNYZATI VAGYON NAGYSÁGA A SEKTOR EGÉSZÉRE NÉZVE 1999–2005 KÖZÖTT

(december 31-i állapot, milliárd forint)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Üzemeltetésre, kezelésre átadott eszközök	174,6	399,3	489,5	858,4	1 214,0	1 396,5	1 465,8
Önkormányzati vagyon értéke	2 313,2	3 089,9	3 504,8	6 423,3	9 234,6	9 617,9	9 860,9
Átadott eszközök aránya az önkormányzati vagyonhoz képest (%)	7,54	12,92	13,96	13,36	13,14	14,52	14,86

Forrás: Dobos – Szelényi (2000–2004 és 2006) és a Pénzügyminisztérium adatai alapján

az emiatti esetleges későbbi kiegészítő támogatás igénylése nem szolgálja az átadott pénzek és vagyontárgyak felelős kezelését.

Az állam

Az államnak az államháztartás helyzetének alakulásában való érdekelttsége az ország versenyképességének javítása mellett a maastrichti kritériumok teljesítésének kényszere által bír jelentőséggel. Az önkormányzati szektor GFS-egyenlegének romlása azt jelzi, hogy a reformokat nem szabad sokáig halogatni, a finanszírozási képességet nem vizsgáló, növekvő jelentőségű hitelfelvétel, mint társadalmi kockázat ugyanis már megjelent a háttérben.

Az önkormányzatok működésével kapcsolatos helyi eladósodás terheit a közfeladatok ellátása érdekében végső soron vállalnia kell az államnak. Az eladósodás a jelek szerint nem minden esetben jelenik meg explicit módon: a költségvetésen kívüli pénzügyi kötelezettségek növekedése (lízingszerződések, devizahitelek árfolyamkockázata) és az átadott vagyon – a helyi kontroll hiánya miatt – vélelmezhető romlása miatti helyzet nem tartható fenn sokáig. A beruházások esetében – amelynek a jövőben döntő hányada várhatóan EU-forrásokból valósul majd meg – külön probléma, hogy a jelenlegi szabályozás szerint az állam felelős a források esetleges visszafizetéséért.¹⁵

A konfliktuskonténerként való kezelés tehát egyrészt elkendőzte a problémák mellett a valós helyzetet, másrészt azonban lazította ez ellenőrzést, ami egyes esetekben „potyautas” magatartás kialakulásához vezethetett.

A hitelezők

A hazai bankszektor számára az önkormányzatok nagy ügyfeleknek számítanak. Az 1980-as években a kísérleti jellegű önkormányzati

kötvénykibocsátások az OTP közreműködésével valósultak meg. Az időközben bankká átalakult hitelintézet az 1990-es években komoly versenytársakkal találta magát szemben az önkormányzati piacon. Mivel 1996-ig a hitelezők az önkormányzati hitelfelvétel mögött állami garanciát véltek, az egymásra licitálás sok esetben eredményezett más bankok számára folyószámla- és hitelszerződéseket. A „moral hazard” abban is megnyilvánult, hogy bár a törvény szerint a túlzottan eladósodott önkormányzatok nem vehettek fel hitelt, az OTP ennek igazolására elfogadta az önkormányzat által tett nyilatkozatot.

Az 1996. évi XXV. törvény hatályba lépését követően bekövetkezett önkormányzati csőd esetek a hitelezőket is óvatosságra intették. A tőkekövetelés helyenként 1–10 százalékos megtérülési rátája megtette hatását: a szektor 2004-ig a bankszektorttal szemben nettó finanszírozóvá vált (lásd 5. táblázat).

A hitelintézetek 1996 után úgynevezett „hüvelykujjszabály” alapján bíralták el a hitelfelvételi kérelmeket,¹⁶ amelyeket alapvetően likviditási célokra, illetve konkrét beruházásokhoz kapcsolódóan igényeltek az önkormányzatok. Kritikaként fogalmazhatjuk meg a hitelintézetekkel szemben, hogy nem készítették standardizált termékeket az önkormányzatok számára.¹⁷

Fennáll annak a gyanúja, hogy az önkormányzatoknak kínált különféle pénzügyi termékek „keresztfinanszírozzák” egymást. A folyószámla-vezetés alapvetően alacsony kockázattal járó, biztos bevétel a számlavezető bankok számára, ezért az esetleges hitelfelvételi kérelmeknél gyakran irreálisan alacsony kondíciókat kínálnak önkormányzati ügyfeleiknek.¹⁸

A kereskedelmi bankok a Bazel II szabályainak teljesítése érdekében a jövőben vélhetően nagyobb érdeklődést mutatnak majd az önkormányzati kötvények vásárlása iránt, amelyek alacsonyabb kockázati kategóriába esnek a klasszikus hitelekhez viszonyítva. Az érdek megjelenésével talán a hitelintézetek is érde-

AZ ÖNKORMÁNYZATI SZEKTOR ÉS A BANKSEKTOR KAPCSOLATA

	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2006.
	december	december	december	december	december	december	december	december	december	december	március	június
Bankhitel	49,9	38,5	30,3	44,4	57,6	73,1	115,1	144,0	182,8	241,5	260,1	293,0
Bankbetét	80,7	86,8	115,8	123,5	148,3	197,5	219,3	211,3	251,9	249,9	256,0	210,7
A hazai bankrend- szerrel szembeni nettó pozíció	30,8	48,3	85,5	79,1	90,7	124,4	104,2	67,3	69,1	-8,4	-4,1	-82,3
Összes kötelezettség ¹⁹	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	224,4	231,6	405,4	419,8	533,8	647,6	589,6	n.a.
Saját folyó bevételek 70 százalékos limitje	136,0	199,9	246,3	292,4	335,0	335,2	438,9	461,9	523,6	556,4	n.a.	n.a.

Forrás: Vigvári (2002), Kopányi – Vigvári (2003), Vigvári (2005) és MNB (2006)

keltté válnak tapasztalataik megosztására és önkormányzati ügyfeleik új szempontok szerinti értékelésére, amely egyelőre mindazonáltal nem mondható általánosnak.

A befektetők

A befektetők az önkormányzati beruházások várható felfutása miatt fontos szerephez jutnak. A maastrichti kritériumok kijátszására is alkalmas új megoldásokkal – PPP, BOT – szemben egyrészt a megfelelő jogi szabályozás és az ilyen szerződéses kapcsolatok kezelésével kapcsolatos helyi tapasztalatok hiányát, másrészt a beruházások terheinek későbbi generációkra való hárítását hozzák fel kritikaként.²⁰ Mivel a befektetők alapvetően befektetéseik megtérülését tartják szem előtt, a tartósan magánkézben lévő vagyontárgyak – megfelelő tartalmú szerződések hiányában – nem tudni később milyen állapotban kerülnek az állam tulajdonába. A szerződés ideje alatt garantált állami megrendelések vagy támogatások miatt az ilyen konstrukciók létjogosultsága csak akkor igazolható, ha a lejáratkor a vagyontárgy alkalmas annak a feladatnak az ellátására, amire létrehozták, és további működtetése nem ró indokolatlanul több terhet az államra.

Az önkormányzati törvény 2007. január 1-jén hatályba lépett 80./A §-a szerint a törzsvagyon vagyongazdálkodásba adható. Amennyiben az önkormányzat kijelöléssel adja vagyongazdálkodásba vagyontárgyát, az átadás nem jár áfajelöltéssel kötelezettséggel. Az Állami Számvevőszék a víziközművagyon átadásával kapcsolatos vizsgálata több esetben törvényteleniséget állapított meg, és elrendelte az eredeti állapot visszaállítását. Elképzelhető, hogy a törvény kibővítésével a művelődési, oktatási, sport, egészségügyi, szociális stb. intézmények használatába adott – többnyire korlátozottan forgalomképes – vagyontárgyak magáncégek közreműködésével történő pótlását, felújítását az önkormányzatok preferálni fogják anélkül, hogy a kockázatok elkerüléséhez szükséges lépéseket megtennék.

KONKLÚZIÓ

Az önkormányzatok stakeholdereinek magatartása alapvetően a szektor működését meghatározó jogszabályi környezet eredménye. A gazdasági átmenet során a szektor nemzetgazdasági jelentősége megnőtt. Mivel a reformoknak az államháztartás többi alrendszerére és minden bizonnyal a hazai gazdaságra nézve is katalizátorhatása lesz, mielőbb meg kell

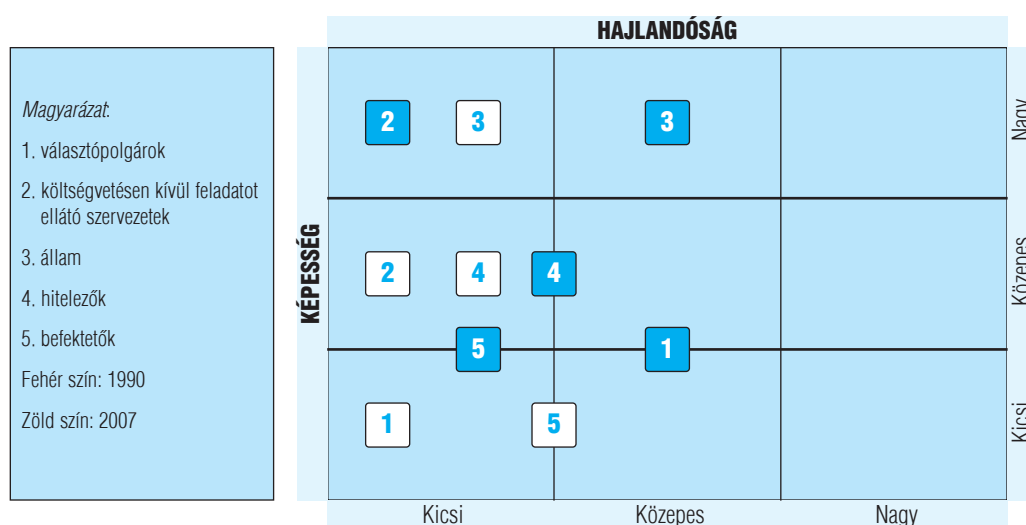
szüntetni az érdekeltek felelőtlen magatartását. A stakeholder-elemzés zárásaként a szereplőknek az önkormányzatok helyzetének tisztázásával kapcsolatos érdekeltséget az 1. ábrán (képesség–hajlandóság–idő) foglaljuk össze.

Az ábra szerint – amely a kockázatok észleléséhez hasonlóan nagyfokú szubjektivitásról

árulkodik – az elmúlt bő másfél évtizedben több szereplőnél javult a hajlandóság a szektor helyzetének változtatásával kapcsolatosan, az összhatás további lépéseket igényel. Az állam hajlandóságában véleményünk szerint pozitív elmozdulás következett be, remélhetően ez a többi szereplő hajlandóságára is kihat majd.

1. ábra

A HAZAI ÖNKORMÁNYZATI SZÉKTOR STAKEHOLDEREINEK ÉRDEKELTSÉGE A SZÉKTOR HELYZETÉNEK TISZTÁZÁSÁBAN



Forrás: saját szerkesztés

JEGYZETEK

- 1 Lásd Péteri (2005), Pitti (2003), Vigvári (2005) stb.
- 2 Lásd Vigvári (2006b)
- 3 Bővebben lásd Albers (2004)
- 4 Közalkalmazottak, köztisztviselők és egyéb foglalkoztatottak (például tűzoltók, választott tisztviselők, önkormányzati képviselők nélkül)
- 5 1996. december 31-i adat
- 6 Év végi záró adatok, 1997. december 31. helyett 1998. december 31-i állapot
- 7 Különbségtétel csak a megyei és települési önkormányzatok között létezik.
- 8 2004-ben és 2005-ben a részvényértékesítés bevételei, amelyekhez az önkormányzatok elsődlegesen a privatizáció révén jutottak.
- 9 2004-ben és 2005-ben a működési bevétel helyett a teljes bevétel felhalmozási bevételekkel és címzett és céltámogatással csökkentett összegével számolva.
- 10 A hazai szakirodalomból Kozma (2006) és Vigvári (2004) munkái emelhetők ki.
- 11 A szakirodalomban erre használatos a pénzügyi kapacitás kifejezés, amelyet Gurley és Shaw használt először. A dolog problémája, hogy még egyedi esetben sem könnyű ennek meghatározása. Németországban Rheinland-Pfalz tartományban egy bírósági ítélet szerint (Rheinland-Pfalz GemO 103. §,

- Thüringia KO 63. §) a hitelfelvételt meg kell tiltani az önkormányzatoknak, ha a tartós feladatellátási képesség nem teljesül. A dolog pikantériája, hogy ennek meghatározása az egy főre vetített eladósodottsági mutató alapján történik.
- 12 Lásd Tiebout (1956)
- 13 További kutatások során érdemes lenne megvizsgálni az adó-közszolgáltatás arányhoz kapcsolódó lakossági viselkedésformákat az alacsony mobilitás tükrében.
- 14 Mivel a tevékenység az önkormányzati költségvetésen kívülre kerül, az ilyen cégeket együttesen „off-budget” szektornak is nevezik.
- 15 A problémával nem állunk egyedül, a kérdéssel egyelőre Németország és Ausztria foglalkozik, ahol a törvények felosztják a GDP-arányos deficitkeretet – és ezáltal a visszafizetés kockázatát – a szövetségi és a tartományi szint között.
- 16 Alapvetően a helyi iparűzésiadó-bevétel mértéke, annak alakulása alapján – továbbra is átfogó elemzések nélkül – születtek döntések a hitel mértékéről és kondícióiról.
- 17 Az önkormányzatoknak a futamidő alatt már törleszteniük kell a kölcsöntőkét, szemben az állammal, aki rendszerint a futamidő végén – újabb hitelfelvételből – törleszt.
- 18 Forrás: Kígyós Péterrel, a Dexia Kredit Hungary értékesítési igazgatójával folytatott megbeszélés.
- 19 Ennek lejáratí összetétele nem ismert, vélelmezhető azonban a hosszú lejárat domináns aránya.
- 20 Botos Katalin hívta fel a figyelmet arra, hogy az ilyen konstrukciók későbbi állami támogatások, illetve megrendelések alapja lehet, aminek a fenntarthatóságát szükséges lenne vizsgálni.

IRODALOM

- ALBERS, H. (2004): Von der Konkursunfähigkeit zur Zahlungsunfähigkeit – aktuelle Probleme der kommunalen Haushalte, 15. *Bad Iburger Gespräche, Kommunale Aufgaben in einem gewandelten Sozialstaat, 10 November, Bad Iburg*
- ÁGH A. (2005): Közigazgatási reform és EU-versenyképesség: A konfliktus-konténerek felszámolása. in: Vigvári A. (szerk): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, *Timp Kft., Budapest, 15–21. oldal*
- Állami Számvevőszék (2006): Jelentés az államháztartás adóssága kezelésének, alakulásának ellenőrzéséről, *május*, www.asz.gov.hu, letöltve 2006. augusztus 14.
- DOBOS L. – SZELÉNYI GY. (1996): Tallózás a helyi önkormányzatok 1995. évi zárszámadásának eredményei között, *Pénzügyi Szemle, 9. szám, 659–676. oldal*
- DOBOS L. – SZELÉNYI GY. (2006): A helyi önkormányzatok 2005. évi zárszámadása, *Pénzügyminiszterium*
- Fitchratings (2004): International Public Finance – Ratings of public sector entities. *June/2004*, www.fitchratings.com, letöltve 2006. január 30.
- KOPÁNYI M. – VIGVÁRI A. (2003): Az önkormányzati szektor forrásbevonó képességének növelésével kapcsolatos gazdaságpolitikai kérdések, *Pénzügyi Szemle, 1070–1088. oldal*
- KOZMA G. (2006): Az önkormányzati gazdálkodás kockázati kategóriái – ellenőri szemmel, *nem publikált tanulmány*
- ILLÉS I. (2005): Önkormányzati finanszírozás és adózás nemzetközi összevetésben, in: Vigvári A. (szerk): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, *Timp Kft., Budapest, 21–46. oldal*
- Magyar Nemzeti Bank (2006): Az államháztartás pénzügyi vagyona és a vagyónváltozás összetevői, www.mnb.hu, letöltve 2006. augusztus 11.
- PÁLNÉ K. I. (2001): Regionális politika és közigazgatás, *Budapest–Pécs, Dialóg Campus*
- PÉTERI G. (2005): Önkormányzati forrásszabályozás: Ideák és javaslatok, in: Vigvári A. (szerk): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, *Timp Kft., Budapest, 115–125. oldal*
- PITTI Z. (2005): Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja, in: Vigvári A.

(szerk): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, *Timp Kft., Budapest, 47–70. oldal*

TIEBOUT, C. M. (1956): A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy LXIV. 416–424 .oldal*

VIGVÁRI A. (2002): Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek, *KJK-Kerszöv, Budapest,*

VIGVÁRI A. (2003): Az önkormányzati szektor hitelképességének és forrásfelszívó képességének néhány kérdése, *Hitelintézeti Szemle, 4. szám, 91–112. oldal*

VIGVÁRI A. (2004): Pénzügy(rendszer)tan, *KJK-Kerszöv, Budapest*

VIGVÁRI A. (2005): Közpénzügyeink, *KJK-Kerszöv, Budapest.*

VIGVÁRI A. (2006a): „A leggyengébb láncszem.” A helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének reformja, in: Vigvári A. (szerk. 2006): Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról, *Új Mandátum Kiadó, Budapest*

VIGVÁRI A. (2006b): Forrásabszorpció és önkormányzati pénzügyi rendszer, Előadás az Országos Jegyzői Konferencián, *Siófok, augusztus 30.*

Jókay Károly – Veres-Bocskay Katalin

Egy igazi hungarikum: az önkormányzati adósságrendezési eljárás

Tapasztalatok és a szabályozásban rejlő lehetőségek

A magyar kormányzati szektor továbbfejlesztése megkerülhetetlen feladatnak látszik. Korszerű kormányzati pénzügyek nélkül nincs versenyképes gazdaság (Kovács, 2006). Az Állami Számvevőszék 2007-ben ennek egy lehetséges útját felvázolta¹. Az egészen belül kitüntetett szerepe van a helyi önkormányzati reformoknak². A reformok része a pénzügyi fegyelem erősítése. Az eddigi önkormányzati reformelképzelésekben kevés figyelmet kapott az adósságrendezési eljárás jogintézménye. Magunk arra vállalkozunk, hogy e jogintézmény működésének gyakorlati alkalmazásainak általánosítható tapasztalatait bemutassuk és rávilágítsunk arra, hogy a törvény³ finomításával számottevően erősíthető a szektor pénzügyi fegyelme.

Magyarország az egyetlen európai⁴ állam, esetleg az egyedi svájci kantonális szabályozás kivételével, ahol egy bíróság által felügyelt, független csődbiztos vezette adósságrendezési (nem csőd) törvény van hatályban. Szlovákiában, Lettországból, Romániában, az Orosz Föderációban vagy akár Észtországból az ottani kincstár, pénzügyminisztérium vagy egyéb állami hatóság avatkozik be közvetlenül egy fizetéseképtelen önkormányzat ügyeibe.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: ötv) kimondta, hogy

- az önkormányzat fizetéseképtelenné válását a hitelezők kérésére a bíróság állapítja meg;

- a fizetőképesség helyreállítása érdekében az önkormányzat köteles felfüggeszteni – a hatósági és az alapvető lakossági szolgáltatások kivételével a feladatok finanszírozását.

Az önkormányzati törvény szabályozása azonban gyakorlatilag végrehajthatatlan volt, és ezt az idő igazolta. 1995-től folyamatosan jelezték az önkormányzatok, hogy gazdálkodásuk ellehetetlenült, beállt a tartós fizetéseképtelenség. A jogalkotó több lépcsőben rendezte az önkormányzatok eladósodási folyamatának jogi szabályozását. Egyrészt az önkormányzati törvény módosításával 1996 óta korlátozott a kötelezettségvállalás felső határa. Természetesen ez a már korábban megtett kötelezettségvállalásokból adódó eladósodottságot nem tudta kezelni, de gátat szabhatott a későbbi pénzügyi ellehetetlenülésnek.

Második lépésben az Országgyűlés megalakította a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvényt (a továbbiakban: aretv). A tapasztalatok ugyanis azt mutatták, hogy a pénzügyileg ellehetetlenült helyi önkormányzatok csak segítséggel képesek úrrá lenni a helyzeten, emellett a települések lakosságának ellátása olyan közérdek, amely nem szenvedhet csorbát. A jogalkotó célja egyrészt az volt, hogy a törvény alkalmazásával helyreállítsák a helyi önkormányzatok-

nál a fizetőképességet, megteremtsék a kötelező feladatellátás feltételeit és természetesen biztosítsák a hitelezői követelések teljes vagy legalábbis vagyonarányos kielégítését. Emellett célként fogalmazta meg a jogalkotó azt, hogy a mind az önkormányzatokat, mind partnereit megfontoltabb piaci magatartásra készítse, elejét vegye az eladósodásnak.

Ez a „hungarikum” 1996 márciusa óta védi a hitelezőket és az önkormányzatokat. A törvényt az a felfogás indokolta, hogy a hazai önkormányzatok szabadon vállalkozhatnak, de az állam nem lép be, ha hiteleiket nem tudják törleszteni, s csakis a kötelező feladatok biztosítására állít rendelkezésükre forrásokat. Az ötv kimondta, hogy az önkormányzat fizetési képtelenné válását a hitelezők kérésére a bíróság állapítja meg, és a fizetőképesség helyreállítása érdekében az önkormányzat köteles felfüggeszteni – a hatósági és az alapvető lakossági szolgáltatások kivételével – a feladatok finanszírozását.

A törvény további jelentősége, hogy mellékletében tételesen felsorolja azokat az önkormányzati feladatokat, amelyeket egy adósságrendezési eljárás alatt is teljesíteni, illetve a költségvetésnek fedeznie kell. Ez egyben az ötv által homályosan megfogalmazott és a hazai joganyagból nehezen kibogozható feladatlistát a minimális szint tekintetében pontosabbá teszi.⁵ Az 1. táblázatban szerepel az eddig ismert és feldolgozott 22 eset⁶, amelyből a nemesgulácsi a legújabb.⁷ Az esetek feldolgozását, beleértve az egyszerű köztörvényes bűncselekményeken alapuló pénzügyi nehézségeket is, azért tartjuk fontosnak, mert ezek rámutatnak az önkormányzatok „pénzügyi architektúrájának”⁸ gyengeségeire, illetve a pénzügyi fegyelem erősítésének lehetőségeire. A lista nem teljes, mert az eljárások indításról a sajtóban elvéve, illetve a cégközlönyök alapos átvizsgálásával lehet csak értesülni.

Az adósságrendezési eljárás kiindulópontja az önkormányzat inszolenciája, vagyis az,

hogy alkalmazottainak vagy/és hitelezőinek vagy/és beszállítóinak nem tud fizetni. Az aretv-ben meghatározott 60 nap azért fontos, mert ez jelenti a határt a likviditási hiány és a fizetési képtelenség között. Az eljárásban különböző informáltságú⁹ és érdekű szereplők vesznek részt. Az önkormányzat az egyik fél, a számlavezető bank a másik, végül az egyéb beszállítók jelentik a harmadik pólust. Jelentős információs többlettel rendelkezik az önkormányzat¹⁰. A külső szereplők közül mindenképpen a bank van privilegizált helyzetben, különösen azért, mert a likviditás biztosításában kulcsszerepet játszva saját kielégítési pozícióját képes előre befolyásolni. Másfelől a bankok magatartása – felelőtlen hitelezése – maga is hozzájárulhat az inszolvenca kialakulásához. A táblázatban ezért dőlt betűkkel jeleztük az ismert szignifikáns banki érintettséget.

A FELDOLGOZOTT ESETEK ÁLTALÁNOSÍTHATÓ JELLEMZŐI

Elemzésünk a következő szempontokat vizsgálja. Az aretv milyen mértékben előzte meg a csődhelyzetek kialakulását, mennyire volt transzparens a folyamat, a vagyonfelosztást hogyan tudta elkerülni, valamint milyen szinten biztosították az alapvető közszolgáltatásokat.

A megelőzést illetően egyértelmű, hogy a törvényt nem tartják be az önkormányzatok. Dunafalván 2002 decemberében derült ki, hogy az önkormányzatnak 14 kétéves és 18 féléves kifizetetlen számlája van. Sátán az eljárás elindításakor 60–90 napos számlák tömkelegét fedezték fel. Feltételezzük, hogy az országban az ilyen eset többször megismétlődik, s cinkos módon sem a testület, sem a hitelező/beszállító nem tartja be, illetve él a törvény adta kötelességével vagy lehetőségével. Tehát állíthatjuk, a törvény valóban preventíven működik, a rossz hitelfelveleket látszólag már a 2000-es évekre megakadályozta a vagyonfelosztás kellemetlen lehetőségé-

ÖNKORMÁNYZATI ADÓSSÁGRENDZÉSI ELJÁRÁSOK, 1996–2008

Település	Lakosság (fő)	Adósság nagysága (millió Ft)	Az eljárás megindítása (közzététele)	Eljárás befejezése (közzététele)	Eredmény
Atkár	1 685	98	2001. 10. 25.	2002. 08. 01.	egyezség
Bakonszeg (I.)	1 278	152	1996. 08. 22.	1998. 07. 23.	vagyonfelosztás
Bakonszeg (II.)	1 278	60	2000. 08. 03.	2001. 09. 26.	vagyonfelosztás
Bátorliget	783	79	1996. 08. 22.	1997. 03. 26.	egyezség
Csány	2 298	46	1996. 08. 15.	1997. 04. 03.	egyezség
Csepreg	3 333	89	1999. 04. 15.	2000. 04. 27.	vagyonfelosztás
Domaháza	1 082	22	1997. 11. 20.	1998. 06.	egyezség
Dunafalva	1 185	69	2003. 03. 13.	2005. 12. 29.	vagyonfelosztás
Egerszólát	1 107	24	1996. 08. 25.	1997. 04. 03.	egyezség
Felsőmocsolád	559		2005. 08. 11.	??	n.a.
Forró	2 547	163	2005. 04. 07.	2005. 12. 15.	egyezség
Gilvánfa	341	26	2000. 09. 21.		vagyonfelosztás
Kács	654	32	1996. 12. 12.	1997. 07. 24.	egyezség
Nágocs (I.)	856	123	1996. 09. 05.	1998. 07. 23.	egyezség
Nágocs (II.)	856	46	2000. 09. 21.	2002. 05. 09.	vagyonfelosztás
Nemesgulács*	1 100	118	2007. 06. 21.	2008. 01. 28.	egyezség
Páty	4 998	400	1996. 08. 15.	1999. 03. 04.	vagyonfelosztás
Sáta	1 391	55	1999. 02. 25.	2002. 08. 01.	vagyonfelosztás
Somogyfajsz	553	86	1999. 07. 29.	2001. 09. 13.	vagyonfelosztás
Somogyudvarhely	1 208	31	1998. 03. 05.	1998. 11. 19.	egyezség
Sorokpolány	825	11	1999. 04. 01.	1999. 12. 30.	egyezség
Sóstófalva	3 509	6	1999. 01. 21.	1999. 12. 30.	egyezség

Folyamatban lévő eljárások (eljárás kezdetének jogerős közzététele, nem teljes lista): Boba (2008. január 16.), Nick (2007. június 29.), Pilisjászfalu (2008. február 7.), Tiszaderzs (2008. január 7.), Neszmély (2008. augusztus), Ópályi, Kajászó

nek előrevetítésével. De ennek fényében a törvényt – nyilvánvalóan szankciók és ellenőrzés hiányában, valamint egy megbocsátó vállalkozói magatartás miatt – nem tartják be. Utólag, a kevés csődeset annak is köszönhető, a cinkosságon túl, hogy a hitelezők és beszállítók az utolsó órában megállapodnak, halasztást alkalmaznak. Az adósságrendezési eljárás kellemetlen titkokat fed fel, s a lezárt esetek többségében a hitelező a tőkekövetelésének csak kis hányadát, kamatkövetelésének egy részét sem tudja érvényesíteni. Ezért a felelőtlen hitelezéseknek vége lett, s a csődesetek újabb fajtáját már az áfa-vissza-

igénylések és büntetőjogi esetek magyarázzák. A törvény érdeme, hogy *egyértelmű az eljárás kimenete*, lépésről lépésre tudott, mi következik, a szereplőknek mi a kötelességük. Egy ügyrendi vita sem volt a 19 esetben, a csőd-gondnoknak, bíróságnak nagy a tekintélye.

A törvény *kétségen kívül bizonyította, az állam nem vállal semmiféle garanciát, sem felelősséget* az önkormányzatok adósságaiért. Az eddigi esetek persze kis önkormányzatokat érintettek, felvethető a kérdés, hogy mondjuk egy megyei önkormányzat inszolvenciája esetén a kormány, mint „végső mentősvár” belépne-e?

A közszolgáltatásokat mindegyik esetben tudták biztosítani. A csődgondnok viszont nem volt mindig olyan helyzetben, hogy a működést javító reorganizációra tegyen javaslatot, mert nem ez a szakmája. Így a sikeresebb reorganizációs tervek a testület, valamint az intézmények vezetői teljes közreműködésével jöttek létre, s a csődgondnok csak véleményezte a reorganizációs bizottság kezdeményezéseit.

Az adósságrendezési eljárások, lezártuk után, lehetővé teszik elméletileg az önkormányzat további fejlődését, hitelfelvételét, mert tabularasa-val indul. De adva a jellemző csődöt mondott település gazdasági helyzetével, valószínűleg sokáig forráshiányos lesz, s nem a csődeljárás miatt marad továbbra is hitelképtelen.

A vizsgált esetek jó részénél a számviteli és belső szabályozási gondok miatt alakult ki a csődközeli helyzet. Ahol nem volt ellenjegyzés, sem belső ellenőrzés, hiányoztak a bizonylatok, a testületi határozatok, ott a kifizetetlen számlák, ha ismertek voltak egyáltalán, lassan halmozódtak, míg egy külső hatás, például egy jogerős fizetési meghagyás, felborította a rendszert. A belső ellenőrzés és a létező számviteli, ügyviteli szabályok megszegése, csalással és okirat-hamisítással vegyítve, képes a rossz döntések alapján de ügyesen kezelt hitelügyleteket a fizetőképtelenség felé terelni. Az alvállalkozók számára ellenjegyzés, szerződés nélküli kifizetések szintén megszegik a közpénzekkel bánó tisztviselőkre vonatkozó írott és íratlan szabályokat. A számviteli fegyelem és ügyrendi szabályok betartása a 19 csődesetből talán 3–4-et hamarabb robbantott volna ki, illetve esetleg megakadályozott volna.

A hitelezők és beszállítók magatartása többértű. Egyrészt nagyon bíznak az önkormányzatban s annak fizetési hajlandóságában, másrészt a felbontott egyezségek jó részét a legnagyobb hitelező – kamathátralékok vagy egyéb értékkövető követeléseik – számlájára lehet írni. Még a meg nem született egyezségek esetében is az önkormányzat a tőkekövetelések 50–70

százalékát kínálta fel azonnali vagy halasztott fizetéssel. A nagyobb hitelezők, akik éveket nem érvényesítették jelzálog- vagy egyéb biztosítékaikat, vagy éveket pereskedtek, az egyezségi tárgyalások pillanatában keményítettek csak be. A kamatok miatt az egyezkedés kárára már hajlandók kockáztatni a bírósági vagyongelosztást. A vagyongelosztás mindig a hitelező kárára történik, ennek ellenére több, véleményünk szerint reális és józan ajánlatot utasított vissza önkényesen a hitelezők egy része. Az eljárás elindulásakor sok esetben az önkormányzatnál nem jelentkezett az összes – nyilvántartása szerint létező – hitelező. Például Dunafalva esetében a 72 millió forintból 5 millió forintba nem jelentettek be igényt soha.

A testületek mindegyik esetben együttműködtek, néha értetlenül a csődgondokkal és a bírósággal. Nem kellett felosztatással, új választással fenyegetni egy települési testületet sem. A gondok inkább abból származtak, hogy a testületek a csődgondnoktól várták a pénzügyi és szervezési reformjavaslatokat, valamint a nehéz döntéseket rábízták volna. A csődgondnokok a jegyzőkönyvek alapján a legnagyobb gondossággal és odafigyeléssel kezelték a válságköltésigvetésre, valamint az egyezségekre kialakult javaslatokat. De nem képviselheték sem a testületet, sem a hitelezőket, hanem inkább a bíróságot és közvetve az államot. A testületekkel a fő gond az volt, hogy nem voltak hajlandók létszámot csökkenteni, adókat emelni, a kötelező feladatokra szűkíteni a költségvetést. Továbbá, az ÖNHIKI és egyéb állami forrásokkal igyekeztek mellőzni a nehezebb döntéseket.

A vagyongelosztás fő okozója a hitelezők irreális várakozásai a kamatokkal kapcsolatban. Ha időben lépnek, például Atkár esetében azonnal és nem 5 év után, a tőkét esetleg viszontlátják. De egy adósságrendezési eljárás alatt az összes adósság és kamat esedékessé válik, s addigra a vagyongelosztás jellemzői közé tartozik, hogy ilyenkor a kamathátralék nulla százalékát tudják ér-

vényesíteni a hitelezők, és a tőketartozás kis hányadát, 1–10 százalékát kapják meg készpénzben.

Érdekes, hogy a csőd előtti időszakban az esetek nagy részében komoly működési, a hittel nem kapcsolatos hiányok merülnek fel. Így a csődbejelentés előtti hónapokban a ki nem fizetett számlák, főleg működési számlák, 2–3-szorosra emelkednek. Ilyenkor már a működési, rövid lejáratú számlákat sem tudják fedezni, s ennek tetjében érkezik meg a 4–5 éve várható inkasszó.

A bemutatott példák alapján mondhatjuk, hogy az aretv-en alapuló adósságrendezési eljárásra lényegében csak akkor került sor, amikor a helyi önkormányzatok által kötelezően ellátandó feladatok is szinte finanszírozhatatlanná váltak. Szembetűnő, hogy a *hitelezők* és *szállítók* a nemesgulácsi esetet *kivéve*, egyetlen esetben sem indítottak eljárást. Ennek valószínűsíthető indoka, hogy kezdetben „bízta” abban, hogy az önkormányzat helyett majd a központi költségvetés rendezi azok tartozását (ez a régi tanácsi időszakból fakadó berögződés volt), a törvény szabályainak ismeretében pedig nem volt „érdekük” ilyen eljárás megindítása, mert előre látható volt, hogy követeléseik töredékét kaphatják meg, tehát inkább a „kivárára” rendezkedtek be. A helyi önkormányzatok oldaláról „érthető”, hogy csak valóban a legvégső esetben kérik maguk ellen az adósságrendezési eljárás megindítását, mert abban az esetben, ha ellenük az eljárást a bíróság megindította, kizárják magukat különböző támogatási lehetőségből. Tehát ez a „menekülési út” a legvégső fázisban lép be, illetve lépett be.

A következő részben egy konkrét adósságrendezési eljárást mutatunk be. Bár jeleztük, hogy az eljárás elindulása szempontjából kukktojásról van szó, ismerve a többi eljárás általános tapasztalatait, úgy gondoljuk, hogy a bemutatott eset a pénzügyi gondnok nézőpontjából bemutatva, fontos tanulságokkal szolgálhat.

Nemesgulács Község Önkormányzatának adósságrendezési eljárása

2006 áprilisában egy építőipari kivitelezést végző cég adósságrendezési eljárás megindítását kérte Nemesgulács Község Önkormányzata ellen. A társaság kérelmét azzal indokolta, hogy 2002. évben a szennyvízberuházás második ütemére vonatkozóan megkötött, többször módosított vállalkozási szerződésből eredő követelését az önkormányzat határidőben nem elégítette ki.

Az önkormányzat egy, még 2004. évben esedékes számlájának kiegyenlítését mulasztotta el. Csaknem két év telt el a számla esedékessége és az eljárás megindítása között. Az adósságrendezési eljárás törvény által szabályozott időszaka maga az adósságrendezés, amely az elrendelő jogerős végzés Cégek Közönyben történő megjelenésének (2007. június) napjától számít.

2006 áprilisa és 2007 júniusa között már az adósságrendezés bírósági szakaszáról beszélhetünk. Ezen időszak alatt az önkormányzat rendelkezési jogait a törvény még nem korlátozza.

A bíróság az adósságrendezési eljárásra irányuló kérelemmel kapcsolatos értesítést az adósnak 2006 májusában kézbesítette. A képviselő-testület a tartozás jogosságát garanciális problémák miatt nem ismerte el, és annak kifizetését elutasította, amelyet képviselő-testületi határozatban rögzített. (S ezzel a problémát megoldottnak tekintette.)

Az önkormányzat a követelés jogosságát írásban a megfelelő módon nem vitatta, így annak eleget kellett volna tennie. Az persze más kérdés, hogy a munka elvégzését követően felmerülő garanciális javítások költségét hogyan érvényesíthette volna a kivitelező felé.

Az eljárás szempontjából azonban leszögezhető, hogy egy jogilag nem megfelelően kezelt „tartozás” vezetett Nemesgulács Község Önkormányzatának adósságrendezési eljárásához.

Hogy mit tehetett volna az önkormányzat ezen időszak alatt? A kommunikáció hiánya

volt a legnagyobb probléma. Sem az érintett hitelezővel, sem az önkormányzatot finanszírozó pénzintézetrel nem folytak arra vonatkozó tárgyalások, hogy az önkormányzat éves költségvetéséhez mért viszonylag kis összegű (2,5 százalék) számla kifizetésére milyen módon kerülhet sor.

A szállítót nem keresték, mert „meg voltak győződve róla, hogy az általuk hozott határozatokkal ők kinyilvánították, a számlát az egyéb felmerült hibák miatt nem tartják jogosnak”.

A legnagyobb hibát akkor követték el, mikor ezt a számlát pénzügyi kötelezettségeik között nem is vették figyelembe.

Elgondolkodtató az is, hogy sem a 2004., sem a 2005., sem a 2006. évről szóló, *könyvvizsgáló által ellenjegyzett beszámolójukban* nincs arra való utalás, hogy ilyen kötelezettséggel bírtak. A 2006. évi éves beszámolójukban, bár az adósságrendezési eljárás akkor már folyt, még csak említés sincs ennek tényéről.

Az eljárás 2007. június 21-i kezdő dátumához kapcsolódóan a törvény számos határidőt, feladatot rendel.

Az eljárás megindításához kapcsolódó egyik korlátozó jogkövetkezmény, hogy az önkormányzat számláját ezen időponttól csak a pénzügyi gondnok ellenjegyzésével lehet megterhelni. Ez az önkormányzat gazdálkodásának teljes körű felügyeletét elősegítő eszköznek tekinthető.

Döntési szabadságuk egyik legjelentősebb korlátozásaként élték meg, hogy bárminemű pénzmozgás kizárólag a pénzügyi gondnok ellenőrzése mellett történhet.

A finanszírozó pénzintézet további hitelkeretet nem biztosított az önkormányzat részére, így kizárólag az állami normatív hozzájárulások, a helyi adóbevételek és a minimális vállalkozói bevétel marad meg, mint bevételi forrás.

A törvény minden szereplőre nézve kötelezően végrehajtandó feladatokat ír elő. Az önkormányzat részéről a polgármester és a jegyző

közös munkáját igényli, hogy rövid határidőn belül az önkormányzat feladatellátását, gazdálkodását, vagyonát, kötelezettségeit, intézményhálózatát a lehető legteljesebben megismertessék a pénzügyi gondnokkal.

■ A válságköltségvetés

A válságköltségvetés elkészítése ad első körben alkalmat arra, hogy tételesen átvilágítsa az önkormányzat a gazdálkodását, intézmény-fenntartási és -finanszírozási rendszerét, feladatellátási koncepcióját.

Nemesgulács Község Önkormányzatánál a polgármester, a jegyző, a képviselő-testület és a megalakult adósságrendezési bizottság is elvégezte, végrehajtotta a részére előírt feladatokat. A pénzügyi gondnok szerepe az eljárás törvényes lebonyolításának felügyelete, tulajdonképpen a bíróság kihelyezett kezeként az operatív irányítás. Természetes, hogy az önkormányzat, a képviselő-testület a pénzügyi gondnoktól várta, remélte a problémák megoldását, a finanszírozási és likviditási hiány megszüntetését vagy legalábbis ehhez a megoldási javaslat kidolgozását.

A korábbi évek tapasztalatát és gyakorlatát követve elkészített válságköltségvetés tulajdonképpen nem volt más, mint az éves költségvetés adott időszakra vonatkozó fejezete.

A 2007. évi éves költségvetés kiadási főösszege 295 millió forint volt. Az első munkavállalóknak tekinthető válságköltségvetést a 2007. június 21-től – december 31-ig terjedő időszakra 95 millió forint kiadási előirányzattal terjesztették be. Korrekciós tételként kellett figyelembe venni, hogy az önkormányzat 2006. évben ROP-támogatással kezdett bele az általános iskola felújításába. A csaknem 160 millió forintos beruházási projekthez az önkormányzat 95 százalékos támogatású finanszírozási háttérrel nyert. A 2007. évre áthúzódó felújítás az éves költségvetésben a felhalmozási kiadások között 125 millió forintot tett ki. A válságköltségvetés elkészítésénél értelemszerűen ezt

nem vették figyelembe. Ezen tétellel korrigált 2007. évi kiadási főösszeg 170 millió forint lett volna, tehát a válságköltségvetés 95 millió forintos összege egy 55,9 százalékos (csaknem időarányos) tervet jelentett (volna).

El kellett szakadni a megszokásoktól és szigorúan újra kellett gondolni a feladatellátásokat és az ehhez rendelhető költségeket. Az 1996. évi XXV. törvény melléklete tételesen felsorolja azokat a kötelezően előírt feladatokat, amelyek működési kiadásait az adósságrendezési eljárás ideje alatt az önkormányzat finanszírozhat.

A válságköltségvetés az önkormányzat feladatainak és hatásköreinek ellátása terén az önkorlátozás megvalósítására hivatott. Tudomásul kell venni, hogy a gazdaságilag megrendült önkormányzatnak az adósságrendezési eljárás ideje alatt is el kell látnia az arcv-ben tételesen felsorolt feladatait, úgy hogy bár a törvény lehetőséget biztosít számára, bevételeinek növelésére mód nem igazán nyílik. Hogy miért nem?

Az önkormányzat bevételeinek nagy része a normatív állami hozzájárulás, amelyre az eljárás megindulásának hatása nincs (szerencsére). Azok hónapról-hónapra érkeznek a számlára, ezzel is egy folyamatos likviditási biztonságot fenntartva. Az adójellegű bevételek növelése elvben megoldható, de a helyi adók emelésére év közben nincs mód, így a 210 naposra szabott eljárás ideje alatt ebből számottevő bevétel nem remélhető.

Rá kellett döbbsenteni az önkormányzatot, hogy a közösségi teherviselés nem azt jelenti, hogy az önkormányzat ellát, megszervez és teljes mértékben finanszíroz is bizonyos feladatokat. A helyi adók célja, hogy hozzájáruljanak a feladatellátás költségeihez.

Nemesgulácson a lakossági szemétszállítás költségeit az önkormányzat fizette. Bár a törvény melléklete kötelezően ellátandó feladatnak tekinti a közterületek tisztán tartását, a települési szilárd hulladék gyűjtését, lomtalanítási akciókkal kapcsolatos feladatok ellátását, ez nem a költségek viselését írja elő. Az adósság-

rendezési bizottság képviselő-testületi tagjai azon az állásponton voltak, hogy a kommunális adó fizetésével a lakosság „kifizeti” a szemétszállítás díját. Az eljárás ideje alatt döntöttek a szemétszállítási díj bevezetéséről, amellyel éves szinten 3 millió forinttal tehermentesítették költségvetésüket.

A kiadásokat tételes áttekintését követően az alábbi korlátozások történtek.

- ▶ Az általános iskolában működő művészeti oktatás kiadásait a hozzá kapcsolódóan kapott állami támogatás összegében maximalizálták.

- ▶ A képviselői tiszteletdíjakat megszüntették.

- ▶ Minden felhalmozási jellegű kiadást töröltek.

- ▶ Az intézmények egyéb dologi költségeit szűkítették.

- ▶ A közművelődési könyvtár tevékenységét az eljárás idejére megszüntették.

- ▶ Újragondolták a körjegyzőség működtetésének finanszírozási kérdéseit.

Nemesgulács község Káptalantóti községgel együtt alkot körjegyzőséget. A körjegyzőség költségvetésének 28 százaléka finanszírozott állami támogatással, a fennmaradó költségeken a két település osztozik. A költségviselés azonban koránt sem arányos. Míg a 68 százalékos lakosságarányú Nemesgulács az állami normatívával le nem fedett kiadások több mint 80 százalékát viseli, addig az egyharmadnyi népességgel bíró társközség csak 20 százalékban járul hozzá a költségekhez. Hogy miért? A válasz nagyon meglepő volt. A körjegyzőség megalakulásakor Káptalantóti községben olyan beruházás zajlott, ami a község szabad pénzeszközeit teljesen lekötötte. Erre tekintettel az akkori képviselő-testületek így állapodtak meg.

Az eljárás során ezzel a felismeréssel érdemileg foglalkozni nem lehetett, ebből eredően sem bevételnövelésre, sem költség csökkentésre nem volt mód, hiszen éven belül lezajló eljárásnál az idő rövidege és a rendeletekhez, képviselő-testületi döntésekhez kötött eljárási szabályok ezt nem tették lehetővé. A felismerés azonban ismét egy hasznos útravaló

volt a képviselő-testület számára a jövő gazdálkodását tekintve.

■ Hitelezői igények

A hitelezői igények kezelésének gyakorlatát a törvény 15. §-ának (1) bekezdése aszerint szabályozza, hogy a pénzügyi gondnok az adósságrendezési eljárás közzétételétől számított 60 napon belül bejelentett hitelezőket nyilvántartásba veszi, követeléseiket megvizsgálja és a 15 napos határidőt követően azokat visszaigazolja. Elfogadta és visszaigazolta, de nem biztos, hogy besorolta. Ez azért lényeges kérdés, mert a bejelentéstől számított 15 napon belül a pénzügyi gondnok összevetve az önkormányzat által rendelkezésre bocsátott beszámolóval, kötelezettségkimutatással a hitelezői igény jogosságáról képes dönteni, de annak többi hitelezőhöz mért pozícióját még nem képes elhelyezni. Lényeges, a jelen eljárás szempontjából is különösen fontos szabály, hogy ameddig az eljárás az egyezségkötés esélyével folyik és nem a vagyon bírósági felosztása az egyetlen mód a lezárásra, az adósságrendezési bizottság és a pénzügyi gondnok mozgásteret jóval nagyobb a hitelezői igények kezelésére.

Az adósságrendezési törvény 20. §-ának (3) bekezdése lehetőséget biztosít arra, hogy a sikeres egyezség megkötése érdekében a hitelezőket követeléseik összege, eredeti lejáratára vagy más rendező elv alapján csoportba sorolja a bizottság. A felszámolási eljárásokban megszokott kategóriákba sorolásra csak akkor kerül sor, ha az eljárás a bírósági vagyonfelosztás szakaszába kerül.

Amíg a gazdasági társaságokra vonatkozó fizetésektelenség eljárások esetében a csődtörvény szabályai szerint a hitelezői igények bejelentésére rendelkezésre álló határidő elmulasztása jogvesztő, addig ezen eljárásban a 60 napon túl bejelentett vagy bejelenteni elmulasztott igényeket a hitelezők nem veszítik el örökre, de az eljárás befejezését követő két évben igényük érvényesítésére nincs mód.

Mivel az önkormányzat nem fog megszűnni, az eljárás befejezése után és alatt is továbbműködik, a „kimaradt” hitelezőknek még van lehetőségük. Az más kérdés, hogy a lezajlott eljárások tapasztalat szerint az önkormányzatok kiürült zsebbel és mobilizálható vagyon nélkül jönnek ki az eljárásokból.

Véleményünk szerint az eljárás megindítását követő többlépcsős és igen széles körű tájékoztatási kötelezettség (napilap, helyben szokásos módon történő kihirdetés, levélben értesítés) talán indokolttá tenné, hogy a be nem jelentkezett hitelezők követeléseiket a későbbiekben ne érvényesíthessék.

Nemesgulács község önkormányzatánál 2007. augusztus közepéig nyílt mód arra, hogy a hitelezők bejelentsék követeléseiket a pénzügyi gondnok felé.

A végzésben és a közzétett felhívásokra összességében 118 millió forint összegű tőke és változó összegű kamatra érkezett be hitelezői igény.

■ Kiutkeresés

A rendelkezésre álló erőforrások feltérképezéséhez mindenképp a vagyon áttekintése szükséges.

Az önkormányzati vagyon áttekintésekor azonban figyelembe kell venni, hogy külön kezelendő a törzsvagyon, a jogszabályokban kötelezően előírt feladatok teljesítéséhez szükséges vagyon és a hitelezők kielégítéséhez felhasználható vagyon.

Előfordulhat, hogy egyes forgalomképtelen vagy korlátozottan forgalomképtelen vagyoni elemeket a képviselő-testületnek fel kell oldani az értékesítési tilalom alól az eljárás sikeres lebonyolítása érdekében.

A mérlegben szereplő ingatlanvagyon tételes áttekintése után láthatóvá vált, hogy Nemesgulácson, bár belterületi és külterületi ingatlanok is vannak az önkormányzat tulajdonában, az értékkel bíró, forgalomképes ingatlanok köre elég korlátozott. Arról nem is beszélve, hogy bár forgalomképesek az ingatlanok, a

kereslet irántuk nagyon mérsékelt. Nem kedvez az értékesítésnek az eljárás által szabott szűkös határidő sem. Már a koncepció kialakításánál egyértelmű volt, hogy az eljárás rövid ideje alatt nem lehet érdemi összegben bevételt realizálni az ingatlanértékesítésekből, tehát a reorganizációs javaslatot az ingatlanok olyan jellegű hasznosítása felé kellett terelni, amely értéküket és eladhatóságukat is jelentősen megnöveli.

■ Egyezségi javaslat

A válságköltségvetés elkészülte, a vagyon tételes átvizsgálása után az eljárási folyamat legfontosabb feladata az egyezségi javaslat elkészítése. Ki kell rajzolódnia annak az irányvonalnak, amely mentén haladva az önkormányzat kidolgozza reorganizációs programját, azt, amely a hosszú távú, életképes működés alappillére lehet.

A hosszú távú sikeres stratégia adhat módot arra, hogy a hitelezőknek egy reális, biztos alapon nyugvó egyezségi javaslatot tudjon ajánlani az önkormányzat.

A képviselő-testület több éve tervezte egy új lakóövezet létrehozását, ahol 27 építési telket kívántak kialakítani. Az elmúlt évek költségvetési egyensúlyát mindig ezen területek értékesítéséből remélt bevétel teremtette meg.

Beépítetlen külterületi ingatlanokról beszélünk, amelyek szántó művelési ágból történő kivonása ugyan engedélyezett, de forrás hiányában még rendezetlen volt. E területek közművésítésére az önkormányzat még az eljárás megindulását megelőzően a Közép-Dunántúli Regionális Tanácshoz pályázatot nyújtott be, amelyet a tanács 2007. május végén jóváhagyott, és erre vonatkozóan 10 millió forintot meghaladó összegű vissza nem térítendő CÉDE-támogatást ítélt meg.

Akkor azonban még nem tudtak az adósságrendezési eljárásról! A kezdeti öröm hamar reményvesztettségé alakult át. Az egyértelmű volt, hogy a közművésítés jelentősen megnövelné a telkek értékét és eladhatósági esélyeit.

A szerződéskötés előkészítése során derült ki, hogy nem részesülhet támogatásban felszámolási eljárás alatt álló gazdálkodó szervezet és olyan önkormányzat, amely adósságrendezési eljárás keretei között működik.

A szerződés megkötésére rendelkezésre álló 90 napos határidő alatt az eljárást sikeresen lezárni az előírt határidők betartása mellett nem volt mód.

A határidő szorítása mellett másik problémát az önerő előteremtése jelentette.

Az adósságrendezési eljárás ideje alatt, illetve az egyezségi megállapodás elfogadásáig az önkormányzat kizárólag működésének fenntartására fordíthat pénzeszközöiből, így fejlesztési ráfordításokat nem eszközölhet.

Számítások és előzetes kalkulációk szerint 8–9 telek elővásárlással történő értékesítése fedezet nyújthatott volna a szükséges saját erő előteremtéséhez, s ezt követően a fennmaradó 18–19 telek értékesítése esetén kielégíthető lett volna a hitelezői igények javarésze.

Bár időben ez egy hosszabb folyamatot jelent, mégis célszerűbbnek és a hitelezőkre nézve kedvezőbbnek tűnt az említett beruházások megvalósítása annak érdekében, hogy az adósságok rendezésre kerülhessenek.

A reorganizációs programot és az egyezségi megállapodástervezetet a képviselő-testület 2007. november végi ülésén fogadta el.

Az egyezségi javaslatban az 1996. évi XXV. törvény 20. §-ának. (3). bekezdésében foglalt lehetőséggel élve az önkormányzat 3 *hitelezői csoportot* alakított ki.

Ennek előzménye, hogy az általános iskola infrastrukturális fejlesztését az önkormányzat a ROP-tól igényelt pályázati forrás bevonásával valósította meg. A beruházás kezdete 2006. évben volt, műszaki átvétele 2007. májusában megtörtént, de a pénzügyi lezárásra az időközben elindult adósságrendezési eljárás miatt nem kerülhetett sor. A beruházáshoz az önkormányzat az elismert költségekre 95 százalékos támogatást kapott utófinanszírozási konstrukcióban.

Nyilvánvalóvá vált, hogy amennyiben a saját erő kifizetésére a fenti határidőig nem kerül sor, a támogatási összeg elúszik, a teljes számlatartozás az önkormányzatot terheli. A 8 millió forinttal szemben 81 millió forint terhelte volna az önkormányzatot. Mindenképp külön kellett kezelni a beruházásban érintett hitelezőket és elsődleges prioritást kellett, hogy élvezzen az ő kielégítésük, hisz ennek eredményeként a csaknem 120 millió forint kötelezettségállományt 45 millió forintra lehetett redukálni.

A számlavezető és egyben hitelező pénzügyintézet a folyószámla-hitelkeret biztosítékként jelzálogjoggal bírt egy ingatlanon. Ezt is figyelembe kellett venni, hiszen ha nincs egyezség és bírósági vagyonfelosztásra kerül sor a törvény 31. §-ának (1) bekezdése értelmében, a zálogjoggal rendelkező hitelező követelése „b” kategóriás besorolást kap és a személyi és bérjellegű juttatások kifizetését követően rendezendő.

Jelen eljárás keretében a számlavezető pénzügyintézet csaknem 20 millió forint jelzáloggal biztosított tőkekövetelést és ehhez kapcsolódó változó összegű kamatot jelentett be hitelezői igényként. Az ő követelését külön csoportban kellett kezelni.

Maradtak a „kis hitelezők”. Érdekes, hogy az eljárást elindító hitelező tulajdonképpen a „mindenki más” kategóriába került. Zömében a település feladatellátását vállalkozóként segítő, kiszolgáló partnerek kerültek a 3. csoportba. Az ő követeléseik összességében 18 millió forintot tettek ki.

A véglegesen kialakított hitelezői csoportok a következők lettek:

1. csoport: Az adósságrendezési eljárásban követelését zálogjoggal biztosító hitelező

2. csoport: A ROP-szerződéshez kötődő hitelezők

3. csoport: A többi hitelező

Az egyezségi javaslatban az önkormányzat vállalásai a következők voltak:

Az 1. csoportba sorolt bank részére vállalta az önkormányzat 2 millió forint azonnali átuta-

lását és kérte a bank hozzájárulását ahhoz, hogy a ROP-pályázathoz kapcsolódóan nyilvántartásba vett 2. csoportba sorolt hitelezői igény kielégítése a már korábban felhozott indokok miatt 2008. február végéig megtörténhessen.

Tulajdonképpen itt az 1. csoportba sorolt hitelező maga elé engedte a 2. csoportba sorolt hitelezőket.

A hozzájárulás ellenében felajánlotta az adós az 1. csoportba sorolt hitelezőnek, hogy a forgalomképes és értékesíteni kívánt telkekre zálogjogot jegyeztessen be. Így biztosított lesz, lehet számára igényének megtérülése.

A 2. csoportba sorolt hitelezők – a bank hozzájárulásával – az önkormányzat saját, egyezségi kötés időpontjában rendelkezésre álló pénzeszközeiből 8 millió forint értékben az 5 százalékos önerő mértékéig kielégítést nyertek. Ez lehetővé tette az önkormányzatnak, hogy a ROP-pályázat pénzügyi lezárását kezdeményezze, így a fennmaradó összeget a hitelezők részére közvetlenül a MÁK szállítói finanszírozással folyósította. Ezáltal az érintett hitelezők követelése 100 százalékban megtérült.

A 3. csoportban a hitelezői igények kielégítésére az értékesítendő telkekből befolyó árbevétel felosztásával kerülhet sor.

A konstrukció részletes szabályait, a felületei intézkedéseket és határidőket az egyezségi tárgyalás jegyzőkönyvében részletesen rögzítették a felek.

Tulajdonképpen a jelzálogjog-bejegyzéssel a pénzügyintézet elérte, hogy az értékesítésekből befolyó árbevétel elsődlegesen az ő igényének kielégítését szolgálja, és csak ezt követően kerülhet sor a 3. csoportba sorolt hitelezői kielégítésére.

■ Egyezségi tárgyalás

Az egyezségi tárgyalást 2007. december 18-án volt. A hitelezők a javaslat megküldésével együtt egy nyilatkozatot is kaptak arra az esetre, ha nem kívánnak vagy nem tudnak az egyezségi tárgyaláson részt venni.

Kértük a hitelezőket, hogy amennyiben az egyezségi javaslattal egyetértenek, azt írásban, még a kitűzött napot megelőzően közölik, annak érdekében, hogy ezzel is biztosított legyen az egyezségkötéshez szükséges létszám és hitelezői százalék megléte.

Az adósságrendezési eljárásban 18 hitelező vett részt. Közülük a tárgyaláson jelen volt 6 hitelező képviselője és a 6 előzetes hozzájárulását nyilatkozattal megerősítő hitelezőkkel együtt a jelenlévő hitelezők az összes követelés 99,16 százalékát képviselték.

Csoportokon belüli számban, az összes követelés százalékban meghatározva is lehetőség nyílt az egyezségi tárgyalás megkötésére.

Az adósságrendezési eljárásról szóló törvény 24. §-a rögzíti a kötelező tartalmi elemeket, de határidőket, ellenőrzési pontokat nem határoz meg, azt a felek megállapodására alapozza. Persze egyértelmű, hogyha az eljárás már eljut ebbe a szakaszba, minden fél közös érdeke az, hogy szabályozott, későbbiekben nem kifogásolható módon rögzítsék azokat a feltételeket, amelyek betartásával helyreállítható a pénzügyi egyensúly, a hitelezői kielégítések megtörténhetnek.

A törvény is mintegy figyelemfelhívás, lehetőséget biztosít arra, hogy a hitelezők az egyezségi megállapodásban foglaltak végrehajtásának ellenőrzésével valakit megbízzanak. Az ellenőrzés a hitelezők és az adós közös érdeke.

Az egyezségi tárgyaláson részt vevő hitelezők felkérték a számlavezető pénzintézetet az egyezségi megállapodásban foglalt kötelezettségek ellenőrzésére. A bankszámlák mozgásait folyamatosan nyomon követheti, az elkülönített – ingatlanértékesítés pénzmozgásainak kezelésére szolgáló – számla feletti rendelkezést kezében tartva jelentős rálátással bír az önkormányzat helyzetére.

A bíróság az egyezségi megállapodást tartalmában nem vizsgálja, kizárólag annak törvényesen előírt formai kellékeit, az azt elfogadókat jogosultságát tekinti át.

A bíróság nem mérlegeli, hogy az egyezség megfelel-e a felek érdekének, nem vizsgálja, hogy az egyezségi megállapodásban foglalt feltételek hogyan hatnak az önkormányzat fizetőképességére, annak helyreállítására.

Nemesgulács Község Önkormányzatának adósságrendezési eljárását befejező végzés 2008 januárjában került közzétételre.

Nemesgulács község önkormányzatánál lefolytatott eljárás kuriózum volt a hazai adósságrendezések sorában. Ez volt az első eset, hogy egy hitelező kezdeményezte az eljárás megindítását.

A szereplők érdekkörei – motivációi

Az eljárás szereplőinek szemszögéből összefoglalnánk a feladatokat, jogok és kötelességek, az érdekek érvényesülése és a felelősség kérdését. Itt újra az eset tényeit bemutatva térünk vissza az eljárásban érintettek érdekviszonyaira.

A főszereplő az önkormányzat. Bár a törvény egyértelműen rögzíti azokat a feltételeket, amelynek bekövetkezésekor a polgármester – akár a képviselő-testület döntése nélkül is – köteles az eljárás kezdeményezésére, a tapasztalatok azt mutatják, hogy erre csak akkor kerül sor, amikor a helyi önkormányzatok által kötelezően ellátandó feladatok is szinte finanszírozhatatlanná váltak.

Ha alaposan megvizsgáljuk a több mint 3000 önkormányzatot, szinte teljes biztonsággal kijelenthetnénk, hogy 80 százalékuknál előfordul 60 napnál régebben lejárt esedékességű számla.

Mégsem lépnek. Miért is tennék meg? Saját magukat hoznák az ellehetetlenülés helyzetébe, hiszen a folyamatosan érkező bevételekkel az éppen aktuális lyukakat betömik és tovább görgetik maguk előtt az adósságokat. Csak akkor hozzák meg ezt a kényszerű döntést, ha már az alapfeladatokat sem tudják finanszírozni.

A pénzintézetre, mint hitelezőre külön kitérnénk. Általában a folyamatos és eseti projektfi-

nanszírozásban is érintett hitelintézet legkevésbé érdekelt egy adósságrendezési eljárás lefolytatásában. Amíg az önkormányzat normál módon gazdálkodik, vele szemben fennálló követelése általában zálogjoggal biztosítottak, viszonylag nagy rálátással bír a gazdálkodásra. Az eljárás megindulása azonban lényegesen csorbítja lehetőségeit. Nem is beszélve az elmaradt kamatokról, kezelésköltség-jellegű bevételekről.

A 2. táblázatban szeretném bemutatni Nemesgulács rendelkezésére álló pénzkészleteket az eljárás különböző szakaszaiban.

2. táblázat

PÉNZKÉSZLETEK	
(forint)	
2007. június 21.	1 839 653
2007. október 31.	13 930 494
2007. december 18.	19 293 451
2007. december 31.	27 103 726
2008. február 15.	14 425 878

Az önkormányzat válságkölségvetésének elkészültét követően, miután a bevételi-kiadási oldal egyensúlyának hiánya nyilvánvalóvá vált a 2006. évi CXXVII. törvény 6. számú mellékletének 3. pontjában előírt keretre a működésképtelen helyi önkormányzatok támogatására kiírt pályázaton az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumhoz fordult. 2007. november 20-án és 2007. december 20-án is 6–6 millió forint vissza nem térítendő támogatásban részesült.

A fenti összeg rendeltetéséből eredően kizárólag az alapfeladatok ellátásának finanszírozására fordítható, így a hitelezői igények kielégítése szempontjából jelentőséggel nem bír.

A számadatok még ezen forráspótlások nélkül is magukért beszélnek. Egy olyan önkormányzat, amely 20 millió forintos hitelkeretének csaknem maximális kihasználtságával működött, az eljárás ideje alatt minden esedékes fizetési kötelezettségének eleget tett és emellett tartalékokat képzett.

A válságkölségvetés kialakításakor csak a pénzügyi szempontokat szem előtt tartva tekintettük át¹¹ a feladatellátásokat. Szakmai szempontból nem vizsgáltuk például az iskolai pedagógusállomány létszámösszetételét és optimális nagyságát, nem kérdőjeleztük meg az orvosi alapellátáshoz, az önkormányzati feladatellátáshoz szükséges személyierőforrás-felhasználásokat. Az persze nyilvánvaló, hogy ezek is rejtett tartalékok.

Legtöbbet a képviselő-testület tanult az eljárásból. Talán elindult egy szemléletváltás, hogy bár a köz érdeke a fontos, de ebből mindenki vegye ki a részét, ha kell, anyagi értelemben is. Nem szabad illúziókat és álmokat kergetve a lehetőségeket meghaladó beruházásokba fogni, főleg ha azok hatékonysága nem feltétlen fenntartható. Nem a pillanatnyi, adott évi és jövő évi kiadásokat kell csak szem előtt tartani, hanem a hosszú távon jelentkező kötelezettségekkel is számolni kell.

ÁLTALÁNOSÍTHATÓ TAPASZTALATOK ÉS JAVASLATOK

A feldolgozott esetek alapján kirajzolódik néhány általánosítható tanulság, amelyek ismeretében lehetséges szigorítani az önkormányzatok pénzügyi fegyelmét. Fontos tapasztalat, hogy a jelenlegi körülmények között a hitelezők/szállítók úgy ítélik meg, hogy nem érdekük a csődeljárás kezdeményezése. Egy 2007-ben ilyenkor készült felmérés¹² megerősíti, hogy a vállalkozások nem az önkormányzatokat okolják pénzügyi nehézségeikért. Ugyanakkor érdemes végiggondolni, hogy az EU-s projektek esetében változatlan marad-e a helyzet. Ebből a szempontból is tanulságos a nemesgulácsi példa.

A közigazgatási hivatalok többnyire tisztában vannak egyes önkormányzatok nehéz pénzügyi helyzetével, illetve szakszerűtlen működésével, ugyanakkor hatókörük csak a törvé-

nyességi ellenőrzésre terjed ki, tapasztalatainknak semmilyen irányból nincs visszacsatolása a települések gazdálkodására. Az Állami Számvevőszék éppen a legveszélyeztetettebb kört nem tudja folyamatosan ellenőrizni. A pénzügyi nehézségek megelőzése továbbra is fontos szempont lehetne, ezért érdemes az egész önkormányzati ellenőrzési rendszer újragondolása. A részletesebben tárgyalt eset arra is rávilágít, hogy az önkormányzati könyvvizsgálat jelenlegi formájában nem alkalmas a pénzügyi nehézségek előzetes kezelésére.

A jegyző szerepe meghatározó a csődesetek kialakulása vagy elkerülése szempontjából. A jelenlegi jogállásuk azonban meglehetősen ellentmondásos, lényegében kiszolgáltatottak a település politikai vezetőinek.

Az önkormányzatok a politikai cselekvési kényszertől és a rövid távú céloktól vezérelve olyan nagyberuházásokat kezdeményeztek, amelyek nem kapcsolódtak a kötelező önkormányzati feladatokhoz. Az EU-s támogatások által generált beruházási boom ezt a veszélyt megsokszorozza.

Az adórendszer változékonysága és szabályainak bizonytalan értelmezése két esetben is önkormányzati adósságrendezéshez vezetett (áfa-visszaigénylés).

A csődesetek kialakulását legtöbbször a jogszabályellenes, törvénszegő működés tette lehetővé. A csődbe ment önkormányzatok közös jellemzője volt, hogy szervezeti működési hiányosságokkal küzdöttek, jól érzékelhető volt a belső ellenőrzés, valamint a gazdasági kérdésekben kompetens szakértő hiánya.

Az esetek rámutattak az államháztartási információgazdálkodási rendszer gyengeségeire. A pénzforgalmi szemléletű könyvelés, valamint az elemi számviteli szabályok megszegése lehetővé tette, hogy számlákat 60, 120 napon túl, néha éveken keresztül ne fizessenek ki. Ez a költségvetésen kívüli és függő kötelezettségeket nem képes megjeleníteni.¹³ A nagyobb önkormányzatok jelenlegi pénzügyi kockázatait

az államháztartási információs rendszer egyszerűen nem jeleníti meg.

Több csődesetnél előfordult, hogy az Állami Számvevőszék előzetesen megvizsgálta az érintett településeket és rámutatott azokra a hiányosságokra, amelyek idővel pénzügyi nehézségeket fognak okozni.

Összességében megállapítható, hogy törvény (aretv) alapvetően megfelelő kereteket biztosít az adósságrendezési eljárások lefolytatásához, ugyanakkor a törvény be nem tartása nem jár megfelelő szankciókkal. Az adósságrendezési eljárás alkalmazása elsősorban a hitelezőkkel kapcsolatos gondok kezelésére alkalmas, akár ajánlott eljárás. Ugyan akkor az eljárás elindításával minden számla lejártnak tekintendő, tehát a szállítók, az alkalmazottak is beállnak a hitelezők közé. Az eddig lefolytatott eljárások felénél ki nem fizetett szállítói s nem hitelezői követelések jogerős végrehajtása, inkább győzte meg az önkormányzatot, hogy bejelentse az adósságrendezési eljárás kérvényezését. Ezért úgy gondoljuk, hogy ennek módosítása (szigorítása) jótékony hatást gyakorolna az önkormányzatok pénzügyi fegyelmére.

A legfontosabbnak azt tartjuk, hogy a törvény be nem tartásához – ami mai tapasztalataink szerint elterjedt gyakorlat, szankciók fűződjenek. A hitelezőket, beszállítókat nem, de az önkormányzatokat kötelezi a törvény a 60 (90) napos határidő betartására, az eljárás bejelentésére a 61. (91.) napon túl. A törvényi szabályt az összes esetben megszegték, nem tartották be. Sem a belső ellenőrzés, a külső auditálás, az ÁSZ-vizsgálat, a Kincstár Területi Igazgatósága, valamint a Közigazgatási Hivatal nem tett emiatt törvényességi észrevételt. Az adósságrendezési törvényben jelenleg meglévő szankciók [5. § (4)] nem hatékonyak, illetve a szankcionálás – mint jogintézmény – nem is működik, mert nincs állami kapacitás az ellenőrzéshez, sem megfelelő, valós idős adathalmaz. A törvény jelenleg csak a polgármesterrel

szemben helyez kilátásba vagyoni eredetű hátrányt, ezt célszerű lenne kibővíteni a képviselő-testület tagjaira, illetve az önkormányzati bizottságok nem képviselő tagjaira is. Ezért javasoljuk, hogy az adósságrendezési törvény tartalmazzon szankciókat is, ha egy önkormányzat egy elismert számlát 60 napon belül nem fizet ki és nem tartja be a törvény 4–5. paragrafusát. Arra is szükség volna, hogy a publikus pénzügyi kimutatások is tartalmazzanak egyértelmű információt arra vonatkozóan, hogy az önkormányzat nem sérti-e törvényt. Ezt hasonlóan lehetne elképzelni, mint a könyvvizsgálat során alkalmazott teljességi nyilatkozatot azzal a különbséggel, hogy a zárszámadási rendeletben tételesen nyilatkozik a polgármester és a jegyző az ötv 88. §-ának és az aretv 4. § és 5. §-ának való megfelelésről.

A hitelezők, beszállítók egy része nincs tisztában az adósságrendezési törvényben lefektetett jogaikkal, illetve ennek az állításnak az elmentéje is igaz, tökéletesen tudják, hogy milyen jogkövetkezményei vannak egy adósságrende-

zési eljárás megindításának, tisztában vannak azzal, hogy egy ilyen eljárás során követeléseik egy részéről mind a tőke, mind a kamat vonatkozásában le kell mondaniuk. Inkább választják az időigényesebb, hosszabb, ítélethozatal szempontjából biztos sikert hozó polgári pert, és követeléseik behajtására a kivárási taktikát alkalmazzák. Elképzelhető az a megoldás, hogy meghatározott értékhatár fölötti hitelezői igény esetén a hitelező számára is kötelezővé kell tenni az adósságrendezési eljárás megindítását az adós önkormányzattal szemben, ennek azonban alkotmányos aggályai vannak, sérti a jogegyenlőség elvét, hiszen a vállalati csődjogban sem kötelező a hitelezők részéről történő csőd eljárás kezdeményezése.

Az információs aszimmetriák oldására is szükség volna például egy hozzáférhető, hiteles és friss adósság- és kötelezettségregiszter létrehozása megoldaná a felsorolt gondot, feltételezve, hogy az egész államháztartási és önkormányzati számviteli, beszámoló és költségvetési rendszert is alaposan modernizálják.¹⁴

JEGYZETEK

¹ Ennek ismertetését lásd Csapodi (2007)

² Egyetértünk Vigvári 2007-ben megfogalmazott állításával, amely szerint a hazai körülmények között ez tekinthető kulcskérdésnek.

³ A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény

⁴ Az Egyesült Államokban is csak 1978 óta van „csőd-törvény” szövetségi szinten, valamint Dél-Afrikában, ahol először egy adminisztratív eljárás indul be, majd a vagyonfelosztásnál a bíróság felügyeli a folyamatot.

⁵ A hazai önkormányzati rendszer és ezen belül az ötv részletes kritikáját lásd Pálné (2008)

⁶ Részletesen lásd Jókay és szerzőtársai (2004)

⁷ A szerzők egyike mint pénzügyi gondnok vett részt az eljárásban.

⁸ Erről lásd Vigvári (2005)

⁹ Vigvári 2005-ben felhívja a figyelmet az információs aszimmetriák közpénzügyi rendszerben előforduló tipikus eseteire és abban játszott szerepére.

¹⁰ A helyi szabályozástól függően ezt monopolizálhatja a polgármester vagy a jegyző. Előfordult a gyakorlatban, hogy a gazdálkodásért felelős testület lényegében tájékozatlan volt.

¹¹ Az ideális eset az volna, ha a reorganizáció során komplex intézkedésekre kerülhetne sor.

¹² A felmérés 2007 végén készült az „Üzletre hangolva” program keretében és a késedelmes fizetések okait elemző kutatás része volt.

¹³ Erről részletesebben lásd Hegedűs – Tönkö (2007)

¹⁴ Ennek egy lehetséges megvalósíthatóságát lásd Közigazgatás-fejlesztési Füzetek 5. (2001)

IRODALOM

- CSAPODI P. (2007): A közpénzügyi szabályozás téziseinek legfontosabb üzenetei, *Pénzügyi Szemle*, 2. szám
- HEGEDŰS J. – TÖNKŐ A. (2006): Az önkormányzati gazdasági társaságok szerepe a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásában: a feltételes kötelezettségvállalás („contingent liability”) problémája, In: Vigvári A. (szerk.) (2007): A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből, Közigazgatási olvasmányok, *Complex Kiadó*, 67–94. oldal
- JÓKAY K. – OSVÁTH L. – SÓVÁGÓ GY. – SZMETANA GY. (2004): Az önkormányzati adósságrendezések oknyomozása, 1996–2003, *Készült az Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete számára*, www.ige.hu,
- JÓKAY, K. – SZEPESI, G. – SZMETANA, GY. (2004): Municipal Bankruptcy Framework and Debt Management Experiences 1996–2000, In Kopanyi, M., Wetzel, D. and Daher, S. E. editors: Intergovernmental Finance in Hungary: A Decade of Experience 1990–2000, *Budapest and Washington, The World Bank and the Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute*
- KOVÁCS, Á. (2006): Competitiveness and Modernisation of Public Finances. Selecting Scenarios in Hungary, *OECD Journal on Budgeting. Volume 6., No. 3.*
- LÓRÁNT Z. – SOMOGYINÉ LEGÉNY M. – BURVA A. (2002): Az önkormányzatok költségvetési kapcsolatai 1991–2001 között az Állami Számvevőszék ellenőrzései tükrében, *Magyar Közigazgatás*, 6. szám, 360–370. oldal
- PÁLNÉ KOVÁCS I. (2008): Helyi kormányzás Magyarországon, *Dialóg Campus, Budapest–Pécs*
- VIGVÁRI A. (2002): Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek, *KJK-KERSZÖV*
- VIGVÁRI A. (2005): Közpénzügyeink, *KJK-KERSZÖV Üzleti Kiadó*
- VIGVÁRI A. (2006): A közpénzügyi reformok megvalósításának egy lehetséges útja, *Pénzügyi Szemle*, LI. évfolyam, 2. szám, 127–146. oldal
- 2008 az önkormányzati csődök éve? A Helyi Obszervatórium és az IGE Kft. által rendezett konferencia anyagai, www.onkormanyzaticsod.hu
- Közigazgatás-fejlesztési füzetek 5. (2001): A helyi önkormányzatok pénzügyi rendszere, Az önkormányzati adósságregiszter, *Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatás- és Területpolitikai Államtitkárság, The World Bank, Magyar Közigazgatási Intézet*

Reke Barnabás

Az önkormányzati gazdálkodás kontrollinghátteréről

A tanulmány az önkormányzatoknál és intézményeiknél dolgozókkal folytatott mélyinterjúk és kérdőíves felmérések alapján vizsgálta az önkormányzati gazdálkodást alakító kontrollingtevékenységet.

A tájékozódó vizsgálat célja annak feltérképezése, volt hogy a kontrolling alkalmazása mennyire nyert teret 2005–2007. években az önkormányzati gazdálkodás alakításában. A vizsgálat célja megalapozni egy olyan kontrollingmodellt, amely az önkormányzati gazdálkodás jövőbeni célszerűségét, hatékonyságát, eredményességét segítheti.

A vizsgálat számos megállapítása közül kiemelendő, hogy a kérdőívre kapott válaszok alátámasztják a felmérésben résztvevőknek a kontrollinggal kapcsolatos szakmai tájékozottságát. A válaszadók leginkább a gazdálkodás hatékonyságának javulását és a költségvetés átláthatóságát várják a kontrolling alkalmazásától. Sokan elfogadják azt a megállapítást, hogy a közszolgálati teljesítmény mérése javíthatná a társadalomnak a közszolgálattal szembeni elégedetlenségét. Általános vélemény, hogy a gazdaságossági és hatékonysági számítások kidolgozásával javulna gazdasági döntések költségadatokkal történő alátámasztása a jelenleg érvényesülő, többnyire bevételeken és kiadásokon alapuló adatokkal történő indoklásokkal szemben.

A KONTROLLINGMUNKA CÉLJA, KONTROLLINGSZEMLELET

A költségvetési szerveknél, így az önkormányzatoknál, intézményeiknél kitüntetett szerepe van a közpénzekkel történő gazdálkodásnak. A kontrollingmunka célja a közpénzekkel történő gazdálkodás szempontjából a gazdaságosság,¹ hatékonyság,² eredményesség³ követelményrendszerének megvalósítása.

A kontrolling fontosságára a magánszféra szervezetei már évtizedekkel ezelőtt rájöttek, óriási összegeket fordítva a visszacsatolási folyamat mindinkább hatékonyabbá tételére. Sajnálatos módon ez a szemlélet a közzsférában, az önkormányzatok és intézményeik gazdálkodásában csak jelentős késéssel épült be, teret engedve a kevésbé hatékony és gyakran pazarló finanszírozásnak, a feladatellátás alacsonyabb és bürokratikusabb színvonalának.

A kontrolling gyakorlati alkalmazása nem nélkülözheti a menedzsment egyfajta kontrolling szemléletét, amely jó, ha egy bizonyos, a menedzsment által kialakított modellen nyugszik. Egy ilyen lehetséges, ajánlott kontrollingmodellt mutatunk be az 1. táblázatban.

A kontrolling szemléletet alkalmazva a költségvetési szerveknél:

- a számvitel hagyományos funkciója [2000. évi C. törvény és a 49/2000. (XII. 24.) kor-

mányrendelettel szabályozott módon] mellett egyre jelentősebb szerepet kap a vezetői számvitel és kontrolling,

- a tervezésben „a múlt számainak extrapolálása a jövőbe” helyett a jövőt transzformáljuk a jelenbe, és előirányzatként ezt is megjelenítjük a számviteli nyilvántartásokban,
- az ellenőrzésben a személyre orientált irányt a folyamatra orientált irány váltja fel,
- az információk statikus rendszerét a dinamikus információk váltják fel.

A kontrolling feladata, hogy

- idejekorán ismereteket szerezzen azokról a lehetőségekről, kockázatokról és akadályokról, amelyek a feladatellátással kapcsolatosak,
- kialakítsa a fejlődést, a külső követelményekhez való igazodást szolgáló taktikai/stratégiai pontokat, mintegy ezáltal is segítve a menedzsment munkáját.

A kontrolling lényege a gazdálkodás veszélyeinek azonosítása és a kockázat felmérése mellett azoknak a kritikus szabályozási pon-

toknak a kiválasztása, felügyelete és az utóbbiak dokumentálása, ahol a prevenció a leghatékonyabban valósítható meg.

AZ EMPIRIKUS KUTATÁS, A KUTATÁS MÓDSZERTANA

Nagymértékben befolyásolta a választott kutatási módszert az a tény, hogy az önkormányzatoknál és intézményeiknél a vizsgált időszakban még nincsenek meg a közszolgálati kontrolling alkalmazásának gyakorlati bevezetést lehetővé tevő információs technológiai és módszertani alapok. Ennek megfelelően a kutatómunka mindenképpen feltáró irányultságú.

Alapvető célként került megfogalmazásra az önkormányzatoknál és intézményeiknél, mint az államháztartás egyik önálló alrendszerénél a gazdálkodási tevékenységében fellelhető kontrollingalkalmazások feltárása és értékelése. Tehát a kutatás egy menedzsment-eszköznek, a közszolgálati kontrollingnak az önkormányzatok és intézményeik részéről

1. táblázat

KONTROLLINGMODELL

OPERATÍV KONTROLLING Rövid távon: az „eredményesség” ⁴ minél több pénzeszközben realizálódjon	Tulajdonosi igény	STRATÉGIAI KONTROLLING Hosszú távon: vagyongyarapodás sajáttőke-növe- léssel
OPERATÍV KONTROLLING Dinamikus megközelítés: az „eredményesség” módszerével	Módszertan	STRATÉGIAI KONTROLLING Statikus megközelítés: az éves beszámoló mérlegé- re alapozott módszerrel
OPERATÍV KONTROLLING Szakfeladatokon belül: a tevékenységeket jellemző szakfeladati mutatók felhasználásán alapuló módon	Eszközrendszer	STRATÉGIAI KONTROLLING Regionális környezetben: ⁵ az egyensúlyi állapotának vizsgálata alapján, a jellemző szakfeladati és/vagy parci- ális mutatókkal, többváltozós matematikai modellezéssel
FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS FELTÉTELRENDSZERÉNEK VIZSGÁLATA		

Forrás: saját szerkesztés

történő alkalmazását vizsgálja. A kutatás formája többnyire kérdőíves felmérés és a dokumentumelemzés módszerén alapul, feltáró, értelmező elemzés.

KÉRDŐÍVES FELMÉRÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOKNÁL ÉS INTÉZMÉNYEIKNÉL

A kérdőíves felmérés egy 80 elemű, önkormányzat és intézményeinek gazdasági szervezeteket magába foglaló mintán került végrehajtásra. A minta összeállítását a véletlen szerinti reprezentativitás jellemzi. A mintaelemek összetételénél a kiindulási alap az önkormányzatoknál és intézményeiknél dolgozó, a gazdálkodást közvetlenül irányító és végrehajtó pénzügyi beosztást ellátó gazdasági szakemberek és hozzájuk beosztott dolgozók kontrollinggal kapcsolatos ismeretszintjének felmérése volt.

A kutatás kérdőíve öt kérdéscsoportot tartalmaz.

▶ Az első kérdéskörben a kontrolling – mint a gazdálkodási hatékonyság biztosításának új módszere ismeretszint – került felmérésre. Felmértem a válaszadóknak a kontrolling alkalmazásával kapcsolatos ismereteinek forrását, a kontrollingképzésben való jövőbeni részvételi szándékot, valamint a kontrolling gyakorlati alkalmazása iránti igényt nominális, „igen-nem” skálákon. A gazdálkodási hatékonyság minőségi javulásának lehetőségeit 10 kérdéskörben ordinális, ötfokozatú Likért-skálán vizsgáltam.

▶ A második kérdéskör a kontrolling önkormányzati/intézményi alkalmazásának szükségességével kapcsolatos állításoknak az ordinális ötfokozatú Likért-skála használatával kapcsolatos vizsgálatot tartalmazza.

▶ A harmadik kérdéscsoport a önkormányzati/intézményi szervezetek költségszámítási gyakorlatával kapcsolatos célhierarchikus vizsgálattal foglalkozik.

▶ A negyedik kérdéskör önkormányzati/intézményi szakfeladatainak rendjét és a gazdálkodás információs rendszerének számítógépesítése színvonalának kérdését elemzi.

▶ Az ötödik kérdéskör az önkormányzati/intézményi tervezési rendjének területén található helyzetet térképezi fel különféle nominális „igen – nem” és ordinális 5 fokozatú Likért-skála alkalmazásával, a jelenlegi tervezési gyakorlatok minősítésén keresztül.

▶ A hatodik csoport a beszámolás, vagyonelezámolás kérdéseit teszteli nominális „igen – nem” skálán a önkormányzati/intézményi gazdálkodó szerveknél.

A beérkezett kérdőíveket a Statistica 6.0 programcsomag segítségével kódoltam, amelynek segítségével statisztikai adatbázist hoztam létre a kérdőívek további matematikai statisztikai elemzésének végrehajtása céljából. A nominális skálán mért változókat gyakoriságaikkal, az ordinális skálán mért változókat helyzetmutatókkal, azaz középértékkel (számítani átlag) jellemeztem. Ezek segítségével kiindulásképpen az egyes változócsoportokról minden esetben leíró jellemzést adtam. A következőkben tekintsük át a kérdőíves kutatás eredményeit.

A KONTROLLING, MINT A GAZDÁLKODÁSI HATÉKONYSÁG BIZTOSÍTÁSÁNAK ÚJ MÓDSZERE

A kontrolling, mint a gazdálkodási hatékonyság biztosításának új módszere kérdéscsoporton belül a kérdőív első kérdéscsoportjának kérdéseiben a válaszadó arról nyilatkozott, hogy hallott-e már a kontrollingról, és ha igen, akkor milyen forrásból. A válaszok alapján a megkérdezetteknél a kontrollingismeret fokát százalékban kifejezve a 2. táblázat tartalmazza. A kontrollingról, mint a gazdálkodási hatékonyság biztosításának új módszeréről a megkérdezettek igen magas hányada (90 százalék)

hallott már ezt megelőzően is. Az ismertség magas aránya kedvező adatként értékelhető.

2. táblázat

A VÁLASZOLÓK KONTROLLINGGAL KAPCSOLATOS TÁJÉKOZOTTSÁGÁNAK FOKA

Válaszok	Gyakoriság	Százalék
Nem	8	10
Igen	72	90
Összesen	80	100

A következőkben a vizsgálatot a kontroll-ing-ismeret forrásonkénti megoszlása szerint folytattam a 3. táblázat szerint. Érdeemes megfigyelni azt is, hogy honnan, milyen forrásból értesültek erről a módszerről a megkérdezettek. Az egyes források közül a leggyakoribb a munkatársak említése, vagyis a legtöbben kollégáiktól, ismerőseiktől hallottak a kontroll-ingról. Emellett még igen jelentős a szakmai folyóirat említése. Tekintve a kérdés specifikumát és a kérdezettek körét, kijelenthetjük, hogy a szakmai lapok komoly információhordozó szereppel bírnak.

3. táblázat

A KONTROLLINGISMERET FORRÁSA (%)

	Igen	Nem
Tudományos konferencián	22	78
Tudományos folyóiratban	28	72
TV/rádió	12	88
Szakmai lapban	48	52
Kollégáktól, munkatársaktól	56	44

Részt vett-e már kontrollinggal kapcsolatos szervezett oktatáson kérdésre adott válaszokból kiderül, hogy a megkérdezettek 34 százaléka a megkérdezés időpontjáig már részt vett valamilyen kontrollinggal kapcsolatos, szervezett keretek közötti oktatáson, továbbképzésen. A megkérdezettek további 76 százaléka, amely még nem vett részt kontrollingtanfolyamon, de az 4. táblázat adatai szerint nagy valószínűséggel, illetve mindenképpen részt venne. A vála-

szok megoszlását az egyes válaszkategóriák között a 4. táblázat adatai tartalmazzák.

4. táblázat

SZERVEZETT KONTROLLINGOKTATÁSON VALÓ RÉSZVÉTEL SZÁNDÉKA (%)

Mindenképpen	44
Valószínűleg igen	34
Körülményektől függ	16
Még nem tudom	4
Nem	2
Összesen	100

Arra a kérdésre, hogy szeretné-e alkalmazni a kontrollingmódszereket és -technikákat a munkájában, a megkérdezettek 97 százaléka napi munkája során szeretné alkalmazni a kontrollingt mint módszert. Összességében megállapítható, hogy a kérdezettek kontrollinghoz való hozzáállása az előzetes ismereteik alapján pozitív attitűdöt jelez.

Arra a kérdésre, hogy „Ön szerint hogyan segítené az önkormányzati és intézményeik gazdálkodását a kontrollingmódszerek és technikák alkalmazása”, a kérdés alpontjaiban a megkérdezettek a kontrollingmódszerek alkalmazhatóságával kapcsolatos kérdésekre válaszoltak. A kérdéseket egytől ötig pontozhatták, a legnagyobb egyetértést öt pont fejezi ki, és így tovább. A válaszokra adott pontszámok alapján kialakult értékrangsor a megkérdezett egyes kontrollingmódszerekhez és technikákhoz való hozzáállását fejezi ki. Ezt mutatják az 5. táblázat átlagos értékei. Megállapítható, hogy a válaszadók leginkább az intézményi gazdálkodás hatékonyságának javulását és a költségvetés átláthatóságát várják a kontrollingtól. A kontrollingról való előzetes ismereteik, illetve feltételezéseik alapján úgy látják, hogy a szakfeladat-/programorientált gazdálkodási szemlélet hatékonyan segíthetné a gazdálkodást az intézményi kereteken belül. A válaszadók azonos véleményen vannak abban, hogy a kontrolling az átláthatóságot és irányíthatóságot szolgálná az önkormányzatok és in-

tevékenységük szakfeladat-ellátási folyamat, mint szolgáltató terület esetében.

5. táblázat

KONTROLLING ALKALMAZÁSÁVAL MEGOLDANDÓ FELADATOK FONTOSSÁGI SORRENDJE

Megoldandó feladatok megnevezése	Átlag
Gazdálkodás hatékonyságának javulása	4,3
Programorientált tervezés	3,9
Átláthatóság, irányíthatóság	3,9
Teljesítménymérés ösztönző hatása	3,8
Erőforrás és folyamatorientáció	3,7
Kontroller szakember foglalkoztatása	3,7
Vezetők irányítási tevékenységének támogatása	3,5
Informatikai rendszer kontrollingmodullal történő bővítése	3,3
Ösztönzés minőségi közszolgálat (szakfeladat) végzésére	3,1
Közszolgálati teljesítmény mérése javítaná a társadalom elégedettségét	2,8

Egyetértés van abban is, hogy a vállalkozói szektorhoz hasonlóan, az önkormányzatok és intézményeik gazdálkodási folyamatainak menedzselésekor nagymértékben támogatná a döntéshozók munkáját a korszerű menedzsmenteszközök bevezetése. Éppen ezért a megkérdezettek túlnyomó többsége, ha volna rá lehetősége, szívesen alkalmazna kontrollert az irányítása alá tartozó területen. Ugyanakkor a megkérdezettek közül már kevesebben, (de a 2,8-as átlagérték még így is jelentős) gondolják úgy, hogy a közszolgálati teljesítmény mérése javítaná a társadalom közszolgálattal kapcsolatos elégedettségét.

Összegezve: a válaszok értékelése révén kimutatható, hogy a válaszadók egyetértettek azaz az állítással, miszerint a kontrolling javítja az önkormányzatok és intézményeik gazdálkodásának hatékonyságát, nagymértékben segíti az átláthatóságot, az irányíthatóságot, valamint a programorientált tervezést. Ezen összefüggések mellett jól látszik, hogy a válaszolók önálló kontrollingszervezet felállításával, kontroller

foglalkoztatásával is egyetértenek. További érdekes összefüggés, hogy akik úgy gondolják, hogy a kontrolling ösztönözné az önkormányzatok és intézményeiknél a gazdálkodás résztvevőinek tevékenységét, eredményesebb közfeladat- (szakfeladat-) ellátást, azok elfogadják azt a megállapítást is, hogy a teljesítmény mérése javíthatná a társadalomban a közszolgálattal szembeni elégedettség érzését.

A KONTROLLING ALKALMAZÁSÁNAK SZÜKSÉGESSÉGÉRŐL

A kérdőív második része a kontrolling gyakorlati alkalmazásának szükségességét vizsgálta. Az állítások a gazdálkodó intézmények gazdasági vezetőinek és beosztottjainak véleményét tükrözik és a gazdálkodási hatékonyság érvényesítésének problémás területeinek bemutatásával foglalkozik. A 6. táblázat első soraiban a leginkább problémás állítások szerepelnek. Az állításokkal való egyetértés, illetve egyet nem értés jól látható az átlagértékekből, a változók növekvő sorrendjében.

6. táblázat

A KONTROLLING SZÜKSÉGESSÉGÉT BIZONYÍTÓ ÁLLÍTÁSOK FONTOSSÁGI SORRENDJE

A kontrolling szükségességét bizonyító	Átlag
Gazdasági döntések hatékonysági megalapozottsága	4,7
Önálló kontrollingszervezet léte	4,4
Kontrollinggal kapcsolatos vezetői ismeretek hiánya	3,7
Eltéréselemzés információ tartalma kielégítő	3,6
A szakfeladatokat ellátó intézmények igényt meghatározók	3,5
Vezetői szintek ismerethiánya a kontrolling információs előnyeiről	3,5
Szakfeladatrend nem biztosítja az átláthatóságot	3,5
Előirányzat-teljesítés összehasonlítása	3,4
Centralizált (ügynevezett kiskincstári rendszerű) gazdálkodási forma	3,3
Eltéréselemzés információ tartalma kielégítő	2,7
Szakfeladatokat ellátó gazdálkodó szervek önállósága	2,1

A leginkább problémás területként a gazdasági döntések hatékonysági megalapozottságának hiánya került megjelölésre. A válaszolók szerint az önálló kontrollingszervezet léte nagymértékben javítaná az előző állítás megítélését. A szakfeladatok megfelelő részletezése adná meg a költségvetés átláthatóságát, amelyet a Eltéréselemzés információartalma kielégítő: 3,6 és a Szakfeladatrend nem biztosítja az átláthatóságot: 3,5 átlagok is igazolni látszanak.

A KÖLTSÉGSZÁMÍTÁS MÓDSZERÉNEK MEGÚJÍTÁSÁRÓL

A kérdőív harmadik kérdéscsoportjának első részében a kontrolling önkormányzati intézményeken belül történő használhatóságával kapcsolatosan elérendő 9 cél, mint hiánycél került megfogalmazásra (lásd 7. táblázat).

7. táblázat

A KÖLTSÉGSZÁMÍTÁS MÓDSZEREINEK MEGÚJÍTÁSI IGÉNYE A FONTOSSÁGI ÉRTÉKEK ÁTLAGÁBAN

Költségszámítással kapcsolatos változók	Átlag
Költségszámítás mint hatékonysági kontroll	4,7
Költségszámítás mint gazdaságossági kontroll	4,5
Előirányzat és a pénzforgalmi adatok folyamatos összehasonlítása	4,2
Előirányzatot megalapozó költségszámítás alkalmazása	3,9
Összköltség-kalkuláció alkalmazása	3,3
Költségszámítás a döntési optimum meghatározásában	3,1
Költségadatok hiányának pótlása	3,1
Költségszámítás a szervezeti egységek teljesítményének értékelésében	2,6
Egységköltség (fajlagos) adatok meghatározása	2,5

Mivel az egyes elemek, mint célok egymástól teljesen eltérő tartalmú állítások, kérdés, hogy

ezek a célok (hiánycélok) mennyire fontosak a válaszadók számára? Gyakorisági sort meghatározva az egyes válaszokra az egyes átlagok meghatároznak egy fontossági sorrendet a célok között. A célok közötti sorrendet az átlagpontszámok alapján állítottam fel. A rangsorban elfoglalt helyük azt fejezi ki, hogy mennyire vélik fontosnak a változást az adott területen.

Látható, hogy a változtatást leginkább igénylő területek a hatékonysági kontroll, valamint a gazdaságossági kontroll. Ez az igény összhangban van a 193/2003-as kormányrendelet szellemével. Viszonylag alulértékelték a választ adók a költségadatok hiányának pótlását, pedig az különösen fontos, mert ezek hiányában a kiszámolt teljesítménymutatók torzok, a döntéshozóknak nincs elegendő információjuk a döntésekhez.

A kérdőív harmadik kérdéscsoportjának második részében található általános gazdasági információk felmérésére adott válaszok alapján a 8. táblázat ad választ arra a kérdésre, hogy az egyes válaszadóknál milyen gazdálkodási eszközöket használnak a gazdasági folyamatok irányításának területén.

A 8. táblázatból leolvasható, hogy a költségvetési szervek többségében a hagyományos eszközökkel végzik a kalkulációkat. Negatívan hat a gazdálkodás hatékonyságának javítására, hogy a válaszadók szerint az egységek 66 százalékban nem készítenek költségszámítást és költségelemzést. Továbbá nem bontják le a szakfeladatokra a költségeket 76 százalékuk szerint. Nincs előzetes gazdasági elemzés a válaszadók 79 százaléka szerint, 91 százalék nem ismeri a fedezeti ponton történő költség (kiadás) kalkuláció jelentőségét.

Pozitív jelenségként értékelhető, hogy szakágonként még mindig jelentős a normák, normatívák jelentősége, amelyet a 76 százalékos értékelés bizonyít, valamint az egységköltség-számítás alkalmazása 68 százalékos mértékben.

8. táblázat

AZ ÁLTALÁNOS GAZDASÁGI INFORMÁCIÓKAT ÉRINTŐ KÉRDÉSEKRE ADOTT VÁLASZOK MEGOSZLÁSA (%)

	Igen	Nem
Normák használata	76	24
Egységköltség-számítás alkalmazása	68	32
Projekt költségvetés alkalmazása	58	42
Előzetes fedezetbiztosítás	55	45
Költségszámítás egység szinten	34	66
Szakfeladat költség-számítás	24	76
Előzetes gazdasági elemzés végzése	21	79
Fedezetipont-elemzés alkalmazása	9	91

A SZAKFELADAT RENDJÉRŐL ÉS INFORMATIKAI RENDSZERÉRŐL

A szakfeladat rendjéről és informatikai rendszeréről feltett kérdések megválaszolásából kiderült, hogy jelentős a véleménykülönbség a szakfeladatok intézményi és programorientált megközelítése között.

9. táblázat

A SZAKFELADATOK NYILVÁNTARTÁSÁNAK JÖVŐBENI MÓDSZERE (%)

Nyilvántartás orientáltsága	Esetek százalékban
Programorientált	36
Intézményorientált	64
Összesen	100

A 9. táblázat szerint a megkérdezettek 36 százaléka gondolja úgy, hogy a szakfeladatokat sokkal inkább programorientáltan kellene kezelni. Ezzel szemben a kérdezettek kétharmada, azaz 64 százalék dolgozna továbbra is a hagyományos keretek között. A program- és intézményorientáltság közötti választást tovább vizsgálva megállapítható, hogy a pénzügyi vezetők inkább program-, míg a szakfel-

adatok irányításáért és ellátásáért felelős vezetők intézményorientált struktúrákban gondolkodnak.

Az információáramlás hatékonyságának, gépesítésének és az informatikai infrastruktúra kiépítettségének kérdéseit vizsgálva a válaszból megállapítható, hogy a szervezetek informatikai ellátottsága, illetve az információáramlás hatékonysága jó. A kérdezettek 72 százaléka dolgozik valamilyen információs rendszerbe kötött PC-vel. Ez a szint már biztosítani képes egy hathatós informatikai támogatást a jövőben a korszerű kontrollmunka számára.

A TERVEZÉS RENDJE MINT A KONTROLLING EGYIK ALAPPILLÉRE

A kérdőívnek ebben a részében az önkormányzatok és intézményeik tervezésének jelenlegi állapotára vonatkozó állítások segítségével egy ötfokozatú skálán kívántam felmérni a tervezés gyakorlatának helyzetét. A 10. táblázatban található állítások rávilágítanak arra a tényre, hogy melyek a költségvetési tervezés gyenge pontjai, melyek azok a hiányosságok, amelyeken javítani kell. Az állítások minősítésével a megkérdezettek problémafelismerési készségét is mérhetjük, vagyis hogy mennyire vannak tisztában a kérdőív által problémának tekintett kérdésekkel. Az állításokra adott válaszokból képzett fontosági átlagok alapján megállapítható, hogy a válaszadók mennyire tartják szükségesnek az adott probléma megoldását, illetve melyek azok a területek, amelyek a leg sürgetőbbben igényli a változtatásokat.

Az 1–5 bontású skálán mért 3,5 feletti értékek elég erősek ahhoz, hogy az kijelenthető legyen, hogy a válaszadók jelentős többsége egyetért a költségvetési tervezéssel kapcsolatosan megfogalmazott állításokkal és észrevételekkel. Az egyetértés erősségének megfele-

lően időszerűnek látszik a jelenlegi tervezési gyakorlat megújítása egy új tervezési rendszer kidolgozása és bevezetése által. A jövőben meg kell oldani a rövid és hosszú távú tervek közötti összhang javítását és a meglévő tradicionális, bázisszemléletű tervezési rendszer átalakítását.

10. táblázat

A TERVEZÉS JELENLEGI RENDSZERÉNEK ÉRTÉKELÉSE

Állítások	Átlag
A rövid és hosszú távú tervek összhangja nem megoldott	4,7
A bázisszemléletű eljárások használata a gyakorlatban	4,4
Az évenkénti hagyományos költségvetési tervezési rend a jellemző	4,3
Erőforrás-tervező modell és a PIR kapcsolata nem kielégítő	3,9
A szakfeladat szerinti tervek jelentősége kicsi	3,8
Az informatikai rendszer integráltsága nem megfelelő	3,6

A 11. táblázatban a gazdasági tervezési szokások felmérésére került sor a vizsgált költségvetési szervek felső, középvezetői szerveinél, valamint a végrehajtó szervezeteinél.

11. táblázat

TERVEZÉSI SZOKÁSOK, TERVEZÉSI GYAKORLAT (%)

	Igen	Nem
Éves költségvetési tervezés	100	0,00
Likviditási terv készítése	77	23
Egyéb tervek készítése	67	33
Beszerezési terv készítése	65	35
Felújítási tervezés	59	41
Karbantartás tervezése	55	45
Cash flow-tervezés	22	78
Stratégiai tervezés	18	82

A megkérdezettek 82 százaléka nem készít stratégiai terveket, a hangsúly az éves költségvetési tervezésen van. A likviditás, pénzszükséglet tervezése már sokkal jobb képet mutat a

77 százalékos értékével. A cash flow-tervek készítése a 22 százalékkal nagyon szerény mértéknek számít. A beszerzési, felújítási, karbantartási és egyéb tervek vonatkozásában kiegyensúlyozott pozitív képet mutat az önkormányzatok és intézményeik tervezési gyakorlata. Ennek megfelelően erősíteni kell a stratégiai tervezés és a cash flow-tervezés gyakorlatát a jövőben. A mélyinterjúk kapcsán a megkérdezettek a jövőt illetően a stratégiai tervezés és a cash flow-tervezés szükségességét fontosnak tartják, és a stratégiai tervezést nem tekintik helyettesíthetőnek a hároméves gördülőtervezés módszerének alkalmazásával.

AZ ÖNKORMÁNYZATI KÖLTSÉGVETÉSI TERV-TÉNY ELEMZÉS GYAKORLATA

A kérdőív kérdéscsoportja a költségvetési beszámolók készítése folyamán alkalmazott kontrollingmódszerek és technikák használatát igyekezett feltérképezni. A 12. táblázatban található igen és nem válaszok arra vonatkoznak, hogy mely terveket, milyen formában és hogyan alkalmaznak az egyes szervezetek. A tervtény összehasonlítás és a tervbeszámoló strukturaltságán kívül valamennyi változó kedvezőtlen képet mutat az egység szintű beszámolási feladatokról. Jelentős lemaradás tapasztalható a kontrollingmódszer alkalmazhatóságának a szakfeladatonkénti elszámolások oldaláról, a mutatószám-elemzések, a szakfeladatonkénti és kiadás helye szerint történő beszámolás, tervezés és elemzés területén. A kontrolling hagyományos eszközrendszerének tekinthető mutatószám-elemzést a válaszadók 75 százaléka nem alkalmazza a beszámolók értékelésében. Ezáltal egy nagyon fontos elemzési eszköztől fosztják meg magukat. Az eredmény mögött az önkormányzatok és intézményeik beszámolási gyakorlatának fejletlensége, illetve nem megfelelő informatikai támogatottsága húzódhat meg.

12. táblázat

KONTROLLINGMÓDSZEREK HASZNÁLATA A KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK BESZÁMOLÓIBAN (%)

	Igen	Nem
Terv-tény összehasonlítás	95	5
Ok-okozati alapú eltéréselemzés	44	56
Beszámoló- és tervstruktúrák egyezősége	78	22
Szakfeladatonkénti elszámolások	35	65
Mutatószámok használata	49	51
Mutatószám-elemzés	25	75
Éves gazdálkodási tervek átfogóak	50	50
Részletes szakfeladat-tervezés	43	57
Részletes kiadásgyűjtőhely-tervezés	25	75

ÖSSZEGZÉS

A kérdőívre kapott válaszok nagymértékben alátámasztják a felmérésben résztvevőknek a controllinggal kapcsolatos szakmai tájékozottságát. A kérdőívben megfogalmazott kérdésekre adott válaszok alapján a válaszadók leginkább a gazdálkodás hatékonyságának javulását és a költségvetés átláthatóságát várják a controllingtól. A megkérdezettek túlnyomó többsége, ha volna rá lehetősége, szívesen alkalmazna controllert az irányítása alá tartozó területen. A válaszadók úgy vélik, hogy a gazdálkodás hatékonyságának növelése és a szakfeladatok teljesítésének javítása szempontjából a controlling kialakítása és bevezetése

elengedhetetlen feladatnak minősült. A megkérdezettek úgy látják, hogy a programorientált gazdálkodási szemlélet hatékonyan segíthetné a gazdálkodást. Jelentős a számuk azoknak, akik elfogadják azt a megállapítást, hogy a teljesítmények mérése javíthatná a társadalomnak a közszolgálattal szembeni elégedettségének érzését.

A megkérdezettek többsége véli úgy, hogy a vezetői információs rendszer (VIR) alkalmazásával a költségvetési intézmények ráléptek a modern információs társadalom nyújtotta lehetőségek felhasználásának útjára, ahonnan már nincs messze az integrált kontrollingszoftverek és monitoringrendszerek széles körű elterjedése. A controllinggondolkodás kialakulása elindítaná a modern költségelszámolás szervezeten belüli alkalmazását, a szakfeladat-, projektköltségek áttekinthetőbb prezentációját, a megalapozottabb gazdasági kalkulációt és egyben szolgálná tervezési, gazdálkodási és beszámolási feladatainak minőségi végrehajtását. A gazdaságossági és hatékonyságszámítások kidolgozásával javulna a gazdasági döntéseknek költségadatokkal történő alátámasztása a jelenleg érvényesülő, többnyire bevételeken és kiadásokon alapuló adatokkal történő indoklásokkal szemben. Egy korszerű, integrált vezetői információs rendszer alkalmazásával lehetővé válna a kötelezően ellátandó feladatok, szolgáltatások és a rendelkezésre álló erőforrások közötti konzisztencia biztosítása.

JEGYZETEK

¹ Gazdaságosság: a 193/2003 (XI. 26) kormányrendeletből: egy adott tevékenység ellátásához felhasznált erőforrások költségének optimalizálása a megfelelő minőség biztosítása mellett.

² Hatékonyság: egy adott tevékenység során előállított termékek, szolgáltatások és egyéb eredmények, valamint az előállításukhoz felhasznált források közötti kapcsolat.

³ Eredményesség: egy adott tevékenység céljai megvalósításának mértéke, a tevékenység szándékolt és tényleges hatása közötti kapcsolat.

⁴ Eredményesség ebben az értelmezésben a pénzmaradvány-, az előirányzat-maradvány alakulásához, illetve az esetleges vállalkozói tevékenység pénzforgalmi eredményéhez kapcsolódik.

⁵ Regionális környezet: ebben az értelmezésben magába foglalhatja például a területi önkormányzatok, települési önkormányzatok, kistérségek, régiók stb. feladatellátó, költségvetési gazdálkodást folytató intézményeit.

⁶ Kockázatelemzés magában foglalja: a kockázatbecslést, a kockázatközlést, a kockázatkezelést.

- Kockázatbecslés: biztosíthatja, hogy a gazdálkodás biztonságát szolgáló kritériumok, irány-

elvek szilárdabb, tudományos alapokon állhassanak.

- Kockázatközlés: jelenti itt a kockázatra vonatkozó információ- és véleménycserét a kockázatbecslést végző, a kockázatkezelő és más érdekelt felek között.
- Kockázatkezelés: az a tevékenységi kör, amely a döntési alternatívákat a kockázatbecslés fényében mérlegeli, s ha szükséges megfelelő szabályozási opciókat választ és alkalmaz.

IRODALOM

BODNÁR V. (2001): Mire irányítják a vezetők figyelmét a controlling rendszerek? *Kontrolling 1. szám*

CSILLAG I. (2001): Közpénzek, átláthatóság, pénzügyi fegyelem – Konferencia a költségvetésről, Pénzügykutató Részvénytársaság, *Közgazdasági Szemle, 10. szám*

KÖRMENDI L. – TÓTH A.: (1996): Controlling a hazai vállalkozások gyakorlatában, *TUDEX Kiadó KFT, 1. kiadás, Budapest, 19. p., 20. p., 150 p.*

LŐKÖS L. – REKE B.: (2006): A gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség kérdésköre a közpén-

zen finanszírozott oktatásban, *Élelmiszeralapanyag-előállítás konferencia NYME-MÉK, XXXI. Ővári tudományos nap, Mosonmagyaróvár, október 5.*

REKE B. (1995): Korszerű törvényekhez korszerű közgazdasági-elemző módszereket, *Számvitel és könyvvizsgálat, 37. évfolyam, 11. szám, 477–485. p.*

REKE B. (1997): Többváltozós elemzési módszerek hasznosításának lehetőségei a vezetői controlling munkában, *Polvax társadalomtudományi folyóirat, 2. szám, 13–27. p.*

Csapodi Pál

A tanácsadás az Állami Számvevőszék tevékenységében

A pénzügyi ellenőrzés története több száz évre tehető. A korai kínai birodalmakban éppúgy találhatók gyökerei, mint a görög városállamokban. Az állami, pénzügyi ellenőrzés történelmileg három nagy korszakot mondhat magáénak, mégpedig a korai társadalmaktól a francia forradalomig, azt követően a második világháborúig, illetve az azutáni évekig és végül napjainkig, hozzátéve, hogy ez a szakaszolás nyilvánvalóan nélkülözi a „finomhangolást”.

A kifejlettebb parlamenti pénzügyi ellenőrzés előfutárai mintegy 250–300 évvel ezelőtt jelentek meg a korabeli Európában, elsősorban Németországban, Belgiumban és máshol is.

A magyar állami számvitel és az elszámoltatás, az ellenőrzés korai nyomai a királyi kamarák számadásaiban és irataiban lelhetők fel. A legrégebbi irat 1528-ból való. A közpénzek ellenőrzése nálunk a kiegyezést követően vált valósággá. Az Állami Számvevőszék 1870-ben jött létre.¹

Dolgozatomban nem vállalkozom a számvévszéki ellenőrzés fejlődésének nyomon követésére, s a magyar állam legfőbb pénzügyi ellenőrző szervének, az 1990. január 1-jével megalakult (újjaalakult) Állami Számvevőszék tevékenységének elemzésétől is eltekintek. Munkám célja az, hogy érzékeltessem: a számvévszéki ellenőrzés súlypontjai a hagyományos számszaki kontrolltól fokozatosan áthelyeződnek a gazdasági elemzésekre is alkalmas teljesítmény-ellenőrzésekre,

programértékelésekre, és az egyedi ellenőrzések tapasztalatainak szintetizálásával, kutatási eredmények „célzott” feldolgozásával (is) kifejlik a véleményformáló tanácsadó tevékenység. Ez – miközben megmarad a rigorózus szakmai szabályokon, módszertani előírásokon alapuló ellenőrzésekről készült jelentések elsődlegessége – a jelentésekkel együtt lehetővé teszi, hogy a legfőbb nemzeti ellenőrző intézmények a kor kihívásaihoz igazodóan hozzájáruljanak a parlamentek törvényhozó és ellenőrző funkciójának gyakorlásához, a közszféra és az államháztartás működési hatékonyságának javításához.

Írásom az Állami Számvevőszék ez irányú gyakorlatának kibontakozásába nyújt betekintést, anélkül, hogy a tanácsadás keretében készült különböző javaslatokat, írásba foglalt összeállításokat, tanulmányokat tartalmilag értékelné és hatásait elemezné. Az alkalmasint egy külön tanulmány tárgyát képezhetné.

SZÁMVEVŐSZÉKI STRATÉGIÁK

A törvényi kötelezettségek által megszabott terminációk folytán – több év átlagában – az ellenőrzési kapacitás felhasználásának nagyságrendileg egyharmadáról dönthet a kialakult belső döntési mechanizmusra támaszkodva az Állami Számvevőszék (ÁSZ) elnöke. A döntés stratégia-

ai vezetést és tervezést igényel. Az ÁSZ-stratégia rendeltetése, hogy – általában egy-egy parlamenti ciklus időszakára – meghatározza az ellenőrzési tevékenység fő irányait és belső arányait, valamint a feladatok végrehajtásához szükséges erőforrások hatékony hasznosításának lehetőségeit. A fő rendező elv, hogy az ellenőrzések és a jelentések mindig igyekeznek a vizsgált terület, téma, projekt vonatkozásában a tények mögött az okokat, a háttér-összefüggéseket is megkeresni és a javítás lehetőségeit is feltárni.

Az egy-egy konkrét ellenőrzés megállapításain túlmutató tanulságok összegezésére és elemzésére irányuló törekvés először – formalizáltan – az ÁSZ 2002. évben közreadott stratégiájában jelent meg. Mégpedig oly módon, hogy a vezetés megjelölte a közzsféra, illetve a nemzetgazdaság néhány olyan területét, amelyekre összpontosultak a tematikus ellenőrzések, annak érdekében, hogy azok középtávon nyert tapasztalatai alapján a szóban forgó területek működését a számvevőszéki ellenőrzések útján elemezni, értékelni lehessen.²

Ezzel a stratégiai problémakezeléssel, azaz a szintetizálásra, az elemzésre törekvéssel voltaképpen új fejezetet nyitott a hazai számvevőszéki ellenőrzésben a 2002. évi stratégia. Megvetette alapjait a tanácsadói tevékenységnek azzal, hogy döntő súlyú stratégiai célként fogalmazta meg: „...megfelelő ellenőrzési módszerek és technikák alkalmazásával, esetenként a partner ellenőrző szervezetekkel és kutatóintézetekkel is együttműködve, a számvevőszék átfogó, értékelő véleményt formál a közpénzek és a közvagyon felhasználásáról”.³

Itt voltaképpen – még nem konkrétan nevesítve – arról a tevékenységről van szó, amit ma már szakmai véleményformálásként, tanácsadásként interpretálunk.

A 2006–2010. évi ÁSZ-stratégia és annak alapján a számvevőszéki ellenőrzések szakmai szabályait tartalmazó megújított ÁSZ Ellenőrzési Kézikönyvben az Ellenőrzési Elvek és Standardok rangjára emelt előírás szerint „...az ÁSZ alapve-

tő célja, küldetése (missziója) a közpénzügyi folyamatok átláthatóságának, a közpénzekkel és közvagyonnal való gazdálkodás elszámoltathatóságának erősítése, az államháztartás biztonságos, kiegyensúlyozott működésének szolgálata és fejlesztésének támogatása. A számvevőszéki ellenőrzés elősegíti az országgyűlés költségvetési jogának gyakorlását, törvényhozási és ellenőrzési funkciójának ellátását. Az ÁSZ aktív szereplője a hazai és a nemzetközi szakmai közéletnek, hozzájárul a pénzügyi ellenőrzési kultúra színvonalának emeléséhez.⁴

A szakmai szabályozás, az Ellenőrzési Kézikönyv azt is egyértelművé teszi, hogy az ellenőrzéseket, a megállapításokat, következtetéseket és javaslatokat az Országgyűlés, a kormány, a minisztériumok, az önkormányzatok és általában a vizsgált szervezetek hasznosítják.⁵

A szakmai véleményformálás, tanácsadás szükségessége és lehetősége egyenesen következik azokból a súlyponti stratégiai célokból, feladatokból, amelyeket – törvényi kötelezettségeihez igazodóan s küldetésének is megfelelően – az ÁSZ vezetése meghatározott a hatályban lévő, 2006–2010. évi stratégia részeként. Ennek lényege, hogy az ellenőrzések és a tanácsadás minden lehetséges módon és közelítéssel segítse elő a közpénzügyi rendszer megújítását és ezzel (is) a nemzetgazdaságnak fenntartható és finanszírozható fejlődési és növekedési pályára állítását.⁶

A fő célok elérése érdekében – áll a stratégia dokumentumában – az ÁSZ fejleszti tanácsadó szolgáltatásait, fokozza az államháztartás egyes kulcsterületeire, feszültségpontjaira irányuló elemző-értékelő munkáját (ennyiben „egyenes módon” tovább viszi a megelőző periódus stratégiájának tartalmi vonalvezetését is) és éppen ezáltal erősíti tanácsadó szerepét a költségvetés tervezésének véleményezésében (is), kiemelt figyelemmel a költségvetés biztonságára és végrehajthatóságára.⁷ Rögtön hozzáteszem, hogy éppen ennek jegyében folyt a szisztematikus információrendszerzés és elemzés az ÁSZ és

kutatóintézete együttműködésében és ennek eredményeként tudtuk publikálni a közpénzügyi rendszer megújításának rendező elveit összegező téziseinket.

AZ INTOSAI A SZAKMAI FEJLŐDÉS HARMONIZÁLÓJA

A „számvevőszékek világában”, a szervezetek statutumára, problémakezelésére és a konkrét ellenőrzési tevékenységre vonatkozó, ma is élő legfontosabb dokumentumokban – esetenként csak közvetett módon – megtalálható az, hogy a következetesen szigorú módszertani szabályok alapján megvalósuló vizsgálatok mellett tágabb horizonton is lehet és kell a legfőbb ellenőrzési intézmények államszervezetben elfoglalt helyét, rendeltetését és tevékenységének hasznosítását, realizálását értelmezni.

Így a számvevőszékek „alkotmányának” is tartott, a perui fővárosban 1977 őszén lebonyolított INTOSAI-kongresszuson elfogadott Lima-i Nyilatkozat az ellenőrzés céljáról írva magát az ellenőrzést egy szabályozási folyamat részeként határozza meg. Ebből vezeti le, hogy a számvevőszékek szakmai konzultációval és szakvéleménnyel, azaz tanácsadással is segíthetik a parlamentek munkáját, a közigazgatás vitelét és fejlesztését.⁸

A számvevőszéki ellenőrzés alapelveiről szóló INTOSAI-standard (ISSAI 100) is rögzíti, hogy a számvevőszékek a döntéshozók számára hasznos információkkal szolgálhatnak nem szigorúan vett ellenőrzéseik alapján is, amivel gyakorlatilag a véleményformáló tanácsadás kereteit írja körül a szabályozás.⁹

A számvevőszéki ellenőrzés általános standardjai és az etikai jelentőségű standardok (ISSAI 200) kimondják, hogy célszerű, ha a számvevőszékek bizonyos fokig, meghatározott területeken a kormánnyal is együttműködnek és ennek keretében számára tanácsokat is adnak. Ez utóbbiak esetében a szabályozás (ak-

kor még csak) a pénzügyi beszámolókra és a kapcsolódó számviteli rendező elvekre mutat(ott) rá példaként. Az azóta eltelt idő számottevő (világ)gazdasági átrendeződései, új kihívásai folytán nem csupán a számvevőszéki ellenőrzések súlypontjai, hanem – azok függvényében – a tanácsadás lehetséges tartalmi keretei is változtak, bővültek. A standardok iránymutatása ugyanakkor továbbra is egyértelmű és fontos a számvevőszékek függetlenségének őrzése szempontjából.¹⁰

Mélyebb elemzést igényelne – magam csak a változás fő irányvonalát vázolom a következőkben –, hogyan alakultak a legfőbb ellenőrző szervezetek szakmai tevékenységének harmonizálására és fejlesztésére hivatott INTOSAI szintjén a számvevőszéki tevékenység szakmaitartalmi bővülésére, fejlesztésének ösztönzésére vonatkozó elgondolások, megoldási javaslatok, kezdeményezések.

A számvevőszékek világszervezetének, az INTOSAI-nak a tevékenységében a szakmai szemlélet, a tevékenységi filozófia fejlődésének jelentős állomása volt az 1992. évi XIV. kongresszuson elfogadott Washingtoni Megállapodás. Azt tűzte célul, hogy az addigi gyakorlattól eltérően az ellenőrzések lehetőleg ne pusztán leíró, szemlélő jellegű kontrollt jelentsenek, hanem legyenek javító, segítő szándékúak, igyekezzenek hatást gyakorolni az állam gazdálkodására és a hibák feltárásán túlmenően azok kiküszöbölésére is tegyenek javaslatot.¹¹

A tanácsadás – közvetlenül és konkrétan – az INTOSAI legfelső szintjén először 2001 őszén a XVII. szöuli kongresszuson kapott jelentősebb hangsúlyt. A számvevőszékeknek a közigazgatási reformokkal kapcsolatos szerepét érintően megállapították, hogy maga az INTOSAI (kongresszusa és szakmai szervezetei) a korábbi tradicionálisnak számító kérdések helyett mindinkább politikai-államszervezési tartalmú, illetve azokhoz közelálló problémaköröket tárgyal meg. A legfőbb ellenőrzési intézmények identitása átalakul, megújul és annak

kapcsán a számvevőszékeknek szakmai tapasztalataikat felhasználva a reformok megvalósításánál tanácsadói szerepet kell betölteniük.¹²

A számvevőszékek és világszervezetük tevékenységének új súlypontjait, a tradicionális számszaki kontrollokon, a szabályszerűségi vizsgálatokon túlmutató modern teljesítményellenőrzések jelentőségét tanúsítja az a 2006 tavaszán Washingtonban rendezett konferencia is, amely a Világbank és az INTOSAI szakmai közeledési folyamatának jelentős állomása volt. A két világszervezet szakmai kontaktusának alapjául az a felelősségérzet szolgál – hangsúlyozták a rendezvényen –, amelyet mindkét intézményrendszer a közpénzek hatékony felhasználása, a jó pénzügyi irányítás, kormányzás terén felmutat.¹³

Az INTOSAI több mint félévszázados történetében mérföldkőnek számít, hogy – a makrogazdasági, sőt társadalmi kihívásokat is érzékelve – a 2004. októberben Budapesten rendezett XVIII. kongresszuson első ízben fogadtak el a küldöttek a világszervezet fejlesztésére irányuló középtávú stratégiai tervet. A legutóbbi, 2007. novemberi, Mexikó városban lezajlott XIX. kongresszuson pedig – a stratégiai terv alapján kibontakozó modernizálódási irányzat jegyében – a számvevőszékek tanácsadó szerepének kiteljesedésével, emellett az intézmények függetlenségének erősítésével és az ellenőrzési standardok új, strukturált rendszerével kapcsolatos feladatokat határozta meg.

A kongresszuson elhatározták, hogy újraértelmezik az egyes ellenőrzési típusokat és egymásközi viszonyukat, figyelemmel a gazdasági és társadalmi változásokra. Az egyik legfontosabb teendőnek tartják annak tisztázását, hogyan tehető szorosabbá a teljesítményellenőrzések és a programértékelés (*program evaluation*) közötti kapcsolat, kölcsönhatás, abból kiindulva, hogy a programértékelés az új programközpontú, rendszerorientált teljesítményellenőrzés sajátos leágazásaként is fel fogható.¹⁴

TANÁCSADÁS A KÜLFÖLDI PARTNERSZERVEZETEKNEL

A változó világ igényeihez, új kihívásaihoz való alkalmazkodásról tanúskodik, hogy a külföldi partnerszervezetek tevékenységében (is) egyre több példát találhatunk a számvevőszéki ellenőrzések tényfeltáró és elemző erejének hasznosítására, annak sajátos megnyilvánulásaként a szakmai véleményformáló, konzultációs és tanácsadói tevékenység térnyerésére.

A szakirodalom, a különböző dokumentumok tanulmányozására és rövid szakmai tapasztalatcserékre vagy néhány napos konferenciák tanulságaira építve a jellemző megoldások kontúrjaira utalhatunk, mivel empirikus tapasztalatokkal nem rendelkezünk. Arról tehát nincs információnk, hogy a valóságban hogyan, milyen hatásfokkal és hatással „működnek” a konzultációk, tanácsadások külföldön, ám maga a tény, hogy ilyen tevékenység sok helyen, az alább említetteken kívül például Belgiumban, Dániában, Franciaországban, Oroszországban, Szlovéniában, Törökországban is kibontakozott, kétségekívül önmagáért beszél.

A legfontosabb szakmai együttműködési partnerünk, az *angol testvérszervezet*, a National Audit Office (NAO) filozófiája és azon alapuló legfontosabb stratégiai célja is egyértelműen jut kifejezésre tevékenységük szlogenjéből, ami megmutatja, hogy mi a célja a NAO munkájának. Nem több, de nem is kevesebb, mint az ésszerű, „okos” gazdálkodáshoz segíteni a nemzetet: „helping the nation spend wisely”.

A NAO évek óta következetesen támogatta a központi kormányzat reformjellelű gazdasági kezdeményezéseit. Ezek sorában külön is említést érdemel a Modernising government, 1999 őszén közzétett miniszterelnöki programhoz való csatlakozás. A program a nagy közösségi ellátórendszerek, az oktatás, az egészségügy, valamint az igazságszolgáltatás jobb szervezésére, irányítására és működtetésére, azaz modernizálásukra irányult. Az angol testvér-

szervezet nyilatkozatot is kiadott a program támogatásáról és ellenőrzéseivel, tanácsaival igyekezett előmozdítani megvalósítását.

Két éve, a Pénzügyi Szemlében megjelent írásában a NAO elnöke azt fejtegette, hogy szervezett keretekben közreműködnek a gazdasági szabályozás javítását elősegítő bizottság (The Better Regulation Commission) munkájában. A bizottság független tanácsadást nyújt a kormánzatnak. A NAO a költségvetés információs megalapozottságának javítására, a költségvetési számvitel korszerűsítésére és a kapcsolódó vezetési-irányítási tevékenység megújítására irányuló tanácsadást végzett, végez. A kormányzati hatékonyság fejlődése (Progress in improving government efficiency) című jelentésében vázolta fel a hatékonyság javításának lehetőségeit. Emellett – hangsúlyozta az elnök – a NAO szélesebb körben, a brit közszférára irányuló teljesítmény-ellenőrzéseivel és azokon alapuló folyamatos tanácsadással igyekszik teljesíteni törvényi kötelezettségeit és a tevékenysége filozófiáját kifejező jelmondatban foglaltakat.¹⁵

A Szövetségi Költségvetési Alapelvekről szóló törvény 1969. évi reformja óta érvényesül a német partnerszervezet aktív befolyásoló, tanácsadó szerepe a költségvetési fejezetek, tárcák költségvetésének kialakításában. Az ottani számvevőszék ugyanis résztvevője a Pénzügyminisztérium és a tárcák költségvetési tárgyalásainak. Gyakorlattá vált az is, hogy szervezett keretekben véleményezik az államháztartást érintő jogszabályokat.

Emellett – s ez sajátos és igen lényeges témánk szempontjából – a számvevőszéki elnök (nem automatikusan, de a jelek szerint mindig) megkapja a közigazgatás hatékonyságának szövetségi megbízottja (Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung) tisztséget és szakvélemények, javaslatok útján, kifejezetten tanácsadás jelleggel igyekszik a szövetségi kormányzati igazgatási feladatok szervezetesebb, hatékonyabb ellátását előmozdítani. Eh-

hez nincs külön apparátusa, hanem a számvevőszék szakmai kapacitására és ellenőrzési tapasztalataira támaszkodik.¹⁶ E sajátos megbízatásra, illetve a tanácsadásra a német partnerszervezet statutumát és működését elsősorban jogi-igazgatási oldalról feldolgozó szakirodalmi munka is figyelmet fordít.¹⁷

Finnországban a legfőbb ellenőrzési intézményben törvényi szinten létrehozott Tanácsadó Testület működik, amelyben állami vezetők, parlamenti képviselők, önkormányzati szövetségek vezetői, ismert közgazdász szakértők, valamint a legfőbb kormányzati ellenőrző szervezet vezetője kapnak helyet.

Norvégia számvevőszéke rendszeresítette az ellenőrzési tapasztalatok folyamatos összegezését, értékelését és arra építve mint külső tanácsadó szervezet javaslatokkal igyekszik hozzájárulni a pénzügyi rendszer működéséhez.

Olyan – legalábbis földrajzi értelemben – távoli partnerszervezet, mint az új *Új-Zélandi Számvevőszék* esetében is jellemző, hogy tanácsokat ad a pénzügyi kormányzatnak és konzultációs kérdésekre is válaszol a különböző állami és helyi igazgatási szervezeteknek, ha kéréseik a közpénzügyekkel kapcsolatosak.

S ha éppen közelre, a szomszédba tekintünk, akkor azzal találkozhatunk, hogy *Ausztria* legfőbb ellenőrzési intézménye – stratégiai elveinek megfelelően – hangsúlyozottan a bizalom jegyében igyekszik együttműködni az általa ellenőrzött szervezetekkel, s a vizsgálatai kapcsán konzultációs tevékenységet is végez. Emellett tanácsadási karakterű az a munkája is, hogy jogszabály-tervezetek szakmai véleményezését valósítja meg.

Az *Egyesült Államok Számvevőszékének* tevékenysége eleve, jellemzően körülhatárolt témákban szakmai elemzésekre, értékelésekre épül. Az elsődleges „output” a Kongresszusnak, illetve tagjainak a felkérése alapján nyújtott szakvéleményezés és tanácsadás.

Ez a korántsem a teljességre törekvő, csupán példálódzó jellegű bepillantás a partnerszerve-

zetek gyakorlatába azt kétségkívül érzékelteti, hogy a hagyományos vizsgálati tevékenység mellett egyre színesebbé válik a külföldi számvevőszékek tevékenységének palettája, s mind sokoldalúbban hasznosítják szakmai kapacitásukat. Ennek során a legfőbb állami ellenőrzési intézmények ma már nemcsak – nemzetközi standardok alkalmazásával végzett – egyedi vizsgálatokról készítenek jelentéseket, hanem tapasztalataik szintetizálásával körülhatárolt (nemzet)gazdasági kérdések értelmezésének, a rájuk ható összefüggések feltárásának útján véleményformáló tanácsadással, továbbá jogszabály-veleményezéssel járulnak hozzá a törvényhozás és a (pénzügyi) kormányzat munkájához.

ALKALMAZKODÁS AZ ÚJ FELADATOKHOZ – A VÁLTOZÁSOK KOMMUNIKÁLÁSA

Megkülönböztetett figyelmet érdemel – részletesebb bemutatása azonban szétfeszítené írásom kereteit –, hogy a gazdasági változásokhoz mindig gyorsan és nagymértékben igazodóan hogyan bővültek szinte folyamatosan az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szervezetének törvényi kötelezettségei és jogosultságai.

Az ellenőrzési, ellenjegyzési és beszámolási jogosultságok és kötelezettségek mellett olyan sajátos feladatokat is kapott az ÁSZ, amelyek ugyan nem sorolhatók a tanácsadás keretébe, de annyiban valamelyest mégis hasonlíthatók ahhoz, hogy más szervek munkáját segítik az ÁSZ függetlenségében és objektív, szakszerű tevékenységében bízva. Ilyen például, hogy a számvevőszék elnöke véleményezi a Magyar Nemzeti Bank könyvvizsgálójára tett javaslatot, javaslatot tesz a nemzeti vagyonkezelő szervezet felügyelőbizottságának elnökére, valamint az elkülönített állami pénzalapok könyvvizsgálóira, továbbá – meghatározott feladatok esetén – állami gazdálkodó szervezetek felügyelőbizottsági elnökeinek személyére is.

Az ÁSZ feladatstruktúráját nem részlete-

zem. Csupán arra utalok, hogy az új kihívásokhoz való tudatos alkalmazkodás jegyében, a feladatok bővülésével szervezeti és munkaszervezési korszerűsítés járt együtt. A szakmai szabályozási rendszer, az ellenőrzési módszerek is fejlődtek, s az ügynevezett legjobb (élenjáró) nemzetközi gyakorlat adaptálható elemeivel is gazdagodtak.

Az alkalmazkodást lehetővé tevő megalapozó munkákat és általában a stratégiai szintű elnöki döntések előkészítését szakmai műhelyvitákkal, tanácsadással támogatta, támogatja a külső szakértőkre is támaszkodó Elnöki Tanácsadó Testület. Hasonlóképpen szakmai szűrő és mérlegelő, tanácsadó, javaslattevő szerepet töltött és tölt be a Módszertani Bizottság is.

A folyamatos átalakulás, fejlődés folyamatában született felismerések, valamint az újabb és újabb feladatok megvalósításának tapasztalatai nyomán az ÁSZ-on belül több szakmai vita, gondolatcsere jó néhány tanulságot hozott és egyben az előrelépés újabb kérdéseit, „leckeit” is megfogalmazta. Mindez nyomon követhető a változások kommunikációjában és a szakmai publikációkban is.

Utóbbiak sorában – címét tekintve is találóan, szemléletesen – a leginkább átfogó és rendszerező munka *Kovács Árpád* már említett szakkönyve: *Pénzügyi ellenőrzés változó erőterében*. A könyv egyik szakmai „előfutára” az ÁSZ elnökének az egyetemi habilitáció elnyeréséhez benyújtott téziszgyűjteménye. Abban újszerű módon a társadalom öntanulási folyamatainak segítőként értelmezi az ellenőrzési tapasztalatokat és azok jól érthető interpretálása érdekében is fontosnak tartja az ÁSZ tanácsadási tevékenységének kibontakoztatását és az a számvevőszéki munka sajátos szolgáltató jellegének erősítését.¹⁸

A téziseket követően, habilitációs előadása részeként a 2002 és 2006 között érvényesülő ÁSZ-stratégia elemzése kapcsán is hangsúlyozta a számvevőszék elnöke, hogy olyan számvevőszéki ellenőrzésre van szükség, amely előse-

gíti a közpénzek és a közvagyon felhasználásának átláthatóságát és elszámoltathatóságát. Ennek érdekében pedig – erősítette meg – tanácsadó és pénzügyi-tudományos kutató szerepet vállalunk és hozzájárulunk – a nemzetközi ellenőrzés-szakmai közéletben való aktív közreműködést is felhasználva – a hazai pénzügyi ellenőrzési rendszer működési hatékonyságának növeléséhez.¹⁹

Hosszan lehetne sorolni a hivatalos alkalmazat, s azon kívül a különböző szakmai rendezvényeket, köztük az ÁSZ közreműködésével rendezett konferenciákat, kerekasztalvitákat, ahol az ÁSZ vezető szakértői, illetve elnöke a számvevőszéki ellenőrzés megváltozó, növekvő szerepéről, nem kevésbé felelősségéről és annak kapcsán a közvetlen, egyedi vizsgálatokon túlmutató tanácsadásról szolt(ak), akkor, amikor évtizedünk második harmadában markánsan erősödött fel szervezetünk munkájában az elemző, értékelő és tanácsadó tevékenység.

Említést érdemel például a 2005. évi költségvetési törvényjavaslat parlamenti vitáján az ÁSZ elnökének hozzászólása 2004. október 29-én. Ebben arra utalt, hogy már egyre több európai ország számvevőszéke alkot valamilyen formában véleményt a költségvetési törvényjavaslat megalapozottságáról, s a mi véleményformálásunk, ez irányú törvényi kötelezettségünk teljesítése tanácsadó jellegű tevékenység is, amelynek keretében a korábbiaknál részletesebben igyekszik rámutatni az ÁSZ a nemzetközi gazdasági összefüggésekre, trendekre, véleményezését szélesebb kitekintésben megvalósítva.²⁰

A különböző előadások, hozzászólások a pénzügyi szakemberek, vezetők évek óta vizsgálati konferenciáitól kezdve olyan egyedi rendezvényekig is nyomon követhetők, mint például a Fialat Kutatók Konferenciája.

Az úgynevezett Pénzügyi Csúcstalálkozó 2006. augusztusi rendezvényén az ÁSZ elnöke a szervezetnek azt a felelősségét állította reflektorfénybe, hogy a közvetlen vizsgálati tapasztalatok alapján, de azokon túlmutatva is adjon ta-

nácsot az Országgyűlésnek a helyzetelemzéshez és a döntésekhez.²¹

A Fialat Kutatók Konferenciáján is ezt a kérdéskört elemezte, rámutatva arra, hogy a szakmapolitikai kérdések kívül esnek az ÁSZ hatókörén, ám az ellenőrzések eredményeit tágabb összefüggésekben feldolgozva, a külföldi gyakorlatot is követve, tanácsadás keretében teszzük közkinccsé.²²

Az eddigiekben korántsem a teljesség igényével, csupán példálódzó jelleggel vázoltak alapján is érthető és érzékelhető a Számvevőszék tevékenységének táguló horizontja, a tanácsadás jellegű tevékenységek indokolt térnyerése. Ez igazodik a számvevőszéki ellenőrzés korszerűsítésében egyértelművé vált mainstreamhez, fő áramlathoz. Erre utal az ÁSZ elnöke a megújult Ellenőrzési Kézikönyv második kiadásához írt előszavában is, amikor hangsúlyozza: „Az új gazdaság-, sőt társadalomformáló erők, hatásmechanizmusok arra készítetnek, hogy a számvevőszéki tevékenység súlypontjai fokozatosan áthelyeződjenek. A nagyobbrészt számvitelalapú, s elsősorban szervezetekre, illetve azok beszámolóira, nyilvántartásaira összpontosuló vizsgálatok helyett mindinkább olyan ellenőrzésekre, elemzésekre lesz szükség, amelyek az állami (nemzeti) költségvetés, valamint a különböző fejlesztési tervek és programok kialakításához, illetve jóváhagyásához kapcsolódó parlamenti döntési, jogalkotási és ellenőrzési funkciók támogatását szolgálják.”²³

TÉNYEK, ADATOK AZ ÁSZ TANÁCSADÁSI TEVÉKENYSÉGÉRŐL

Az utóbbi években – ahogy mondani szokták – az elmélet mindinkább gyakorlattá vált és mindennapi munkánkban is előtérbe kerültek a számvevőszéki tevékenység új hangsúlyai.

Ezt elősegítette, hogy a Számvevőszék vezetői tudatában voltak, vannak annak: minél szélesebb egy számvevőszék ellenőrzési hatásköre és

minél intenzívebbek parlamenti kapcsolatai (márpedig mindkettőt tekintve nemzetközi összehasonlításban az „élenjárók” között vagyunk), annál nagyobb a felelőssége abban, hogy a közszféra, illetve a nemzetgazdaság egészében gondolkodva több évre kitekintve tervezze meg feladatait, hasznosítsa kapacitásának azt a részét, amelynek felhasználását nem határozzák meg, nem determinálják eleve a törvényi előírások.

A szakmai, szervezési és szervezeti fejlődés a stratégiai szemléletben, az éves tervezési körirattal-irányelvekkel megalapozott következetesen felépített tervezési rendszerben, s természetesen mindenekelőtt a Számvevőszék ellenőrzéseinek, tanácsadási tevékenységének, hazai és nemzetközi szakmai kapcsolatépítésének, az Országgyűlés által határozataiban is több ízben elismert munkájának eredményeiben jut kifejezésre.

A következőkben – igaz, nem kiterjedt elemzéssel, hanem a tények, adatok, kezdeményezések példálódzó bemutatásával – azt szándékozom érzékeltetni, hogy milyen főbb megnyilvánulásai, eredményei voltak, illetve vannak az Állami Számvevőszék és vele szoros együttműködésben kutatóműhelye, az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézete tanácsadó (jellegű) tevékenységének.

Idetartozik annak ismételt hangsúlyozása, hogy a tanácsadás eredményeként napvilágot látó elemzések, értékelések, tanulmányok hangsúlyozottan nem számvevőszéki ellenőrzési jelentések. Ugyanakkor a tanulmányok, elemzések nagymértékben támaszkodnak az ellenőrzések eredményeire. Azokat különböző kritériumok szerint rendszerezik, súlypontoszák és összekapcsolják különböző szakirodalmi közlésekkel, kutatási eredményekkel, közülük – korántsem utolsósorban, hanem egyre kiterjedtebben – esetünkben az ÁSZ kutatóintézetének produktumaival is.

Mindenképpen figyelemre méltó, hogy az első évek ellenőrzési tapasztalatai már alkalmasak voltak a tematikus feldolgozásra és rendszerezésre. 1994-ben Az Állami Számvevőszék je-

lenti címmel az ellenőrzési tapasztalatokat feldolgozó, több mint 200 oldal terjedelmű kötetet adott közre szervezetünk. A kiadvány az ellenőrzési tapasztalatokat és a javaslatokat egymáshoz kapcsolódó tanulmányigényű elemző összeállítások formájában tartalmazta. Már akkor eljutott az államháztartás reformléptékű megújítása szükségességét alátámasztó tények, adatok, összefüggések felismeréséig és a szükségessé váló intézkedések körvonalazásáig. Ez volt a mai értelemben vett véleményformáló tanácsadásnak az első jelentősebb, kézzelfogható „terméke” az ÁSZ-nál.²⁴

Ismeretes, hogy az Országgyűlés évente megtárgyalja és elfogadja az ÁSZ előző évi tevékenységéről szóló jelentést, s értékeli munkánkat. Erről szóló határozatában megjelöli a követendő irányvonalat, az újszerű feladatokat. Az utóbbi időben az Országgyűlés az ellenőrzések szakmai tartalmának gazdagítására, a módszerek fejlesztésére és ezek révén az államháztartás korszerűsítését előmozdító tevékenységre, kiteljesedő zárszámadási megbízhatósági kontrollra, modern teljesítmény-ellenőrzésekre, kutató-elemző munkára és tanácsadó tevékenységre bátorított, ösztönzött.²⁵

Mit mutatnak a tények?

A 2005-ben hozott országgyűlési határozat nyomán fokról-fokra szélesebb körűvé és tartalmasabbá vált a tanácsadás. Ebben az elmélyültebb, célra orientált ellenőrzések mellett az is közrejátszott, hogy a szakmai profilját mindinkább a közszféra, az államháztartás pénzügyeire átstrukturáló Fejlesztési és Módszertani Intézet tanulmányaival előrevivő szerepet vállalt.

2005 őszén, összevont szám formájában napvilágot látott az ÁSZ gondozásában a megújult, fél évszázados hagyományokkal rendelkező s immár angol nyelven is tanulmányozható közpénzügyi szakfolyóirat, a *Pénzügyi Szemle*. Azóta is betölti szerepét. Hiteles képet ad 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.

Az elmúlt években – az ÁSZ tevékenységére vonatkozó más, OGY-határozatokban foglalt feladatok valóra váltása mellett – folyamatossá vált az Állami Számvevőszék és kutatóintézete szoros kooperációjával, különböző hazai és külföldi kutatóműhelyekkel való együttműködéssel, valamint a hazai felsőoktatással kialakult szakmai kontaktusok bővítésével a tanácsadási tevékenység. Megjegyzendő, hogy stratégiai törekvéseinknek megfelelően – ahogyan arra Báger Gusztáv is rámutat – a tanácsadás keretében a különböző elemzések és tanulmányok jól hasznosulnak egyetemi kapcsolataink keretében, oktatási programok alapjául is szolgálnak, doktori iskolákban is tanulmányozzák azokat.²⁶

Az ellenőrzések szakmai szabályozásának korszerűsítésével és az ÁSZ megújított Ellenőrzési Kézikönyve közreadásával – s nem utolsósorban a kialakult vizsgálati szakmai rutinmunkára is támaszkodva – megteremtettük a szakmai alapját a rendszerorientált teljesítmény-ellenőrzés kibontakoztatásának. Elkészült a vonatkozó módszertan (módszertani útmutató) is.

Az államreform keretében folyó kutató-elemző munkákat éppúgy segítette az ÁSZ, mint ahogyan például közreműködött a különböző állami korrupcióellenes bizottságok tevékenységében is.

A különböző figyelmet érdemlő tanácsadási munkák körébe tartozik, hogy az ÁSZ 2004. januárban a miniszterelnök felkérésére Vélemény és javaslatok a Kormány takarékosági intézkedéseinek megalapozásához címmel, indokolással ellátott, tanulmányigényű javaslatsort állított össze.²⁷

Később, 2006-ban az Államreform Bizottság elnökének felkérésére is készült a vizsgálati je-

lentések legfontosabb megállapításainak és következtetéseinek rendszerezésével egy elemző anyag, ami elsősorban a nagy közösségi ellátórendszerek működési problémáira és kiváltó okaikra igyekezett rámutatni, s az ahhoz csatolt tájékoztató jellegű összeállítás a témával kapcsolatos, 2003 és 2006 között készült számvevőszéki ellenőrzések javaslatait és a javaslatok „címtettjeinek” válaszait tartalmazta.

Ebbe a sorba illeszkedik és kiemelkedő jelentőségűnek értékelhető, hogy a kormány felkérésére az ÁSZ az ellenőrzési tapasztalatokra is messzemenően építő, azokat a konkrét értékelésbe beintegráló szakmai véleményt adott a 2006. szeptemberi aktualizált konvergenciaprogram munkaanyagáról. Az augusztus 25-én megküldött anyagról augusztus 28-ára alakította ki véleményét az ÁSZ, amelyet az arra illetékesek figyelembe vettek a Magyarország konvergenciaprogramja 2005–2009 című dokumentum összeállításához. A szakvélemény alapján készült nyilvános publikáció a Pénzügyi Szemlében jelent meg.²⁸

Az Országgyűlés elnökének felkérésére az ÁSZ nemzetközi összehasonlítással is egybekötött felmérést készített az országgyűlési képviselők díjazásáról és juttatásairól, a kapcsolódó nyilvántartási és elszámolási kérdésekről és tanácsadási jelleggel összeállított anyagát ajánlásokkal zárta.

A köztársaság elnöke tájékozottságának bővítése érdekében, kérésére 2007-ben az egészségügyi rendszerre vonatkozó ellenőrzési tapasztalatok alapján rövid értékelés készült az egészségügyi rendszer átalakulásával összefüggésben.

VÉLEMÉNYFORMÁLÓ SZAKMAI TANÁCSADÁS – HOGYAN TOVÁBB?

Mindezek után feltehető a kérdés: végül is merre tart, hogyan alakul a számvevőszéki tanácsadás és ebben az ÁSZ kutatóintézetének meghatározó jellegű közreműködése?

Az Állami Számvevőszék 2001. január 1-jei hatállyal (az ÁSZ Továbbképző Intézet jogutódként) hozta létre az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézetet (a továbbiakban: intézet), összhangban azzal a stratégiai céllal, hogy a korábbinál nagyobb hangsúlyt helyez a kutatási-tanácsadói szerep erősítésére is.²⁹

A főként a törvényhozás tagjainak munkáját segíteni hivatott kutatási-tanácsadói tevékenység bázisát a Számvevőszék ellenőrzési tevékenysége során felgyülemlett gazdag tapasztalatok és tudásanyag jelentik. E tapasztalatok hasznosításával és a legújabb hazai és nemzetközi kutatási eredmények felhasználásával az elmúlt hét évben az intézet évente 2–3 nagyobb lélegzetű, összegző értékelő tanulmány készített, kutatási tevékenységével szorosan kapcsolódva az ÁSZ-stratégia tanácsadásra vonatkozó célkitűzéseire.³⁰

A tanulmányok a gazdaság egy-egy területének a működését elemezték, meghatározó gazdasági folyamatokat vettek górcső alá. Az utóbbi két évben az intézetben több, az államháztartás, a közpénzügyek átfogó korszerűsítését megalapozó tanulmány született.

2007 őszétől lényeges változást hozott, hogy az intézet az ÁSZ elnökének kérésére értékelő tanulmányt készített a 2008. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány összefüggéséről.³¹ A tanulmány a gazdasági növekedési és költségvetési folyamatok összegző áttekintése és értékelése mellett a költségvetési törvényjavaslat feltételrendszerében rejlő kockázatokat, illetve a tervezett intézkedések hatásait mutatta be néhány kiválasztott – kulcsfontosságú – területen. A tanulmány szakértői szakmai vitájának tapasztalatai azt is megmutatták, hogy a makrogazdasági kockázatelemzés a költségvetési törvényjavaslat véleményezésének egy fontos, sőt nélkülözhetetlen módszere lehet, amely felhívja a döntéshozók figyelmét a törvényjavaslatban kitűzött költségvetési célok elérését veszélyeztető (gazdasági) összefüggésekre, kritikus pontokra.

E munka szerves folytatásaként az intézet 2008-ban két újabb értékelő tanulmányt készített.³²

Májusban a 2009. évi költségvetési tervezés makrogazdasági mozgásterének néhány összefüggését elemezték kutatóink, így munkájuk a 2009. évi költségvetést az akkori ismeretek szerint várhatóan leginkább befolyásoló tényezőkkel kapcsolatban végzett kockázat- és hatáselemzést tartalmazta. A tanulmány hiánypótlónak bizonyult, mivel a költségvetési tervezés e korai időszakában sem a kormányzat, sem a kutatóintézetek nem hoznak nyilvánosságra olyan makrogazdasági elemzéseket, amelyek háttérül szolgálhatnak a költségvetést megalapozó szakmai vitáknak és érdekegyeztetésnek.

Októberben azzal kellett szembesülni, hogy a nemzetközi pénzügyi válság hatásai megkérdőjelezték annak a makrogazdasági pályának a megvalósíthatóságát, amelyre épült a kormány 2009. évi költségvetési törvényjavaslatának az Országgyűlésnek benyújtott első, eredeti változata. Az ebben a hónapban készült FEMITanulmány olyan makrogazdasági pályát is tartalmazott, amely már nem számolt a gazdaság érezhető növekedésével. Ezt a tanulmányt eljuttattuk a parlamenti képviselőkhöz, akik az abban foglaltakat – kutatóink tanácsadás jellegű megállapításait és következtetéseit – közvetlenül is hasznosították a 2009. évi költségvetési törvényjavaslat országgyűlési vitáján.

A pénzügyi válság hatására a kormány az általa benyújtott költségvetési javaslat második változatához kapcsolódó, a makropálya ismételt kiigazítására irányuló módosító indítványt nyújtott be, amihez nemcsak az ÁSZ fűzött konkrét észrevételeket, hanem – az ÁSZ anyagának mellékleteként – a módosító indítványban szereplő prognózist a FEMI is kockázatelemzésnek vetette alá, abból a célból, hogy ezáltal is segítse a képviselők munkáját.

A közelmúltban több fórum, így az Elnöki Tanácsadó Testület, a főtitkári értekezlet, majd pedig az elnöki értekezlet is áttekintette az inté-

zet mind eredményesebb kutatási tevékenysége folytán előállt lehetőségeket, amelyek kiaknázásával az eddigieknél is „célzottabban” hasznosítható kutatóink szellemi kapacitása és még inkább erősödhet az intézet és az ÁSZ folyamatos kooperációjával a tanácsadási tevékenység.

Összhangban a stratégia azon célkitűzésével, miszerint az ÁSZ „erősíti tanácsadó szerepét a költségvetés tervezésének véleményezésében, kiemelt figyelemmel a költségvetés biztonságára és végrehajthatóságára”, indokolt, hogy a következő néhány évben az intézet tevékenységének gerincét a költségvetés megalapozásának, tervezésének, valamint a közpénzügyi szabályozás megújításának segítése képezze. Ezek a célok szintén hangsúlyosan jelennek meg a hatályban lévő stratégiánkban. Megvalósítása érdekében az ÁSZ kidolgozta és 2007 áprilisában az Országgyűlés részére benyújtotta A közpénzügyi szabályozás tézisei című tanulmányigényű összeállítást³³, s azt, valamint a mondanivalójának lényegét elemző publikációt közreadta a Pénzügyi Szemlében is.³⁴

A tézisek megfogalmazásában az ÁSZ vezető munkatársai mellett az intézet kutatói meghatározó szerepet vállaltak, és azóta is részt vesznek a közpénzügyi szabályozás korszerűsítésére megindult – időnként sajnos elakadó – munkákban. (E témához kapcsolódóan publikálta az intézet 2007-ben az Államreform, közpénzügyi reform: Nemzetközi trendek és hazai kihívások című tanulmányát.)

Az intézet további kutatási prioritásának a közszféra versenyképességét meghatározó tényezők, illetve a közszférának az ország versenyképességére gyakorolt hatása elemzése kínálkozik. Ehhez szorosan kapcsolódik a nagy közösségi ellátó, elosztórendszerek teljesítményének, hatékonyságának értékelése, ami szintén fontos stratégiai célja az ÁSZ-nak. A FEMI-tanulmányok felsorolásából ki világlik, hogy az intézet e területen is értékes kutató munkára épülő tanulmányokat tett közzé.

Végül az intézeti tevékenységek prioritásainak kijelölésénél figyelembe kell venni, hogy a stratégia kiemeli a korrupció elleni küzdelem fontosságát, a korrupció okainak, a korrupciós kockázatoknak a feltárását. Az intézet e területen évek óta jelentős kutatómunkát végez, 2007–2008-ban pedig a holland számvevőszékkel közösen egy sikeres, úgynevezett twinning light programot bonyolított le. Indokolt ezért, hogy a korrupció kérdéskörével az intézet a jövőben is kiemelten foglalkozzon. A közelmúltban az ÁSZ vezetése úgy döntött, hogy a twinning light program folytatásaként egy antikorrupciós tárgyú fejlesztési projektre pályázatot nyújt be a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséghez. Ebben a programban az előzetes elképzelések szerint az intézet szakmai közreműködő lesz, azaz a magyar-holland program eredményeinek hasznosítása, illetve az új program keretében részt vesz a minisztériumoknak, illetve más költségvetési intézményeknek a korrupciós kockázatok feltárására, az integritási politika megvalósítására való felkészítésében.

* * *

Az Egyesült Államok számvevőszékének szakmai fejlődését értékelő tanulmányok beszédes a címe: The Evolution of the General Accounting Office: From Voucher Audits to Program Evaluations.³⁵ Áttekintő jellegű írásomban az Állami Számvevőszék tanácsadási tevékenységének kibontakozására összpontosítva az itt idézett címben foglalthoz hasonló út bejárására, a mi szervezetünk tevékenységmodernizálási pályájának erre a fontos elemére igyekeztem ráirányítani a tisztelt Olvasó szíves figyelmét. Azt mutattam be, hogy a számvevőszékek és köztük erőteljesen az Állami Számvevőszék is, ma már nemcsak a hagyományos ellenőrzés hibafeltáró és – szükség esetén – szankciókezdemenyezési funkcióit látják el, hanem az államháztartás működését veszélyeztető tényezőkre irányuló kockázatelemzésekre is egyre inkább vállalkoznak. Arra törekednek, hogy el-

lenőrzéseikkel, elemzéseikkel és szakmai véleményformáló tanácsadó tevékenységükkel érdemben hozzájáruljanak a parlamenti döntésekhez, az államháztartásra vonatkozó problémakezelés-

hez és – amennyire azt a különböző gazdasági, társadalmi, világgpiaci és más hatások, összefüggések lehetővé teszik – mindinkább az irányítás optimalizálásához is.

JEGYZETEK

- ¹ A pénzügyi ellenőrzés korszakaira vonatkozóan lásd Benjamin Geist (1995), Introduction, in: Studies in State Audit, 1. oldal; a számvevőszékek több száz éves európai történetére vonatkozó, említésre méltó, rendelkezésünkre álló német szakirodalmi forrás az ottani számvevőszéktől származik: Bundesrechnungshof (1964), s e témában a számos hazai mű sorából mindenekelőtt két szakkönyv érdemel kiemelés: Kovács Árpád (2003/c), valamint Nyikos László (2001)
- ² Új elem az ÁSZ tevékenységében – olvasható a dokumentumban – hogy lehetőségein belül úgy válogatja meg ellenőrzési témáit, hogy a nemzetgazdaság egy-egy területéről 3-4 év alatt készült jelentései felhasználásával önálló elemzés keretében adhasson képet az adott területen érvényesülő jellemző folyamatokról, tipikus problémákról, változásokról, s azok okairól. Állami Számvevőszék (2002), 9. oldal
- ³ Állami Számvevőszék (2002), 6. oldal
- ⁴ Állami Számvevőszék (2006), 4. oldal és 8. oldal, valamint Állami Számvevőszék (2008), Negyedik könyv, 6. oldal
- ⁵ Ehhez járul – olvasható ugyanott – hogy az ellenőrzések tapasztalatainak feldolgozásával, szintetizálásával és esetenként különböző kutatási eredmények, szakirodalmi források, statisztikák stb. felhasználásával az ÁSZ kutatóműhelye különböző tanulmányokat készít, és ezeket a szakmai véleményformáló tanácsadási szerep keretében használják, hasznosítják a parlamenti és a kormányzati munkában, s e tanulmányok eljutnak más felhasználókhoz, egyetemekhez, hazai és külföldi kutatóintézetekhez is. Állami Számvevőszék (2008), Ötödik könyv, 114. oldal
- ⁶ E főbb stratégiai célok, súlyponti feladatok a következők: az ÁSZ kezdeményezi és támogatja az államháztartás működési, tervezési, beszámolási és ellenőrzési rendjének megújítását, s ahhoz kapcsolódóan a közjakkal való gazdálkodás teljes körű és konzisztens (újra)szabályozását, továbbá előtérbe helyezi a nagy ellátórendszerek hatékonyabb működését elősegítő teljesítmény-ellenőrzéseket, az ezekre épülő átfogó elemzéseket, helyzetértékeléseket, emellett – egyebek mellett – feltárja az államháztartás és a magángazdaság kapcsolatainak, valamint újszerű beruházási-fejlesztési együttműködésének kockázati tényezőit, értékeli a megvalósuló projektek szabályozottságát és az alkalmazott pénzügyi konstrukció hatékonyságát, mindezek mellett vizsgálja a korrupció okait és a fokozott kockázatokat jelentő területeket, folyamatokat is. Állami Számvevőszék (2006), 6. oldal
- ⁷ Állami Számvevőszék (2006), 6. oldal
- ⁸ „Az ellenőrzés koncepciója és intézménye az állami pénzgazdálkodás szerves része, mivel a közpénzek kezelése bizalmi kérdés. Az ellenőrzés önmagában nem egy végső fázis, hanem elválaszthatatlan része egy szabályozási rendszernek és az a célja, hogy időben feltárja az elfogadott normáktól való eltéréseket, a pénzügyi források felhasználásának jogszerűségében, hatékonyságában, eredményességében és gazdaságosságában történő szabálytalanságokat és lehetővé tegye az egyes esetekben javító intézkedések meghozatalát, az elszámolásra kötelezettek felelősségre vonását, hogy kompenzációt lehessen kapni, vagy hogy lépéseket tehessenek annak érdekében, hogy megelőzzék, vagy legalábbis megnehezítsék az ilyen szabálytalanságokat.” (Limai Nyilatkozat, 1. szakasz – INTOSAI ISSAI 1, fordították: Malatinszky dr. Lovas Irén és Gidai Zoltán, 1999), továbbá: „Ha szükséges, a legfőbb ellenőrzési intézmény a parlament és a közigazgatás rendelkezésére állhat szakmai tudásával, elsősorban szakvélemény nyújtásával, beleértve a törvényjavaslatok és egyéb pénzügyi szabályok véleményezését. A közigazgatási szervek kizárólagos felelőssége, hogy az ilyen szakvéleményeket elfogadják-e vagy sem; sőt ez a kiegészítő feladat nem befolyásolhatja a legfőbb ellenőrzési intézmény jövőbeni ellenőrzési megállapításait és nem gátolhatja az ellenőrzés eredményességét.” (Limai Nyilatkozat 12. szakasz)
- ⁹ „A legfőbb ellenőrzési intézmények gyakran végeznek olyan tevékenységeket, amelyek szigorú értelemben véve nem minősülnek ellenőrzésnek, azonban hozzájárulnak a kormányzati tevékenységek javításához”(…) „Ezek a nem ellenőrzési jellegű tevékenységek értékes információkkal szolgálnak a

döntéshozók részére és ezeknek a tevékenységeknek mindenkor magas színvonalúnak kell lenniük.”

- ¹⁰ „Bizonyos fokú együttműködés a legfőbb ellenőrzési intézmény és a végrehajtó hatalom között kívánatos néhány területen. A legfőbb ellenőrzési intézmény legyen kész tanácsot adni a végrehajtó hatalom számára olyan kérdésekben, mint pl. a számviteli standardok és politikák, a pénzügyi beszámolók formája. A legfőbb ellenőrzési intézménynek biztosítania kell, hogy a tanácsadás során elkerüljön bármilyen közvetlen vagy hallgatólagos kötelezettségvállalást, ami gyengíthetné törvényi felhatalmazása független gyakorlását.”
- ¹¹ Állami Számvevőszék (2008), 13. oldal
- ¹² Kovács Árpád (2003/c), 237. oldal
- ¹³ Báger Gusztáv (2006), 248. oldal
- ¹⁴ Állami Számvevőszék (2008), 14. oldal
- ¹⁵ Bourn, Sir John (2006)
- ¹⁶ A Weimari Köztársaság idejébe visszanyúló hagyomány alapján a Német Szövetségi Számvevőszék mindenkori elnöke betölti a Közigazgatás-hatékonyági Szövetségi Megbízott (németül: Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, az elterjedt rövidítéssel BWV) tisztséget. Ennek a szövetségi megbízotti tisztségnek a számvevőszéki elnökre való delegálása elvileg nem automatikus (mivel attól különálló funkció), de a gyakorlatban mindig érvényesül. Valahányszor eddig új elnököt neveztek ki a BRH élére, az illető egyben megkapta a BWV-tisztséget is. A BWV javaslatok, szakvélemények és állásfoglalások révén igyekszik a tanácsadói munkájával a szövetségi feladatok hatékonyabb ellátása irányába hatni. A szövetségi közigazgatás szféráján túlmenően szintén foglalkozhat az elkülönített állami vagyonnal és a szövetségi vállalatokkal. A BWV egy adott saját tanácsadói munkát a szövetségi kormány, valamelyik szövetségi miniszter, a szövetségi törvényhozó hatalom bármelyik „része” (Bundestag, Bundesrat) felkérésére vagy saját elhatározásból végezheti. Komoly pénzügyi jelentőséggel bíró szervezeti vagy más jellegű intézkedésekről a szakminiszterek kötelesek tájékoztatni a BWV-t, ha ezt nem tették volna meg eleve a BRH felé egy adott törvényi szabályozás alapján. A BWV az illetékes minisztérium előzetes értesítését követően adatgyűjtést végeztethet. Az adatgyűjtés által érintett szerv köteles támogatni ezt. Ahhoz,

hogy a BWV a kormányon, a Bundestagon és Bundesraton kívül más szervhez is benyújthassa, terjeszthesse az elkészült anyagait, szükséges annak az illetékes minisztériumnak a hozzájárulása, amelynek a szakterületéről információkat, adatgyűjtési eredményeket használtak fel. (Ez a korlátozás „összszecseng” a BRH számos vizsgálati jelentésének korlátozott hozzáférhetőségével.)

A BWV-anyagok súlypontját az a 14 kötet jelenti, amelyek önálló kiadványsorozat keretében eddig megjelentek. Az utolsó öt kötet címei: 1. Szövetségi szférán kívülre irányuló és közfeladat ellátását szolgáló szövetségi támogatások odaítélése és felhasználása; 2. Szövetségi gyorsforgalmi utak – Tervezés, Kivitelezés, Működtetés; 3. Szövetségi támogatások magasépítési projektekre; 4. Problémák az adótörvények végrehajtásánál; 5. Külső szakértők alkalmazása a szövetségi közigazgatásban. A sorozatban megjelent köteteken kívül is van több, általában kisebb terjedelmű BWV-anyag (néhány oldalas állásfoglalások stb.). A BWV-anyagoknak nincs egységes felépítése – mivel eleve különböző terjedelműek, fajtájúak és különböző célokat szolgálnak. Az alkalmazott szerkezeti megoldások mindenesetre hasonlóak a BRH témajelentéseinek megoldásaihoz, ahol szintén nincs egységes szerkezeti séma.

¹⁷ Fuchs, Arthur (1966)

¹⁸ A 7. számú tézisben az áll, hogy „...a legfőbb ellenőrzési intézmények tevékenysége, ellenőrzési tapasztalataik nyilvánossága, azok széleskörű megismertetése fontos részét képezik a társadalom öntanulási folyamatainak. Az ellenőrzés eredménye nemcsak a konkrét rendellenességek feltárása, a közpénzek rendeltetésszerű használatának kikényszerítése, hanem a társadalom normatudatának erősítése is. Ezért tekintem fontos kérdésnek az ÁSZ ellenőrzések megállapításainak széles körben történő hasznosítását és az ÁSZ tanácsadó-szolgáltató jellegének erősítését.” Kovács Árpád (2003/a), 27. oldal

¹⁹ Kovács Árpád (2003/b), 18. oldal

²⁰ A parlamenti hozzászólás lényeges mondanivalója volt, hogy „...az Állami Számvevőszék, törvényi kötelezettségének megfelelően, a költségvetési törvényjavaslat megalapozottságát véleményezi. Ez a tevékenysége 15 évvel ezelőtt, amikor a szervezet ezekben a napokban megindult, unikális törvényi előírás volt. Ma az Európai Unió legtöbb államában hasonló elképzeléseket és javaslatokat kérnek az ottani számvevőszékektől. Ez a vélemény azonban politikai, gazdaságpolitikai döntésekről nem formál

véleményt, tehát ahogy miniszter úr mondta, a »miért« és a »mit« kérdését elkerüli, annak a kérdésnek a kockázataira igyekszik azonban rámutatni, a megvalósítás eszközszerét, a »hogyan« kérdését veti fel. A Számvevőszék tehát az Országgyűlés által is bátorított tanácsadó tevékenysége során a gazdaságpolitikai elhatározásokat nem minősíti. Azt azonban a bátorítás nyomán most első ízben, kicsit részletesebben fogja érinteni, hogy milyen fontosabb nemzetközi gazdasági összefüggésekre, trendekre érdemes talán a korábbiaknál egy kicsit nagyobb figyelmet fordítani, és a költségvetés véleményezését szélesebb kitekintésben, elvi megalapozottsággal is keresni és nézni.”

²¹ Reform és ellenőrzés című előadásában a 2006. augusztusi rendezvényen az ÁSZ elnöke arra hívta fel a figyelmet, hogy a legfőbb állami ellenőrzési intézményeknek nem feladatuk a mindenkori kormányok gazdaságpolitikájának, fiskális politikájának minősítése. Ugyanakkor az ezt hordozó, megvalósító lépések megalapozottságának, a célokhoz vezető folyamatok fenntarthatóságával összefüggő kockázatoknak, illetve az ezzel összefüggő hiányosságoknak a vizsgálata már messzemenően számvevőszéki feladat. Felelőségük az is, hogy a közvetlen vizsgálati tapasztalatok alapján, de azokon túlmutatva, adott esetben a kapcsolódó közgazdasági összefüggésekre, makrogazdasági folyamatokra is figyelmet fordítva mondják el, milyen következtetésekre jutottak, milyen kockázatokat látnak, hol tartják szükségét a korrekciónak, sőt adjanak tanácsot, módszert a helyzetelemzéshez, a fejlődési pályák választására irányuló döntésekhez. Kovács Árpád (2006/a)

²² A Fiatal Kutatók Konferenciáján, Gödöllőn, 2006. októberben Kovács Árpád arról szólt, hogy „... alkotmányos jogállásunkból adódóan a kormány gazdaságpolitikájának, fiskális politikájának és a megvalósításukat előmozdítani hivatott intézkedéseknek a szakmapolitikai elemzése kívül esik hatókörünkön. Ugyanakkor mindenképpen felelősséget érzünk és viselünk azért, hogy ellenőrzéseink alapján a gazdaság- és pénzügypolitika megvalósítását szolgáló lépések megalapozottságáról képet alkossunk és a célok elérését szolgáló intézkedések kockázataira, valamint az esetleg szükséges korrekciókra is figyelmeztessünk. Ez úgy válik lehetővé, hogy az ellenőrzési tapasztalatokat nemcsak hivatalos, számvevőszéki jelentésekben tesszük közzé, amelyek egyébként nyilvánosak és honlapunkon is elérhetők. Az ellenőrzések legfontosabb tanulságait igyekszünk tágabb gazdasági összefüggéseket is szem előtt tartva rendszerezni, feldolgozni és közkinccsé tenni.

Ennek közkeletű elnevezése a külföldi gyakorlatban a számvevőszéki tanácsadó tevékenység. Természetesen a szorosabban vett ellenőrzési munka, és az annak eredményeként elkészülő számvevőszéki jelentések képezik fő produktumunkat, ezáltal teljesítjük törvényi kötelezettségeinket. Az évi mintegy 50–70 hivatalos számvevőszéki jelentés mellett azonban – a nemzetközi tendenciáknak és az INTOSAI ajánlásainak megfelelően – mindinkább előtérbe kerül a tanácsadó tevékenység.” Kovács Árpád (2006/b)

²³ Állami Számvevőszék (2008) ix–x. oldal

²⁴ Az elnöki előszó is voltaképpen tanácsadó jellegű kötetéről szól: „...Kiadványunk mindenekelőtt az országgyűlési képviselők bonyolult és felelősségteljes munkájához kíván információival és figyelemfelhívásaival hozzájárulni, arra is tekintettel, hogy a jelenlegi parlamenti ciklusban számottevő az új képviselő jelenléte, akik korábban szükségképpen csak keveset, vagy egyáltalán nem találkozhattak az Állami Számvevőszék jelentéseivel. Éppen ezért vállaltuk azt, hogy mondanivalónk helyenként bizonyos fokig ismeretterjesztő jellegű is, ami nem utolsósorban szemléletformálási célokat szolgál. Állami Számvevőszék (1994), iii. oldal

²⁵ Mindezt érzékelteti a 43/2005. (V. 26.) OGY-határozat, amely szerint az Országgyűlés szükségesnek tartja, hogy „...az Állami Számvevőszék (...) tanácsadó tevékenysége keretében folytassa a problémacsoportokra koncentráló, tanulmányokban megjelenő összefoglaló, elemző munkáját és korszerű pénzügyi szakfolyóiratot jelentessen meg.” A 47/2006. (X. 27.) határozatában „az Országgyűlés egyetért az ÁSZ 2006–2010. évi stratégiájának célkitűzéseivel, s azokkal összhangban támogatja azt, hogy (...) (az ÁSZ) ellenőrzéseivel kiemelten segítse a közigazgatás korszerűsítését, az államháztartás hatékony működését.”

41/2007. (V. 23.) határozatában a legfőbb szuverén „felkéri az ÁSZ-t, hogy eszközeivel segítse az államreform keretében folyó kutató-elemző munkát.” Legutóbb, 72/2008. (VI. 10.) határozatában az Országgyűlés megerősítette az ÁSZ 2006–2010. évi stratégiájában kitűzött célokat és úgy fogalmazott, hogy „...a szervezet vigye tovább és tegye rendszeressé tanácsadó tevékenységét, az ellenőrzési tevékenység fejlesztése keretében alkalmazza a kiemelt szakmai programok közgazdasági értékelésére is alkalmas rendszerorientált teljesítmény-ellenőrzést.”

²⁶ „...a tanulmányok, elemző háttéranyagok abban a tekintetben is jól hasznosulnak, hogy egyetemi ok-

- tatási programok alapjául szolgálnak, doktori iskolákban, különböző kutatóintézetekben újabb kutatásokra indítanak, illetve hivatkozásokban növekvő számban megjelenő ÁSZ-publikációk is segítenek.” Báger Gusztáv (2008), 120. oldal
- ²⁷ A dokumentum lezárásaként – a 23. oldalon – hangsúlyozta a Számvevőszék, hogy „...a kormány figyelmébe ajánlottak összességükben az államháztartás teljes rendszerét és vagyonát érintik. Ezek egy része ugyan nem eredményez azonnali megtakarítást, de meggyőződésünk szerint kedvező hatásaik már rövid távon is számszerűsíthetők. Mindez azonban feltételezi egy, javaslatunkra épülő egységes kormányzati cselekvési program összeállítását és következetes végrehajtását.”
- ²⁸ Kovács Árpád (2006): Gondolatok a konvergenciaprogramról, Pénzügyi Szemle, 4. szám
- ²⁹ Alapító okirata értelmében „az intézet alapfeladata, hogy tudományos kutatásokkal járuljon hozzá az Állami Számvevőszék törvényi kötelezettségei teljesítéséhez, a számvevőszéki ellenőrzés fejlesztéséhez, kiemelt figyelmet fordítva a stratégiai irányok kijelölésére, valamint az Országgyűlést és a (pénzügyi) kormányzatot segítő tanácsadói tevékenységre”.
- ³⁰ Ezt szemlélteti az intézet által 2003 óta megjelentetett jelentősebb tanulmányok – időrendi – felsorolása:
- A fekvőbeteg-ellátás 10 éve – egy lehetséges terápia elemei
 - A nonprofit szektor működése és ellenőrzése
 - Privatizáció Magyarországon
 - Gyógyszerfelhasználás és -finanszírozás és az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatai az elmúlt években
 - A felsőoktatás átalakulása, a finanszírozás korszerűsítése
- Kutatástól az innovációig – a K+F-tevékenység helyzete, néhány hatékonysági, finanszírozási összefüggése Magyarországon
 - A környezettudatos gazdálkodás és a fenntartható fejlődés a szabályozás és az ellenőrzés tapasztalatainak tükrében
 - Államreform, közpénzügyi reform: Nemzetközi trendek és hazai kihívások
 - A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok
 - A közszféra és a gazdaság versenyképessége
 - Értékelő tanulmány a 2008. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány összefüggéséről
 - A Balaton Régió turisztikai tárgyú tanulmányainak költségei, ezek indokoltsága és hasznosulása a rendszerváltás óta eltelt 17 esztendőben
 - Összegző, helyzetfeltáró tanulmány a magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére a rendszerváltás óta fordított támogatások mértékéről és hatékonyságáról
 - Értékelő tanulmány a 2009. évi költségvetési tervezés makrogazdasági mozgásterének néhány összefüggéséről
- ³¹ ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézet (2008/a)
- ³² ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézet (2008/b), (2008/c)
- ³³ Állami Számvevőszék (2007)
- ³⁴ Csapodi Pál (2007)
- ³⁵ Az Egyesült Államok Számvevőszéke történetéről, szakmai fejlődéséről szóló áttekintő tanulmány címében is tükrözi a számlák auditálásától a programértékelésig húzódó pályáívet, ami az amerikai testvérszervezet fejlődésének irányát, tartalmát juttatja kifejezésre.

IRODALOM

- BÁGER G. (2006): Új hangsúlyok a Világbank és a számvevőszékek kapcsolatában, *Pénzügyi Szemle*, 2. szám
- BÁGER G. (2008): Az Állami Számvevőszék a közpénzek szolgálatában, In: Báger Gusztáv – Bod Péter Ákos (szerk.): Gazdasági kormányzás, *Aula, Budapest*
- BOURN, SIR J. (2006) A külső ellenőr szerepe a szabályozásban, *Pénzügyi Szemle*, 3. szám
- CSAPODI P. (2007) A közpénzügyi szabályozás téziseinek legfontosabb üzenetei, *Pénzügyi Szemle*, 2. szám
- FUCHS, A. (1966): Wesen und Wirken der Kontrolle; *J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen*
- GEIST, B. (1995) Introduction, in: Friedberg, A., Geist, B., Mizrahi, N., Sharkansky, I. (szerk.): Studies in State Audit, *State of Israel, State Comptroller's Office, Jerusalem*
- HAVENS, H. S. (1990): The Evolution of the General Accounting Office: From Voucher Audits to Program Evaluations, *US GAO, History Program*
- KOVÁCS Á. (2003/a): Tézisek – Pénzügyi ellenőrzés változó erőterében, *kézirat, augusztus*
- KOVÁCS Á. (2003/b): Habilitációs előadás – A pénzügyi ellenőrzés hatékony működése, mint versenyképességi tényező, *kézirat, október*
- KOVÁCS Á. (2003/c): Pénzügyi ellenőrzés változó erőterében, *Perfekt, Gazdasági Tanácsadó, Oktató és Kiadó Rt., Budapest*
- KOVÁCS Á. (2006/a): Reform és ellenőrzés, előadás a IV. Pénzügyi Csúcstalálkozón, *Budapest, augusztus 28.*
- KOVÁCS Á. (2006/b): Az Állami Számvevőszék és a tudomány, előadás a *Fiatal Kutatók Konferenciáján, Gödöllő, október 2.*
- KOVÁCS Á. (2006/c): Gondolatok a konvergencia-programról, *Pénzügyi Szemle*, 4. szám
- NYIKOS L. (2001): A közpénzek ellenőrzése, *Perfekt Gazdasági Tanácsadó, Oktató és Kiadó Rt., Budapest*
- Állami Számvevőszék (1994): Az Állami Számvevőszék jelenti..., *kézirat, Budapest*
- Állami Számvevőszék (2002): Stratégia, *kézirat, Budapest*
- Állami Számvevőszék (2006): Stratégia, *kézirat, Budapest*
- Állami Számvevőszék: (2007) A közpénzügyek szabályozásának tézisei/Theses on the Regulation of Public Finances – kétnyelvű kiadvány, *április, Budapest*
- Állami Számvevőszék (2008): Az Állami Számvevőszék Ellenőrzési Kézikönyve, *Budapest*
- ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézet (2008/a): Értékelő tanulmány a 2008. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány összefüggéséről, *február, Budapest*
- ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézet (2008/b): Értékelő tanulmány a 2009. évi költségvetési tervezés makrogazdasági mozgásterének néhány összefüggéséről, *május, Budapest*
- ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézet (2008/c): A 2009. évi költségvetés makrogazdasági kockázatainak elemzése, *október, Budapest*
- Bundesrechnungshof (1964): 250 Jahre Rechnungsprüfung; *Frankfurt am Main, 1964*
- INTOSAI: ISSAI 1 Lima Declaration
- INTOSAI: ISSAI 100, Basic Principles in Government Auditing
- INTOSAI: ISSAI 200, General standards in Government Auditing and standards with ethical significance
- INTOSAI (2007): XIX. INCOSAI, Mexico Accords, *INTOSAI 2007 Secretariat, Mexico*
- Modernising Government Secretariat, Cabinet Office (1999): Modernising government, *London*

Nyikos László

A helyi önkormányzatok pénzügyi ellenőrzésének jogi és szakmai szabályozása néhány EU-tagországban

Európában az önkormányzat fogalmának szélesebb a jelentéstartománya annál, amit mi a pénzügyi ellenőrzési szakmában általában értünk alatta. Magyarországon e kifejezés hallatán legtöbbször a helyi (települési) és a nemzetiségi önkormányzatokra gondolunk, és csak ritkán arra, hogy a civil szervezetek, a szakmai kamarák, a közhasznú szervezetek szintén az önkormányzatiság elve alapján működnek.

E dolgot tárgyat kizárólag a helyi önkormányzatok képezik. Nem foglalja a jelenlegi hazai helyzet kialakulásának ismertetésével, de a hatályos jogi szabályozás, a kialakult ellenőrzési gyakorlat elemzésével, kritikai értékelésével sem. Néhány európai ország helyi önkormányzati ellenőrzésének jogi szabályozását mutatja be.

A kiválasztás nem reprezentatív. Nem ismerjük a bírósági rendszerű számvevőszékeket működtető dél-európai országok (Spanyolország, Portugália, Olaszország, Görögország), Franciaország és Belgium megoldásait. Mellőztük ezúttal azokat a társországokat is, amelyek pénzügyi ellenőrzési tapasztalatait a legtöbb esetben csak közvetítő nyelv segítségével tudjuk megismerni (visegrádi országok, balti országok, skandináv országok, balkáni országok). A tapasztalatok ugyanis azt mutatják, hogy az utóbbiak különböző szakmai terminológiája miatt még olyankor is gyakoriak a félreértések, amikor a megértéshez nincs szükség közvetítő nyelvre.

A „maradék” európai országok közül a közös gyökerek és a történelmi kapcsolatok miatt került előtérbe Ausztria és Németország, az ÁSZ-NAO twinning kooperációból következően pedig az Egyesült Királyság. A kiválasztott országoknak különböző a közigazgatási struktúrája, különböznek a szakmai tradícióik is. Közéleti kultúrájuk évszázados előnyben van velünk szemben. A lakosságnak, az adófizetőknek az elszámoltatás, az áttekinthetőség, a nyilvánosság demokratikus követelménye iránti igénye eltér a miénktől. A négy évtizedes szocialista elkanyarodásból származó hátrányokat ugyanis a rendszerváltás óta eltelt időszakban nem sikerült megszüntetni. (Nem túlzás további visszaeséről beszélni.) A szerző tisztában van azzal, hogy nincsenek másolható receptek. Másoktól tanulni azonban mindig kell, lehet és érdemes.

A PROBLÉMA IDŐSZERŰSÉGE ÉS JELENTŐSÉGE MAGYARORSZÁGON

A helyi önkormányzatok gazdálkodásának, pénzkezelésének külső (független) ellenőrzése Magyarországon csak a rendszerváltást követően került számvevőszéki hatás- és feladatkörbe. Annak a modellnek, amit ma a hatályos jogszabályok rögzítenek, és amit a létező gyakorlat mutat, nálunk semmiféle történelmi előzménye

nem volt. A szocializmus időszakáig az ellenőrzés a belügyminiszter hatáskörébe tartozott, a számviteli szabályozás pedig a pénzügyminiszter és a belügyminiszter együttes feladata volt. Gazdálkodásukért a vármegyék, a városok, a nagy- és kisközségek a végrehajtó hatalomnak tartoztak felelősséggel. Az elszámoltatási tevékenységet szabályozott hierarchikus rendszerben végezték: községi (városi) előljáróság, járási főszolgabíró, megyei alispán, belügyminiszter. Az ellenőrzési rendszer központi elemét a számvetőségek alkották. Ezek piramisszerűen épültek fel. A piramis csúcán a belügyminisztériumi, országos szinten pedig a pénzügyminisztériumi főszámvetőség állt. A számvetőségekre épített – mai szóhasználattal kormányzati belső ellenőrzésnek nevezhető – pénzügyi ellenőrzési „filozófia” azt a *hegeli* felfogást tükrözte vissza, ami szerint a hierarchia magasabb szintjén álló hivatalnok ellenőrzi a neki alárendelt tisztviselőt, miközben minden hivatalnokra jellemző a magas szintű erkölcsiség.

Az egykori számvetőségeknek a számviteli és az ügyviteli folyamatokban, illetve a pénzügyi ellenőrzésben játszott szerepéről a politikai döntéseket hozók, a médiamunkások, a tudományos és a szakmai közvélemény formálói ma gyakorlatilag semmit sem tudnak.¹ Arról sem nagyon van ismeretük, hogy a számvetőségek tevékenységét külső, független szervként ellenőrizte a számvetőségek, amelynek a számvetőségek havonta küldték a közpénzek felhasználásáról szóló elszámolásait.

A 80 éven át működött (Legfőbb) Állami Számvetőségeknek a helyi önkormányzatok pénzkezelésére, gazdálkodására vonatkozóan nem voltak feladatai. A négy évtizedes pártállami időszakban folytatott „szocialista ellenőrzés” (közelebbről: az úgynevezett „tanácsai ellenőrzés”) időszakában pedig számvetőségekünk sem volt. Amikor a mai Állami Számvetőségek (ÁSZ) létrehozták, még nem léteztek a helyi önkormányzatok; a tanácsrendszer volt érvényben a maga ellenőrző hierarchiájával,

aminek minden szintje szoros pártellenőrzés alatt állt. A számvetőségek törvény megalkotásakor az utolsó pártállami parlament e téren megelégedett annyival, hogy az ÁSZ „ellenőrzi (...) az állami költségvetésből juttatott támogatás felhasználását a helyi tanácsoknál...”² Ez – mai ismereteinknek megfelelően fogalmazva – nem jelentett többet, mint egy megfeleléségi vizsgálatot (*compliance audit*). Azt tehát, hogy az Országgyűlés a frissen létesített számvetőségekétől eredetileg nem várt többet, mint annak ellenőrzését, hogy a falvak és városok arra használják-e az állami költségvetésből „leutalt” közpénzeket, amire a központi hatalom szánta.

A jogalkotó sem a starthelyzetben (az ÁSZ létrehozásakor), sem azóta nem tette egyértelművé a számvetőségek vizsgálatok szakmai tartalmát és gyakoriságát, illetve azt, hogy „csupán” hatáskört adott az eredetileg „az állami ellenőrzés legfőbb szervéül” identifikált intézményének, avagy a helyi önkormányzatok teljes körére vonatkozó, (évente) ismétlődő feladatot is, aminek az elvégzéséért az ÁSZ-t szakmai és politikai felelősség terhelné. Jó fél évvel a számvetőségek törvény elfogadását követően, az önkormányzati törvény meghozatalakor az első szabadon választott parlament kimondta azt a mindmáig érvényes szabályt, ami szerint „a helyi önkormányzatok gazdálkodását az Állami Számvetőségek ellenőrzi”. Deklarálta ezt anélkül, hogy tisztázta volna: mi értendő a gazdálkodás fogalma alatt? Mi volt a szándéka, célja az ellenőrzéssel? Lehetőséget nyújtott az ÁSZ-nak vagy (rendszeresen) elvégzendő kötelezettséget rótt rá?

Tény, hogy 1990-ben az ÁSZ-nak semmiféle „történelmi kapaszkodó”, semmiféle eljárás, speciális módszer nem kerülhetett a kezébe ahhoz, hogy a megszüntetett tanácsokhoz képest megduplázódott számú helyi önkormányzat pénzügyeinek ellenőrzésével megbirkózzék. Az egykori számvetőségi ellenőrzési gyakorlatot (vagyis a kormányzati ellenőrzés módszereit, eljárásait) még ha akarta volna, akkor sem

tudta volna átvenni. A jelenlegi időszakban viszont az államháztartás önkormányzati alrendszereiben olyan duális külső pénzügyi ellenőrzési rendszer működik, amely drága, ráadásul egyik eleme sincs végiggondolva. Sem a számvevőszéki ellenőrzés, sem a könyvvizsgálat funkciója nem egyértelmű. Az államháztartási törvény magánkönyvvizsgáló megbízására kötelezi a nagyobb települési önkormányzatokat, de hallgat a kisközségek (több mint 2000 település) pénzügyi beszámolójának ellenőrzéséről. Formállogikai szempontból a törvényhozó az utóbbi területen az ÁSZ-től várja e feladat megoldását. A hatályos államháztartási törvény azon megfogalmazásából ugyanis, ami szerint „*az államháztartás külső pénzügyi ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat az Állami Számvevőszék látja el*”, az is kiolvasható, hogy e senki földjére lépni a „pénzügyi ellenőrzés legfőbb szervének” lenne a kötelezettsége. Sőt! Ha meggondoljuk, hogy a nagyobb települések könyvvizsgálóját a törvény szerint az önkormányzat bízza meg, és ő is díjazza, akkor aligha beszélhetünk a könyvvizsgáló függetlenségéről. Magyarországon egyre növekszik a száma a feszült (vagy egyenesen kilátástalan) pénzügyi helyzetbe került településeknek. Több szakterületen is szükséges volna és halaszthatatlannak mondható a változtatás. Ami a magyar helyi önkormányzatok független pénzügyi ellenőrzését illeti

- el kell végezni (végeztetni) a (kis)települési önkormányzatok pénzügyi beszámolóinak (éves gyakoriságú) külső pénzügyi ellenőrzését (*financial audit*) is, amihez nélkülözhetetlen a Magyar Könyvvizsgálói Kamarával (MKVK) való érdemi együttműködés;³
- időszerű a helyi önkormányzatok gazdálkodásának komplex (átfogó) megítélésére szolgáló eljárások kifejlesztése és a számvevőszéki ellenőrzésben való – a településeket segítő szándékú – alkalmazása;
- a független külső ellenőrző szervnek kvan-

tifikált, egyszerűen áttekinthető, egymással összehasonlítható, „felhasználóbarát” minősítéseket, értékeléseket kellene készítenie, amiket célszerű lenne az interneten nyilvánosságra hozni.

JOGI SZABÁLYOZÁS ÉS GYAKORLAT AUSZTRIÁBAN

A szabályozás szövetségi (országos) szinten

Ausztria településszerkezete hasonlít a miénkhez. A települési közösségek (*Gemeinschaften*), a falvak és városok (*Gemeinden*) országon belüli viszonylag egyenletes földrajzi elhelyezkedésének hasonlósága mellett az is alátámasztja, és hasznossá teheti a hazai viszonyokkal való összevetést, hogy – Észak-Európához képest – nyugati szomszédunknál is sok település rendelkezik önkormányzati joggal.

A közpénzek független (külső) pénzügyi ellenőrzését (*Gebarungskontrolle*) a többszintű szabályozás jellemzi. Az első (szövetségi) szinten a néhány év múlva 250 éves osztrák számvevőszék (*Österreichischer Rechnungshof – ÖRH*) helyezkedik el. Hatásköre az alkotmány szerint 1929 óta – egyebek mellett – kiterjed a közigazgatás második szintjére, a tartományokra (*Länder*) és részben kiterjed a harmadik szintre is: a legalább 20 ezer fő lélekszámú településekre, valamint a települési szövetségekre (*Gemeindeverbände*), illetve ezek alapítványaira, pénzalapjaira, intézményeire.⁴ 23 város és a főváros, az összes települési önkormányzat 1 százaléka tartozik ebbe a körbe (*lásd 1. táblázat*). Az illetékes polgármesterek minden év március végéig felülvizsgálatra átadják városuk zárszámadását a számvevőszéknek, egyidejűleg – tájékoztatásul – a tartományi kormánynak is. Az ÖRH a vizsgálati eredményt közli a polgármesterrel, aki – állásfoglalását követően – az általa tett intézkedésekről a számvevőszéket há-

rom hónapon belül értesíti. Az ÖRH az illetékes tartományi kormányt és a szövetségi kormányt is tájékoztatja a polgármesterek nyilatkozatairól, a pénzügyi évet követő év végéig pedig hivatalos közleményben (*Bericht*) informálja az ellenőrzött város tanácsát (*Gemeinderat*), egyidejűleg a tartományi és a szövetségi kormányt is. Ezt követően a közleményét (jelentését) nyilvánosságra hozza. Az ÖRH ellenőrzi azokat a vállalkozásokat is, amelyekben a 20 000 főnél nagyobb lélekszámú települések részaránya – a törzstőkét tekintve – meghaladja az 50 százalékot, illetve azokat a cégeket, amelyeket ezek az önkormányzatok maguk üzemeltetnek, vagy üzemeltetésükben részt vesznek. A számvevőszék a 20 ezer főnél kevesebb lakost számláló községek pénzügyeit is vizsgálhatja, de csak a tartományi kormányok megalapozott kérésére. Ez a magyarázata annak, hogy a mintegy 300 fős létszámmal működő, öt szekcióra és 35 osztályra tagolt szövetségi számvevőszéki szervezeten belül csupán egy osztály (*Abteilung Gemeindeverwaltung, Gemeindeverbände*) foglalkozik helyi önkormányzati pénzügyi ellenőrzéssel. (Közös történelmi gyökereink ellenére az ÖRH és az ÁSZ jogosítványait, feladatértelmezését és szervezeti struktúráját tekintve tehát alapvető különbségek állapíthatók meg.)⁵

A közpénzek alkotmányban is deklarált ellenőrzési típusai több száz éves történelmi folyamat eredményeként fejlődtek ki. Kezdetben a vizsgálatok csak arra a kérdésre keresték a választ, hogy „stimmeln-e” az elszámolások, a kimutatások. Ma az ellenőrzés szakmai tartalmát a számszerű helyesség (*ziffermäßige Richtigkeit*) mellett a hatályos előírásoknak való megfelelés (*Ordnungsmäßigkeit*), továbbá a takarékoság (*Sparsamkeit*), a gazdaságosság (*Wirtschaftlichkeit*) és a célszerűség (*Zweckmäßigkeit*) vizsgálata adja. Miután az osztrák alkotmány meglehetősen részletesen szabályozza a számvevőszékre vonatkozó kérdéseket, az ÖRH-ra vonatkozó törvény lényegében csak megismétli, illetve kiegészíti az

alaptörvénynek a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos deklarációit.⁶ A településekre vonatkozóan az *osztrák kormánynak szövetségi szinten nincsenek pénzügyi ellenőrzési feladatai*. Ez ügyben – az ÖRH mellett – a tartományi kormányok az illetékesek.

1. táblázat

A TELEPÜLÉSEK SZÁMÁNAK MEGOSZLÁSA NAGYSÁGCSOPORTOK SZERINT

(2005. január 1-jei állapot szerint)

Lakosok száma	Települések száma
– 500	173
501 – 1000	426
1001 – 2500	1 131
2501 – 5000	412
5001 – 10 000	144
10 001 – 20 000	49
20 001 – 50 000	15
50 001 – 500 000	8
Főváros	1
Ausztria	2 359

Forrás: Schmid, J.: Die Stellung der österreichischer Gemeinden in einer reformierten Bundesverfassung

Doktori értekezés az alkotmányjog köréből. Rechtswissenschaftliche Universität Wien, 2006 január, 12. oldal

A szabályozás tartományi szinten

Ausztria szövetségi állam; kilenc önálló tartományból (*Bundesland*) áll. Egy kivétellel minden tartománynak (és a fővárosnak is) saját alkotmánya van. A tartományok többsége a 80-as és a 90-es években újrafogalmazta alaptörvényét, hogy az alapvető emberi jogoknak a legmagasabb szintű deklarálásával megfeleljen a kor követelményeinek. Az alkotmányok megemlíti a települések pénzügyi ellenőrzését is, ami azonban – a pénzügyi beszámolókat illetően – a számvevőszékeknek nem feladata.

A szövetségi alaptörvény a tartományt hatalmazza fel arra, hogy helyi önkormányzatai pénzügyeinek kezelését a takarékoság, a gazdaságosság és a célszerűség szempontjából ellenőrizze (*überprüft*). A tartományoknak kü-

lönféle pénzügyi ellenőrzési intézményei (*Landeskontrollenrichtungen*) vannak. Ezek szervezeti elhelyezkedését, a tartományi közigazgatástól való függetlenségét a tartományi parlamentek különbözőképpen szabályozzák.

Egy, az EUORAI számára készített ismertető⁷ a tartományi ellenőrző szerveket két nagy csoportba sorolja.

- *Az első csoportba a központi vagy a tartományi közigazgatás szervei tartoznak. Vorarlberg tartományban például, ahol 96 település található, 93 községben 20 000 fő alatt van a lakosság száma. Ebben a körben a rendszeres pénzügyi ellenőrzést (regelmäßige Überprüfung) a tartományi kormány hivatala, három városra vonatkozóan pedig az ÖRH végzi. A hivatal illetékes osztálya (Abteilung Gebarungskontrolle) évente felülvizsgálja az összes község és települési szövetség pénzügyi beszámolóit (Rechnungsabschlüsse), amelyekre vonatkozólag – mint felügyeleti hatóság – jóváhagyó határozatok kiadására jogosult. A hivatal e tevékenységét – mint tőle független külső ellenőr – a tartományi számvevőszék (Landesrechnungshof – LRH) ellenőrzi. (2006 tavaszán az LRH például részletes jelentésben számolt be a tartományi parlamentnek és kormánynak a hivatal 2001 és 2005 közötti vizsgálatainak értékeléséről. Ebben az időszakban az ellenőrzött kormányhivatal 89 községet vizsgált. Tevékenységéről a számvevőszék mennyiségi szempontból többek között azt állapította meg, hogy egy-egy község ellenőrzésére ötévente került sor, a vizsgálatok tartalmáról pedig azt, hogy a pénzügyi ellenőrzés klasszikus típusainak, a törvényességi és szabályszerűségi aspektusnak – Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit – a dominanciája volt a jellemző.)⁸*

A szövetségi fővárosnak (amely nemcsak helyi önkormányzat, hanem tartomány is) nem számvevőszéke van, hanem egy 1920-ban létesített ellenőrző hivatala (Kontrollamt). Ez igazgatói irányítással, a jelenlegi időszakban négy osztályra tagolódva végzi a főváros háztartásának, to-

vábbá mindazon gazdasági vállalkozásainak az ellenőrzését, amelyekben a város a többségi tulajdonos. Ezen kívül vizsgálja a helyi közigazgatási szervek, a város tulajdonában levő jogi személyiségű alapítványok, pénzalapok közpénzkezelését. Az ellenőrzés típusai itt is a számszerű helyesség, a szabályszerűség, továbbá a takarékoság, a gazdaságosság és a célszerűség.⁹ Nincs tehát különbség a számvevőszékek és a más jellegű ellenőrző intézmények vizsgálati típusai között. A közigazgatásba integrálódott ellenőrző hivatal a főpolgármester alárendeltségébe tartozó magisztrátuson belül működik. A fővárosi ellenőrzési bizottságnak (Kontrollausschuß) tartozik jelentéstételi kötelezettséggel. Kváziparlamentáris jelleggel kölcsönöz ennek a hivatalnak az az eljárás, ami szerint vezetőjét a polgármester javaslata alapján a városi tanács (Gemeinderat) helyezi pozíciójába (öt évre) és hívhatja onnan vissza.

- *A második csoportba a közvetlenül a tartományi parlamentnek (Landtag) alárendelt intézmények tartoznak. Ezek kétfélek: a parlament önálló szervezeti egységei (a számvevőszékek), illetve parlamenti ellenőrző bizottságok (Kontrollausschüsse), amelyekhez ellenőrző hivatalok tartoznak.*

Bécs kivételével minden tartományban működnek számvevőszékek. Ezek csak saját parlamentjüknek tartoznak felelősséggel, a tartományi kormányfő (*Landeshauptmann*) nem utasíthatja őket. Nem feladatuk a falvak és városok pénzügyi beszámolóinak évenkénti, rendszeres ellenőrzése. Ezt a feladatot a kormányapparátusokban található hivatalok, osztályok, referatúrák végzik. A számvevőszékek időnként ez utóbbiak tevékenységét ellenőrzik. Burgenlandban például a közpénzek külső ellenőrzése a negyedévenként ülésező, kilenc tagú parlamenti ellenőrző bizottság (*Landeskontrollausschuß*) hatáskörébe tartozik. A 2002-ben felállított számvevőszék feladatait a burgenlandi alkotmány részletesen szabályozza. A települési önkormányzatok pénzügyi ellenőrzése arra korlátozó-

dik, hogy a számvevőszék csak a tartományi kormány megbízására (*Auftrag*) készít *szakvéleményt* a községek (és azok szövetsége) közpénzkezeléséről.¹⁰ (Burgenland tartományban a számvevőszék e vizsgálati területén az összesen két ellenőrnek csupán az egyik részfeladata a települések ellenőrzése, pontosabban nem is az ellenőrzése, hanem csak a szakvéleményezés.)

Az egyes tartományok törvényi szabályozása különböző jogértelmezést enged meg, ami kihatással van az ellenőrző szervezeteknek a végrehajtott hatalmi ággal szembeni függetlenségi fokára. A több éve zajló alkotmányreform-vitákban¹¹ többek között az is kérdésként merül fel, hogy a helyi önkormányzatok elszámoltatásának határát hogyan lehet egyértelműen meghúzni a számvevőszéki ellenőrzés (*Gebarungskontrolle nach Art des Rechnungshofes*) és a felügyeleti ellenőrzés (*Gebarungskontrolle im Rahmen der Gemeindeaufsicht*) között.¹²

A pénzügyi ellenőrző szervek tevékenységéről éves jelentést (*Tätigkeitsbericht*) készítenek, amit a tartományi parlament és kormány kap meg. A hivatalból végzett vizsgálatokról egyedi jelentések (*Einzelberichte*) készülnek, amelyeknek ugyanezek a hatóságok a címzettjei. A speciális jelentéseket a parlamenten kívül azok kapják, akiktől a megkeresés vagy a felkérés érkezett. A községekre és városokra vonatkozó, megbízásra végzett vizsgálatokról készített jelentéseket kizárólag a tartományi kormány, illetve az érintett polgármester kapja meg, hogy azokat a községi (városi) tanács elé terjessze. Megtett intézkedéseiről a polgármesternek három hónapon belül értesítenie kell a felügyeleti szerveit.

A különféle ellenőrző szervek tapasztalatcsere céljából évente találkoznak. Tevékenységüket összehangolják az ÖRH vizsgálataival. Elhangoznak olyan vélemények, amelyek szerint a tartományi kormányok részéről kért számvevőszéki ellenőrzés hátrányos helyzetbe hozhatja az ellenőrzött községet, mivel rosszabb színben tünteti fel annál, amit megérdemelne. (Felső-Ausztriában például, ahol 445 helyi önkormányzat található, a számvevőszék évente átlagosan 60 vizsgálatot végez megkeresésre.) Artikulálódhatnak a helyi, illetve a tartományi érdekek a szövetségi szintű érdekekkel szemben, amelyeket – érthető módon – az ÖRH igyekszik közvetíteni. (Feltűnő az a vehemencia, amivel az osztrák számvevőszéki elnök a kisvárosok, községek és falvak független pénzügyi ellenőrzésének hatáskörét a megalkotási stádiumban levő új osztrák alkotmányban a szövetségi számvevőszék hatáskörébe javasolja vonni. Ez a megoldás ugyanis lényeges többletfeladatot jelentene az ÖRH számára.)

z és hátrányos helyzetbe hozhatja az ellenőrzött községet, mivel rosszabb színben tünteti fel annál, amit megérdemelne. (Felső-Ausztriában például, ahol 445 helyi önkormányzat található, a számvevőszék évente átlagosan 60 vizsgálatot végez megkeresésre.) Artikulálódhatnak a helyi, illetve a tartományi érdekek a szövetségi szintű érdekekkel szemben, amelyeket – érthető módon – az ÖRH igyekszik közvetíteni. (Feltűnő az a vehemencia, amivel az osztrák számvevőszéki elnök a kisvárosok, községek és falvak független pénzügyi ellenőrzésének hatáskörét a megalkotási stádiumban levő új osztrák alkotmányban a szövetségi számvevőszék hatáskörébe javasolja vonni. Ez a megoldás ugyanis lényeges többletfeladatot jelentene az ÖRH számára.)

A számvevőszékek feladata magában foglalja a tartományi közpénzkezelés (*Landesgebarung*) ellenőrzésének klasszikus típusait, tehát a számszerűsítésre (*rechnerische Richtigkeit*) és a szabályszerűsítésre orientáltak. Egyidejűleg azonban jelen vannak a „modern” vizsgálati típusok is (a gazdaságosság, a takarékoság és a célszerűség szempontjai). A takarékoság elve azt jelenti, hogy egy adott eredmény eléréséhez a lehető legcsekélyebb mértékű közpénzfelhasználásra kerüljön sor, de ez csak akkor kívánatos, ha a kisebb kiadás nem megy a minőség rovására (*Minimalprinzip*). A gazdaságosság elve (*Wirtschaftlichkeitsprinzip*) a felhasznált erőforrások és az elért eredmény (*Erfolg*) viszonyára utal: sikeres volt-e egyáltalán a közpénzfelhasználás? Adott ráfordítással tehát a lehető legnagyobb eredmény elérésére kell törekedni (*Maximalprinzip*). A gazdaságosság elve a takarékoságot is magában foglalja. Méréséhez belső és külső összehasonlító számításokat, költség-haszon elemzéseket (*Kosten-Nutzen-Analysen*) végeznek, különösen a beruházásokra vonatkozóan. A célszerűség vizsgálati szempontja azt fejezi ki, hogy a kitűzött célt elérték-e, és az ahhoz szükséges erőforrások (pénz, idő) felhasználásakor kellő megfontoltsággal a ked-

vező utat választottak-e, továbbá, hogy minden feladatot megoldottak-e, amit megoldhattak, meg kellett vagy szabad volt megoldaniuk. A hatályos jogszabályok a külső pénzügyi ellenőrzés gyakoriságát nem írják elő.

A számvevőszékek jogosultak a tartományi közigazgatáshoz tartozó alapítványok, pénzalapok, intézetek ellenőrzésére, továbbá olyan vállalkozások, intézmények vizsgálatára (*Überprüfung*), amelyekben a tartomány pénzügyileg érintett, vagy amelyeket egyedül, esetleg másokkal együtt üzemeltet. Ezen túl vizsgálatnak vethetők alá mindazok a természetes és jogi személyek, akik (amelyek) tartományi vagyont kezelnek, illetve akikre (amelyekre) vonatkozólag a tartomány kezességet vállalt. Kiterjed továbbá a vizsgálati hatókör a tartományi követeléseket kezelő közjogi testületekre (*Gebarung öffentlicher Körperschaften*), illetve a tartományi illetőségű követelésekre és szubvenciókra, végül – a tartományi kormány vagy kormányfő intézkedésére – a községek és a községi társulások (*Gemeinden und Gemeindeverbänden*) pénzügyeire is. Az önkormányzati zárszámadás-készítés és pénzügyi ellenőrzés jogi szabályozásának kérdéseit az úgynevezett „községjog” tartalmazza.¹³

A vizsgálatokat tehát annak megállapítása céljából végzik, hogy a közpénzek kezelése megfelel-e az előírásoknak, számszakilag korrekt-e (*zahlenmäßig korrekt*), takarékos, gazdaságos és célszerű-e. A számvevőszékek nem csak a hiányosságok kiküszöbölésére tehetnek javaslatokat; rámutathatnak a feladatok csökkentésének vagy elhagyásának, új bevételek teremtésének vagy a meglévő bevételek növelésének lehetőségeire is. Egy folyamatban levő vizsgálat kiterjedhet a közpénzkezelés egészére vagy annak valamely részterületére; megbízható képet adhat a közpénzkezelésről, szűrőpróbaszerűen (*stichprobenweise*) is végezhető. Speciális vizsgálatok (*Sonderprüfungen*) végzésekor a megbízás, illetve megkeresés szempontjai a mérvadók.

Az úgynevezett állandó (rendszeres), hivatalból végzett vizsgálatokat (*laufende Prüfungen*) megkülönböztetik a speciális vizsgálatoktól. A előbbiekre vonatkozóan arról, hogy azok teljes körűek legyenek-e vagy csak valamilyen részterületre korlátozódjanak, esetleg szűrőpróbaszerűen végezzék-e, a számvevőszék (ellenőrző hivatal) vezetője, illetve a pénzügyi ellenőrző bizottság vezetője (*Obmann*) dönt. Néhány tartományban erre vonatkozólag éves programot is készítenek, amiről a tartományi parlamentet tájékoztatják. A speciális vizsgálatok esetében a megkeresés vagy felkérés határozza meg az ellenőrzés jellegét.

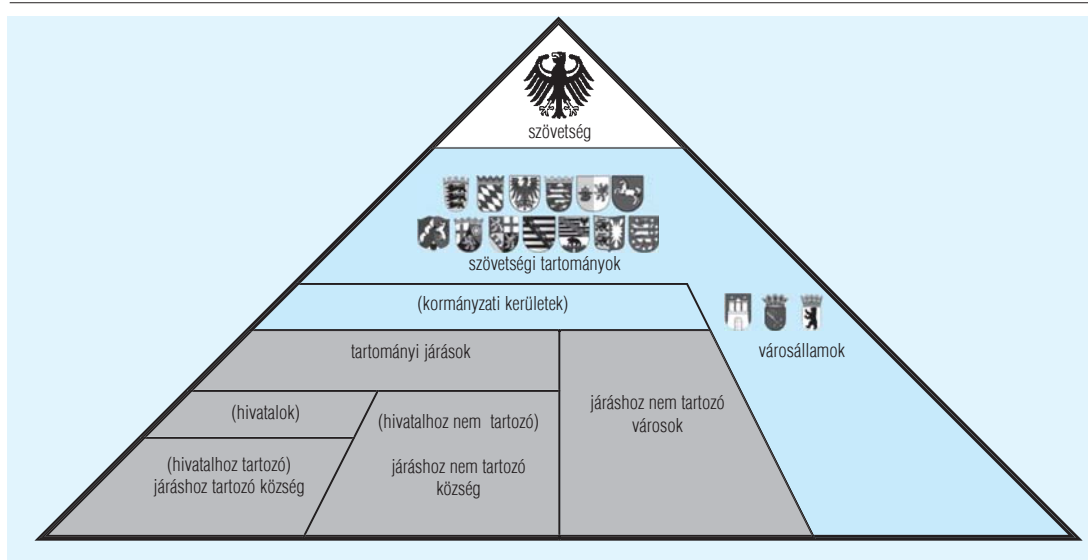
Salzburg tartomány számvevőszéki törvénye szerint „megrendelések” (Kontrollaufträge) születhetnek speciális vizsgálatokra parlamenti határozat nyomán, a képviselők legalább egyharmadának kívánságára vagy a parlament pénzügyi ellenőrzési bizottságának kérésére. Megkeresések (Kontrollersuchen) érkezhetnek a tartományfőnök és a tartományi kormány részéről.

A stájer számvevőszéki törvény szerint azoknál a beruházásoknál, amelyeknél a kivitelezés összes költsége 2 ezrelékkal meghaladja az érvényes előirányzatot, a tartományi kormány megkeresésére vizsgálatot írnak elő. Minden projektről, amelyet megvizsgál, a számvevőszék szakvéleményt mond a tartományi kormánynak. A vizsgálat szempontjai a költség-előirányzatok betartása, a határidők betartása, a projektnek a tervezett formában való megvalósítása és a felszerelésekre vonatkozó előírások (szabványok) betartása.

JOGI SZABÁLYOZÁS ÉS GYAKORLAT NÉMETORSZÁGBAN

Európa legnépesebb (és a legtöbb GDP-t előállító) országának helyi önkormányzati ellenőrzése a közigazgatás történelmileg kialakult struktúrájának függvénye. Az 1. ábrán látható felső szinthez (*Bund*) tartozó szövetségi számvevőszék

KÖZIGAZGATÁS SZINTJEI NÉMETORSZÁGBAN



Forrás: Wikipedia

(*Bundesrechnungshof* – BRH) a települések pénzügyi ellenőrzésével egyáltalán nem foglalkozik.¹⁴ A második szintet tizenhárom tartomány (*Flächenland*) alkotja, amely egyúttal területi (körzeti) önkormányzat (*Regierungsbezirk*) is, továbbá három városállam (*Stadtstaat*). A tartományok és az egykori Hansa-városok (Hamburg, Bréma, Berlin) az országot megtestesítő szövetségi államok (*Bundesländer*). A települések (*Gemeinden*) jelentik a közigazgatás harmadik szintjét. A városok pozíciója különböző attól függően, hogy egy részük (összesen 116 város) „megyei jogú” (*Kreisfreie Städte*), döntő többségük azonban a tartományi körzetbe „tagozódik be”. A kisebb települések fölött tartományi hivatalok gyakorolnak állami felügyeleti jogot, a nagyobbak „mentesek” a fölöttes hivatali felügyelettől (*Amtsfreie Gemeinden*).

Németország településszerkezete (lásd 2. táblázat) hasonlít a miénkéhez azzal az igen lényeges különbséggel, hogy a települések átlagos lélekszáma sokkal nagyobb, mint nálunk: átlagosan csaknem 7000 fő/település. A német

pénzügyi ellenőrzési terminológiában „helységi” vizsgálatot (*örtliche Prüfung*) és „helység fölötti” (külső) ellenőrzést (*überörtliche Prüfung*) különböztetnek meg. Az előbbit a városi számvevőszégi hivatalok végzik.

Szabályozás a tartományok szintjén

A tartományi jogszabályok meghatározzák a település fogalmát (a község és a város az állam alapja és tagja; a polgárok területi önkormányzatával szolgálja lakóinak jólétét; teljesíti a tartomány és a szövetség által kijelölt feladatokat; megfogalmazza a polgároknak a helyi közigazgatásban való részvételi jogát és kötelezettségét), jogállását, működési körét. Sok más kérdés mellett szabályozzák a városi kerületté (*Stadtkreise*) és a nagyvárossá (*Große Kreisstädte*) minősítés módját, továbbá a vagyoni- (Sondervermögen, Treuhandvermögen) és pénzkezelés, a könyvvizetés és az éves beszámoló legfontosabb szabályait. Előírásokat tartalmaznak a belső ellenőrzésről és a közzétételről.¹⁵

A TELEPÜLÉSEK SZÁMA ÉS LÉLEKSÁMA A TARTOMÁNYOKBAN

Tartomány	Település	ebből város	Átlagos lélekszám
Rheinland-Pfalz	2 306	123	1 758
Bayern	2 056	315	6 076
Schleswig-Holstein	1 119	64	2 533
Baden-Württemberg	1 108	311	9 692
Niedersachsen	1 022	164	7 811
Sachsen-Anhalt	1 016	121	2 403
Thüringen	968	127	2 388
Mecklenburg-Vorpommern	849	84	1 995
Sachsen	497	178	8 551
Hessen	426	189	14 261
Brandenburg	420	112	6 066
Nordrhein-Westfalen	396	268	45 527
Saarland	52	17	20 061
Bremen	2	2	331 990
Hamburg	1	1	11 754 182
Berlin	1	1	3 404 037
Deutschland	12 239	2 077	6 726

Forrás: Wikipedia

Németország csaknem mindegyik tartományának önkormányzati jogszabálya deklarálja a helységek pénzügyeinek egy speciális vizsgálatát (Kassenprüfung) a független külső ellenőrző szerv részéről. Ez első sorban számviteli (könyvviteli) és adózási ismereteket tételez fel. Ennek a – külső ellenőrzési funkciót betöltő – típusnak nincs közvetlen törvényi definíciója. A szabályszerűségi ellenőrzés (Ordnungsmäßigkeit) egyik altípusának tekinthető. A szabályszerűségi ellenőrzés – mint ismeretes – nemcsak a korrekt könyvvizetésre (buchhalterische Korrektheit) kíváncsi, hanem az általában vett jogszerűsége (ganz allgemeine Rechtmäßigkeit). Kiterjed arra, hogy a közigazgatás a feladatait szabályszerűen és korszerűen oldja-e meg, figyelemmel van-e az alapelvekre, a lényegi és a formális előírásokra is. Elsőbbséget élvez az a szempont, hogy a lényeges ügyeket kell helyesen intézni (materieller Richtigkeit).¹⁶ Lényeges az ügy, amennyiben pénzügyi kihatása volt vagy lehet. Az ügyvezetett Kassenprüfung ezen belül a könyvvizetés kor-

rekségét vizsgálja szűrőpróba-eljárással. A róla szóló jelentés alapul szolgál a vizsgált szervezet vezetőinek gazdálkodási felelőssége alóli felmentéshez. A könyvvizetés ellenőrzésekor többek között a következő kérdésekre keresik a választ: Megvannak-e a bevételi és a kiadási bizonylatok? Időrendi sorrendben rendszerezik-e azokat? Szabályszerűen vezetik-e a leltárjegyzéket? Megvannak-e a szerződések és határozatok a jogszerű bér- és jövedelemkifizetésekhez? Voltak-e szükségtelen kiadások (például késedelmi kamatok)? A kedvező ajánlatot választották-e a közbeszerzések során? stb.

Valamennyi tartománynak (a három városállamnak is) van számvevőszéke, de ezek csak egy részének, összesen hat számvevőszéknek közvetlen feladata a helyi önkormányzati pénzügyi beszámolók ellenőrzése. A számvevőszékek mind a szövetséggel, mind a BRH-val szemben autonómok. Tevékenységük egy része, a „helységek fölötti” független pénzügyi

ellenőrzés rendkívül változatos megoldási konstrukcióit egy tudományos kutatás öt csoportba sorolja.¹⁷

■ Az úgynevezett integrált *hatósági* megoldást (*integrierte Behördenlösung*) alkalmazó tartományok (Saar-vidék, Brandenburg, 2005-ig Alsó-Szászország) tartoznak az első csoportba. Itt a külső ellenőrzésre egy külön hivatal (*Gemeindeprüfungsamt, Kommunales Prüfungsamt*) az illetékes. Ez belügyminisztériumi (vagy a kerületi kormányzósági, vagy a tartományi tanácsi hivatali) szervezethez tartozik. Az általa végzett független ellenőrzést állami feladatnak, az állam jogi felügyeleti rendszere egyik elemének tekintik. Elsődleges célja ezzel összefüggésben a helyi önkormányzatok állami felügyeletének (*staatliche Kommunalaufsicht*) támogatása. Ezt a fajta külső ellenőrzést német szakértők olyan (hagyományos) törvényességi ellenőrzésnek (*Rechtmäßigkeitprüfung*) is nevezik, amely a települések háztartásának vitelére vonatkozó állami utasítások betartására koncentrál. Mindazonáltal a gazdaságossági vizsgálatokra való törekvés is megjelenik a hivatalok tevékenységében, mint például Brandenburg tartomány megyéire (*Landkreise*) és nagyvárosaira (*kreisfreie Städte*) vonatkozóan, még hozzá összehasonlítható mutatószámok segítségével.¹⁸

■ A második csoportba az *intézeti* megoldást (*Anstaltslösung*) alkalmazó tartományokat találjuk. Ezekben – átvéve az állami feladatot – egy önálló közjogi intézmény végzi a helyi önkormányzatok független pénzügyi ellenőrzését. Mint legfőbb felügyeleti hatóság, a belügyminisztérium gyakorolja felette a felügyeletet. Az intézet (*Gemeinde- oder Kommunalprüfungsanstalt*) finanszírozása a vizsgált települések hozzájárulásai és vizsgálati díjak szedése révén történik. A rendszeres vizsgálatokból eredően külön honorárium ellenében tanácsadásra is sor kerülhet. Ennek a megoldásnak a közép-pontjában szintén az állami felügyelet támogatása áll. Lehetőség nyílik általa a tartományon belüli összehasonlításra és az ellenőrök szak-

mai szakosodására. Az intézetet igazgatótanács vezeti, amelynek elnöke van. Az elnököt a belügyminiszter nevezi ki nyolc évre. A tagokat öt évre választják a települési szövetségek képviselői közül. A vizsgálatok a szabályszerűsége (*Ordnungsmäßigkeitprüfung*) korlátozódnak. Ennek magyarázata a települések alkotmányban rögzített önkormányzati joga,¹⁹ illetve az, hogy a helyi önkormányzatok pénzügyi ellenőrzése részfunkciója az állami felügyeletnek. (Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a német államháztartási törvény deklarálja a takarékoság és a gazdaságosság elvét.) Ebbe a csoportba sorolható Baden-Württemberg, Alsó-Szászország és Észak-Rajna-Westfália jogi szabályozása.

Baden-Württembergben például a városok kötelesek számvevő hivatalt (Rechnungsprüfungsamt) felállítani, amely közvetlenül a polgármester felügyelete alá tartozik. A külső ellenőrzés (externe Revision der Kommunen) végzésére a kisebb településeknél a felügyelő hatóság (Rechtsaufsichtsbehörde), a 4000 főnél nagyobb lélekszámú településeknél egy jogilag önálló állami ellenőrző intézet (Gemeindeprüfungsanstalt) az illetékes. (Ez utóbbi például 160 fős létszámmal 2006-ban 1503 pénzügyi beszámolót ellenőrzött. Ezen belül 598 városi és községi, 717 településigazgatási szövetségi, 133 alapítványi beszámolót. Ezen kívül 226 építkezés és 14 kórház elszámolásait ellenőrizte, továbbá 92 úgynevezett Kassenprüfung is készült. 250 esetben adott tanácsot szervezési, gazdaságossági, és speciális szakmai ügyekben.)²⁰ Mindkét ellenőrző szerv a belügyminisztérium felügyelete alá tartozik. Egyiknek sincs szankcionálási joga. A négyéves gyakoriságú vizsgálatok során a külső ellenőrző szervek a „helységi” vizsgálatnak az éves elszámolásokkal és a zárszámadással kapcsolatos eredményeit figyelembe veszik.

■ A harmadik csoportra a *testületi* megoldás jellemző. Ide csak egy tartomány, Bajorország tartozik, ahol ez a modell 1919 óta létezik. Eb-

ben a független pénzügyi ellenőrzés és az állami felügyelet határozottan elválik egymástól. Az előbbit egy szövetség (*Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband*) végzi, amely csak a törvénynek van alávetve, és a bajor belügyminisztérium felügyelete alatt áll. A szövetségnek, amit igazgató vezet, tartományi bizottsága és elnöksége van. A finanszírozás hozzájárulásokból és szakértői díjakból ered. (A szövetségi honlapon közzéteszik a vizsgálati óradíjakat.) A tartomány önkormányzati jogszabálya foglalkozik a külső pénzügyi ellenőrzéssel (*überörtliche Rechnungs- und Kassenprüfungen*).²¹ Ezt – mint ellenőrző hatóság – a szövetség csak a tag-önkormányzatoknál végzi. Ezeknél – a tagok kérésére gazdaságossági vizsgálatokra is sor kerülhet, és szakvéleményezés, tanácsadás is lehetséges. Azoknak a településeknek a könyvvezetését és a pénzügyi beszámolóját, amelyek nem tagjai a szövetségnek, a tartományi tanács állami hivatalai (*staatliche Rechnungsprüfungsstellen der Landratsämter*) vizsgálják.

A bajor önkormányzatok konszolidált pénzügyi beszámolót készítenek, a saját üzemek és kórházak pedig a vállalkozói számviteli elveket (kaufmännisches Rechnungswesen) alkalmaznak. A négyévente sorra kerülő külső ellenőrzés szakmai tartalma:

- az önkormányzati háztartás alapszabályának és a költségvetés betartásának vizsgálata;
- a be- és kifizetések, a jövedelmek és ráfordítások, a bevételek és kiadások, a konszolidált éves beszámoló, továbbá a vagyonszerződések vizsgálata szabályszerűségi, gazdaságossági és takarékosági szempontból;
- a kiadások (csekély személyi és dologi ráfordításokkal) eredményt hoztak-e?

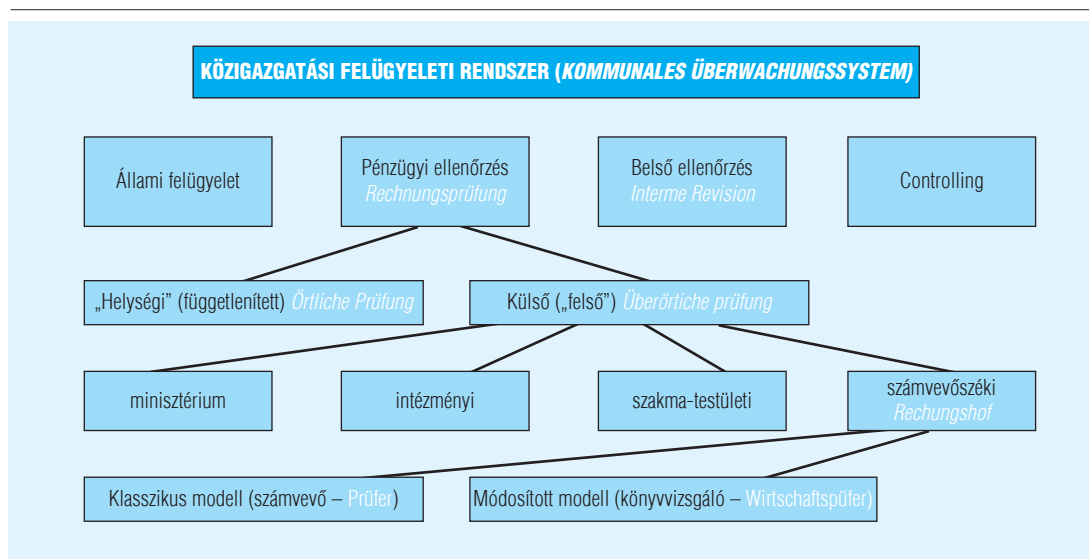
■ A negyedik csoportban azok a tartományok vannak, amelyek az úgynevezett *klasszikus számvevőszéki* megoldást (*klassische Rechnungshoflösung*) választották. Tevékenységük egyik része a települési önkormányzatok

és szövetségeik összháztartásának és gazdaságvezetésének ellenőrzése. A számvevőszék ezzel foglalkozó tagja a számvevőszéki kollégiumnak is tagja, ily módon befolyással van a tartományi háztartással kapcsolatos vizsgálati megállapításokra is. (Közismert, hogy a német szövetségi számvevőszék testületként működik, és az ellenőri megállapításokat úgynevezett kollegiális döntésekkel hozza meg.) A klasszikus modell szerint működő tartományi számvevőszékek részét képezik mind az állami, mind helyi önkormányzati felügyeleti rendszernek (*Überwachungssystem – lásd 2. ábra*). Feladatkörükbe alapvetően a szabályszerűségi (jogszerűségi) és a gazdaságossági típusú vizsgálatok végzése tartozik. Szászország, Mecklenburg-Előpomeránia, Rajna-Pfalz, Schleswig-Holstein és Sachsen-Anhalt tartományt találjuk ebben a csoportban.

■ Az ötödik csoportot alkotó tartományokban (Hessen, Thüringen) is a számvevőszék az illetékes külső ellenőr, de az előző csoporthoz képest itt *módosított számvevőszéki* megoldást választottak. Ennek a legjellemzőbb vonása az, hogy a törvény a számvevőszék elnökére ruházza a települések fölötti ellenőrzési jogot. A megállapításokról szóló döntések e modellben tehát nem kollegiális formában születnek. Azokat a számvevőszék elnöke hozza. Belátása szerint bízhatja saját munkatársaira a vizsgálatok elvégzését vagy könyvvizsgálókat, könyvvizsgáló cégeket, esetleg más alkalmas „harmadikat” bíz meg az ellenőrzéssel. Nem állami alkalmazottak (*Prüfungsbeamte*) ellenőriznek tehát, ezért ezt a megoldást deregulációnak, államtalanításnak vagy outsourcingnak is nevezik, mivel maga a számvevőszék közvetlenül nem vizsgálja a helyi önkormányzatok éves beszámolóit.²² A törvény nem írja elő e feladat elvégzésének éves gyakoriságát. Az LRH meghatározott témakörökben összehasonlító jellegű vizsgálatokat végez.

Németországban nemcsak a szövetségi számvevőszék nem illetékes a helyi önkor-

A NÉMET KÖZSÉGEK ÉS VÁROSOK FELÜGYELETI RENDSZERE

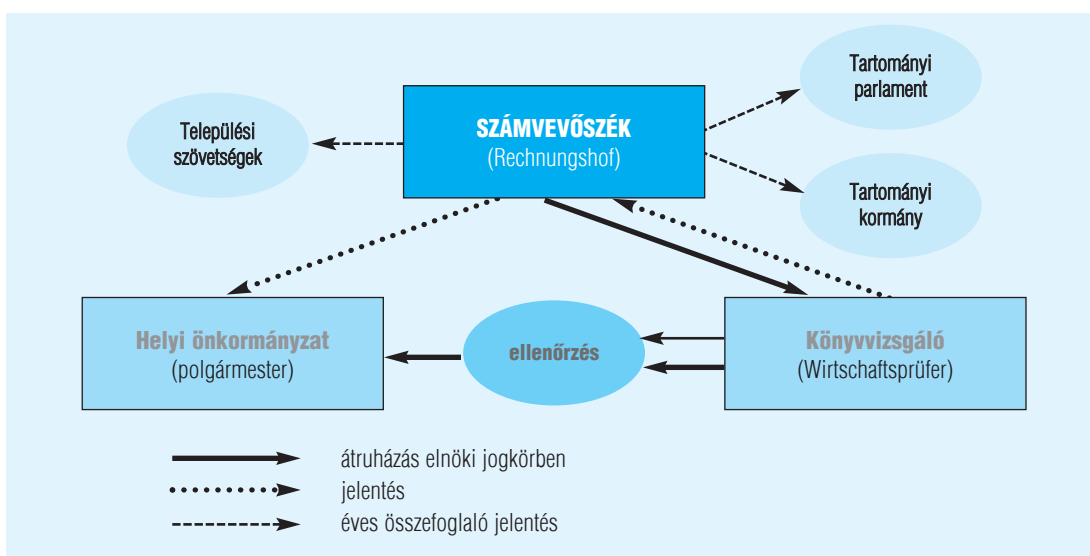


mányzatok ellenőrzésére, de a tartományi számvevőszékeknek is csak egy része vizsgálja a települések pénzügyi beszámolóit. Nincs azonban ellenőrzési vákuum a jogi szabályozásban. Jóllehet nem éves, hanem 4–5 éves gyakorisággal, de minden település fölött működik a független pénzügyi ellenőrzés. Ahol ez nem számvevőszéki feladat, ott – Bajorország kivételével – ez belügyminisztériumi hatáskörében történik. Hat tartományban a számvevőszék közvetlenül ellenőrzi a könyvvezetést és a beszámolókészítést, kettőben ezt külső könyvvizsgálóra, könyvvizsgáló cégre testálással oldja meg. Ezt az teszi lehetővé, hogy a törvény nem a számvevőszéket, hanem annak elnökét hatalmazza fel a vizsgálatok végzésével. Egyik példája ennek Hessen tartomány, amelynek számvevőszéke a könyvvizsgálói típusú vizsgálatokat „kiszervezte”, maga pedig összehasonlító vizsgálatokat végez. (Lásd 3. ábra) A számvevőszékek teljesítmény-ellenőrzéseket is végeznek, sőt ezeket jobban preferálják, mint a „klasszikus” szabályszerűségi vizsgálatokat. Néhány törvény kimondja, hogy a számvevőszék jogosult bizonyos elszámolásokat ellenőrizetlenül hagy-

ni. A hesseni számvevőszék ezek után egyes települési rétegeknél, szakmai céltársulásoknál, illetve a tartományi helyi közigazgatás egészére vonatkozóan sokoldalú struktúravizsgálatokat végez elsősorban a települések háztartás-stabilitásának összehasonlítása céljából. A vizsgálatok finanszírozása általában tartományi közpénzekből történik, amit az ellenőrzött szervezetektől szedett díjak, hozzájárulások egészítenek ki. Bárki végezze is a független külső ellenőrzést, szankcionáló hatásköre nincs. A jelentéseket megkapják az illetékes állami (tartományi) hatóságok is.

A számvevőszékek vizsgálati jelentései általában egy év megállapításait foglalják össze (Jahresbericht), de vannak kétévente készülő jelentések is.²³ Ezek részletesek; terjedelmük 2–300 oldal. Mindenütt mintavételes eljárással vizsgálnak (stichprobenweise Prüfung). A német jogfelfogás (akárcsak az osztrák) abból indul ki, hogy a helyi önkormányzatok működésük során nem sértik meg a törvényeket és az előírásokat, hanem maradéktalanul teljesítik a jogszabályokban előírt feladataikat. Az audit kifejezés egyébként nem használatos.

A MÓDOSÍTOTT SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉS MODELLJE (A HESSENI MODELL)



JOGI ÉS A SZAKMAI SZABÁLYOZÁS ANGLIÁBAN

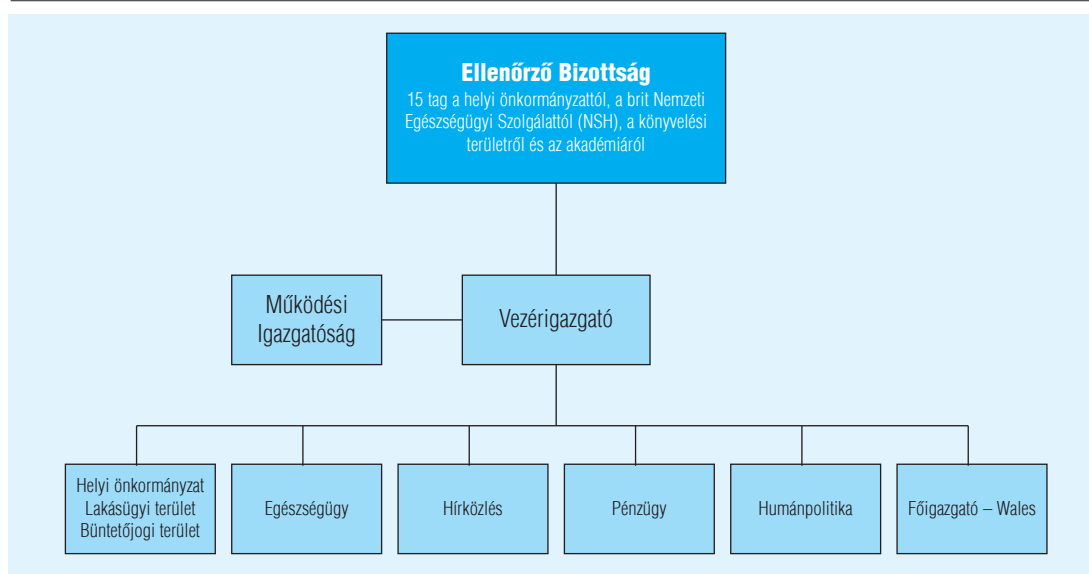
Az ellenőrzés intézményi keretei

A szigetországban a helyi önkormányzatok, helyhatóságok külső pénzügyi ellenőrzésére egy kormánybizottság (*Audit Commission for Local Authorities in England and Wales – AC*) hivatott, amely 1983 óta működik. 1990-ben az AC hatáskörét kiterjesztették a nemzeti egészségügyi szolgáltatóra (*National Health Service*), 2000-ben pedig kibővítették az úgynevezett „legjobbérték-felügyelettel” (*best value inspections*) is, ami egyes önkormányzati szolgáltatásokra és funkciókra vonatkozik. 2003-ban a lakásgazdálkodás (lakástársaságok) felügyelete (*inspecting housing associations*) is az AC feladat- és hatáskörébe került. A helyi önkormányzatok (és minden más regionális szerv) auditorát (számvevőjét) a AC jelöli ki, miután konzultált a vizsgálandó szervezettel. (Kivételet képeznek ez alól az egészségügyi hatóságok.) A vizsgálatot végzők lehetnek a műveleti igazgatóság (*Operations Directorate*) – az AC meghosszabbított karja – vagy valamely magán-

könyvvizsgáló cég alkalmazottai. Az ellenőrzött szervezeteknek nincs önálló auditorválasztási lehetőségük.

Az AC viszonylag csekély mértékű központi kormányzati támogatásban részesül. Bevételeinek döntő része vizsgálati díjakból, illetve a helyi önkormányzatoknál, valamint az egészségügyi szolgáltatóknál végzett inspektori munkáért (inspection work) járó ellenszolgáltatásból származik. A díjakat a bizottság állapítja meg. A műveleti igazgatóság és a megbízott magánkönyvvizsgáló cégek egyaránt azonos díjakat számítanak fel, miután az ellenőrzés során ugyanazt a szerepet (a beszámoló auditálása) töltik be. A 15 tagból álló testület tagjait a miniszterelnök-helyettes hivatala nevezi ki. A tagok széles körből kerülnek ki. (Lásd 4. ábra) Feladatkörükbe a helyi önkormányzatok pénzügyi beszámolóinak, továbbá az egészségügyi és egyéb szolgáltatások (szállodaszolgáltatás, tűzoltóság, polgári védelem stb.), összesen 11 000 közintézmény (audited and inspected bodies) ellenőrzése tartozik. Az AC 2300 fős állományával több mint 250 önkormányzat²⁴ pénzügyi beszámolóját auditálja, emellett teljesítményvizsgálatokat is végez, főként az egészségügyi szolgáltatásokra vonat-

AZ AUDIT COMMISSION FELADATSTRUKTÚRÁJA ÉS SZERVEZETE



Forrás: Public Sector Audit Institutions in Europe (EURORAI, 2004) p. 112 Regional

kozóan. (Minden önkormányzati jelentése hozzáférhető az interneten.) Mint külső ellenőrző szerv (independent watchdog) nem a parlament, hanem a kormány nevében vizsgál.

a célja, hogy a lakosság minél teljesebb áttekintést nyerjen arról, hogy a saját önkormányzata Anglia (és Wales) más településeiből képest miként teljesíti feladatait. A jelentések egyesítik magukban az auditori és a felügyeleti jellegű megállapításokat. Csatlakozik hozzájuk a helyi vezetés településirányításra vonatkozó képességének megítélése.

A gazdálkodás és körülményeinek átfogó megítélése (Comprehensive Performance Assessment – CPA)

A hatályos angol törvények nemcsak a települések, hanem minden helyhatóság (például a nemzeti parkok felügyelete vagy a tűz- és katasztrófavédelmi szervek) számára előírták, hogy tegyenek intézkedéseket a legmagasabb értékű (Best Value) szolgáltatások nyújtására. Az Audit Commission egyidejűleg általános felhatalmazást kapott arra, hogy ellenőrizze (inspect) ez irányú tevékenységüket. Az első időszakban (2000–2001) élesen megkülönböztette egymástól a pénzügyi beszámolók ellenőrzését a felügyeleti jellegű vizsgálatoktól, később a két ellenőrzési típust egyesítette (combined audit and inspection work). Ezzel az volt

2002 decemberében az AC 150 települési önkormányzat összehasonlító jelentését tette közzé, 2003-ban és 2004-ben pedig 238 kerületi önkormányzatét. 2005-ben kifejlesztette és bevezette a hatáskörébe tartozó 46 tűzoltó- és katasztrófavédelmi hatóság átfogó ellenőrzését. A helyi önkormányzati szervek (local government bodies) köre lényegesen nagyobb, mint a települési önkormányzatoké. Az AC glosszárúma idesorolja mindazokat a szervezeteket, ahová a hatályos törvény alapján auditorokat küld. A községi és városi tanácsokon kívül különböző hatóságok is ebbe a körbe tartoznak (rendőrkapitányságok, tűzoltóságok, nemzetipark-felügyeletek stb.).

A CPA *három vizsgálati területre* kifejlesztett, háromféle „testre szabott” vizsgálati eljárást is magában foglal:

- elsőként (2002 óta) az *egyszintű és a megyei önkormányzati tanácsokra (single tier and county councils)* vonatkozó, majd
- a *kerületi (körzeti) önkormányzati tanácsokra (district councils)* és végül
- a *tűzoltó- és életvédelmi hatóságokra* vonatkozó módszereket.

A fő célja az, hogy segítse a helyhatóságokat (*local authorities*) a *lakossági szolgáltatások* színvonalának javításában. Az ellenőrzési rendszer szakmai tartalmát az adja, hogy *méri és megítéli az önkormányzatok teljesítményét*, és kiterjed tevékenységüknek mind a szervezésére, mind a teljes választékára. A rendszer keretét *egy négyirányú megközelítés és értékelés* húzza meg:

- 1 az (irányító) testület megítélése (*Corporate assessment*);
- 2 az erőforrások használatának megítélése (*Use of resources*);
- 3 a szolgáltatások megítélése (*Service assessment*);
- 4 a haladási irány megítélése (*Direction of travel*).

A CPA kiterjed a gazdálkodás egész rendszerének áttekintésére, értékelésére. Olyan – többdimenziós – *vizsgálati, „rendszerellenőrző” modell*, amely a reál-, a pénzügyi és az irányítási (vezetési) folyamatokat egyidejűleg, együttesen értékeli. Rendeltetése, hogy segítse javítani a helyi önkormányzatok gazdálkodásának színvonalát és tegye *összehasonlíthatóvá* gazdálkodásukat. A különféle szervezetre vonatkozó négyirányú megközelítés különböző eljárásokat igényel. Ezek során az AC (az 5. ábra szerint) minden önkormányzatnál háromévente

- minősíti a *szolgáltatások színvonalát*: a gyermek- és ifjúságpolitikát, az idősekről való gondoskodást, az ingatlanokkal (lakásokkal) való gazdálkodást (ideértve az

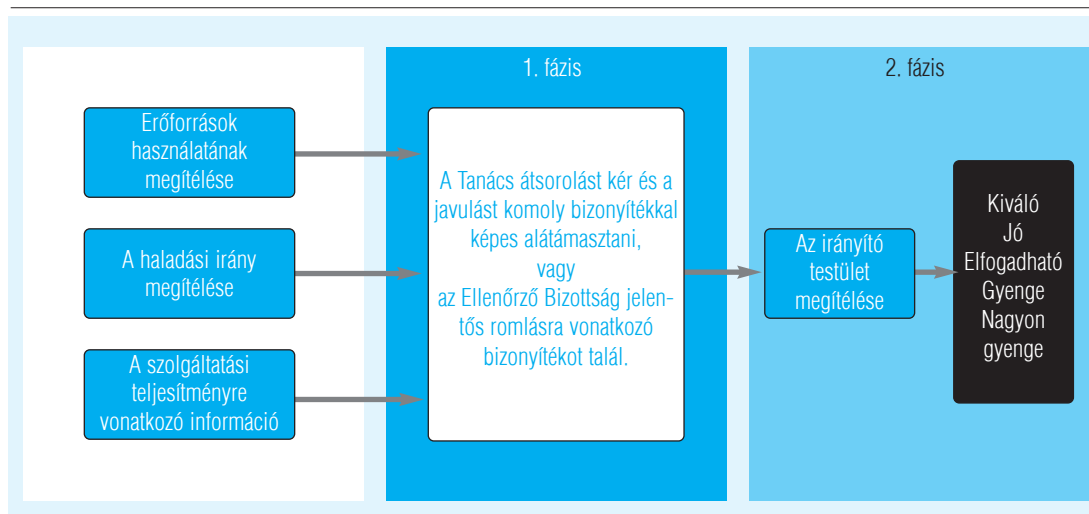
energia- és vízellátást, a hajléktalanság kezelését stb.), a környezet- és természetvédelmet (szemét- és hulladékszállítást stb.), a kulturális ellátást (a könyvtárak, múzeumok, sportolási lehetőségek, turisztikai szolgáltatások nyújtását), a tűz- és katasztrófavédelmet;

- értékeli az ezekhez rendelkezésre álló erőforrások felhasználását (a pénzügyi helyzetet és a pénzügyek vitelét, a pénzügyi beszámolót, a belső irányítási rendszer működését, a ráfordítások és a szolgáltatások színvonala közti viszonyt);
- megítéli választott *vezető testület tevékenységét* (törekvéseit, terveit, rangsorolási és döntési képességét, tanulási hajlandóságát, a kitűzött célok elérését stb.);
- „osztályozza” az *önkormányzat fejlődésének irányát és intenzitását*.

A CPA objektívítását az alapozza meg, hogy konkrét *teljesítménymutatókat* használ, és – a kiválótól az elégtelenig – kvantifikálja a *teljesítményeket*. A különféle osztályzatok adásához részletesen kidolgozott kritériumokat alkalmaz. Az eredményeket, az outputokat önkormányzatonként táblázatokba foglalják és összesített tablókön is *közlésteszik*. Bármely – adott kategóriába tartozó – önkormányzat „leosztályozott” teljesítménye (a fentebbi négy irányú megközelítésnek megfelelően és összesítve is) *összehasonlítható bármely más önkormányzat osztályzatával*. Az ellenőrzött önkormányzatokról szóló részletes értékelések is hozzáférhetők az interneten.

A jelentések többfélék. Ezek felhasználói, olvasói az ellenőrzött önkormányzatokon kívül a legérdekeltőbb külső felek (állami szervek, érdek-képviseleti szervezetek, hitelezők, média stb.). Megtalálhatók az AC honlapján, amely természetesen nemcsak a jelentéseket közli, hanem más fontos szakmai információkat (irányelvek, mutatószámrendszerek, jogszabályi háttér stb.) is.

CPA-ELJÁRÁS A KERÜLETI (KÖRZETI) ÖNKORMÁNYZATOK MEGÍTÉLÉSÉHEZ



A helyi önkormányzati független pénzügyi ellenőrzéshez az AC eljárási irányelveket dolgozott ki, és ezeket időszakonként megújítva teszi közzé.²⁵ Ebben határozza meg a vizsgálatok (*local audit work*) küldetését, természetét, szintjét és hatókörét, „lefedve” ezáltal a szervezet egész tevékenységét. Az AC küldetése – önnön meghatározása alapján – hogy a helyi közszolgáltatások fejlesztésének hajtóereje legyen. Felfogása szerint a külső pénzügyi ellenőrzés a közpénzekkel való elszámoltatás folyamatának meghatározó része, de nem az elszámoltatás maga. Ez utóbbi nem a pénzügyi ellenőrző szerv, hanem kormányzat hatásköre és feladata. Az AC gyakorlata jelentős hozzájárulás a közösségi forrásokkal való jó sáfárkodáshoz és a közellátás hatékony testületi irányításához (*corporate governance*). A számvevők (*external auditors in the public sector*) először is független véleményt adnak a vizsgált szervezet pénzügyi beszámolójáról, de tevékenységük ennél több: kiterjed a helyi önkormányzatok különféle intézkedéseinek áttekintésére és a megállapítások jelentésbe foglalására. A három ismerv, ami szerint az AC a közszféra független pénzügyi ellenőrzését a magánszférától megkülönbözteti:

- a közszférában a külső ellenőrök (számvevők) kijelölése az ellenőrzött szervezettől *függetlenül* történik;
- a számvevők tevékenysége nemcsak a pénzügyi beszámoló auditálására terjed ki, hanem a szervezet irányításának és a vezetői intézkedéseknek a *gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi* aspektusaira is;
- a számvevők a munkájuk eredményéről készített jelentésüket *nyilvánossá* tehetik.²⁶

Említést érdemel, hogy az AC – egyéb illetékes felügyeleti szervekkel (*other local services inspectorates*) karöltve – kidolgozott egy másik értékelési rendszert is, amit a települési körzetek átfogó értékelésének (*Comprehensive Area Assessment – CAA*) nevez. Akárcsak a CPA-rendszernek, ennek is négy fő eleme van:

- 1 a helyi önkormányzatokat felügyelő szervekkel együtt végzett *közös kockázatminősítés*;
- 2 minden helyhatóság számára kvantifikált értékelés a *haladás (fejlődés) irányáról*;
- 3 minden közintézmény *erőforrás-használatának megítélése*;
- 4 az eredmények *publikálása* és a nemzeti teljesítménymutatók ismételt értékelése.

Eltérően a CPA-tól, a 2009-ben bevezetendő CAA nem az egyes intézményekre, nem az egyes helyi önkormányzatokra, hanem egy nagyobb körzet (*area*) egészének működésére, körülményeire, teljesítményére (*outcomes*) koncentrál. A CAA innovatív, útkereső eljárás a közös információszerzéshez, a hivatalos szervek együttműködéséhez. Annak megmutatásához, hogy a legkülönbözőbb helyi önkormányzati szervek, helyhatóságok a lakosságot milyen színvonalon szolgálják ki. Világos és pártatlan értékelést ad arról, hogy az élet minőségének javítása érdekében az adott övezetben a helyi szervek sikeresen működnek-e. Annak révén, hogy az általa nyújtott közérthető információk bárki számára közvetlenül elérhetők, hozzásegíti a választópolgárokat képviselőik elszámoltatásához és a döntéshozatali folyamatba való bekapcsolódáshoz.

A helyi önkormányzatok Angliára és Walesre érvényes modelljének végső soron három fő célja van:

- 1 az ellenőrzött szervezet intézkedéseinek pénzügyi megítélése, ami
 - a tranzakciók jogszerűségére (*legality*),
 - a pénzügyi helyzetre,
 - a belső pénzügyi szabályozás (*internal financial control*) rendszereire és a pénzügyi magatartás standardjaira, a korrupció megelőzésére, feltárására vonatkozik;
- 2 a szervezet pénzügyi beszámolójának auditálása;
- 3 a szervezet arra vonatkozó intézkedéseinek a megítélése, amelyek
 - az erőforrások gazdaságos, hatékony és eredményes használatával
 - és (a helyi önkormányzati testületeknél különösen) a speciális teljesítményinformációk kidolgozásával, publikálásával
 - valamint az állami követelményeknek (*compliance with statutory requirements*) való megfeleléssel kapcsolatosak.

Ez a modell az Audit Commission-nak az

ügynevezett integrált ellenőrzési koncepcióját (*integrated audit*) valósítja meg, amely szerint valamely probléma vizsgálatára irányuló munka egy másik vizsgálat számára nyújt információkat. Az ellenőrök tevékenységének középpontja e vonatkozásban a vizsgálattervezés kockázatalapú megközelítése (*risk-based approach to audit planning*). Ez a releváns kockázatra vonatkozó azon átfogó megítélésüket (*overall assessment*) tükrözi, amit a vizsgált szervezetre alkalmaznak. Az ellenőrök e megközelítés szerint nemcsak a megtakarításokra koncentrálnak, hanem arra is, hogyan lehet azokat a helyi önkormányzatoknak saját hasznukra fordítani. Tanácsokat adnak a vezetés színvonalának javítása és a hatékonyabb szolgáltatások biztosítása céljából, de politikai természetű döntésekben nem vesznek részt. Az AC egyik fő törekvése, hogy a helyi szervek legjobb gyakorlatát megismerje és ajánlja azt más helyi önkormányzatoknak.

Minden egészséges szervezet kíváncsi a saját teljesítményére, ezért azt rendszeresen méri, hogy megtudja: jól dolgozik-e (s ha igen, mennyire jól), illetve megismerje lehetőségeit, hogy javítani tudjon a helyzetén. Az AC ebből a megfontolásból kiindulva újította meg a helyi önkormányzatokra vonatkozó Nemzeti Mutatószámrendszert (*National Indicator Set*). Az illetékes minisztérium 2008 májusában 199 mutatószám együttesét tette közzé. Ezek (lásd 3. táblázat) azt a célt szolgálják, hogy a központi kormányzat szakszerű információkkal rendelkezzen a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos ügyek intézéséhez. Az AC vfm-vizsgálati tevékenysége ezzel kapcsolatosan azt jelenti, hogy összehasonlításokat végez a helyi önkormányzatok között és publikálja ezeknek az eredményeit. A helyi önkormányzatoktól „begyűjtött”, tevékenységükre jellemző teljesítménymutatók (*performance indicators*) a legnagyobb nyilvánosság (internet) számára is elérhetők. A kormány határozza meg a „legjobb értékű” teljesítménymutatókat (*Best Value General Indicators*)

és a szolgáltatáspecifikus mutatók listáját. Saját teljesítményük megítéléséhez ezeket az önkormányzatok mind a tervezéskor, mind a beszámolóik (*reviews*) készítésekor használják. A kormányzati mutatószámokat az AC saját teljesítménymutatóival (*Audit Com-mission Performance Indicators*) egészíti ki.

A helyi önkormányzatokra vonatkozó független pénzügyi ellenőrzési jelentések első számú címzettjei maguk az ellenőrzött szervek. Angliában és Wales-ben az Audit Commission és az auditorok jelentési kötelezettsége és felelőssége világosan elkülönül egymástól. Az AC éves jelentés készítésére kötelezett. Ezt megküldi a miniszterelnöki hivatalnak (*Secretary of State*), amely továbbítja azt a parlament mindkét házában. Az AC-t a törvény olyan tanulmányok készítésére is kötelezi (*the Commission must undertake studies*), amelyekben javaslatokat tesz a helyi önkormányzatok működési hatáskörének növelésére (*recommendations for improving value for money in local government*). Ezeket a széles nyilvánosság számára is elérhe-

tő tanulmányokat minden helyi önkormányzat megkapja, továbbá eljuttatják az érdekelt parlamenti képviselőknek is. Ha a jelentésekben olyan természetű javaslatok vannak, amelyek a központi kormányzat érdekeltségi körébe tartoznak, akkor az ilyen tanulmányokat a NAO főszámvevőjének is megküldik.

Az auditoroknak a törvény szerint különböző jelentéstételi kötelezettségük van:

- tanúsítvány (*certificate*) arról, hogy a pénzügyi beszámoló vizsgálata a törvényi előírásoknak megfelelően megtörtént;
- vélemény (*opinion*) a pénzügyi beszámolóról;
- jelentés (*statutory report*) meghatározott önkormányzatok számára terveik teljesítésének vizsgálatáról (*audit of the best value performance plan*);
- az éves vizsgálatról a helyi önkormányzat összes választott testületi tagjának szóló levél (*annual audit letter*) születhet, amely összefoglalja a vizsgálat során felmerült lényeges megállapításokat.

3. táblázat

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKRA VONATKOZÓ NÉHÁNY NEMZETI MUTATÓSZÁM

Sorszám	A mutató neve
5	a helyi övezettel való általános elégedettség
8	felnőttek sportolása, rekreációja
9	nyilvános könyvtárak használata
10	múzeum- és galérialátogatások
13	bevándoroltak angolnyelvtudása
15	komoly erőszakos bűncselekmények
24	a rendőrség és a helyhatóság antiszociális magatartás elleni fellépésével való elégedettség
28	fegyveres bűncselekmények
39	alkoholfüggők kórházi elhelyezése
47	közúti balesetben meghaltak, súlyosan sérültek
52	iskolai étkezés (ebéd)
54	szolgáltatások fogyatékos gyermekeknek
57	gyermekrésztétel a minőségi és tömegsportban
117	16–18 éves korúak, akik nem dolgoznak, oktatásban, továbbképzésben nem vesznek részt
123	dohányzási tilalom
129	végző gondozás azok számára, akik otthon szeretnének meghalni
151	a foglalkoztatottak aránya a munkaképes korúak körében stb.

ZÁRÓ GONDOLATOK

A teljesség igénye nélkül levonhatunk néhány olyan következtetést, amelyek a magyar helyi önkormányzatok pénzügyi ellenőrzése szempontjából különösen időszerűek.

▶ A megvizsgált európai országokban a helyi önkormányzatok külső pénzügyi ellenőrzése egymástól lényegesen *eltérő intézményi formában történik*.

▶ A szervezeti-intézményi megoldások az egyes államokon (Németország, Egyesült Királyság) *belül sem egységesek*.

▶ A helyi önkormányzatok külső pénzügyi ellenőrzése jellemzően kormányzati és nem *számvevőszéki feladat*. (Kivételt képez néhány német tartomány, illetve az osztrák számvevőszék a 20 000 főnél nagyobb lélekszámú városok ellenőrzésével.)

▶ A vizsgálati célokat (eljárásokat) *magas rendű jogszabályok* deklarálják. Az ellenőrzési feladatok, hatás- és felelősségi körök elhatárolása egyértelmű.

▶ Valamilyen formában *minden* önkormányzatnál sor kerül az éves pénzügyi beszámoló felülvizsgálatára (auditálására).

▶ Ebben kitüntetett szerepe van a függetlenített *belső ellenőrzési* intézményeknek.

▶ A vizsgálatok *szakmai tartalmát* a szabályszerűségi (*Ordnungsmässigkeit, financial audit*) és a teljesítményvizsgálati aspektusok töltik ki.

▶ Addig, amíg az éves beszámolók külső felülvizsgálata (auditálása) *kötelező*, a teljesítményvizsgálatok végzése inkább „csak” *lehetőség*.

▶ A vizsgálati módszereket *folyamatosan fejlesztik*, aminek az eredménye például az Egyesült Királyságban az integrált ellenőrzés (CPA).

▶ A vizsgálatok gyakorisága az éves beszámolókra vonatkozóan *egy év*, a többi vizsgálat esetében *3–5 év*.

▶ A közszférában ellenőriznek *magánkönyvvizsgálók is*, akiket azonban nem a helyi önkormányzatok, hanem az állami ellenőrző szervek bíznak meg.

▶ Az ellenőrzési eljárások a *magán- és a közszférában azonosak*, a két szféra pénzügyi ellenőrei (magánkönyvvizsgálók, állami auditorok) együttműködnek.

▶ A helyi önkormányzatok a vizsgálatokért általában *díjat* fizetnek.

▶ Nagy mértékű az *ellenőrök önállósága*, és ezzel arányos a felelősségük.

JEGYZETEK

¹ Eklatáns igazolása e tapasztalatunknak egy tudományos igényű megírt, néhány éve publikált dolgozat, amelynek szerzője szándékosan nem tett különbséget a számvevőszék, a számszék és a számvevőség fogalma között. (Pétervári Kinga: Közpénzek – magánpénzek avagy a számvevőszéki ellenőrzés alkotmányjogi problémái. Gondolat. Budapest, 2004, 61–86. oldal) A „doktori mestermunkák” felcímmel fémjelzett PhD-értekezés témavezetője és opponensei közismert egyetemi tanárok, illetve alkotmánybírák voltak.

² Lásd a számvevőszéki törvény eredeti 2. §-ának (5) bekezdését. A törvényt az Országgyűlés 1989. október 30-án hozta meg. A kihirdetés időpontja: 1989. november 10. Az idézett normaszöveg az önkormányzati törvény 1990-ben történt megalkotását követően még éveken át hatályban maradt.

³ A dolgozat kéziratának lezárásakor tette közzé sajtóközleményét az ÁSZ a honlapján, ami szerint a szervezet elnöke és a Magyar Könyvvizsgálói Kamara elnöke együttműködési megállapodást kötött.

⁴ Bundes-Verfassungsgesetz, V. fejezet (Rechnungs- und Gebarungskontrolle), Stand 10. April 1995

⁵ A helyi önkormányzatok számvevőszéki ellenőrzésének szabályozása az osztrák alkotmányban egyedi jellegű, hasonlóan ahhoz a megoldáshoz, ami szerint az állami zárszámadást (Bundesrechnungssabschluss) az ÖRH állítja össze, és ő is terjeszti a parlament elé. További unikum az a szabály, ami szerint minden olyan okmányt, amely az államadósságról, illetve állami kötelezettségvállalásról szól, az ÖRH elnöke vagy helyettese köteles ellen-

- jegyezni. (Az ellenjegyzés azonban az adósságfelvételnek csak a törvényességére vonatkozik, illetve arra, hogy az adósságot az állami főkönyvbe szabályszerűen bejegyezzék.)
- ⁶ Rechnungshofgesetz, Bundesgesetz vom 16. Juni 1948 über den Rechnungshof
- ⁷ Regionale externe Finanzkontrolle (2. überarbeitete und erweiterte Auflage), EURORAI, 2001
- ⁸ Prüfbericht über die finanzielle Kontrolle der Gemeinden durch die Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc), Bregenz, im Juni 2006
- ⁹ Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (Wiener Stadtverfassung – WStV)
- ¹⁰ Landes-Verfassungsgesetz über die Verfassung des Burgenlandes. Artikel 74. Aufgaben des Landes-Rechnungshofes, (2) bekezdés, 6.pont
- ¹¹ Az állam-és alkotmányreform előkészítésével foglalkozó (2003 júniusától 2005. január végéig működött) 80 tagú Österreich-Konvent elnöke dr. Franz Fiedler, az osztrák számvevőszék korábbi elnöke volt.
- ¹² Többek között ezt a dilemmát fogalmazza meg az alkotmánykészítők számára Tanja Koller: Die Neuerungen für den Rechnungshof – insbesondere die Überprüfung der Gebarung von Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Landeskontrolleinrichtungen, *Journal für Rechtspolitik* 15, 322–330 (2007)
- ¹³ Neuhofer, H.: *Gemeinderecht*. Zweite, völlig neuarbeitete Ausgabe, 505–507. oldal, Springer, Wien – New York
- ¹⁴ Bővebben lásd erről: Zavelberg, H. G.: *Die Kontrolle der Staatsfinanzen*, Duncker & Humblot. Berlin, 1989
- ¹⁵ Lásd például Gemeindeordnung für Baden-Württemberg in der Fassung vom 24. Juli 2000
- ¹⁶ Bővebben lásd Regionale externe Finanzkontrolle (Eine vergleichende Studie) 2. überarbeitete und erweiterte Auflage, EURORAI, 2001
- ¹⁷ Binus, K.H.: *Überörtliche Kommunalprüfung*. Dissertation Martin-Luther-Universität. Halle-Wittenberg, 2005
- ¹⁸ Lásd például Zusammenfassender Bericht zur überörtlichen Prüfung (Energiemanagement in den Landkreisen und kreisfreien Städten des Landes Brandenburg) Ministerium des Innern, Kommunales Prüfungsamt, Potsdam, 14. 11. 2006
- ¹⁹ Lásd a német alkotmányt (Grundgesetz, Art. 28)
- ²⁰ Lásd a tartományi intézet 2007. évi jelentését http://www.gpabw.de/gbericht/taetigkeiten_der_gp_a.htm#Statistik
- ²¹ Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998
- ²² Vetzberger, K.: Die überörtliche Rechnungsprüfung in Thüringen. Landes-und Kommunalverwaltung (Zeitschrift) 2001, 546–548.oldal
- ²³ Lásd például: Thüringer Rechnungshof Bemerkungen 1995 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung mit Bemerkungen zu den Haushaltsrechnungen 1992 und 1993
- ²⁴ Anglia településszerkezete alapvetően eltér a közép- vagy dél-európai lakóhelyi struktúrától; egy nagyságrenddel kevesebb a helységek száma, mint például nálunk. Van viszont mintegy kétszer annyi települési önkormányzata, mint amennyi települése, amit a városok kerületekre tagolódása magyaráz.
- ²⁵ Code of Audit Practice for local government bodies. First published in March 2005 by the Audit Commission for local authorities and the National Health Service in England
- ²⁶ A közpénzek ellenőrzésének ezek jellemzői összhangban vannak az Egyesült Királyság összes nemzeti ellenőrző szervezetét tömörítő Public Audit Forum álláspontjával.

Busa Klára – Kóti Tamás – Tatay Tibor

Javaslat az önkéntes egészségpénztári rendszer fejlesztésére

Eldőlni látszik az elmúlt évek egyik meghatározó társadalmi vitája, amely szerint Magyarországon marad az egységes, egybiztosítós társadalmi egészségbiztosítási rendszer. Sajnálatos módon e vita mellett háttérbe szorult a kiegészítő egészségbiztosítási rendszerek szerepének, helyének meghatározása és a lehetséges fejlesztési irányok kijelölése.

A nyugat-európai országokhoz képest a magyar egészségbiztosítás sajátossága, hogy a rendszerváltozás óta a kiegészítő egészségbiztosítások nem tudtak megfelelő teret nyerni, így nem tudják az egészségügyi finanszírozási rendszerben betölteni szerepüket. Ennek ellenére a társadalombiztosítási járulékfizetésen felül ma is jelentősnek mondható az egyéni egészségügyi hozzájárulás a betegek részéről (megközelítőleg évi 500 milliárd forint), de ez döntően közvetlen zsebből (*out of pocket*) és nem előre megtakarított folyamatos díjfizetési formában történik.

Az egészségügyi rendszerek (így a fejlett országoké is) általános problémája a rendszer fenntarthatóságának biztosítása. Ennek fő okai általánosan ismertek és elfogadottak.

▶ A lakosság korösszetételének megváltozása. Össztársadalmi szinten a társadalom, mint kockázatközösség (*risk pool*) kockázatosabb lett, mert megnőtt az idős, inaktív lakosság aránya a keresőkhöz képest, és ennek a csoportnak nincsen felhalmozott forrása a gyógyulásra.

▶ A szolgáltatási lehetőségek és költségeinek növekedése. Az orvostudomány, orvostechnika további ugrásszerű fejlődése, ami egyben magasabb tőkekoncentrációt igényel, mert nagyon tőkeigényes berendezések jelennek meg az ellátásban, diagnosztikában.

▶ Az egészségügyi szolgáltatók piaca, a kínálat átalakulóban van. Már nem a térítés, hanem a tényleges finanszírozás a kérdés, ugyanis egyre nagyobb szerepet kapnak a magánszolgáltatók, akik teljes (amortizációt is) költségük megtérülését várják.

▶ A vásárlói tudatosság emelkedő szintje. A tudomány fejlődésével egyre nagyobb hangsúlyt kap a megelőzés. Egyre hatékonyabbak a szűrések, egyre több betegség ellen globálisan lépnek fel, és egyre inkább bebizonyosodik, hogy az életmód milyen fontos szerepet játszik az életünkben. Valószínűleg a modern gyógyászat alappillére az egészséges életmódra való törekvés és a megelőzés lesz.

Az egészségügyi rendszerek szervezésével foglalkozók egyik fontos feladata: több elvárás egyidejű biztosítása, az esélyegyenlőség megteremtése, a hatékonyság növelése és a finanszírozhatóság biztosítása.

Le kell számolnunk azzal az illúzióval is, amely szerint a magyar egészségügy ugyan a tapasztalt színvonalat biztosítja, de legalább kiemelkedően igazságos, azaz megfelelő szociális

biztonságot nyújt. Ez sajnos nem igaz. *A magyar egészségügyi rendszer finanszírozása nem nyújt megfelelő biztonságot a lakosság számára*, mert ugyan a közfinanszírozás mértéke (de nem az értéke) nemzetközi összehasonlításban elfogadhatónak mondható, a magánfinanszírozás szinte kizárólagosan a lakos által közvetlenül fizetendő díjként jelentkezik, ami az aktuális anyagi helyzetnek való kiszolgáltatottságot jelent. Ráadásul a magánfinanszírozás jelentős – a szolgáltatásfinanszírozáson belül meghatározó – tétele a paraszolvencia, amelyhez semmilyen számonkérhetőség, fogyasztóvédelem nem kötődik. Az elmúlt évek azt is bebizonyították, hogy a magánfinanszírozás átalakításában az önkéntes kiegészítő biztosítások a szolgáltatásfinanszírozásban nem váltották be a reményeket, pedig a szociális biztonság akkor mondható megfelelőnek, ha a magánfinanszírozás (a beteg által fizetendő térítési díjak) mögött is harmadik fizető áll, azaz a díjfizetés függetlenítve van a beteg aktuális állapotától, pénzügyi helyzetétől. E tekintetben nagyon rosszul állunk.

A kiegészítő biztosítások terjedésének segítése és az egészségcélú megtakarítási számlarendszer bevezetése nemcsak a keresletélénkítő hatása miatt lenne fontos, de ezek a rendszerek képesek arra, hogy a magánfinanszírozást a nagyobb biztonságot jelentő „előrefizetéses” irányba tereljék el. Ez lehet az alapja annak, hogy a paraszolvencia legális, számon kérhető szolgáltatásvásárlássá alakuljon, és mindez alapvető elmozdulást hoz a polgárok biztonsága és a rendszer igazságossága szempontjából. Az egészségpénztárak ezekre az egyre szélesebb körben megjelenő egyéni problémákra, illetve igényekre képesek rendszerszerű választ adni.

Az önkéntes egészségpénztárak képesek a társadalmi egészségbiztosítás által nem finanszírozott szolgáltatások több típusának finanszírozását is megoldani. Ezek lehetnek kiegészítő szolgáltatások, amelyek olyan szolgáltatásokra nyújtanak fedezetet, amelyeket az alapbiztosítási csomag nem tartalmaz (fogászat,

egyed-kezelések, longterm-care, rehabilitáció, alternatív gyógyászat, extra hotelszolgáltatások stb. mint pótlólagos *supplementary* szolgáltatás), és a közellátási csomag által megkívánt, igénybevétel esetén történő hozzájárulás kiváltása (co-payment mint kiegészítő *complementary* szolgáltatás).

A magán-egészségbiztosításnak és ezen belül az önkéntes egészségpénztáraknak befolyásoló szerepük van az egészségbiztosítási rendszer elé állított célok teljesítésében és ezzel együtt az egészségügyi rendszer egészében. Mindenütt megfigyelhető a különböző típusú egészségbiztosítási rendszerek egymás mellett élése, egymásra épülése. A kiegészítő egészségbiztosítás kedvező hatásait érdemes erősíteni, támogatni.

Úgy véljük, hogy az önkéntes egészségpénztári rendszer egy olyan sajátos rendszer, amely képes komoly egészségcélú lakossági megtakarítás összegyűjtésére és az állami társadalombiztosítási rendszert kiegészítve az egészségügyi szolgáltatókat finanszírozni. Az önkéntes egészségpénztárak képesek a magánfinanszírozásban előretörő biztosítóintézeti tevékenységet is kiegészíteni, hiszen a prevencióban tölthetnek be szerepet, illetve nem a klasszikus üzleti biztosítói területeket fedhetik le. Az utóbbi években többször változott az egészségpénztárak szabályozási környezete. Az összegyűlt tapasztalatok alapján érdemes a rendszert újrapozícionálni. Az egészségpénztári rendszer stabilizálása érdekében, a hosszú távú fejlődés eléréséért gondoljuk át az egészségpénztári működést úgy is mint szolgáltatásokat finanszírozó rendszert és úgy is mint megtakarításokat gyűjtő rendszert.

AZ EGÉSZSÉGPÉNZTÁRI RENDSZER MAGYARORSZÁGON

Magyarországon az önkéntes egészségpénztári rendszer 1993 óta (1993. évi XCVI. törvény az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról – a

továbbiakban: öpt) jelentős változáson ment át. Az egészségpénztári rendszer elérte azt a méretet, amely megkerülhetetlenné teszi, de még további jelentős fejlődési lehetőség előtt áll.

2007 végére az egészségpénztári tagok száma meghaladta a 733 ezer főt. (Lásd 1. ábra) Az egészségpénztárakra jellemző, hogy a szolgáltatások finanszírozása nemcsak a tagokra, hanem az általuk megnevezett közeli hozzátartozókra is kiterjed. Így valójában az egészségpénztári szolgáltatásfinanszírozás több mint kétfélmillió ember egészségét befolyásolja.

2007-ben a 34 milliárd forintot is meghaladta az egészségpénztárak által finanszírozott szolgáltatások értéke. A befizetések és a szolgáltatási kiadások összehasonlítása mutatja, hogy az egészségpénztári tagok a befizetések nagy részét éven belül felhasználják egészségcélú szolgáltatásokra. Ez azt bizonyítja, hogy jelenleg az egészségpénztár alapvetően a napi egészségmegőrzéssel és helyreállítással kapcsolatos szolgáltatások finanszírozását szolgálja.

Az önkéntes egészségpénztárak legfontosabb jellemzői a következők.

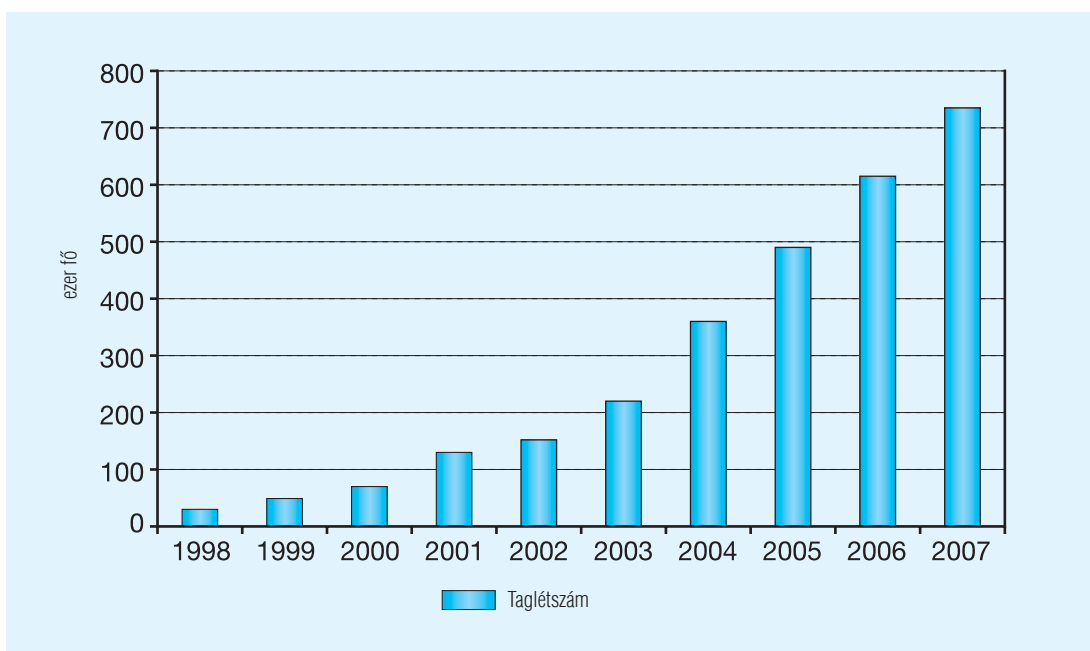
▶ A társadalombiztosításhoz szorosan kapcsolódó, azt kiegészítő, személyek egyesülésén alapuló (egyesület jellegű) nonprofit civil szervezet, amely a tagok tulajdonát képezi, és alaptevékenysége szerint a tagok számára végez szolgáltatásokat. Az egészségpénztár egyaránt érvényesíti a szolidaritást és az egyéni számlán keresztül az egyéni szükségletek kielégítését. A szolidaritás családon belül, illetve hozzátartozók vonatkozásában érvényesül a leggyakrabban, de optimális esetben az egészségpénztár teljes tagságára vonatkozik.

▶ Nem alkalmaz kockázatszelekciót, bárki pénztártag lehet, amennyiben elfogadja a pénztár alapszabályát, és fizeti a tagdíjat.

▶ Az öpt módosításának eredményeképpen 2004. január 1-jétől az önkéntes egészségpénztárak vezethetik az akkor bevezetett egészség számlát. Ezzel a törvénymódosító előterjesztéssel az állam is deklarálta, hogy elsősorban az

1. ábra

A PÉNZTÁRAK TAGLÉTSZÁMÁNAK ALAKULÁSA



Forrás: PSZÁF

egészségpénztárakat tekinti a társadalombiztosítást kiegészíteni képes szervezeteknek.

▶ Az állam – a nyugdíjpénztárakhoz hasonlóan – az egészségpénztárak megalakulása óta adókedvezménnyel támogatja az egészségpénztári tagságot és befizetéseiket. Ez is jelzi, hogy távlatokban hasonlóan kiemelt szerepet játszhatnak az önkéntes egészségpénztárak az egészségbiztosítás fejlődésében, mint a nyugdíjpénztárak a nyugdíjrendszerben.

Az egészségpénztárakkal kapcsolatos legnagyobb kihívások súlyos kommunikációs problémákra vezethetők vissza. A nyugdíjpénztárak szolgáltatásai egyszerűbbnek tűnnek, hiszen itt egyösszegű vagy járadékszolgáltatásról van szó, amely vagy a tízéves járulékfizetéshez, vagy a nyugdíjba vonuláshoz kötött. Az egészségpénztárak szolgáltatási portfóliója viszont igen változatos és megítélésük interdiszciplináris szakmai ismereteket igényel. A nyugdíjpénztárak kommunikációja mégis nagyságrendekkel meghaladta az egészségpénztárakét.

EGÉSZSÉGPÉNZTÁRI FEJLESZTÉSI TERÜLETEK

Az egészségpénztárak funkcióinak, szolgáltatási területeinek meghatározásához érdemes az egészség definícióját szem előtt tartani: *„egészségesnek tekinthető az, aki képzettségének megfelelően munkaképes, korához illő aktivitás mellett nem károsodik, és – elsősorban gyermekek esetében – aki zavartalanul fejlődőképes.”*

Együttműködési területek a társadalombiztosítással

A társadalmi egészségbiztosítás és az önkéntes egészségpénztári együttműködés alapelve a forrás-összehangolás, amely a finanszírozás szabályozott egyesítését jelenti megadott területeken. Az önkéntes egészségpénztárak 2007-

ben több mint 34 milliárd forint egészségcélú szolgáltatást finanszíroztak, amelynek jelentős része közvetlenül a társadalombiztosítás által finanszírozott egészségügyi szolgáltatásokhoz kapcsolódott. Ez az összeg az Egészségbiztosítási Alap éves alapellátási kasszájának körülbelül a felét teszi ki.

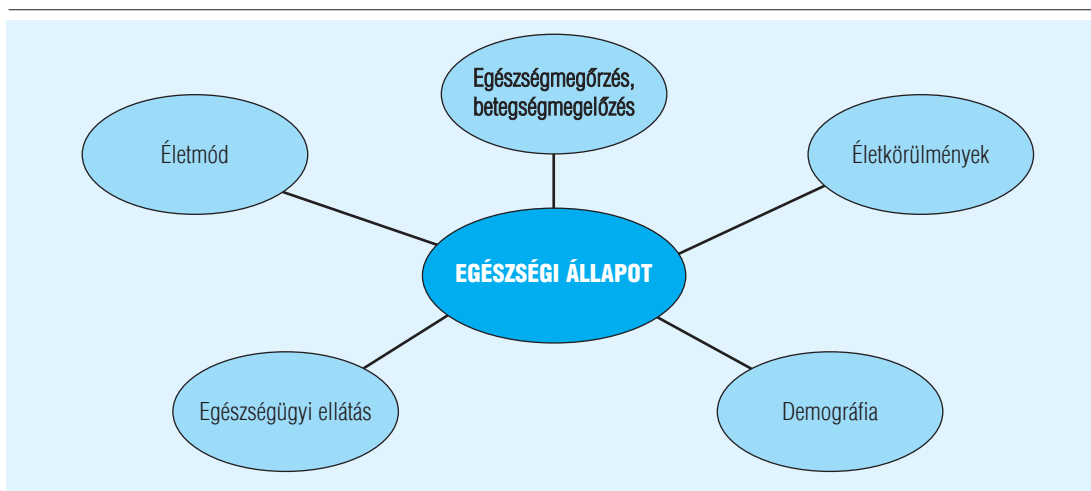
A valós, többértékű világhoz alkalmazkodva az egészség, mint érték, méltó helyre kell hogy kerüljön a társadalmi értékrendszerünkben. Ennek érdekében társadalmi szinten aktív egészség-magatartásra, reális kockázatérzékenységre, hatékony szükségletkommunikációra van szükség. A klasszikus (kárkezelő) gyógyító egészségügyet egészségi szükségletekre építő, egészségi kockázatkezelő szolgáltatást nyújtó, *költséghatékony-ság-társadalmi igazságosság* elvét gyakorlattá tevő intézménnyé kell fejlesztenünk.

Egészségkultúra önmagában nem létezik, ezért a fejlődés tere többek között az életmód-kultúrát, a műveltséget is magában foglalja, tehát a fejlődést ebben a bővebb térben kell támogatnunk. Az egészségkultúra a fogamzástól az emberséges halálig, az élet egészét átfogja. (Lásd 2. ábra)

Az egészségmegőrzés és betegségmegelőzés az egyén és a társadalom értékrendjére, kulturális színvonalára jellemző összetett tényezők hatását és eredményét jelzi. Az életkörülmények között az általános gazdasági háttér, a munkaerő-piaci háttér, a művelődési viszonyok, az életszínvonal és a környezeti háttér fontos tényező. Az életmód lényeges elemei: a fizikai aktivitás, a táplálkozás, a dohányzás, az alkohol- és a kábítószer-fogyasztás.

Az önkéntes kölcsönös egészségpénztárak az egészségkultúra harmonikus fejlődéséhez azzal járulnak hozzá, hogy elsősorban egészségmegőrző, betegségmegelőző szolgáltatásokat nyújtanak, beleértve az egészséget lényegesen befolyásoló, nem egészségügyi ellátásnak minősülő szolgáltatásokat is, mint például a sport vagy a gyógyüdülés.

EGÉSZSÉGGALLOK



Prevenció, egészségvizsgálások

Kormányprogramban meghatározott egyik kiemelt feladat az egészségvizsgálatok, vizsgálatok, az egészségmegőrzés, betegségmegelőzés, a gyógyító ellátás, a gondozás és a rehabilitáció egységes rendszerének kialakítása. E feladatok mielőbbi végrehajtásának feltétele a népegészségügyi programok megvalósításában szerepet játszó szervezeteknek – köztük az egészségpénztáraknak – koordinált tevékenysége.

Az egységes rendszer kialakításának alapja az egészségi állapot felmérésének és az állapot változásának követésére vonatkozó tevékenységek harmonizálása. E kiinduló lépés teszi lehetővé az egészségi szükségletek megállapítását, az egészségtervezést és az egészségi szükségletek hatékony kielégítését jelentő szolgáltatások igénybe vételét.

Az egészségpénztári szolgáltatások jelentős része közvetlenül kapcsolható a társadalombiztosítás által finanszírozott prevenciók jellegű szolgáltatásokhoz, az 51/1997. (XII. 18.) NM-rendeletben meghatározott, a kötelező egészségbiztosítás keretében igénybe vehető szűrővizsgálatokhoz és a kormány által meghatározott célokhoz, programokhoz. Így lakossági szűrővizsgálatok daganatos betegségek, mamográfia, nőgyógyászati méhnyakrák, vastag-

és végbélszűrésre, koszorúér- és érbetegségek, lelki egészség megerősítése, mozgásszervi betegségek csökkentése jelölhető meg kiemelt célként az egészséges életmód előtérbe helyezésén, illetve az egészséges táplálkozásra és a testmozgásra való ösztönzésen keresztül.

A népegészségügyi célok megvalósítása hatékony és intenzív szervezőmunkát feltételez, valamint egészség- és emberközpontú, egyénre szabott egészségmegőrző monitoringtevékenységet. Az egészségpénztárak hatékonyan bevonhatók e szervezőmunkába. Kívánatos volna összehangolni a pénztárak által folyamatosan végzett állapotfelméréseket és egészségügyi vizsgálatokat a tb által finanszírozott hasonló tevékenységekkel. Ez hatékonyabb társadalmi lefedettséget tud biztosítani, illetve elkerülhető a – bizonyos esetekben előforduló – kettős finanszírozás is.

Jellemző, hogy a pénztárak tagjaik körében a vizsgálatokon való megjelenés arányát 80 százalék fölé tudják vinni, míg ez a tb által finanszírozott vizsgálatok esetében jelentősen alacsonyabb, körülbelül 30 százalék. Ebből következően látható, hogy az önkéntes egészségpénztárak tagjaik (és hozzátartozóik) esetében hatékonyabban képesek megszervezni a vizsgálatok lebonyolítását és azok eredményeinek visszajuttatását a pácienseknek.

seknek. Az OEP az egészségpénztárakkal, mint alvállalkozókkal szerződhetne, hogy tagsága és családtagjaik körében a szűréseken való részvétel szervezzék meg. A pénztárak a szűrések protokollját kiegészíthetnék, az eredményeket felhasználhatnák az egészségtudatos életmód megtervezéséhez. Az önkéntes egészségpénztárak által szervezett és finanszírozott szűrés után az OEP az egyébként is nyújtott finanszírozási összeget az egészségpénztár adatjelentése után az egészségpénztár számára juttatná el.

A cél megvalósításához elengedhetetlen, hogy egységes szemléletben átgondolásra kerüljön a különböző területeken (alap- és szakellátás) végzett prevenciók tevékenységek rendszere. Ennek a munkának többek között része a háziorvosi törzskarton felülvizsgálata, egységes egészségbiztosítási indikátorrendszer kidolgozása és bevezetése. Az indikátorrendszer kialakításakor a szakmai indokok mellett fontos a biztosítási szemlélet érvényre juttatása is.

E munka eredményeképpen minden biztosított számára személyes egészségterv készülne, amely az egészségi állapot és az életvezetési rizikófaktorok feltárásával segítséget adna az egészségtudatos életmód megtervezésében. Ez a standardizált egészségterv felváltaná az egészségpénztári rendszerben jelenleg használatos, igen szűk szakmai tartalommal bíró „orvosi javaslatot”.

Az egészségi állapotmutatókon alapuló egészségtervezés az optimális gazdálkodást alapozza meg. Mindezeket megfontolva elemi érdekünk, hogy a hazai egészségszakma erejét összpontosítsuk a várt, mérhető eredményeket jelentő programra. E célkitűzést az egészségkultúra fejlődését aktívan támogatva tudjuk megvalósítani.

Az önkéntes kölcsönös egészségpénztárak számára alapszolgáltatásként a jogszabályban kellene előírni a tagok egészségi szükségleteinek részletes felmérését a háziorvosokkal való szükséges mértékű együttműködés útján. E követelmény az egészségpénztári tagok esetében a szolgáltatások igénybevételének kötelező fel-

tétele, és ennek megfelelően kiemelt adókedvezményben kell részesülnie.

Az egészségpénztári részletes állapotfelmérésnek ki kellene terjednie az évenkénti kötelező fogászati és belgyógyászati, kardiológiai felmérésekre, ez lehetőséget teremt a népbetegségek (keringési rendszer betegségei, magas vérnyomás, agyi infarktus, anyagcserezavarok, cukorbetegség, légzőszervi betegségek, asztma vagy allergiás betegségek, krónikus májbetegség, daganatos elváltozások) korai felismerésére, az egészség megőrzésére.

Az egészségpénztárak által finanszírozott egészségfelméréseknek két olyan speciális területe van – a fogászati és a pszichés megbetegedések –, amelyek tipikusan kiegészítő pénztári tevékenység területéül szolgálnak, ugyanis mind a fogmegebetegedések, mind a pszichés állapot zavarai a közszolgáltatás tekintetében nem teljesen lefedettek. Különös problémát jelent mindkét esetben a preventív, illetve a megbetegedés korai állapotainak felismerését és gyógyítását szolgáló ellátások hiánya. A pénztártagokra jellemző munka világa különösen nagy rizikót jelent a pszichés egészségkárosodások kialakulására, továbbá a munka világában kiemelkedő fontosságú az ép fogazat fenntartása.

Az egészségpénztárak és üzleti biztosítók kapcsolódási lehetőségei

Az egészségpénztárak adókedvezménye és nonprofit jellege, valamint az a tény, hogy elsősorban természetbeni egészségcélú szolgáltatások finanszírozását biztosítják, megteremti annak a feltételét, hogy az üzleti biztosítók által nyújtott egészségbiztosítási termékek finanszírozását is felvállalják. Az üzleti biztosítók egészségbiztosítási termékei pénzbeli ellátást nyújtanak (betegség, kórházi ellátás esetén napi díj, rettegett betegségek elleni összegbiztosítás stb.). Javaslatunk szerint a pénztártag maga vagy kedvezményezettje részére egészségpénz-

tári számlájáról fizetheti az egészségbiztosítási termékek díját. Az esetlegesen bekövetkező biztosítási esemény bekövetkeztekor a biztosító által fizetett összeg szintén a pénztártag egyéni számláján kerülne jóváírásra (hasonlóan az APEH általi adó-visszatérítéshez). Ezzel a megoldással biztosítva lenne, hogy az összeget csak a mindenkori egészségpénztári jogszabályok alapján meghatározott egészségcélú szolgáltatásokra lehetne felhasználni vagy ilyen céllal lehetne tartalékolni. Tehát az adókedvezmény egészségcélú felhasználása továbbra is biztosítva lenne.

Az ismertetett megoldással az üzleti biztosítók által kínált egészségbiztosítások pénzbeli szolgáltatása (összegbiztosítás) jelentősen kiterjesztené az egészségpénztárak természetbeni szolgáltatásainak finanszírozási hátterét. *A két rendszer* összekapcsolása szinergiahatást jelentene a két rendszer működésében. Az egészségpénztárak mint nagyvásárlók az egyes biztosítóknál jelentős kedvezményeket érhetnének el a tagjaik és kedvezményezetteik számára. A kiegészítő egészségbiztosítási piac élénkülését hozná magával, ami terhet és nyomást venne le a társadalmi egészségbiztosításról. Továbbá az így finanszírozott szolgáltatások számlás egészségpénztári elszámolása elősegítené a tb-finanszírozott szolgáltatásokhoz kapcsolódó pluszszolgáltatások kifejlesztését.

A javasolt változtatások költségvetési forrást nem igényelnek, viszont hozzájárulnak a magán-egészségügyi szolgáltatások kifejlesztéséhez.

Az egészségpénztárak szolgáltatásai

Az előbbieken megfogalmazott egészségpénztári funkciók kapcsolódásainak ismertetése során már felvázolódtak bizonyos szolgáltatási lehetőségek, azonban ezeket rendszerbe foglalva is szükségesnek tartjuk bemutatni. A szolgáltatások az egészségi állapothoz, valamint az egyén életszakaszaihoz köthetők. Az

egészségpénztárak ezeket a szolgáltatásokat szervezni és finanszírozni képesek.

Prevenációs (egészségmegőrzésre irányuló) szolgáltatások:

- sporttevékenység támogatása (jegyek, bérletek, sportklubtagság támogatása),
- rekreáció támogatása (aktív pihenés, wellness),
- szűrővizsgálatok szervezése,
- vitaminok, egyéb ételkiegészítők árának támogatása, szájápolók támogatása, de például patikában kapható napvédőkészítmény támogatása.

Egészség-helyreállítást célzó szolgáltatások:

- rehabilitáció támogatása,
- fogászati ellátás támogatása,
- tb által nem vagy részben finanszírozott szolgáltatások támogatása,
- tb-finanszírozás kiváltása,
- természetgyógyászati szolgáltatások finanszírozása.

Tartós betegségi állapothoz kapcsolódó szolgáltatások:

- otthonápolás támogatása,
- gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök árának támogatása.

Megjegyzendő, hogy a szolgáltatási kör számos eleme megjelent az egészségpénztáraknál az utóbbi években, de ezek kiépülése, stabil rendszerre válása az utóbbi évek állandó szabályozásbeli változásai miatt ellehetetlenültek. A kiszámíthatóság és a szabályozás stabilitása, a megfelelően kialakított szolgáltatási kör, funkció meghatározása mellett a fejlődés elengedhetetlen feltétele.

AZ ÖNKÉNTES EGÉSZSÉGPÉNZTÁRI RENDSZER, MINT A MEGTAKARÍTÁSOKAT ELŐSEGÍTŐ RENDSZER

A háztartások megtakarításainak ösztönzése gazdaságpolitikai cél. A lakosság megtakarításai a gazdaság finanszírozására rendelkezésre álló

források. A szerződéses megtakarítások alakulása viszonylag kiszámíthatóbb, mint az egyéb megtakarításoké, ami fontos gazdaságpolitikai szempont. A szerződéses megtakarítások általában tartósabbak, hosszabb időszakra szólnak. Jellemüként fogva csak bizonyos célokra használhatók fel, így felhasználási körük is megjósolható. A fentiekben ismertetett felhasználási célok az egészségpénztárak oldaláról ráadásul pozitív társadalmi célokat szolgálnak. Az egészségpénztárakban összegyűlt megtakarítások befektetése jól szabályozható, tehát a szabályozás segítségével ezek a megtakarítások a magyar gazdaság finanszírozása fele fordíthatók. A sajátos szervezeti felépítés – miszerint a pénztár vagyonának kizárólagos tulajdonosai a mindenkor tagok – elősegíti, hogy a befektetések hozamai is az országon belül maradjanak, itt kerüljenek újrabefektetésre vagy elköltésre.

Az egészségpénztárakba való befizetéseket a 3. ábra szemlélteti.

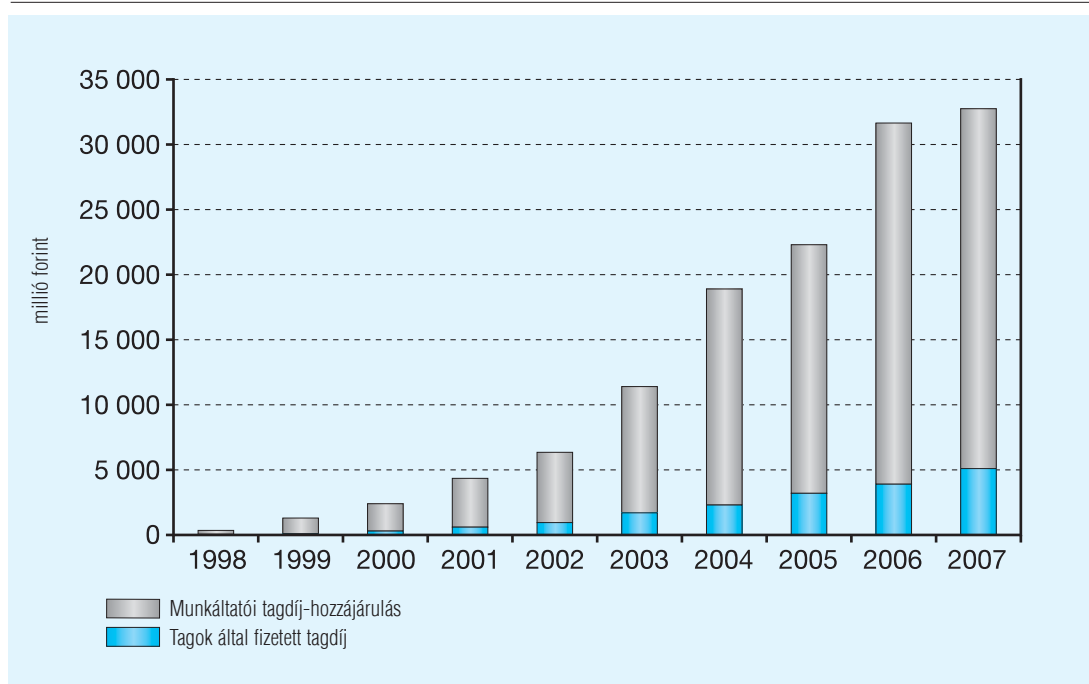
Látható, hogy a tagdíjbefizetések folyamatosan nőttek, 2007-re elérték a 32 714 millió forintot. 2007-ben az egészségpénztári tagdíjbefizetések mintegy 84,5 százalékban a munkáltatói hozzájárulásból származtak. Sajnos azonban 2007-ben a munkáltatói tagdíj-hozzájárulás növekedése megtorpant. Ezt a kedvezőtlen adózási változások okozták. Amennyiben az egy pénztártagra vetített átlagos befizetéseket vizsgáljuk a kedvezőtlen változások még inkább kirajzolódnak (lásd 4. ábra).

Mindezek ellenére a pénztárak vagyona, ezen belül alapvetően a szolgáltatások háttérét megteremtő fedezeti alapon felhalmozott összeg nőtt (lásd 5. ábra).

Az egészségpénztári rendszer tehát a kedvezőtlenül változó szabályozási feltételek mellett is képes volt növekedni, egyre nagyobb megtakarítást felszívni. A teljes egészségpénztári vagyont 2007 végére meghaladta a 44 milliárd forintot.

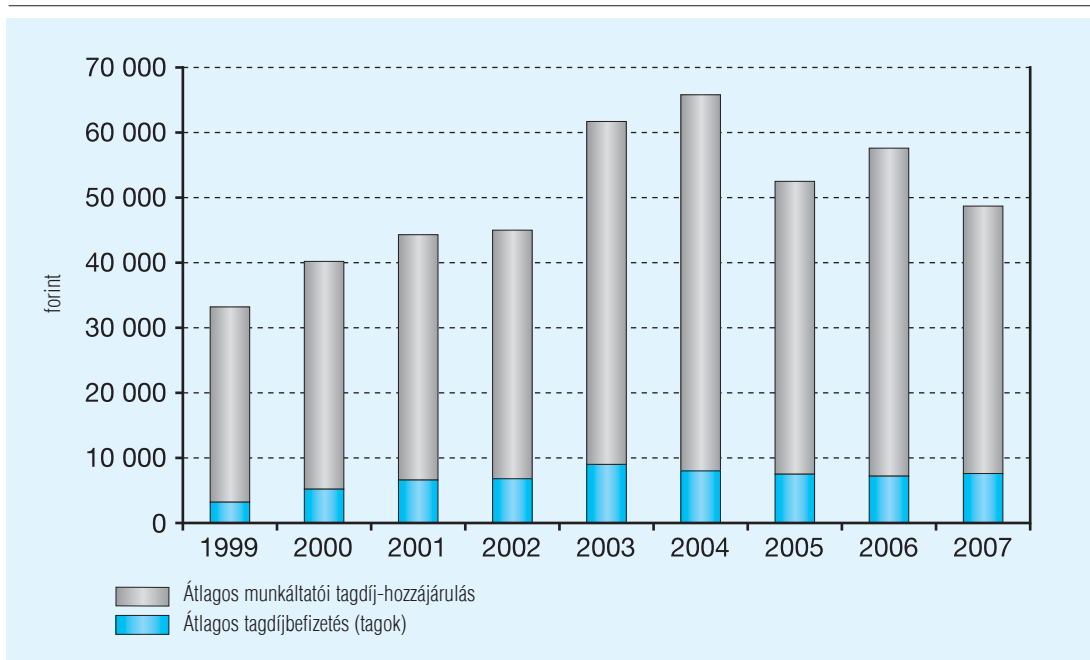
3. ábra

AZ EGÉSZSÉGPÉNZTÁRAKBA VALÓ BEFIZETÉSEK ALAKULÁSA



Forrás: PSZÁF

AZ EGY TAGRA JUTÓ ÁTLAGOS TAGDÍJBEFIZETÉSEK ALAKULÁSA



Forrás: PSZÁF

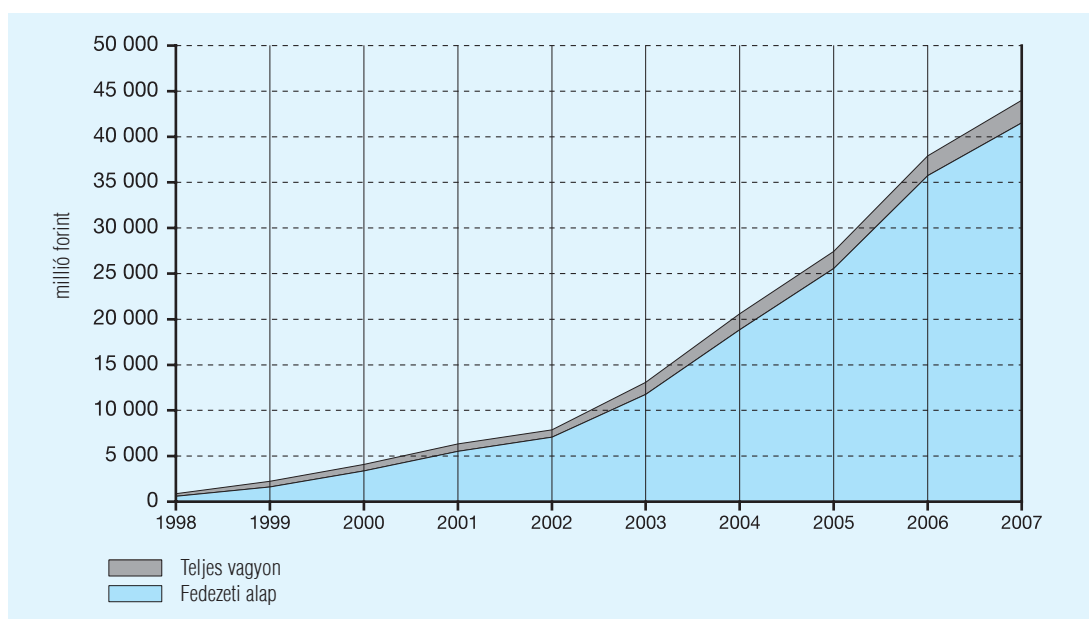
A pénztári befizetések akár az egyéni befizetéseket, akár a munkáltatói tagdíj-hozzájárulást említjük adókedvezményekben részesültek. Az egészségpénztári szektor léte ingatag jelenlegi életciklusában adó- és járulékkedvezmények nélkül. Viszont ezeknek a kedvezményeknek a rendszer működésével megteremti az ellentétét.

Az évről évre változó adószabályok többször különbséget tettek a nyugdíjpénztárakat és az egészségpénztárakat illető adókedvezményekben. Az egészségpénztárakat hátrányosan érintő változások mind a munkáltatók által fizethető tagdíj hozzájárulást, mind a pénztártagok közvetlen befizetéseit támogató adókedvezményeket érintették. A 2000. évet megelőzően a nyugdíjpénztárak 50 százalékos, az egészségpénztárak 25 százalékos adókedvezményben részesültek, ezután lett egységes 30 százalékos a két pénztártípus adókedvezménye, amely az egészségpénztári szektor jelentős fejlődését hozta magával.

Magyarország lakossága köztudottan igen rossz egészségi állapotban van, illetve ismert, hogy a lakosság a járulékok mellett jelentős közvetlen anyagi terhet visel (körülbelül évi 500 milliárd forint) az egészségügyi szolgáltatások igénybevételekor. A kormányprogramban is megfogalmazott célok indokoltá tennék az egészségpénztári adókedvezmények pozitív megkülönböztetését. Kedvező adószabályok révén az egészségpénztári rendszer további jelentős fejlődést tudna felmutatni, amely egyben a társadalom egészségi állapotát is jelentősen javítaná. Megjegyezzük, hogy az egészségpénztári rendszer jellemzően olyan egészségügyi szolgáltatásokat finanszíroz, amelyet az OEP nem vagy csak részben finanszíroz, és ez az egyedüli kiegészítő egészségbiztosítási forma, amely kockázatszelekció nélkül és természetbeni egészségügyi szolgáltatásokat finanszíroz.

Sajnálatos, hogy az utóbbi években a kedvezmények rendszere évente változott, ami a kiszámíthatóságot, ezen keresztül a pénztári

AZ EGÉSZSÉGPÉNZTÁRAK VAGYONÁNAK ALAKULÁSA



Forrás: PSZÁF

rendszer működési stabilitását súlyosan veszélyeztette, veszélyezteti. Fontos a kedvezmények reálértékének megtartása is.

A javasolt változtatások minimális adóbevétel kiesést jelentenek, amivel az elérhető jelentős egészségnyereség, az állami egészségügyi finanszírozás tehermentesítése, a magán szolgáltatások rendszerbe állítása és a kormányprogram megvalósulásának elősegítése áll szemben.

Az egészségnyereség egyrészt az állami egészségügy kiadásainak csökkentését eredményezi, hiszen az egészségügyi állapot általános javulása ezt egyértelműen maga után vonja, emellett a betegségek korai felismerése azok kisebb költséggel való kezelését teszi lehetővé. Másrészt a munkaképesség javulása az adó- és járulékbételek befizetésének többletét eredményezi.

Mivel az egészségpénztári kifizetések ellenőrzött elszámolásokon alapulnak, olyan fekete- és szürkegazdaságba tartozó jövedelmek kifizetésére is segítséggül vannak, mint a már említett paraszolvencia, de sokszor a fogorvosi, vagy

a természetgyógyászok által nyújtott szolgáltatások jövedelmei. Természetesen ezekre az összegekre csak durva becslések állnak rendelkezésre, de az utóbbi évek egészségpénztári szolgáltatásokhoz kötődő tapasztalatai ezek nagyságrendjére komoly következtetéseket engednek levonni. Az adófizetési morál ezen úton való megerősödése kisebb költségű és tartósabb bármely adóhatósági úton történő ellenőrzési tevékenységnél. A megnövekvő jövedelemadós és áfabevétel valószínűsíthetően már rövid távon is meghaladja a kedvezmények miatti állami bevételkiesést.

Az egészségpénztári rendszer tartósan kiszámítható működése elősegíti a háztartások megtakarításainak növekedését, ami szintén a kívánatos célok közé tartozik. Az összegyűlt megtakarítások ráadásul csak egy célorientált, az államot tehermentesítő kiadási körre használható fel, ami az életminőséget javítja. Az ország humántőkájének megőrzése az ország hosszú távú fejlődését szolgálja.

Az egészségpénztári rendszer eddigi működéséről

dési tapasztalatai azt mutatják, hogy az adó- és járulékkedvezmények miatti esetleges állami bevételkiesést meghaladja a legalizált jövedelemnövekedésből származó bevételi többlet. A bevételkiesés is csak feltételes módon fogalmazható meg, hiszen kedvezmények nélkül lehetséges, hogy a munkáltatók nem biztosítanának ekkora összegű juttatásokat, jövedelmeket alkalmazottaiknak. Az adórendszernek nemcsak „pénzbehajtási” szerepe van, hanem társadalompolitikai szempontokat, preferenciákat is meg kell jelenítenie. Ha ezt a funkciót is számításba vesszük, az egészségpénztári rendszer „egyenlege” pozitív a támogatások mellett is.

AZ ÖNKÉNTES EGÉSZSÉGPÉNZTÁRI RENDSZER FEJLESZTÉSE VÁRHATÓ TÁRSADALOM-, EGÉSZSÉG- ÉS GAZDASÁG-POLITIKAI HATÁSAINAK ÖSSZEFOGLALÁSA

■ Öngondoskodás erősítése

Az öngondoskodás intézményeinek létrehozása és támogatása egyben azt a célt is szolgálja, hogy a gyógyulás folyamatát ne az orvosi ellátás befejezéseként értelmezzük, hanem az egyén teljes társadalmi reintegrálódásaként, azaz a munkába való visszatéréseként. Ez magában hordozza az egyén öngondoskodó forrásgyűjtésének és járulékfizetésének újraindulását is.

■ Növekvő lakossági teher kezelése, *co-payment biztosítás*

Világtendencia, hogy a jóléti államokban a társadalombiztosítási rendszerek által fedezett szolgáltatási kör a gazdasági finanszírozhatóságnak megfelelően szűkül. A tb-finanszírozott körből részben vagy teljesen kikerült egészségügyi ellátások finanszírozása kisebb feszültséggel és rendszerbe illeszthetően oldható meg a kiegészítő egészségbiztosítási rendszer bevonásával.

■ *Ellátási alapsomag pontosítása*

A kiegészítő egészségbiztosítások által finanszírozható szolgáltatások meghatározása közelebb visz a társadalombiztosítás által finanszírozott ellátási alapsomag definiálásához. Ez a megközelítés a problémát arról az oldalról közelíti meg, hogy mi nem tartozik a tb-finanszírozott szolgáltatások közé és mi a kiegészítő egészségbiztosítások feladata.

■ *Differenciált igények kielégítése, többletbevételek és külső befektetések*

Jelentős nyomás nehezedik a társadalombiztosítás által finanszírozott intézményekre, szolgáltatókra, hogy olyan igényeket is kielégítsenek, amelyek valójában nem képezik részét az ellátási alapsomagnak. Egészségpénztárak bevonásával csökkenthető az a feszültség, ami a magasabb szintű elvárásokhoz kapcsolódik.

■ *Hálapénzrendszer visszaszorítása*

A hálapénzrendszer torzító hatásait szüntetheti meg, ha a differenciált szintű ellátási szolgáltatások legalisan, kiegészítő biztosítás révén is elérhetőek. Az egészségpénztári rendszerben egyébként is jogszabályi kikötés a szolgáltatóval kötött szerződés és a számlalapú elszámolás, amely a paraszolvencia kiszűrésének leghatékonyabb módja.

■ *Magán-egészséggazdaság fehéritése*

A jelenlegi gyakorlatban az egyéni vásárlók általában számla nélkül fizetik ki a szolgáltatások ellenértékét. Egészségpénztárak tagjai és hozzátartozói számára történő vásárláskor az egészségügyi szolgáltatások piacán komoly alkupozícióban vannak. Sok esetben, szolgáltatástól függően, 5–30 százalékos árkedvezményt tudnak elérni. Ez az egyének szempontjából jócskán kompenzálja a pénztár működési költségeire levont összegeket. A kifizérített magán-egészséggazdaság nemcsak több adóbevételt jelent, hanem makrogazdaságilag is követhetővé teszi e szféra működését.

■ **Minőségbiztosítás, fogyasztóvédelem erősítése**

Az egészségpénztár a vele szerződéses viszonyban álló szolgáltatónál több olyan minőségi kikötést határozhat meg, amelyet az egyéni vásárló kiszolgáltató helyzetéből fakadóan nem képes elérni. Általában a pénztár rendelkezik egészségügyi szakembergárdával, amely szakmailag is képes partnere lenni a szolgáltatónak.

Az egyén számára háttérként szolgál a pénztár, amely panaszos ügyek vagy megoldhatatlannak tűnő esetekben érdemi segítséget tud nyújtani a tag és a hozzátartozó problémájának kezelésében (*case management*). A pénztár a panaszos ügyek esetén képes a szolgáltatóval szemben fellépni, akár szerződést bontani. Ezzel is megakadályozva ügyfélkörében a további rossz minőségű szolgáltatásokat. Mivel betegelégedettség csak egy van, ezért ennek javítása visszahat az ország egész egészségügyi rendszerére is.

■ **Egészségesebb életmód ösztönzése**

A jelenlegi betegségorientált egészségügy mellett megfelelő szakmai programmal rendelkező egészségpénztárak egészségtudatos szemléletet vihetnek az egyén életvezetésébe. Ez elősegítheti a tb-finanszírozott szolgáltatások igénybevételenek átalakulását a költségesebb, súlyosabb egészségügyi ellátások irányából a kisebb költséggel járó rövidebb ellátások (járóbeteg-ellátás, nappali kórház, tervezett beavatkozások) irányába.

További fontos szempont, hogy az egészségpénztárak által finanszírozott termékek, szolgáltatások révén tagjai és azok hozzátartozói egészségesebb életmód mellett ritkábban és kisebb mértékben veszik igénybe a társadalombiztosítás által finanszírozott egészségügyi rendszert. Az egészségesebb életmódot folytató ember aktívabb a társadalmi munkamegosztásban, ritkábban vesz igénybe táppénzt.

IRODALOM

ANNAS, G. J. (1994): When should preventive treatment be paid for by health insurance, *New England Journal of Medicine*, 331, pp. 1027–1030

BALÁZS P. (1997): „A rejtőzködő magánfinanszírozás és az egészségügy legális költségtérítése”, *Nép-egészségügy*, 1. szám

HURLEY, J. – GROOTENDORST, P. (2003): Egészségügyi ellátás, egészségbiztosítási piac és kormányzati szerep, *Flagship courses, SOTE EMK*

KINCSES GY.: a Köz és magán új együttélése az egészségügyben, 1999–2001

KINCSES GY. (2002): Az egészségbiztosítási rendszer megújításáról

KINCSES GY. szerk (2005): A harmadik csomag kialakításának alapkérdései, *Az ESKI és a MABISZ munkacsoportjának munkaanyaga (kézirat)*

KORNAI J. (1998): Az egészségügy reformjáról, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*

KÓTI T. (1999): A minőségbiztosítás lehetőségei az önkéntes kölcsönös egészségpénztári szolgáltatásoknál, *MOTESZ Magazin*, 7, 40–43. oldal

MOSSIALOS, E. – THOMPSON, S.: European Observatory in Health Systems and Policies: Voluntary health Insurance in European Union

Health Care Systems in Transition, Hungary, (1999), European Observatory on Health Care Systems, *WHO Regional Office for Europe*

Health Insurance Association of America (2000): Source book of health insurance data, *Washington D.C.*

Mutual Societies in Europe (Contribution of AIM to the preparation of a European Commission policy document) – January 2003

The OECD Health project. *Private Health Insurance in OECD countries*

Possible objectives and resulting entitlements of essential health care packages, *Health Policy* 45 (1998) pp. 195–208

www.pszaf.hu

Nagy Miklós

Mit fizet a révész?

Egy közalapítvány veszteségeinek számszerűsítése

Tanulmányunk a Budapesti Vállalkozásfejlesztési Közalapítvány (BVK) a GVOP 2.2.1. Alapszintű tanácsadói programban való részvételének pénzügyi hatásait vizsgálta. Számításainkat fokozatosan pontosítva arra jutottunk, hogy a közalapítványnál összesen minimálisan 16,8–19,2 millió forintos negatív cash flow-hatás halmozódott fel a program 2008. eleji pénzügyi zárásának idejére. Fontos tény, hogy a BVK mindezek ellenére – nagy erőfeszítések árán – 100 százalékos program-vegyrehabilitációt volt képes produkálni.

Ebből az összegből mintegy 6,2–6,4 millió forint tudható be olyan tételek kifizetésének, amelyekről később a BVK is – a program előrehaladása érdekében – kényszerűen elfogadta, hogy a programon belül nem lettek finanszírozva (elfogadott elutasítások). További 7,2–9,9 millió forintos veszteséget okozott, hogy a központi koordinátor rendszeresen túllépte az eredetileg 60 napos fizetési határidőt, ami bizonytalanná tette a program finanszírozhatóságát és előre nem tervezett kiegészítő források bevonását igényelte a BVK részéről. (Az, hogy ez az érték elmarad az 1.1 fejezet első durva becslésétől, döntő részt az előleg létének köszönhető.) Mivel a likviditási helyzetet javítani hivatott közel 123 millió forintos előleg utalása is csúszott, ez további 0,36–0,50 millió forintot rontott a helyzeten. Itt meg kell jegyezni, hogy az előleg biztosításának ténye sem volt vitáktól mentes, mértékét pedig az adható

összeg minimumában határozta meg az GVOP Irányító Hatóság, ami a program célját és tartalmát figyelembe véve is ellentmondásos.

Látható, hogy a viszonylag könnyen számszerűsíthető tételek mellett számos, pénzben csak nehezen mérhető, előre nem tervezhető ráfordítás, kedvezőtlen hatás is származott a programban való részvételből. A likviditási gondok, a program féléves szüneteltetése és a folyamatos elszámolástechnikai viták nyomán a pénzükre akár egy évig is váró tanácsadókkal, illetve a koordináló szervvel és a minisztériummal való kapcsolat megromlott. Így a program hatékonysága elmaradt a várakozásoktól, elsősorban a tanácsadói hálózat csökkenő motiváltsága miatt. Ebből eredően az integrált szolgáltatási rendszerben az egyes termékrendszerek között az elvárt szinergikus hatások kellően nem érvényesülhettek. Ráadásul a program folyamatosan tőkét és erőforrásokat vont el a BVK más nonprofit programjaitól, így azok sem tudtak a tervezett hatékonysággal működni. Mindemelllett a BVK kényszerült kifejleszteni azt az eljárásrendet és szoftvert, amely országosan biztosította a program működtetését az ügyfélkapcsolattól egészen a kincstári kifizetésig.

Összességében elmondható, hogy a veszteségek döntő részét a program gyenge központi koordinációja és az ebből adódó, a tervektől eltérő likviditásmenedzsmenti problémák okozták. Tanul-

ságként feltétlenül leszűrhető, hogy a jövőben hasonló programoknál kiemelt figyelmet kell fordítani azon kockázatokra, amelyek az elszámolási gyakoriság megválaszthatóságából, az utalási határidők és az elszámolható költségek körének életszerűtlenségéből fakadnak. Tehát a kockázatok „beárzására” lenne szükség. Ennek révén még az indulás előtt meghatározható a lebonyolításhoz szükséges, tartósan lekötendő tőke nagysága és annak alternatívaköltsége, valamint a tapasztalati rendszerben meghatározott szabályozási anomáliákat is felhasználó likviditási terv. Ugyanakkor a tervezéskor és a szerződéskötéskor konstansnak elfogadott szabályrendszerek későbbi indokolhatatlan szabad variációi alig megoldható feladatok elé állítják a szolgáltatások megvalósításáért felelős szakembereket.

BEVEZETŐ

A Budapesti Vállalkozásfejlesztési Közalapítvány a Magyar Vállalkozásfejlesztési Hálózat Konzorcium tagjaként 2002. december 18-án megállapodást kötött a Gazdasági és Közlekedési Minisztériummal, illetve a programban azt képviselő Magyar Vállalkozásfejlesztési Kht.-val (közreműködő szervezet) egy vállalkozásfejlesztési hálózatban való részvételről. A program célja a kis- és közepes vállalkozások számára fejlesztési, támogatási programok, így különösen az EU Strukturális Alapok vállalkozásokhoz való közvetítéséhez elengedhetetlen intézményrendszer kiépítése. Az együttműködés keretében a BVK vállalta, hogy a kapcsolódó programokat lebonyolítja, a rendelkezésére bocsátott forrásokat rendeltetésszerűen használja fel és folyamatosan együttműködik a közreműködő szervezettel.

A Nemzeti Fejlesztési Terv Gazdasági Versenyképesség Operatív Programja (GVOP) keretében 2004 áprilisában központi programként indult el az alapszintű tanácsadási program

(GVOP 2.2.1). Ennek célja az újonnan alakuló és már működő mikro-, kis- és közepes vállalkozások stabilitásának, növekedésének és erősödésének segítése volt. A teljes központi program megvalósítására 2035,3 millió forint állt rendelkezésre.

Az országos kiterjesztésű programot, a megyei és fővárosi vállalkozásfejlesztési alapítványok (bvke) országos hálózata valósította meg.

A hálózat tagjaként 2005 februárjában a Budapesti Vállalkozásfejlesztési Közalapítvány szerződést írt alá a GVOP Irányító Hatósággal és az Magyar Vállalkozásfejlesztési Kht.-val a fővárosi szolgáltatások megvalósításáról.

Ezt követően a Magyar Vállalkozásfejlesztési Hálózat Konzorcium, a Takarékbank Zrt., a Magyar Fejlesztési Bank Zrt. és a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium a program tartalmi kibontakoztatására együttműködési megállapodást írt alá 2005. április 21-én a mikro-, kis- és közepes vállalkozásoknak szóló új szolgáltatási rendszer kialakításáról.

Az új szolgáltatási rendszer (integrált vállalkozásfejlesztési szolgáltatási modell) olyan horizontális partnerkapcsolaton alapult, amelyben a vállalkozásfejlesztési tevékenységet végző – nonprofit és profitorientált – szervezetek zárt rendszerben működnek együtt annak érdekében, hogy a rendelkezésre álló állami, európai uniós és piaci forrásokat a lehető leghatékonyabban és legeredményesebben juttassák el a vállalkozásokhoz, azok fejlesztési elképzeléseinek támogatására. Ilyenformán ez az együttműködés az Európai Unió vezérelveinek (partnerség és szubszidiaritás) gyakorlati érvényesülését jelenti. *(Lásd rendszerábra)*

Az Integrált Vállalkozásfejlesztési Programban a BVK elsődleges feladata az volt, hogy a különféle forrásokból rendelkezésre álló támogatások igénybevételéhez elengedhetetlenül szükséges oktatási, tanácsadási, döntés-előkészítési és céggkommunikációs tevékenységet el lássa a fővárosban. E keretek között indult be a

GVOP 2.2.1. Alapszintű tanácsadás központi program, amelynek lényege az volt, hogy a piaci körülmények között, mikro-, kis- és közepes vállalatoknak értékesített tanácsadási tevékenység díját a magukat regisztráltató, megfelelő képzettségű tanácsadóknak (részben) megtérítette, vagyis ilyen módon egyfajta ingyenes, a cégek igényeihez igazodó tudástranszferrel segítette a támogatandó vállalkozásokat. A GVOP 2.2.1. program jelentős eredménye volt, hogy a BVK kifejlesztette a program működtetéséhez szükséges algoritmust, amely alapján országosan elektronikus rendszerben lehetett kezelni a programkoordinációt, a tanácsadó-ügyfél kapcsolattól (több mint 80 ezer kontaktus) az EMIR-en keresztül a kincstári kifizetésekig.

A program pénzügyi elszámolása 2008. január 31-én volt. A szakmai zárásra, amelynek keretében a közreműködő szervezet, a rendelkezésre bocsátott források 100 százalékos felhasználását visszaigazolta, 2008. április 7-én került sor.

A program működtetésével kapcsolatosan a BVK-nak kétféle költsége merült fel. A vállalatokkal és tanácsadókkal való folyamatos kapcsolattartáshoz, a közreműködő szervezettel való elszámoláshoz stabil adminisztratív bázis kellett kiépíteni és működtetni. Ehhez infrastrukturális és személyi jellegű kiadások egyaránt kötődtek. Ugyanakkor a BVK feladata volt a tanácsadási munka nyomon követése, a szolgáltatások tényleges igénybevételének ellenőrzése, illetve a tanácsadók számláinak kiegyenlítése is. E tevékenység keretében a személyi kiadások mellett a kiadások oroszánrészét a tanácsadók fizetése jelentette.

A program lebonyolítása korántsem volt zökkenőmentes, de ennek oka nem a szolgáltatások végrehajtásában, hanem a központi programkoordinációban megjelent súlyos ellentmondásban keresendő. A BVK – mint más helyi vállalkozásfejlesztési központok is – súlyos anyagi gondokkal szembesült közvetlenül az

indulás után, amely csak tovább mélyült, ahogyan – a létrehozók szándékainak megfelelően – egyre inkább kiépült az alapszintű tanácsadói rendszer. Ennek oka a programkiírás megfogalmazásakor nem kellően átgondolt stratégia, illetve a lebonyolítókat, így a BVK-t is súlyosan hátrányos helyzetbe hozó finanszírozói magatartás.

A tanácsadókkal és cégekkel közvetlenül kapcsolatot tartó szervezetek ugyanis azzal szembesültek, hogy az országos szinten összességében mintegy 2,2 milliárd forintos támogatási program kiadásait nekik kellene nem egyszer akár több mint fél évig is meghítelezni, amire a szervezetek nem készültek és korlátozott anyagi forrásaik miatt nem is készülhettek érdemben fel. Mindez odavezetett, hogy a programban való részvétel a BVK-nál súlyos likviditási problémákat okozott, és a program botrányba fulladásának elkerülése érdekében más célra elkülönített források felszabadítására és tartós lekötésére volt szükség.

Ez a tanulmány azt számszerűsíti, hogy összességében mekkora veszteséget okozott a BVK-nak a GVOP 2.2.1. programban való részvétel. A károk mérésekor elsősorban a pénzben kifejezhető, szakmailag stabilan alátámasztható tételekre koncentráltunk, ugyanakkor külön részben mutatjuk be a pénzben nehezebben mérhető, de feltétlenül komoly erkölcsi veszteségek forrásait is. A teljesség igénye nélkül pénzügyi elemzésen alapulva mutatjuk be, hogy a központi programkoordináció és a szabályozás szakmai hiányosságai miként nehezítették a BVK szolgáltatótevékenységét, hogyan generáltak pénzügyi veszteséget és okoztak hatékonyságcsökkenést az integrált szolgáltatási rendszerben.

A számszerűsítés elsődleges célja nem valamilyen anyagi követelés megalapozása, hanem sokkal inkább az, hogy rámutassunk: az át nem gondolt finanszírozás, illetve a központi irányítás laza szabálykezelése és kiszámíthatatlan együttműködési hajlandósága súlyos károkat

okozhat a támogatások közvetítésére kiépített szervezeti rendszerben, hosszú távon menthetetlenül lebontva, felszámolva azt. Fel kívánjuk hívni a döntéshozók figyelmét arra, hogy ha a keményen dolgozó révésznek – ahelyett, hogy munkája bérét megkapná – magának kell megfizetnie utasai menetdíját is, aligha lesz hosszú távon is átkelő a folyón.

1. PÉNZBEN JÓL MÉRHETŐ KÁROK

A GVOP 2.2.1. program kapcsán létrejött szerződés alapján a közalapítvány kezdetben (2004-től 2006 októberéig) negyedévente számolt el a közreműködő szervezettel. Ez lényegében azt jelentette, hogy bár a különféle kiadások időben folyamatosan jelentkeztek, azokat a következő elszámolásig a BVK-nak meg kellett előlegeznie. A megállapodás szerint a tanácsadói számlákat is csak akkor lehetett elszámolásra továbbítani, amikor azok kifizetése már megtörtént.

1.1 Első közelítés

Miután a teljes időszak során a rendelkezésre állásra (adminisztráció fenntartására) költhető, a BVK-t megillető összeg közel 73 millió forint volt, a tanácsadási tevékenység kerete valamivel több mint 419 millió forintot tett ki, ennek előfinanszírozása már önmagában is komoly teherterhelés volt a közalapítványnak, hiszen a közreműködő szervezet a jogszabálynak megfelelően az elfogadott számlákat azok benyújtását követően 60 nappal volt köteles fizetni. Ezt a problémát lett volna hivatott megoldani a megfelelő időben és megfelelő nagyságrendben megérkező programfinanszírozási előleg, amely azonban az adható minimumszinten érkezett és nem a megfelelő időpontban, így nem biztosíthatta a program likvid finanszírozását.

A teher nagyságát már egy egyszerű közeli-

téssel is jól érzékeltethetjük: miután minden kiadást legalább 60 napig kénytelen volt a BVK – a szerződésben rögzítettek teljesen összhangban! – megfinanszírozni, a program 3,5 éve alatt az összességében 492 milliós keret meghittelezése miatti kamatveszteség:

$$\frac{492 \text{ millió forint} \times 60 \text{ nap}}{360 \text{ nap} \times 7,5\%} = 6,15 \text{ millió forint,}$$

ahol 7,5 százalékos kamattal a jegybanki alapkamat időszaki átlagát közelítettük¹. Figyelembe kell azonban venni, hogy ilyen költség mellett a közalapítvány nem juthat forráshoz, 10 százalékos, rendkívül kedvezményes kamatláb mellett pedig a teher már 8,2 millió forintnak adódik. Figyelembe véve, hogy ez a kiadás 3,5 év alatt elosztva jelentkezett, évi 1,8–2,3 milliós vesztséget becsülhetünk, azaz durva közelítésben legalább ennyit fizetet a BVK évente azért, hogy a programban részt vehessen.

1.2 Be nem tartott határidők

Miközben az 1.1 pontban közelített veszteség elvileg már az aláíráskor is tervezhető volt, aligha számíthatott bárki is arra, hogy az egyébként uniós forrásból már eleve rendelkezésre álló pénzek kifizetése a beígért 60 napra nem történik meg. Az adatok azonban azt mutatják, hogy előfordult: a közreműködő szervezet több mint 200 napig váratta a BVK-t, sőt a 2005. első negyedéves számlák leadása és az utalás között egyenesen 318 nap, vagyis közel egy év, a beígért időnek tehát több mint ötszöröse telt el.

Az ilyen szélsőséges kifizetési határidők mögött jellemzően az áll, hogy a közreműködő szervezet a benyújtott számlák egy részének jogosságát vitatta, vagy azokhoz kiegészítést, hiánypótlást kér. Előfordult, hogy ilyen hiánypótlásra kétszer-háromszor is sor került egy-egy elszámolás kapcsán. A tizennyolc időszaki

elszámolást tekintve mindössze egyszer – a 2007. márciusi elszámolásnál – sikerült betartani a 60 napos fizetési előírást. Ugyanakkor a legutolsó hiánypótlástól számolva négy esetben lépte túl a közreműködő szervezet a fizetési határidőt.

Az elsődleges probléma itt abból fakad, hogy a közreműködő szervezet csak azt követően intézkedett a fizetésről, amikor valamennyi benyújtott számláról egyértelműen eldöntötte, hogy azt befogadja vagy sem. Ez azonban oda vezetett, hogy az átadáskor azonnal kifizethetőnek minősített tételek hónapokon keresztül a kincstár számláján pihentek többletkamat-bevételt eredményezve, miközben a BVK ugyanezek finanszírozására bizonytalan időtartamra pluszforrásokat volt kénytelen a programban lekötöni. Más, nehezebben tőkét szerző szerződő intézmények ilyen időszakokban kényszerűen szüneteltették a kifizetéseket, vagyis a program állt, amíg a jóváhagyott, de el nem utalt tételek meg nem érkeztek.

E veszteségek számszerűsítésére komplex számítási táblázatot készítettünk. Mérési logikánk a következő volt. Először meghatároztuk a különböző elszámolások, illetve hiánypótlások időpontját, majd meghatároztuk, hogy a különböző összegek kifizetése mikor lett volna esedékes a szerződés szerint. Ez az időpont a közreműködő szervezet által nem vitatott számláknál a benyújtást követő 60 nap, míg a többi tételnél az utolsó (és így már elfogadott) kiegészítések beadásának napja. A véglegesen elutasított tételeket ennél a számításnál egyáltalán nem vettük figyelembe, noha nem egyszer akár fél év is eltelt, amíg a BVK számára kiderült, hogy az adott költség nem elszámolható.

Ezt követően a számlák benyújtása idején érvényes kamatlábbal meghatároztuk az esedékesség (benyújtási idő + 60 nap) és a kifizetés időpontja között felmerült kamatvesztést, illetve finanszírozási költséget. A harmadik lépésben pedig azt számszerűsítettük, hogy ezen elvesztett kamatok a program pénzügyi zárásá-

ig, azaz 2008. január 31-ig mekkora összegre növekedtek fel, figyelembe véve, hogy az irányadó kamatok folyamatosan változtak.

A kifizetés és az esedékesség közötti időszak kamatterheinek meghatározásához a következő, lineáris kamatszámítást alkalmazó képletet használtuk.

$$\frac{\text{Összeg} \times \text{átlagos kamat}_t \times \text{késedelmes napok}}{365 = \text{éven belüli kamatvesztés}}$$

ahol t -dik időszakra számolt átlagos kamat:

$$\text{átlagos_kamat}_t = \left[\prod_{j=t}^x (1 + k_j) \right]^{\frac{12}{x-t}} - 1$$

ahol

k egy adott hónapban érvényes kamatláb
 t az esedékesség hónapja
 x a kifizetés hónapja

Mivel a kifizetések és a pénzügyi zárás között jellemzően több mint egy esztendő telt el, erre az időszakra kamatoskamat-számítást alkalmaztunk.

$$\text{Éven belüli kamatvesztés} \times \text{átlagos kamat}_i^{(\text{napok zárásig}/365)} = \text{teljes finanszírozási veszteség}$$

Az i -dik időszakra számolt átlagos kamat:

$$\text{átlagos_kamat}_i = \left[\prod_{j=i}^n (1 + k_j) \right]^{\frac{12}{n-j}} - 1$$

ahol

k egy adott hónapban érvényes kamatláb
 i a kifizetés hónapja
 n a pénzügyi zárás hónapja

A számításokat ezúttal is kétféle kamatlábbal végeztük el. Először a mindenkor érvényes jegybanki alapkamattal kalkuláltunk, hiszen az a veszteségekre szigorú alsó becslést ad, mivel a BVK semmilyen körülmények között sem lett volna képes ennél olcsóbban finanszírozni tevé-

kenységét. A másik számításnál a kamathoz 2,5 százalékpontos felárat adtunk, amely jóval realisabb, de még mindig alsó becslését jelenti a közalapítvány forrásköltségének. Azért éltünk mégis ezzel a közelítéssel, mert ez részben tükrözi, hogy a BVK egyéb lekötött, állampapírba fektetett tartalékait használta a finanszírozáshoz, s az így kieső veszteség ténylegesen szerényebb volt, mint a BVK aktuális hitelkamatlába. Fontos ugyanakkor felismerni, hogy ezzel a megoldással más projektek működtetése, beindítása vált lehetetlenné a forráskivonással, keresztfinanszírozással.

A részletes számítások illusztrálására a rendelkezésre állási (adminisztratív) költségekkel kapcsolatos, jegybanki alapkamatra épülő táblázatot a 3. mellékletben közöljük. Eredményeinket az 1. táblázat foglalja össze.

Noha a zárásig számolt kamatvesztés egy teljes támogatási összegnek alig 1,25-1,74 százaléka, látni kell, hogy a kimutatott 4,6-6,5 millió forintos veszteség a BVK-t azon kiadáson felül érte, amit a 60 napos szerződés szerinti finanszírozás rá rótt. Ha tehát a programban való részvétel okozta teljes veszteséget kívánjuk meghatározni, a BVK szempontjából a szerződésben megengedett 60 nap finanszírozási költségeit is figyelembe kell venni.

1.3 Második közelítés

Ha az 1.2. pontban meghatározott, késedelmes fizetés okozta veszteséghez hozzáadjuk a szerződésben rögzített finanszírozási kötelezettség miatti kiadásokat, amelyek nagyságát az 1.1. pontban látott durva becslésünkkel közelíthetjük, mintegy 10,76, illetve 14,62 millió forintos összesített veszteséget kapunk, ami a 3,5 éves programot tekintve évi átlagban 3,0-4,2 milliós mínuszt jelent.

A pontosabb becslés érdekében kiszámítottuk a teljes veszteséget úgy is, hogy a fix 7,5 százalékos átlagkamatláb helyett a tényleges ér-

tékekkel számoltunk tételenként. Az így kialakult összesített eredményeket a 2. táblázat tartalmazza.

A pontosabb számítások eredménye szerint tehát mintegy 7,2-9,9 millió forintra tehető a közalapítvány teljes eredménycsökkenése a programban való részvétel miatt. (A durva becsléstől való eltérést az okozza, hogy a mindenkori jegybanki kamatlábat a fennálló finanszírozási igénnyel kellett volna súlyozni, márpedig annak növekedése egybeesett az alapkamat csökkenésével.)

Noha ez a közelítés már jóval pontosabb eredményt ad, mint az első megközelítés, két okból további korrekcióra van szükség. Az első ok az, hogy nem vettük figyelembe: a különféle működési költségek jellemzően nem az elszámolások elkészítésekor, hanem a működési időszak során egyenletesen keletkeztek. Másrészt eddig eltekintettünk attól, hogy a koordináló szervezet is felismerte és elfogadta a finanszírozás jelentette többletterhek létét, és egy törvénymódosítást követően a BVK 2005. augusztus 31-én 123 millió forintos előleget kapott, amellyel legkésőbb a program 80 százalékos teljesüléséig el kellett számolnia. Mindezek figyelembevételére elkészítettük a GVOP 2.2.1. program BVK-nál jelentkező pénzáramlás kimutatását.

1.4 Cash flow-alapú mérés

A pénzáramlásmoделlben a különféle működési kiadásokat mindig azon hónap végén regisztráltuk, amely során azok felmerültek. Miután a tanácsadók számláit – a teljesítés idejétől függetlenül – a BVK csak a közreműködő szervezettel való elszámolási időpontok előtt közvetlenül fogadta be, hogy ezzel is csökkentse saját finanszírozási terheit (azokat a tanácsadókra hárítva tovább), a tanácsadásnál a kiadások orozslánrésze mindig az elszámolási időpontok környékén jelentkezett.

KÉSEDELMES UTALÁSBÓL SZÁRMAZÓ KÁROK

(forint)

Jegybanki alapkamat	Összeg	Kamatveszteség kifizetésig	Kamatveszteség zárásig
Rendelkezésre állás	72 948 400	1 145 351,61	1 263 347,80
Tanácsadás	419 151 223	3 030 936,19	3 348 757,80
Összesen	492 151 224	4 176 287,79	4 612 105,59
+2,5 százalékpontos felár	Összeg	Kamatveszteség kifizetésig	Kamatveszteség zárásig
Rendelkezésre állás	72 948 400	1 558 236,91	1 775 023,86
Tanácsadás	419 151 223	4 075 023,06	4 641 852,29
Összesen	492 151 224	5 633 259,97	6 416 876,15

KÉSEDELMES UTALÁSBÓL SZÁRMAZÓ KÁROK ÉS FINANSZÍROZÁSI KÖLTSÉGEK ÖSSZESEN

(forint)

Jegybanki alapkamat	Összeg	Kamatveszteség kifizetésig	Kamatveszteség zárásig
Rendelkezésre állás	72 948 400	1 974 397,22	2 161 496,97
Tanácsadás	419 151 223	4 554 505,54	5 016 945,07
Összesen	492 151 224	6 528 902,76	7 178 442,03
+2,5 százalékpontos felár	Összeg	Kamatveszteség kifizetésig	Kamatveszteség zárásig
Rendelkezésre állás	72 948 400	2 672 735,60	3 014 446,78
Tanácsadás	419 151 223	6 098 884,09	6 928 827,65
Összesen	492 151 224	8 771 619,69	9 943 274,43

Az 1. és a 2. ábra a program pénzállományának szintjét, azaz kumulált cash flow-ját mutatja jegybanki kamattal, illetve 2,5 százalékpontos finanszírozási felárral számolva. Számításaink során az adott időszakban fennálló finanszírozási igényre havonként számoltuk el az esedékes kamatterheket, vagyis finanszírozási igény esetén más jellegű kiadás hiányában is csökkenő pénzeszközszintet mutat az ábra. Az ábrákon külön vonallal jelöltük azt a pénzállományszintet, amelyet az elfogadott elutasítások nélkül számoltunk.

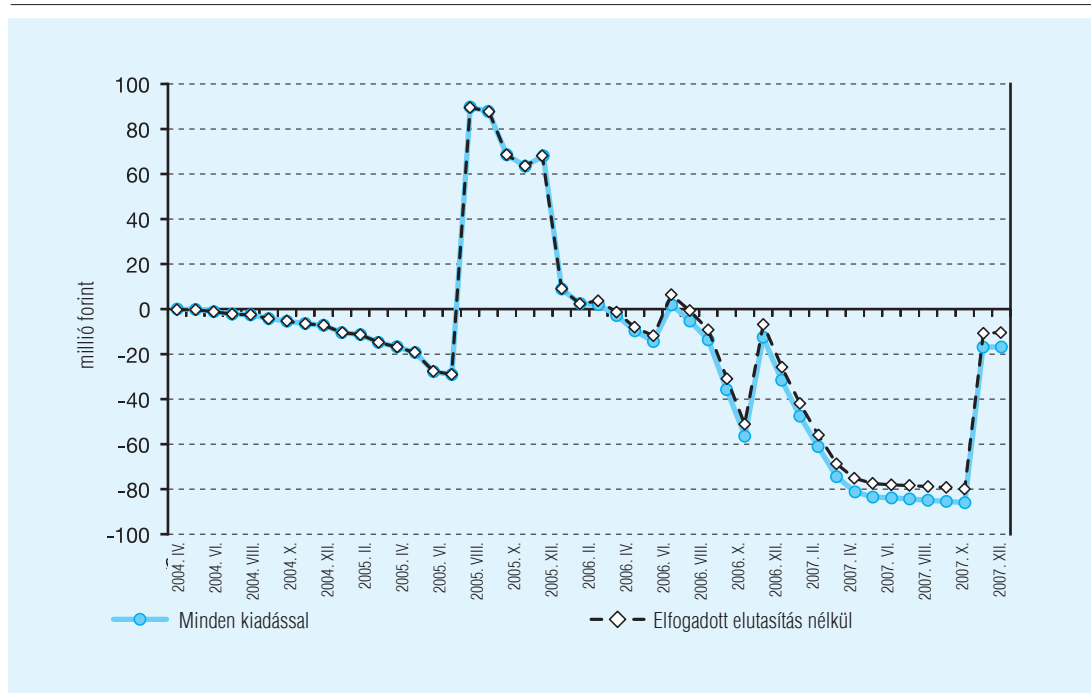
A két ábra igen jól érzékelteti a programot lebonyolító BVK pénzügyi vezetésének gondjait: az előleg 2005. augusztusi megérkezéséig a projekt egyre nagyobb finanszírozási igényt támasztott, egyfajta kisgömböcként 16 hónapon át folyamatosan emésztette fel a BVK rendelkezésre álló likvid eszközeit.

Már megközelítve a 30 millió forintot, ezért kellett más forrásból a projektbe fektetni, mire megérkezett az előleg, amely mindössze 7 hónapig volt képes a rendszerben „víz felett tartani”, onnantól ismét a BVK saját pénzét nyelte a konstrukció. Hiába érkeztek később nagyobb utalások a korábban elszámolt számlák ellentételezéseként, azok már arra sem voltak elegendők, hogy a készpénzmennyiség pozitívba forduljon.

A projekt okozta veszteséget jól mutatja az – elvileg teljes – pénzügyi elszámolás után fennmaradó készpénzegyenleg nagysága. (Lásd 3. táblázat) Noha a BVK által is elfogadott elutasítások jókora különbséget jelentenek, látni kell, hogy ezen kiadások döntő része azért keletkezett, mert az eredeti szerződésben az elszámolható költségek köre nem volt kellő pontosság-

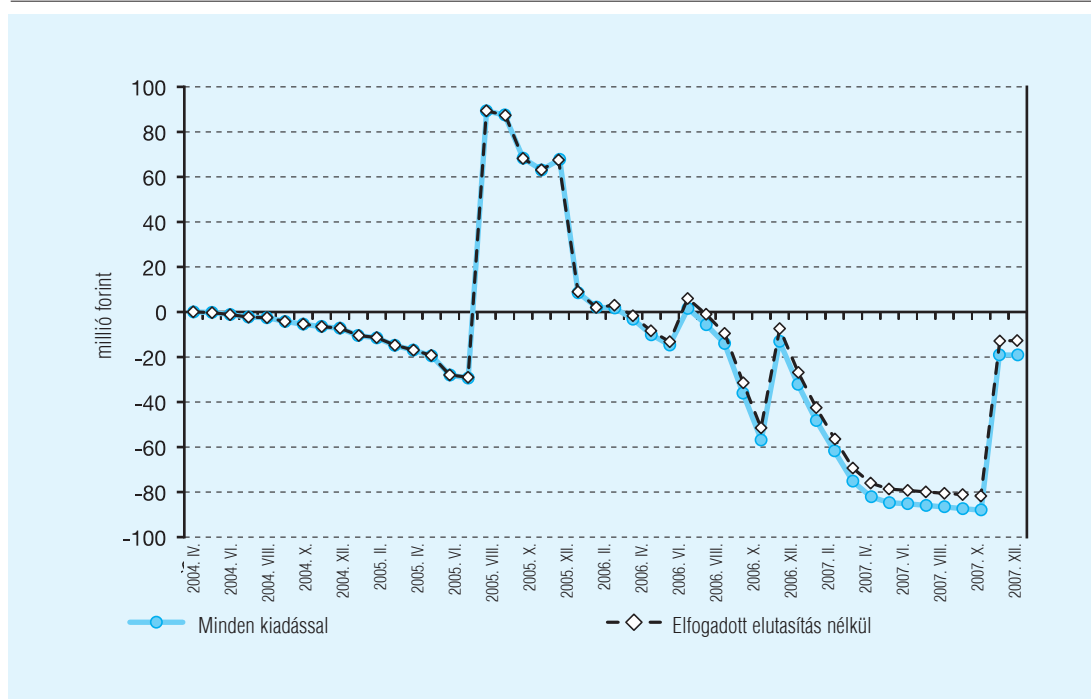
1. ábra

A BVK GVOP 2.2.1. PROGRAMJÁNAK HAVI ZÁRÓ KÉSZPÉNZÁLLOMÁNYA
(jegybanksi kamat)



2. ábra

A BVK GVOP 2.2.1. PROGRAMJÁNAK HAVI ZÁRÓ KÉSZPÉNZÁLLOMÁNYA
(jegybanksi kamat + 2,5 százalékpont)



A BVK GVOP 2.2.1. PROGRAMJÁNAK ZÁRÓ CASH FLOW-POZÍCIÓJA

(forint)

	Teljes költség	Elfogadott elutasított tételek nélkül
Jegybanki kamattal	-16 842 417	-10 644 218
+2,5 százalékpont felárral	-19 185 165	-12 781 660

KÉSEDELMES UTALÁSBÓL SZÁRMAZÓ KÁROK ÉS KIESŐ BEVÉTELEK ÖSSZESEN

(forint)

Jegybanki alapkamat	Összeg	Kamatvesztesség kifizetésig	Kamatvesztesség zárásig
Előleg	123 037 806	2 751 656,47	3 247 067,06
+2,5 százalékpontos felár	Összeg	Kamatvesztesség kifizetésig	Kamatvesztesség zárásig
Előleg	123 037 806	3 467 972,47	4 327 323,12

gal szabályozva, illetve a közreműködő szervezet folyamatosan új szabályokat alkotott és átértelmezte korábbi iránymutatásait. Így egyrészt semmiképpen sem állítható, hogy a BVK jóváhagyásával elutasított tételek egyértelműen a végrehajtó hibájából felmerülő kiadások lennének, amelyek terheit egyedül a BVK-nak kellene viselni. Másrészt fontos tanulság, hogy az elutasított tételek érdemben nem változtatták meg a projekt pénzáramlási pályáját, vagyis a zárásra a lebonyolítónál kialakult veszteség a rendszer helytelen megtervezésére, nem pedig az elszámolási gondokra vezethető vissza.

Pontosított, immár valamennyi jól dokumentálható tételt figyelembe vevő kalkulációnk szerint tehát a teljes GVOP 2.2.1. projektben való részvétel a 2008. január 31-i zárásra a BVK-nak legalább 10,6–12,8, de reálisan sokkal inkább 16,8–19,2 milliós veszteséget eredményezett, óvatos becslés mellett is. Figyelembe véve, hogy ez a kiadás összesen 492 millió forint felhasználásához társult, a rendszer 2,2–3,9 százalékos támogatásarányos veszteséget okoz a lebonyolító szervezeteknél.

Ez összességében azt eredményezheti, hogy a lebonyolítók a programok lassításában, esetleg leállításában lesznek érdekeltek, illetve a

többet dolgozókat magasabb büntetés sújtja a rendszerben. Amennyiben nem gazdasági szempontú döntések nyomán a szervezetek mégis részt vennének hasonló programokban, az azzal jár, hogy más korábbi programjaik, forrásaik lesznek szűkösebbek, egyfajta keresztfinanszírozási rendszert hozva létre. Ilyen módon a közreműködő szervezet valójában mások, más célból rendelkezésre bocsátott forrásait szívja el, miközben folyamatosan lebontja maga alól az elosztó hálózatot. Ez pedig semmiképpen sem lehet cél.

1.5 Az előleggel kapcsolatos veszteségek

Az 1.4. fejezetben látott megközelítés valóban minden tényezőt integrál, ugyanakkor lehetőség van még egy tényező, az előleg utalási idejéhez kapcsolódó veszteségek számszerűsítésére is. A BVK értelmezése szerint a 2005. augusztus 31-én utalt 123 millió forintos előleg valójában már 2005. április 8-án esedékes volt (ekktől már volt jogi lehetőség az utalásra, és a BVK kérte is azt), vagyis hatóság a vállalt 60 nap helyett 145 napot várt az átutalással. Ez a 3,2–4,3 milliós kár azonban csak részben volna jogilag is érvényesít-

hető, hiszen az előleg a projekt cash flow-pozícióját pozitív tartományba emelte (igaz, csak átmenetileg), így a 4. táblázatban bemutatott veszteség egy része valójában a pozitív egyenleg befektetése után elmaradt hasznot jelenti.

A számítás jóval pontosabbá tehető, ha a kieső kamatok helyett azt vizsgáljuk meg, hogy egy időben, azaz 2005. április 8. + 60 nap (azaz június 7-ig tartó) tartományban utalt előleg mennyivel javította volna a teljes projekt zárásakor fennálló cash flow-pozícióját. (Lásd 3., 4. ábra) Számításaink során a 60 nap teljes kihasználásával, vagyis a BVK számára elvileg elképzelhető legkedvezőtlenebb helyzettel számoltunk, tehát a bekövetkezett veszteséget alulról közelítettük. (Lásd 5. táblázat)

Eredményeink azt mutatják, hogy a záró pénzállomány 357–505 ezer forinttal lehetett volna magasabb egy korábbi utalás révén, feltételezve, hogy a BVK a pozitív egyenlegen nem ér el semmilyen hozamot. Tehát ekkora a lebonyolítónál ténylegesen realizált veszteség, a 4. táblázatban látott kiesésekből mintegy 2,9–3,8 millió forintot az elmaradt befektetési hozamok tesznek ki.

2. KÖZVETETT, NEHEZEN SZÁMSZERŰSÍTHETŐ KÁROK

A GVOP 2.2.1. program végrehajtása során a BVK-nál több olyan költség, kiadás, veszteség

is jelentkezett, amelynek pénzbeli mérése rendkívül nehézkes és esetleges, ugyanakkor jelentőségük semmiképpen sem engedheti, hogy az áttekintésből kimaradjanak. A következőkben ezen tételek legfontosabbjait tekintjük át.

① A BVK a program finanszírozásához más célra lekötött tartalékait használta. A GVOP 2.2.1. programban lekötött összegek tehát eredeti céljukat nem szolgálták, a más területeken kieső pénzügyi, társadalmi hozamoktól azonban mindeddig eltekintettünk. Vegyük észre: az, hogy a lekötött tőkére jegybanki alapkamatot számoltunk fel, aligha ragadja meg a másuttaló felhasználás lehetetlensége miatti teljes veszteséget, hiszen joggal remélhetjük, hogy a BVK közreműködésével zajló projektek externális hatásokat is tükröző társadalmi hozama meghaladja az alapkamat mértékét.

② Számos olyan tétel merült fel az elszámolások során, amely a BVK szerint indokolt volt, azokat kifizették, ám a számlák ellenértékét nem kapták meg. Ezen viták részben az elszámolható költségek nem pontos meghatározásából eredtek, s komoly gondot okozott, hogy gyakran több mint fél év telt el addig, amíg kiderült: egy adott típusú költség a programban nem elszámolható. Emiatt azonban a végleges döntésig, több hónapon keresztül a BVK úgy működött, hogy az ilyen számlákat is elszámolhatónak vélte, s nem törekedett azok kiküszöbölésére, kiváltására.

5. táblázat

A BVK GVOP 2.2.1. PROGRAMJÁNAK ZÁRÓ CASH FLOW-POZÍCIÓJA JÚNIUSI ELŐLEGUTALÁSSAL

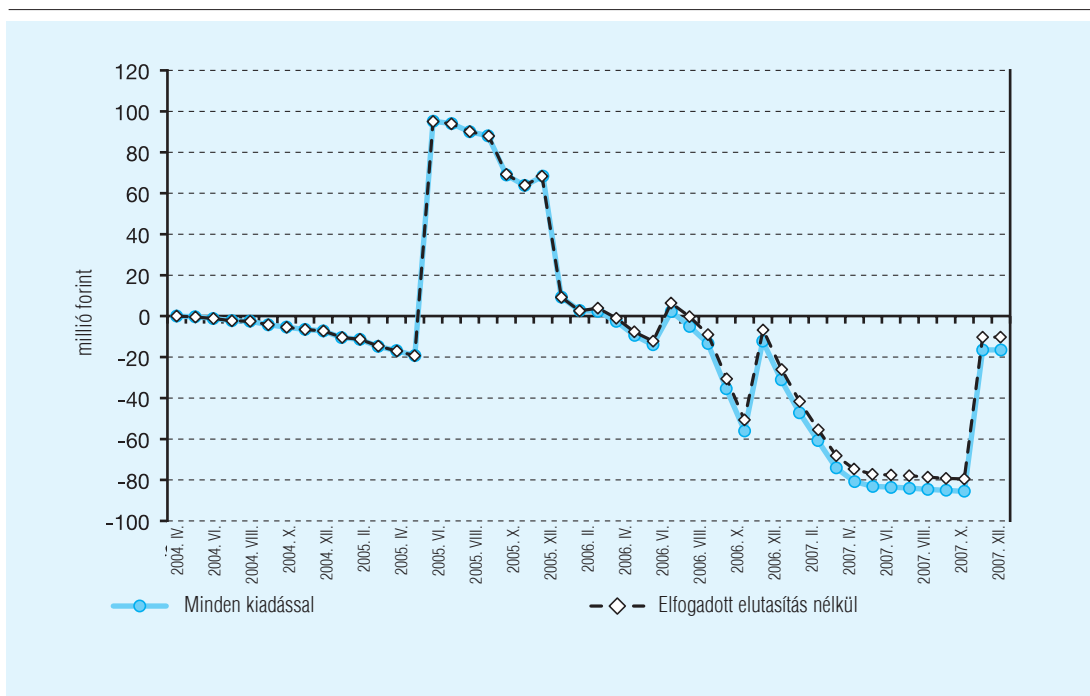
(forint)

Záró pozíció	Teljes költség	Elfogadott elutasított tételek nélkül
Jegybanki kamattal	-16 485 332	-10 287 133
+2,5 százalékpont felárral	-18 680 556	-12 277 051
Késve utalás okozta változás*		
Jegybanki kamattal	-357 085,00	-357 084,65
+2,5 százalékpont felárral	-504 609,00	-504 609,00

*A júniusi utalással számolt és az augusztusi utalással számolt (3. táblázat) egyenlegek eltérése

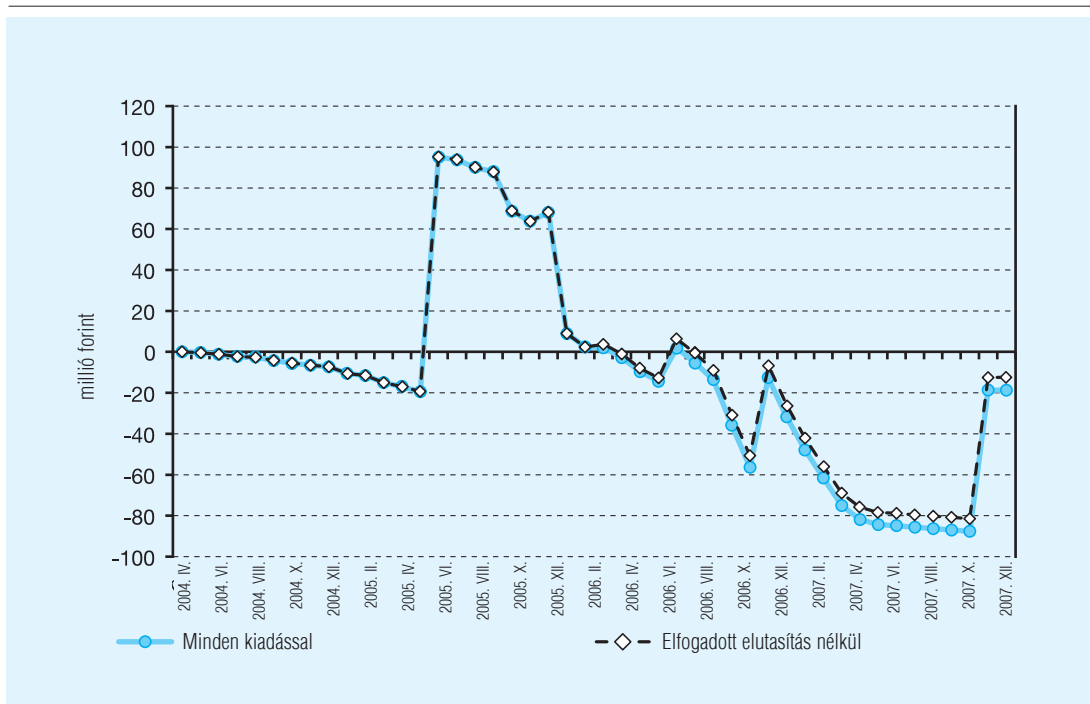
A BVK GVOP 2.2.1. PROGRAMJÁNAK HAVI ZÁRÓ KÉSZPÉNZÁLLOMÁNYA

(jegybanksi kamat, 2005. júniusi előleg)



A BVK GVOP 2.2.1. PROGRAMJÁNAK HAVI ZÁRÓ KÉSZPÉNZÁLLOMÁNYA

(jegybanksi kamat + 2,5 százalékpont, 2005. júniusi előleg)



3 Több olyan vitatott tétel is van, amelyek a BVK szerint feltétlenül indokoltak és szükségessé voltak a projekthez, de azokat a közreműködő szervezet mégsem fogadta be. A 3,5 éves időszak alatt 9,67 millió forintnyi számlát utasított el a közreműködő szervezet, amelyből 4,26 milliót tudott a BVK elfogadni. (Ezek a veszteségek a szerződéskötéskor nem kellően tisztázott elszámolhatósági feltételeknek tudhatók be.) Van ugyanakkor további 5,4 millió forintnyi meg nem térített veszteség, amelyet a BVK álláspontja szerint semmilyen elszámolási értelmezés sem magyaráz. Miután azonban a visszautasítás már a program menete során egyértelművé vált, a BVK teljes támogatási keretének kihasználása (vagyis a projekt céljainak megvalósítása) érdekében az elutasított számlákat saját veszteségeként leírta és a program elszámolásában azokat újabbakkal pótolta. Így valójában a teljes keret kihasználásához a BVK-nak 102 százalékos költséghányadot kellett produkálnia.

4 A program elhúzódása miatt nagyjából 6–8 hónapnyi többletbér és -rezsiköltség terhelte a BVK-t, amelyet ugyan az eredeti (tehát változatlan nagyságú) keret terhére elszámolhattak, ám ha a projektet sikerült volna időben befejezni, ez az összeg is a kitűzött cél elérését szolgálhatta volna, vagyis a program hatékonysága jelentősen sérült. A BVK becslése szerint a program érdekében felmerült, de a keret kimerülése miatt el nem számolható költség legalább 2 709 352 forint volt.

5 Miután a program előlegfizetési időzítése igen szerencsétlen volt, a hatalmas késés állandó cash flow-gondokat okozott a BVK-nak. Ez a különféle kifizetések halasztását okozta, ami a BVK-nak önhibáján kívül jelentős bizalomvesztést, a pénzre váróknak pedig egyéb járulékos költségeket okozott.

6 Az irányító hatóság segítőkészsége sem volt a program során általános, ami a részt vevő szervezetek jövőbeli együttműködési kedvét igencsak visszavetheti. Például az előleg mérté-

két 25 százalékban határozták meg, ugyanakkor a 217/1998. (XII.30.) kormányrendelet 91. §-ának (4) bekezdése szerint központi program esetén (a GVOP 2.2.1. központi program volt), az általános érvényű 25 százalékot az irányító hatóság figyelmen kívül hagyhatja és az adott intézkedés szerinti finanszírozási arányban nyújthatja. Tehát az irányító hatóság jogköre annak eldöntése, hogy milyen mértékű legyen az előleg. A BVK több ízben kérte az előleg mértékének felemelését a likviditási problémák feloldására, azonban ezt, a GVOP irányító hatósága minden esetben elutasította.

Az előleggel történő elszámolásnál is található a nonprofit szervezetekre vonatkozó könnyítési lehetőség a jogszabályban. Az elszámolás határidejét általánosan a program 80 százalékos teljesítése helyett a nonprofit szervezeteknél 95 százalék is lehet, ha az irányító hatóság engedélyezi azt. Ám a BVK ilyen irányú kérelmeit is elutasította a hatóság. Mindez azt mutatja, hogy a rendeletek kínálnak lehetőséget a likviditási problémák csökkentésére (vagyis a jogszabályalkotásra, -módosításra nem feltétlenül volna szükség), azonban az irányító szervezetek ilyen szándéka e programnál hiányozni látszott.

7 A finanszírozási terhek csökkentése érdekében a BVK – más regionális lebonyolítókhöz hasonlóan – gyakorlattá tette, hogy a külső tanácsadói számlákat csak az elszámolási időszakhoz közeledve fogadta be, hogy a kifizetések közvetlenül a szabott időpontok előtt következzenek be, ezzel minimalizálva a finanszírozási igényt. Mindez azonban azt jelentette, hogy sokszor hónapok teltek el, amíg a tanácsadók a teljesítést követően pénzükhöz jutottak. Ez sok esetben odavezetett, hogy a tanácsadók kiléptek a programból, illetve más módon sem kívántak a BVK-val együttműködni. További kár, hogy a pénzükre várakozó tanácsadók nem voltak érdekeltek a GVOP 2.2.1. program és egyéb pályázati programok szolgáltatásainak népszerűsítésében, hiszen a költsé-

geket maguknak kellett finanszírozni, így saját kárukon tapasztalták meg a pályázati rendszer visszáságait. Emiatt a teljes támogatási összeg jóval lassabban jutott el a megcélzott vállalkozókhoz, ami versenyhátrányt okozott a gazdaságnak.

Furcsa ellentmondás, hogy éppen az a tanácsadói kör került egyre nehezebb anyagi helyzetbe, amelynek feladata volt a pályázatok népszerűsítése, a vállalkozók ösztönzése és segítése a pályázatokba való bekapcsolódásban, így a tanácsadók motivációja erősen lecsökkent. További ellentmondás, amelyet a jövőben feltétlenül fel kell oldani, hogy a rendelkezésre álló pénzt felügyelő állami szervezetek érdeke lehet a program minél hosszabbra való nyújtá-

sa, hiszen ilyen módon többlet-kamatbevételre tehet szert.

8 A bizonytalan kifizetések következtében a könyvvizsgáló javaslatára – hiszen 2006 tavaszáig érdemi kifizetés nem történt – 2005-ös évről szóló mérlegben értékvesztést kellett elszámolni, amely eredménycsökkenést, ezáltal egyfajta erkölcsi kárt okozott.

9 A feszített szakmai munka, amelyre ahhoz volt szükség, hogy a programot a finansziális és szakmai problémák ellenére működtetni lehessen, nagymértékben csökkentette azt a kapacitást, amelyet a tanácsadókkal való kapcsolattartásra, képzésükre, felkészítésükre kellett volna fordítani. Ez pedig feltétlenül csökkentette a program hatékonyságát.

JEGYZET

¹ A Magyar Nemzeti Bank adott időszaki jegybanki alapkamatait lásd a 2. mellékletben

AZ MNB JEGYBANKI ALAPKAMATÁNAK VÁLTOZÁSA

2003. november 28-tól	12,50%
2004. március 23-től	12,25%
2004. április 6-tól	12,00%
2004. május 4-től	11,50%
2004. augusztus 17-től	11,00%
2004. október 19-től	10,50%
2004. november 23-től	10,00%
2004. december 21-től	9,50%
2005. január 25-től	9,00%
2005. február 22-től	8,25%
2005. március 30-tól	7,75%
2005. április 26-től	7,50%
2005. május 24-től	7,25%
2005. június 21-től	7,00%
2005. július 19-től	6,75%
2005. augusztus 23-től	6,25%
2005. szeptember 20-tól	6,00%
2006. június 20-tól	6,25%
2006. július 25-től	6,75%
2006. augusztus 29-től	7,25%
2006. szeptember 26-tól	7,75%
2006. október 25-től	8,00%
2007. június 26-tól	7,75%
2007. szeptember 25-től	7,50%
2008. április 1-től	8,00%

A KÉSEDELMES UTALÁSOK OKOZTA VESZTESÉG SZÁMSZERŰSÍTÉSE

Elszámolási időszak	Benyújtás/hiány- pótlás dátuma	Kifizetés dátuma	Összeg (Ft)	Napok kifizetésig	Túllépés	Kamatláb fizetésig	Lineáris kamat (Ft)	Napok zárásig	Kamatláb zárásig	Kamatos kamat (Ft)
2004. év	2005. 02. 28.	2005. 12. 22.	4 870 575	297	237	7,11%	224 808,96	770	7,20%	260 316,18
	2005. 11. 09.	2005. 12. 22.	1 115 002	43	0	6,00%	0,00	770	7,20%	0,00
2005. I. né.	2005. 04. 30.	2006. 03. 14.	746 056	318	258	6,43%	33 910,53	688	7,36%	38 765,07
	2005. 11. 09.	2006. 03. 14.	2 342 052	125	65	6,00%	25 024,67	688	7,36%	28 607,12
	2006. 03. 02.	2006. 03. 14.	39 645	12	0	6,00%	0,00	688	7,36%	0,00
2005. II. né.	2005. 07. 31.	2006. 03. 14.	1 511 792	226	166	6,12%	42 110,71	688	7,36%	48 139,16
	2005. 11. 09.	2006. 03. 14.	667 007	125	65	6,09%	7 234,64	688	7,36%	8 270,33
	2006. 03. 02.	2006. 03. 14.	16 620	12	0	6,00%	0,00	688	7,36%	0,00
2005. III. né.	2005. 10. 30.	2006. 07. 05.	3 949 086	248	188	6,00%	122 042,99	575	7,64%	137 058,55
2005. IV. né.	2006. 01. 31.	2006. 07. 05.	3 608 730	155	95	6,00%	56 355,51	575	7,68%	63 320,26
	2006. 03. 16.	2006. 07. 05.	1 188 510	111	51	6,00%	9 963,95	575	7,68%	11 195,35
2006. I. né.	2006. 04. 30.	2006. 11. 21.	7 655 170	205	145	6,85%	208 448,83	436	7,82%	228 056,48
2006. II. né.	2006. 07. 28.	2006. 12. 06.	9 820 255	131	71	7,33%	140 045,98	436	7,80%	153 197,11
	2006. 10. 25.	2006. 12. 06.	951 096	42	0	8,00%	0,00	436	7,80%	0,00
2006. III. né.	2006. 10. 31.	2007. 01. 31.	8 193 751	92	32	8,00%	57 468,50	365	7,79%	61 944,29
	2007. 01. 04.	2007. 01. 31.	373 944	27	0	8,00%	0,00	365	7,79%	0,00
2006. október	2007. 01. 15.	2007. 05. 04.	4 135 010	109	49	8,00%	44 408,88	272	7,69%	46 931,01
	2007. 04. 06.	2007. 05. 04.	229 604	28	0	8,00%	0,00	272	7,69%	0,00
2006. november	2007. 01. 29.	2007. 05. 04.	3 096 971	95	35	8,00%	23 757,59	272	7,69%	25 106,86
2006. december	2007. 02. 06.	2007. 05. 04.	3 481 438	87	27	8,00%	20 602,48	272	7,69%	21 772,57
2007. január	2007. 03. 20.	2007. 07. 06.	166 532	108	48	8,00%	1 752,01	209	7,61%	1 827,12
	2007. 06. 08.	2007. 07. 06.	1 874 305	28	0	8,00%	0,00	209	6,00%	0,00
2007. február	2007. 04. 20.	2007. 07. 06.	2 617 720	77	17	8,00%	9 753,70	209	7,61%	10 171,88
2007. március	2007. 05. 10.	2007. 07. 06.	2 466 164	57	0	8,00%	0,00	209	7,61%	0,00
2007. április	2007. 05. 31.	2007. 12. 19.	2 302 471	202	142	7,68%	68 779,98	43	7,50%	69 368,49
	2007. 11. 22.	2007. 12. 19.	93 600	27	0	7,50%	0,00	43	7,50%	0,00
2007. május	2007. 07. 12.	2007. 12. 19.	1 790 347	160	100	7,62%	37 400,73	43	7,50%	37 720,74
	2007. 11. 22.	2007. 12. 19.	202 555	27	0	7,50%	0,00	43	7,50%	0,00
2007. június-július	2007. 09. 04.	2007. 12. 19.	1 114 821	106	46	7,50%	10 537,35	43	7,50%	10 627,51
	2007. 11. 22.	2007. 12. 19.	2 327 571	27	0	7,50%	0,00	43	6,00%	0,00
Zárás	2007. 09. 04.	2008. 01. 31.	51 600	149	89	7,50%	943,64	43	7,50%	951,72
Összesen			72 948 400				1 145 352,00			1 263 347,80

Lámfalussy Sándor

Pénzügyi válságok a fejlődő országokban

Dogmák eltűnőben

AKADÉMIAI KIADÓ, 2008

Lámfalussy Sándor nemzetközi pénzügyi válságokról szóló könyvének első részét 2000-ben az orosz válságot követően adták ki, angol nyelven, a 2008-as magyar változathoz a szerkesztők csatoltak egy 2006-os előadást is. A kiadói összegzés szerint Lámfalussy Sándor a pénzügyi globalizáció és a nemzetközi pénzügyi rendszer sebezhetősége közötti összefüggést vizsgálta négy nagy, a fejlődő piacokat érintő válság, valamint a dotcom buborék elemzése révén. A kötet anyagát a Yale Egyetemen rendezett *Henry L. Stimson* előadássorozat, valamint a Görög Nemzeti Bank felkérésére tartott athéni *Xenophon Zolotas* előadása képezi.

Bár a mű címe szerint a fejlődő országokban kialakult krízisek történetét dolgozza fel, mondanivalója nagyon is a fejlett országoknak, mi több, a *mának szól*. Annyira aktuális, hogy az ember alig hiszi el: évekkel ezelőtt vetették a mondatokat papírra.

Itt jegyzem meg, hogy a pénzügyi válságokkal a magyar szakirodalomban behatóan foglalkoztam magam is. Világméretű pénzügyi egyensúlyhiány (KJK) című munkám még 1987-ben elemezte az akkori adósságválságot. *Halmosi Péterrel* közösen írt, a Jatepressznel megjelent *Nemzetközi Pénzügyek* című könyvünkben (2006) s a hasonló című, a HEFOP keretében 2007-ben megjelent, internetes formában elérhető, azonos című tankönyvemben ugyancsak kitértem a kérdésre. Lámfalussy Sándor azonban nem irodalomból, hanem az életből meríti elemzésének anyagát.

A szerző szakmai hozzáértése megkérdőjelezhetetlen. Elméleti és gyakorlati bankvezetői tapasztalatokkal egyaránt rendelkezik. Gyakorlati oldalról közelíti meg a kérdéseket, de a Leuven-i Katolikus Egyetemnek is hosszú éveken át professzora volt. Ő volt az Európai Központi Bank elődjének, az Európai Monetáris Intézetnek az elnöke. Oroszlánszerepet ját-



szott az Európai Központi Bank létrehozásában, „az euró atyjának” is nevezik. A nemzetközi bankszabályozás terén ugyancsak elévülhetetlen érdemeket szerzett, különösképpen az úgynevezett Bázeli normák kialakításában és elfogadtatásában. A pénzügyes szakmában napjainkban ő az egyik legnagyobb tekintély. Így aligha lehet vitatni kritikái észrevételeinek megalapozottságát.

Lámfalussy jó előre érzékelte a nemzetközi pénzügyi rendszerben jelentkező problémákat. Voltak természetesen mások is – ha nem is túl sokan –, akik látták, hogy a folyamatok hová vezetnek. (Ahogy *J. Stiglitz* írta egyik, közelmúltban publikált esszéjében: „Nem kellett ahhoz Nostradamusnak lenni, hogy előre lássuk a fejleményeket...”) Mégis keveseknek volt bátorsága feltenni a megfelelő kérdéseket. Lámfalussy Sándor megtette.

A pénzügytan főáramlata szerint nem illet bizonyos tételeket megkérdőjelezni. Soroljunk fel ezek közül a vitatott dogmák közül néhányat!

▶ A fejlett országok pénz- és hitelpiacai kellően mélyek és fejlettek ahhoz, hogy a *kockázatok* ellen megfelelően védekezzenek. Hasonlóan kell kiépíteni a fejlődő országok intézményrendszerét is, és akkor a potenciális válságoknak elejét vehetjük.

▶ A nyugati gazdaságok pénzügyi infrastruktúrája olyan fejlett, hogy *nincs is szükség állami szabályozásra, elég az önszabályozás*, hiszen a stabilitás a szektor saját érdeke.

▶ A fejlett országok közül is azok a hatékonyabbak, ahol az értékpapír-alapú közvetítés kiépítettebb. Ezen intézményeket – például a hedge fundokat – nem kell külön felügyelni, még akkor sem, ha jelentős tőkeáttéttel dolgoznak. Hiszen a bankokat, amelyektől hitelt kapnak, amúgy is ellenőrzik. A tőkepiaci intézmények segítségével nagyobb profitokat lehet realizálni, hiszen a költségek így alacsonyabbak.

▶ A *bankokat* viszont minden körülmények között *ki kell menteni*, ha bajba kerülnek, hi-

szen dominóként sodorhatják magukkal a gazdaságot.

▶ A pénzügyi *innovációk* terjedése kívánatos, mert gazdag eszköztárat biztosítanak a kockázatok fedezéséhez, porlasztásához, a jövedelmező üzletek kiszélesítéséhez.

▶ Az adósságokat mindig meg kell fizetni az utolsó centig. *Pacta sunt servanda*. Ha nem ez az alapelv, elveszhet a kölcsönvett pénz, odalesz a bizalom a pénzügyi intézményrendszer iránt.

▶ A globalizált világban a tőke mozgások teljes liberalizálása kívánatos. Ez egyébként az IMF alapszabályában is szerepel.

Az igazat megvallva, magam is ezen alapelvek szerint végeztem kutatói munkámat, s a gyakorlatban is, mint államtitkár, miniszter, a Bankfelügyelet elnöke, ezen elvek alapján álltam. Voltak ugyan halvány kételyeim (ezeknek az elmúlt másfél évtizedben hangot is adtam), hogy túlzottan visszaszorul általában az állam szerepvállalása; kérdésesnek tűnt a bankszektorban az önszabályozás szorgalmazása s a pénzügyi innovációk túlzott – inkább pénzszerzési, mint kockázatmentes célú – használata is. Mégis alapvetően elfogadtam a felsorolt értékítéleteket. Ki is lett volna az egykori szocialista országokból kellően fölkészült arra, hogy *gyakorlati tapasztalatok* alapján bírálja a nemzetközi pénzügyi rendszer működésének elvi alapjait? Minden döntést a szakmai szervezetekkel való alapos egyeztetésben hoztunk meg. Senkinek nem volt alapvetően más koncepciója. A magyar banki gyakorlat még elég szegényes volt. „Betét, hitel, valuta” – ahogy az egykori neonreklám sugározta. Alig három évvel 1990 előtt jött létre a kétszintű bankrendszer, s ugyancsak alig három éve jelent meg említett munkám, a Világméretű pénzügyi egyensúlyhiány címmel, amely tudomásom szerint elsőként írta le a BIS forrásaira támaszkodva a pénzügyi innovációk lényegét. Még alig ismertük az új típusú pénzügyi műveleteket, legfeljebb azt a – Lámfalussy szavával mondván – kez-

detleges innovációt, amit a változó kamatozású rulírozó hitelek jelentettek. Aminek a következménye volt részben nemzetközi devizaadósságunk drasztikus megnövekedése. Ami ezen adósságok visszafizetését illeti, 1990-ben közvetlen gyakorlati tapasztalatként szűrhettem le, hogy bizony a nemzetközi pénzpiacok milyen nagy bizalmatlansággal reagáltak a politikai változásokra. A még megalakulás előtt álló Antall-kormány azzal nézett szembe, hogy ha nem nyilvánítja ki adósságfizetési készségét, napokon belül államcsőd fenyegeti. Pedig természetesen tudtuk, hogy a hitelt mindig ketten írják alá: aki adja és aki felveszi. (Lámfalussy Sándor ezt is nyomatékosan hangsúlyozza jelen munkájában.) Elméletileg az értékpapírokat lejegyző bankok is tisztában lehetnek annak idején a magyar gazdasági mutatókkal. Igaz, a végző befektetők – akik adott esetben akár kisemberek is lehetnek – joggal hitték, hogy az MNB papírjai biztonságosak. Lámfalussy is megerősíti, hogy abban az időben általános volt a vélekedés, miszerint szuverén adósok nem mehetnek csődbe.

Nekünk azonban sikerült összeomlás-közeli helyzetbe kerülnünk. Adott devizatartalékok mellett, pontosabban nem létük miatt, s a fizetési mérleg alakulását figyelembe véve csak az IMF jóindulatának és készenléti hitelének megnyerése segíthetett át a krízisen. Az IMF pedig ahhoz kötötte a hitelt, hogy vállaljuk a korábbiak fizetését.

Sok – főképp politikai természetű – kritika hangozott el e kérdésben az első kormány állásfoglalását illetően. Hazai szakértői körökben azonban általános vélemény volt, hogy az adósságok visszafizetését fel kell vállalnunk, mert minden egyéb forgatókönyv az országra nézve tragikusabb hatással járt volna. Legalább is rövid és középtávon így ítéltük meg. Voltak ugyan információink arról, hogy nálunk jóval nagyobb latin- és közép-amerikai országok kikényszerítettek adósságátütemezést hitelezőiktől s elértek bizonyos kedvezményeket.

(Erről a jelen Lámfalussy könyvben is olvashatunk.) Úgy látszott azonban, hogy ez csak olyan országoknál működik, amelyeknél a nagy méretek megrengetik a hitelező országok – helyesebben a hitelező intézmények – pénzügyi-gazdasági helyzetét. A kicsik könnyebben sarokba szoríthatók voltak. Ők nem felelnek meg a „too big to fail”, „túl nagy, hogy elbukjon” kritériumának. Meglehet, mód nyílt volna hazánk esetében is bizonyos bizalmas tárgyalásokra – részben folytak is ilyenek –, de az adott politikai körülmények közepette nem volt meg az adósságcsökkentés valós lehetősége. A gazdaság importra utaltsága mellett aligha kockáztathattuk meg a finanszírozási források akár csak átmeneti felfüggesztését is. (Lásd a Közép-Európai Közlemények 2008/1. szám 36. oldali jegyzetét)

Lámfalussy Sándor leírja a nemzetközi pénzügyi helyzet alakulását az 1982-es válságtól kezdve. Bemutatja, hogy az árrobbanás következtében az olajdollárok felduzzasztották a fejlett országokban a hitelkínálatot. (Ezzel a kérdéssel a magyar szakirodalomban frissiben és a legmélyrehatóbban *Gyöngyössi István* foglalkozott A mai nemzetközi pénzrendszer működése című nagydoktori disszertációjában, amely a KJK-nál jelent meg 1982-ben. Emellett az idézett 1987-es munkám, a Világméretű pénzügyi egyensúlyhiány is hasonlóan a BIS forrásaira támaszkodva elemezte a fejlődő országok – és a szocialista országok – nyolcvanas évek elejére kialakult adósságválságát. Az okokat keresve, rámutattam: a fejlett országok szociális programjai, a fejlődőek nagyvonalú beruházásai, Magyarország esetében pedig mindkét tényező hozzájárult a közkiadások terén a túlköltekezéshez. Csakhogy míg az európai fejlett országokban volt elegendő megtakarítás, addig a fejlődőek – és a szocialisták – alapvetően külső forrásokra voltak utalva. Ez lett aztán sebezhetőségük egyik legfontosabb tényezője.)

Lámfalussy Sándor gondosan összegyűjtötte az egyes válságok eltérő és azonos vonásait.

A közkiadások elszaladása mellett rámutatott arra is, hogy a magánszféra ugyancsak több esetben erőteljesen támaszkodott devizabevonásra. A liberalizáció következtében beáramló tőkék felfelé nyomták az árfolyamokat, ami gyakran túlértékelttette a valutákat – ezzel fokozva a fizetési mérleg folyó hiányát. A magánszféra felelősségét külön növeli, hogy a gyanús jelek hatására hatalmas tőkeáramlásokra került sor. Igen szellemes, ahogy bemutatja az orosz válság sajátosságát. Az a vicc jut az ember eszébe, hogy az egyik hitelező a volt szocialista nagyvállalatnak azért nem ad hitelt, mert nem ismeri, a másik meg azért nem, mert – ismeri... Az oroszok ugyanis ismervén a múltat, semmi bizalmat nem tápláltak a hatalom iránt, és nagy ütemben vitték ki a pénzt az országból. A külföldiek viszont eleinte – Lámfalussy szavaival – eufórikus lázban égve, lelkesen hitelezték az országot, majd, amikor a problémák jelentkeztek, maguk is menekültek a terepről.

Fontos megállapítása a szerzőnek, hogy nem mindig a belső makro-gazdaságpolitika hiányossága volt az ok, s a gyógymódok közül az IMF több ízben is sablonosan alkalmazta a kötelező költségvetési megszorítások receptjét. S az ugyancsak, hogy a devizaeladósodás mindig az egyik legfőbb ok volt. Még az értékpapír-piaci finanszírozást is beleértve. A portfólióberuházók, alapkezelők ugyanis gyakran nagyvonalú mutatók alapján döntenek a tőkék mozgatásáról. A direkt beruházások esetében ez kevésbé lenne veszélyes, de a direkt beruházások mindig kisebbségben voltak az értékpapír-beruházások között. Igaz, a válságok továbbterjedésének megakadályozásában az értékpapír-tulajdonosok veszteségviselő kényszere „jól jön” a rendszernek, de szegényebb országokban a vagyonszétválás tömeges elszegényedéshez vezet.

Elemzi Lámfalussy az árfolyamrendszerek szerepét, hiszen látható, hogy minden válságnál szerepet játszott a rögzített árfolyamok léte, ami a krízisekben hamar leolvasztotta a deviza-

tartalékokat. Láthattuk azt is, hogy a válságok – és ezzel a mentőakciók – méretei is egyre hatalmasabbra nőttek. Szerzőnk felhívja a figyelmet a „moral hazard” problémára. A hitelezők és befektetők ugyanis egyre inkább számoltak az- zal, hogy kormányaik vagy a nemzetközi szervezetek kimentik őket.

A mai olvasó számára a legizgalmasabbak a jelenlegi válságra utaló részletek.

Lámfalussy ecseteli, hogy milyen erőteljes mértékű volt az USA gazdaságában is a hitelboom, milyen buborékokat okozott a laza költségvetési politika, s könyve végén – napjainkhoz közeledve – rámutat Kína szerepére is. Kína alulértékelt valutaárfolyamának fenntartásával hatalmas devizatartalékokat halmozott fel, ami hozzájárult a világméretű likviditástúltengéshez. Ez volt az egyik oka a laza pénzpolitikának az USA-ban, ami a jelzáloghitelek felfutásához s így a mai válsághoz vezetett.

Szerzőnk, mint írtuk, nem korlátozza magát a fejlődő országok körére. Felveti azt a kérdést is, hogy vajon indokolt volt-e az a magabiztos- ság, amellyel a fejlett országok nyilatkoztak pénzügyi piacaik fejlettségéről és erősségéről. Indokolt volt-e annak hangoztatása, hogy fejlődő országoknak csak át kellene venni az ő technikájukat, intézményeiket, s akkor elkerül- hetnék – helyes makropolitika mellett – a válsá- gokat? Helyes volt-e saját fejlett piacokon gya- korlatilag a bankokra hagyni a kockázatvállalás szabályozását?

A bankok életét három alapelv szabályozza: a likviditás, a szolvencia és a profitabilitás. A likviditás az azonnali fizetőképességet jelen- ti, a szolvencia pedig azt, hogy eszközeinek ér- téke mindig magasabb a forrásokénál, így a bank bármikor hitelképes. Kaphat forrást más pénzügyi intézménytől, beleértve végső soron akár a jegybankot is, hiszen van, *ami fedezze* a hitelfelvételt... Így várhatóan mindenkor biz- tosítható lesz a likviditás is. A profitmotiváció azonban elhomályosíthatja a látást. Különösen, ha – mint a közelmúltban – forrásbőség uralko-

dik. A szabályozottság miatt a banki pénzközvetítés viszonylag költséges. A tőkepiacon, amely *messze alulmaradt szabályozottságban* a bankszektorhoz képest, jobban lehet keresni. A nagy pénzügyi alapok, hedge-fund-ok gyakorlatilag szabályozás nélkül működtek, pedig sokszor nagy kölcsönözökből fektettek be. Lehet mondani, hogy ez a nekik hitelező bankok felelőssége. Ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy magukkal ránthatják a felelőtlen bankokon keresztül végtelen betétesek tömegeit is.

Lámfalussy határozottan bírálja az olyan típusú mentőakciókat, amelyek a hitelezőket teljes egészében kihúzzák a csávából, a közérdekre hivatkozással. Azt hangsúlyozza, hogy a *hitelnek mindig két oldala van*: aki adja, és aki kapja. Micsoda szakmai lekicsinylés övezte korábban azokat, akik az adósságválság kapcsán a hitelezők felelősségére is utaltak, holmi adósságelengedésről beszéltek! Talán egy ilyen nagyformátumú ember szájából nem tűnik a dolog teljes képtelenségnek. A szerző rámutatott: a profitéhség túlzott kockázatvállaláshoz vezetett. Nem lenne jó ezért, ha a felelősök a negatív következményeket kizárólag az adósokra terhelnék. Akkor továbbra is érdekelték lennének az effajta „moral hazard”-ban.

Az sem feltétlenül jó dolog, hogy a tőkepiaci közvetítést részesítették előnyben – elsősorban az angolszász országokban. A befektetők nagyon ráhagyatkoztak az értékpapírokat minősítő intézmények ítéletére, akik viszont messze nem álltak a helyzet magaslatán. A jelenlegi jelzáloghitelek átcsomagolt változataira olyan minősítést tettek, amely mellett a befektetők modelljeit alkalmasnak tartották a vásár-

lásra. A pénzügyi innovációk által egyre átláthatatlanabbá vált a piac. A túlzott bizalom a matematikai modellekben a csordaszellem eluralkodását eredményezte a befektetőknél s elkerülhetetlenné tette napjaink válságát. De ha ez így van, miért erőltetik a fejlett országok a saját rendszerüket a fejlődő országokra? Látni való, hogy önmagában a pénzügytechnika nem hoz megoldást. Különösen, ha nagy az országok külső eladósodása.

Igen bátran nyúl Lámfalussy más, korábban tabunak tekintett kérdéshez is. Ilyen a spekulatív tőkeáramlások liberalizálása. Ez is azon kérdések egyike, amelyben mi az éltanulók közé soroltunk. Világosan leírja – s ne felejtjük el, nem most, hanem már évekkel korábban! –, hogy nem célszerű az ilyen tőkemozgások idő előtti liberalizálása. Mi több, úgy fogalmaz: nyugodtan elfelejtethetjük, hogy ez az IMF alapszabályában szerepel.

Minden mondatával egyetérték. Bár előbb olvashattam volna! Megerősített volna abban, amit gondoltam és mondtam is. De rajtam kívül még másoknak is célszerű lett volna figyelembe venni e kiváló szakember meglátásait. Fundamentalista piachívők elgondolkozhatnak azon, mi vezetett a mai válsághoz. Az bizonyos, hogy az elmúlt két évtizedben a Washingtoni Konszenzus jegyében végbement változások hulláma megtört. Privatizáció, liberalizáció, dereguláció: felülvizsgálandó fogalmak. *Új kor-szak következik*. De vajon nem esünk-e át a ló túlsó oldalára? Van-e elegendő morális fedezete azoknak, akik a szabályozást kézbe veszik? Ezen is el kell gondolkodnunk.

Botos Katalin

Rácz Margit

Uniós kihívások és válaszutak a 2000-es években

Az egységes belső piac és a közös pénz

AKADÉMIAI KIADÓ, BUDAPEST, 2007



Lendületes és élvezetes, helyenként kifejezetten provokatív írással örvendeztette meg olvasóit az MTA Világgazdasági Kutatóintézetének tudományos főmunkatársa, *Rácz Margit*. A kötet értékelhető úgy is, mint egyfajta összegzés (ha tetszik kézikönyv, tankönyv), de legalább annyira indokolt azt vitaindító tanulmánynak tekinteni. Összegzés, hiszen a szerző átfogóan és kritikusan elemzi a maastrichti szerződés megszületése és az azt követő időszak fontosabb történéseit – sajátos logikai rendbe illesztve azokat. És vitaindító tanulmány, mert a szerző nem előre gyártott sémákban és megoldásokban gondolkodik. Az első laptól az utolsóig érződik az a meggyőződés, hogy az európai integrációs folyamat nem valamiféle befejezett történet, hanem egy mozgó célpont, amely összetett és bonyolult gazdasági-politikai erőterben formálódik. Egyfelől a gazdasági ráció nyilván azt igényelné, hogy az államok a minél nagyobb mértékű haszon realizálása érdekében

megőrizték eddigi vívmányaikat, illetve tovább is mélyítsék együttműködésüket. Másfelől azonban a politikai ráció gyakran felülírni látszik a gazdaságit: a tagállami érdek ugyanis mind többször kerül (akár súlyos) konfliktusba a közösségi érdekekkel – legalábbis rövid távon. A kötet egyértelműen azt sugallja, hogy hosszú távon a kölcsönös bizalom erősítése melletti elköteleződés az EU mélyítésének irányába mind közösségi, mind pedig tagállami szinten kifizetődő. Ugyanakkor realista is, mivel érzékelteti: a politikacsinálók – akárcsak a fogolydilemma típusú helyzetekben – rendre önös érdekeik mellett állnak ki, még ha az a közösség hosszú távú érdeke ellen is hat.

A kötet címe annyiban talán félrevezető, hogy nem csak az új évezred első néhány esztendejére fókuszál az írás; sőt, megkockáztatható, hogy a kilencvenes évtized történéseinek feldolgozása talán nagyobb súllyal esik latba. De miként is lehetne úgy írni a 2000-es évek

európai folyamatairól, hogy a Római Szerződés létrejötte utáni legfontosabb időszak, az egységes piac elindítása (1993) és a közös pénz bevezetése (1999), illetve az ezekre való felkészülés fémjelzte kilencvenes évek ne kapnának helyet a kötetben. Aki a jelen EU-ját akarja megérteni, az nem spórolhatja meg az elmúlt 15-20 esztendő alapos feltérképezését sem. Sőt, valójában a jövőendő fejlődési irányok – azok útfüggő jellege miatt – sem rajzolhatók fel a múlt ismerete nélkül. A kötet alcíméül választott *Az egységes belső piac és a közös pénz* ugyanakkor nagyon is találó. Rácz Margit írása voltaképpen e két – szorosan összefüggő – terület alapos és kritikus elemzését kínálja, mindezt azonban úgy, hogy a gazdasági mélyülés e két eminens eredményét jóval szélesebb kontextusba helyezi és az európai integrációs folyamat általános értékelését is megadja. Hogy a végkicsengés nem egyértelműen pozitív, az nem feltétlenül a szerző számlájára írható.

A kötet egészére jellemző az a megközelítés, amit talán a „hit, illúziók nélkül” ideája fejez ki a legjobban. Széles körben ismert, hogy Rácz Margit az európai integráció egyik legelkötelezettebb híve, amelyet azonban ő nem csak a szűken vett piaci alapú integrációként értelmez, sokkal inkább az intézmények szintjén követeli (követelné) meg a szorosabb együttműködést. Ugyanakkor könyörtelen stílusban fedi fel mindazokat a gazdasági és politikai korlátokat (gyakran szűklátókörűséget), amelyek mellett – mint írja – „a gazdasági mélyítés lényegében véget ért” (9. oldal).

Előbbi – nem éppen optimista – gondolat ráadásul mindjárt a kötet bevezetőjében olvasható, ahol rögvest szembesül az olvasó mindazon meghatározó kihívásokkal, amelyek megvalósulásával mindezidáig adós Európa. Az államháztartás reformja tovább nem halogatható, amit egyebek mellett a globalizáció (különösen a világméretű termelékenységi versenyben való lemaradás), illetve az előregedő társadalom igazol (10–11. oldal). Ráadásul a magyar szem-

pontból oly örvendetes csatlakozás az EU egészének perspektívájából is másként tűnik fel: „a kibővülés olyan mértékű változásokat okoz, amelyek szinte elfedik a mélyülés megtorpanásával összefüggő problémákat” (11. oldal). A kihívások tehát számosak, miközben a megoldásokra hivatott intézmények (tagállami és szupranacionális szinten egyaránt) mind kevésbé látszanak képesnek szállítani a tartós megoldásokat.

■ A bevezető utáni első nagy egység négy különálló fejezetben igyekszik informálni az olvasót az 1995 és 2005 közötti – főként a közös pénz bevezetéséhez és használatához kapcsolódó – időszak főbb kihívásairól. Külön érdekessége, hogy nemcsak az EU-15, illetve tagországainak teljesítményét vizsgálja a szerző, hanem mindezt azt USA-val való összemérésben teszi. Az első fejezet azokra a háttéralkukra világít rá, amelyek a későbbi euró létrejöttében meghatározók voltak, így különösen a német–francia kapcsolat kerül fókuszba. A szerző kiemeli, hogy a közös pénzben való gondolkodás egyszersmind arra is lehetőséget adott, hogy az egész integrációs projektet újrafazonírozzák a befolyással bíró keresztapák, létrehozva a három pillérré épülő Európai Uniót (15. oldal). A fejezet arról a dilemmáról is beszámol, amely szerint a maastrichti konvergencia-kritériumok, pusztán nominális mutatókra koncentrálnak, nem érintették a fejlettségi szintekben mutatkozó különbségekből fakadó veszélyeket. Így az alapító atyák sem arra nem keresték a választ, hogy „a fejlettségi szintekben jelentkező heterogenitás mekkora veszélyt jelent a monetáris unió működőképességére” (16. oldal), sem pedig arra, hogy „vajon a gazdasági integráltság mely foka teszi alkalmassá az országokat a valutaunióban való részvételre” (17. oldal).

■ A 2. fejezet egy alapos és mindenre kiterjedő statisztikai elemzést kínál – ám a kritikus megjegyzések természetesen itt sem maradnak el. A fejezet talán legfontosabb üzenete, hogy

Európa – ha minden változatlan maradna – végzetesen leszakadhat a modernizációt tekintve. Termelékenység tekintetében az USA messze Európa előtt jár. (31. oldal) A világgazdasági versenyben való lemaradás pedig értelemszerűen a mélyülésnek sem kedvezhet. Helyette rendre a tagállami megoldások (helyesebben próbálkozások) dominálnak (32. oldal), amelyek azonban egyértelműen a heterogenitást erősítik (32. és 35. oldal). A tagállami kiútkeresés egyik sarokpontja lehetne az innováció- és K+F-igényes termelés előtérbe helyezése, különösen a csúcstechnológiát használó iparokban. De – mint Rácz rámutat – Európa egyelőre itt sem ért el igazán átütő sikereket. Pozitív példaként a szerző Írországot említi több helyütt is a kötetben. Időközben sajnos az ír csoda is komoly nyomás alá került, kérdés ezért, hogy mikor lábal ki az ír gazdaság a jelenlegi recessziós helyzetből.

A 2. fejezet egyik legfontosabb megállapítása ahhoz az átrendeződéshez kapcsolódik, amit az egy főre eső GDP (vásárlóerő-paritáson számolva) alakulása nyomán fogalmaz meg a szerző. A három „nagy” ország, Németország, Olaszország és kisebb mértékben Franciaország, 1996 és 2006 között jelentősen veszített relatív erejéből, márpedig egy ilyen átrendeződés – mint Rácz írja – hátrányosan befolyásolja az egész integrációs folyamatot (43. oldal). E fejezet a kibővítés kapcsán is tartogat fontos üzenetet: a szerző egyértelműen fogalmaz, amikor – statisztikai vizsgálataira hivatkozva – azt állítja, hogy az EU-mélyülés lassulásáért, sőt elakadásáért nem a 2004-es kibővülés a felelős, „hiszen az integráció mélyülése a kibővülés előtt sem gyorsult fel a 15-ök között” (45. oldal).

■ A kötet viszonylag nagy teret szentel Németország értékelésének. A 3. fejezet például kizárólag a 80 milliós ország előtt álló kihívásokat taglalja. Lehet azon lamentálni, hogy célszerű-e egy ilyen dolgotban kiemelni egyetlen államot, még ha az minden bizonnyal több szempontból is a legfontosabb, ám nem érde-

mes. Nem érdemes, mert egyfelől tényleg igaz az, hogy ha Németországnak nem megy jól, akkor az EU-nak sem (az EU helyére akár Magyarország is behelyettesíthető), másfelől pedig a szerző minden bizonnyal ezt az országot ismeri a legjobban, így az oldalak számos, korábban az olvasók nagy tömege által nem ismert összefüggést is feltárnak. Ilyen például a német szociális piacgazdasági modell rendszeres válságának leírása. Ez a modell „a '90-es évek elejétől kezdve egyre nyomasztóbban drágának bizonyult, miközben az érdekegyeztetés tradicionálissá vált rendszere az állam, a munkaadók és a munkavállalók között kezdett nem megfelelően működni” (50. oldal). Ez a fajta modellerózió azonban egész Európát bizonytalanságban tartja, mivel „a német modell (...) megszűnt mintaadó lenni” (51. oldal). Érdekes módon Rácz Margit viszonya a gazdasági reformokhoz ebben a fejezetben ragadható meg leginkább: nem a német csodát létrehozó modellt sírja vissza a szerző, nem is valamiféle új társadalmi szerződésért száll síkra, hanem egyértelműen kiáll az államháztartási reform olyan irányú levezénylése mellett, amely serkenti a magánszektor beruházásait. A szerző azonban hangsúlyozza azt is, hogy az igazán üdvöztető megoldás az lenne, ha ötvözni lehetne az államháztartás gondjainak megoldására készített programokat és a modernizációt felgyorsító erőfeszítéseket (66. oldal). A kettő azonban sajnos nem minden helyzetben (így különösen rövid távon nem) erősíti egymást.

■ A soron következő 4. fejezet egy rövidke darab lett, ám mégis talán az egyik legsikerültebb. A kötet korábbi részeiben már több alkalommal is kivesézett államháztartási reform itt egy merőben más kontextusban bukkan fel ismét: azt vizsgálja a szerző, hogy a GMU keretei között a nemzeti hatóságok kezében hagyott fiskális politika újraszabása vajon lehetővé teszi-e a további mélyülést. Rácz Margit ebben a részben világosan kifejti, hogy Európa politikusi számára ma csak akkor volna kifize-

tődő az EU-lokomotív felfűtése, ha az egyszerűsítéssel a nemzeti szintű átalakítások, reformok költségeinek mérséklését vetítené előre. Erre azonban kevés esély mutatkozik. Sőt, az egyes tagállamok attól sem riadnak vissza, hogy nemzeti érdekeikre hivatkozva gátat szabjanak a szolgáltatási piac liberalizációjának, megrettenve a nyitást jelentette még nagyobb társadalmi költségektől (77–78. oldal). Hogy e két dolog miként függ össze? Erre legelősebben a Zárómegjegyzések című részben mutat rá a szerző. Mint írja, hiába a közös pénz és a közös piac, ha azok önmagukban nem biztosítanak elegendő növekedési többletet a tagok számára. E remélt többletek nélkül ugyanis nem várható olyan lépések megtétele sem – mint szolgáltatási piac liberalizációja –, amelyek kézzel foghatóvá tennék a közös pénz és az egységes piac hasznait. (181. oldal)

■ A kötet második nagy egysége a korábbi viszonylag széles fókuszú vizsgálatot szűkebbre zárja és azt a kérdést boncolgatja, hogy a közös piacra és pénzre alapozott európai együttműködésnek van-e (mégis csak) esélye a további mélyülésre vagy a tagországok szintjén észlelt reformkényszer immúnissá teszi a nemzetgazdaságokat a közösség szintjén felmerülő kihívások iránt. A válasz három jól szerkesztett és világos érveléssel végigvitt fejezetben bontakozik ki, és sajnos inkább a nemleges irányba billenti a mérleg nyelvét. E rész első fejezete tankönyvszerűen mutatja be az egységes piac jó két évtizedes fejlődését és eredményeit. A számos bizottsági anyagra, illetve – és különösen – két jelentésre (André Sapir, 2003; és Wim Kok, 2004) építő elemzésnek az egyik legfontosabb tanulsága a következő: „a [különböző jelzőkkel ellátott] piacgazdaságokról alkotott elképzelések és szabályok a lakosság számára a biztonságot és a megszokott otthonosságot jelentik a 15 EU-tagországban. A globalizációs kihívásokhoz való alkalmazkodás ezt a fajta megszokott otthonosságot is veszélyezteti” (104. oldal). Hiába tehát a több szinten és formában je-

lentkező kényszerek, a társadalom jelentős része status quo párti, ami megnehezíti még a legelszántabb politikusok elköteleződését is a reformok mellett.

A egységes piac után a közös pénz, illetve intézményrendszere, a GMU kerül terítékre. A szerző már az indulásnál leszögezi, hogy az euró létrejöttét sokkal inkább magyarázzák a geopolitikai fordulatok, semmint a közgazdaság-tudomány elvei (116. oldal). Ennek ellenére – vagy talán éppen ezért (?) – viszonylag tág teret szentel a szerző a konvergenciakritériumok értékelésének, illetve a tagállami makrogazdasági teljesítmények bemutatásának. Az elemzések egy irányba mutatnak: akárhogyan is mérjük vagy alakítjuk a mutatókat, a lényeg mégis csak az (volt), hogy minél több tag részvételével és különösen a nagyok beteretelésével indulhasson meg a GMU. Érdekes felvetése a szerzőnek, hogy vajon megszilárdulhatott volna-e a stabilitási kultúra Olaszországban (is), ha nem érkezik (ideje korán) *Silvio Berlusconi* és az ő populista fordulata. Ehhez hozzátehetjük – ahogy egyébként azt Rácz Margit is több helyütt megemlíti –, hogy a stabilitási kultúra apostolának tekintett Németország sem úgy került azután az évkönyvekbe, mint ami erősítette volna ezt a fajta elköteleződést, sőt, mint az a második egység záró (3.) fejezetéből kiderül, Németország nagyon is sokat tett azért, hogy jelentős mértékben felhíguljon a szebb napokat is látott Stabilitási és Növekedési Egyezmény. E záró fejezet amúgy is számos feladványt kínál az olvasónak. Így például, hogy az euró külső értékét immár nem egyszerűen a GMU egyes tagjai teljesítményének valamiféle súlyozott átlaga határozza meg, hanem az eurózóna (sőt az EU egésze) gazdasági teljesítménye (141. oldal). Csak ennek megértése mellett lehet és érdemes vizionálni egy olyan nagy és likvid európiac létrejöttét, amely felveheti a versenyt a dollárral. Sőt, mint azt Rácz megfogalmazza, a közös pénz nemzetközi szerepének határait és korlátait is az szabja meg,

hogy képes-e tovább mélyülni az EU (158. oldal). Erre a kérdésre azonban ma még nem ismerjük a választ, ahogy arra sem, hogy mi az az ideális mix nemzeti és nemzetek feletti szintek között, amely sikerre viheti nemcsak az eurót, de az egész európai integrációt.

■ Mindent összevetve, a kötet talán legnagyobb erénye, hogy provokatív kérdésfelvetéseivel, sarkos megfogalmazásaival folyamatos gondolkodásra, sőt állásfoglalásra készíti az olvasót. Rácz Margit úgy veti papírra gondolatait, hogy szinte minden kijelentő módban írott mondata arra buzdítja az olvasót, hogy rögtön odaképzellen egy kérdőjelet is – a stílus tehát

ebben az esetben legalább annyira fontos, mint a tartalom. Mindez a veszéllyel jár, hogy még órákkal az éppen aktuális fejezet elolvasása után is azon veszi észre magát az ember, hogy vitatkozik Rácz Margittal, illetve megpróbálja megválaszolni a szerző kérdéseit. Ebből a perspektívából nézve még inkább hasznos volna, ha a könyvet nemcsak lelkes diákok, örök kételkedők és az európai integráció elkötelezett hívei forgatnák, hanem a magyar politikát (ideértve a gazdaságpolitikát is) döntéseikkel meghatározó módon alakító felebarátaink is.

Benczes István

Vigvári András szerk.

A családi ezüst

*Tanulmányok az önkormányzati
vagyongazdálkodás témaköréből*

KORMÁNYZATI SZEMÉLYÜGYI SZOLGÁLTATÓ
ÉS KÖZIGAZGATÁSI KÉPZÉSI KÖZPONT, BUDAPEST, 2007



Vigvári András szerkesztésében, a figyelemfelkeltő címmel megjelenő tanulmánykötet 2007-ben került kiadásra. A mű a generációról generációra szálló családi ereklye nevét viseli, amely az utolsó értékes, nagy becsben őrzött vagyontárgyunk: a családi ezüst.

A magyar önkormányzati rendszer örökségére asszociálunk, amely a rendszerváltást követő juttatásokból származó vagyon értéke. Ezen vagyonelemekkel történő gazdálkodás változó tendenciája képezi a kötetben szereplő kutatási eredmények vizsgálatának alapjait. A szerkesztő célja az volt, hogy a válogatott tanulmányokkal átfogó képet nyújtson az önkormányzati vagyongazdálkodás elmúlt tizenöt évben lezajlott folyamatairól, megújításának lehetőségeiről és a témakörhöz tartozó gyakorlati kérdésekről.

A kötetben hét tanulmány szerepel, amelyek mindegyike az önkormányzati vagyongazdálkodás témakörében íródott, valamint kilenc esettanulmánnyal is megismerkedhet az olvasó. Az ér-

tékelést olyan szakemberek végezték, akik a magyar önkormányzati rendszerrel kapcsolatos eseményeket rendszeresen figyelemmel kísérik, a vagyongazdálkodási folyamatok kutatásának elkötelezett hívei. A tanulmányok a Regionális Fejlesztés Operatív Program 3.1.1. számú helyi közigazgatási kapacitások megerősítését szolgáló programja, képzési programokat megalapozó kutatások keretében végzett elemzések összefoglaló, tényfeltáró munkái, amelyek javaslatot tesznek a vagyongazdálkodással kapcsolatos folyamatok kedvező irányba történő elmozdítására.

A költségvetési gazdálkodás témakörébe tartozó önkormányzati vagyongazdálkodást kevesen kutatják, annak ellenére, hogy aktuális és nagy jelentőséggel bíró téma, amelyet a kötetben megjelent tanulmányok megállapításai is alátámasztanak. A rendszerváltást követően jelentős mértékű vagyontömeg került az önkormányzatok kezelésébe, amely „örökség” az azóta eltelt időszakban jelentős mértékben megcsappant,

részben a túlzott közfeladat-vállalás, részben a csekély mértékű állami támogatás miatt.

■ A kötet első részében a tanulmányok szerzői az önkormányzati vagyongazdálkodás elméleti alapjait fektetik le. Az érdeklődő olvasó tájékozódhat többek között a vagyon nagyságának és összetételének az elmúlt tizenöt évben végbement alakulásáról, a vagyongazdálkodás szabályozottságáról, az önkormányzati gazdasági társaságok a helyi önkormányzatok gazdaságában betöltött szerepéről, valamint olyan gyakorlati kérdésekre is választ kaphat, mint a működés szabályozási és szervezeti feltételei, az önkormányzatok vagyonhoz jutásának folyamata, a hazai és nemzetközi településüzemeltetés tapasztalatai vagy a vagyongazdálkodási szabályozás megújításának lehetőségei.

A kötet első tanulmányának fókuszában az önkormányzati vagyongazdálkodás hazai gyakorlatának története áll, hangsúlyt kap a téma kutatásának aktualitása és fontossága, értelmezése és főbb közgazdasági kérdései, valamint azok a problémák, amelyek az önkormányzati reformok szempontjából relevánsak. Az önkormányzati szektor kezelésébe került vagyonelemek nagyságára és elsődleges feladatára, a közszolgáltatások fenntarthatóságának biztosítására kiemelt figyelmet kell fordítani, hiszen – ahogy a tanulmány szerzője, *Vigvári András* is leszögezte – a vagyon növekvő mértékben vált a jövőbeni gazdálkodási kockázatok forrásává, a gazdálkodási nehézségek pedig az „örökség” felélést eredményezhetik. A cikk találó címe – *Vakvágányon?* – is arra utal, hogy a jelenlegi gazdálkodás eredményessége, hatékonysága megkérdőjelezhető és szükség lenne a tervezési és finanszírozási rendszer átgondolására, a feladatellátás terén szerkezeti változtatásra. A tanulmány megállapításait több éves vizsgálati tapasztalatokra, nemzetközi összehasonlító elemzésekre, esettanulmányokra és kérdőíves megkérdezés eredményeire épülő kutatómunka támasztja alá.

Gyórfi Dezső Az önkormányzati vagyongazdálkodás szabályozottsága a könyvvizsgálói

ellenőrzések tükrében című munkája mintegy ötezer helyi és kisebbségi önkormányzati fejlesztés és a vagyonnal történő felelős gazdálkodás gyakorlatát értékeli. A szerző vizsgálja az önkormányzatok felé történő vagyonyuttatás lépcsőit, az ebből következő feladatellátási kötelezettségek gazdasági alapjait, mutatószámok, összesített mérlegadatok segítségével értékeli az örökség nagyságrendjében és összetételében, az önkormányzatok vagyoni helyzetében a 2001 és 2005 közötti időszakban bekövetkezett változásokat. Emellett a pénzügyi mutatók képet adnak az önkormányzatok adósságállományának és likviditásának romló országos tendenciájáról is. A tanulmány második részében a vagyongazdálkodás feltétel- és követelményrendszerét, az ezzel összefüggő jogszabályok működését, a törvények, rendeletek, határozatok által biztosított keretek szabályozottságát, kérdéseit tárgyalja a szerző.

A kötet harmadik, *Az önkormányzati gazdasági társaságok szerepe a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásában* című tanulmányának célja, hogy segítse az önkormányzati rendszerben lévő kockázatok természetének megértését. A szerzőpáros, *Hegedüs József és Tönkö Andrea* a contingent liability, azaz a feltételes, előre nem látható kötelezettségvállalás kérdésének jelentőségét vizsgálják a hazai önkormányzati rendszerben, összevetve a nemzetközi szakirodalom megállapításaival. A tanulmány állítása értelmében a bizonytalanság, amely az önkormányzati rendszer mind bevételi, mind kiadási oldalán jelentkezik, összefügg az önkormányzatoknak juttatott támogatások, bevételek rendszertelen jellegével, valamint a feltételes kötelezettségvállalással, amely a cikkben tárgyalt események miatt válhat esedékessé. A szerzők áttekintést nyújtanak az önkormányzati működés szabályozási és szervezeti feltételeiről, esettanulmányok bemutatásával a hazai gyakorlat kerül szemléltetésre, valamint az összefoglaló fejezetben az önkormányzati kockázati mátrix elemeit ismerheti meg az olvasó.

Kassó Zsuzsa tanulmányában szintén nagy hangsúlyt kap a nemzetközi gyakorlat megismerésének fontossága. Bár számos területen egyes önkormányzatok kiemelkedő szerepe elismert, általánosságban elmondható, hogy a gyakorlatban még nem kiforrott a közszolgáltatások kialakításának hatékony hazai módszere. A településüzemeltetés és az önkormányzati vagyongazdálkodás címmel megjelent tanulmány felhívja a figyelmet a közszolgáltatások szervezése kapcsán a tudatos költséggazdálkodás és településüzemeltetés effektívebb ellátásának előfeltételeire. A társadalmi eredményesség javítása érdekében a cikkben felsorolt követelmények, elvárások mérése, számszerűsítése szükséges előfeltétel. A teljesítményindikátorok, az arányváltozással kapcsolatos mutatók alkalmazásával konkrétan mérhető a pozitív vagy negatív hatás, amelyet az adott intézkedések indukálnak, de használatuk akkor eredményes igazán, ha az adott helyzetben az érzékelt problémák kiváltó okai is azonosításra kerülnek. A szerző következtetései alapján nincs a megfelelő mutató kiválasztására általános szabály, de számos javaslatot ismertet a teljesítményindikátorok csoportosítására, kialakítási rendszerére vonatkozóan. A tanulmány második részében bemutatásra kerül az önkormányzati stratégiakészítés célja, módszertana, legfontosabb munkafázisai, valamint a településüzemeltetési feladatok lehetséges megoldási alternatívái, szervezeti keretei, a ráfordítások értékelési lehetőségei.

Az ötödik tanulmány szerzői, *Boór Tamás*, *Kovács Róbert* és *Németh Adrienn* elsősorban azt a kérdést vizsgálják, hogy az önkormányzati vagyon milyen mértékben járul hozzá a helyi közszolgáltatások ellátásának biztosításához és ez a hozzájárulás milyen tendenciát követ térben és időben. A helyi közszolgáltatások szervezésének hazai gyakorlata, a hatékonyabb önkormányzati működés érdekében tett javaslatok mellett bemutatásra kerülnek nemzetközi, projektszemléletű vagyongazdálkodási tapasztalatok. A szerzők tárgyalják a közszolgáltatások

ellátásának új koncepcióját, az angolszász országokban kibontakozott „New Public Management” reformirányzatot és annak jelentőségét; angol, francia, német és osztrák gyakorlatokat ismertetnek a szolgáltatás- és igazgatásszervezés, az egészségügyi rendszerek területén. A Vagyongazdálkodás és stratégia a helyi közszolgáltatások szervezésében, működtetésében és fejlesztésében című cikk utolsó fejezetében egy, a budapesti ellátási övezetekre vonatkozó esettanulmányt ismerhet meg az olvasó, amely az övezeti rendszer sajátos problémáit és ehhez kapcsolódóan egy komplex mutatószámrendszer kialakításának kérdéseit vizsgálja. A tanulmány lényeges megállapítása, hogy a vagyongazdálkodás szorosan összefügg a feladatellátással, annak egy sajátos dimenziója, de igazán csak akkor lehet pontosan megtervezni a feladatok ellátásához szükséges vagyoni háttér nagyságát, ha megtörtént a konszenzusos közszolgáltatási stratégia megalkotása.

Varga István Az üzemgazdasági szemléletű vagyongazdálkodás megteremtésének helyzete című tanulmányában azt vizsgálja, hogyan érvényesül az önkormányzati költségvetési és vagyongazdálkodási területen a piaci, üzemgazdasági személet, amely már a teljes közszolgáltatási területen időszerűvé vált. Ennek a szemléletnek a hiánya – amely azt jelenti, hogy a létrehozott közszolgáltatások valós költségviszonyai nem képezik a vizsgálat tárgyát – több vonatkozásban érzékelhető, a nagyvárosok esetében is sajátosan jelentkezik, amely problémákkal a szerző kiemelten foglalkozik az egyes fejezetpontokban. A hatékonysági és takarékosági elvek érvényesülésének, a tényleges költség és haszon vizsgálata iránti igénynek nagy hangsúlyt kell kapnia a jövőben, tehát szükséges egy általános szemléletváltás, a felelős vagyongazdálkodás feltételeinek, követelményeinek tisztázása. Az önkormányzati vagyongazdálkodás eddigi gyakorlatában a jogi szabályozási keretek és a tulajdonosi érdekeltség kialakítása nem kapott kellő prioritást, ez a tény akadályozta a felelős vagyongazdálkodást. A ta-

mulmány alapvető követelményként fogalmazza meg a költségvetési gazdálkodáshoz viszonyítva az önkormányzati vagyongazdálkodás egyenrangúságának megteremtését, és felvázolja a jövőbeni szükséges konkrét intézkedéseket.

Vigvári András, a kötet záró tanulmányának szerzője Úton egy új vagyongazdálkodási paradigma felé címmel elkészült munkájában a kutatási tapasztalatok alapján összegzi azokat a javaslatokat, amelyek a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásának korszerűsítésére, átalakítására vonatkoznak. Ennek keretében szükséges a vagyongazdálkodás terén egy átfogó, egységes szabályrendszer megalkotása, a jogi kérdések rendezése. A szerző áttekintést nyújt a közvagyonnal kapcsolatos törvényi szabályozás általános hiányosságairól, a „magyar modell” sajátosságairól, az átalakítás relevanciájának indoklásáról, javaslatot tesz az új szabályozási keretek főbb szempontjaira vonatkozóan. A vagyongazdálkodás szabályozása terén az olvasó átfogó képet kap a helyi rendeletekkel kapcsolatos problémákról és ezzel egyidejűleg a lehetséges megoldásokról is. A jövőben célszerű a vagyongazdálkodás proaktív jellegének biztosítása felé törekedni, amelynek értelmében vagyongazdálkodási koncepció megalkotása lenne szükséges. A tanulmány utolsó részében, a szabályozási kérdések tárgyalásánál megjelenik a komplexitás, prudencia és nyilvánosság elvének igénye, valamint a vagyongazdálkodás információs háttere kapcsán a feltételrendszer jelentős mértékű javulásának lehetőségei is.

■ A tanulmánykötet második részében esettanulmányok formájában ismerheti meg az olvasó a települési, kistérségi, megyei szintű önkormányzati vagyongazdálkodás mai gyakorlatát. *Agg Zoltán* a Veszprém Megyei Önkormányzat gazdasági programját, gazdálkodásának sajátosságait, Győrffi Dezső a tiszaujvárosi önkormányzat 2002 és 2005 közötti tevékenységét, vagyoni szerkezetének alakulását, vagyongazdálkodási szabályozottságát mutatja be. Több esettanulmány vizsgálja települések vagyongazdál-

kodási kérdéseit, elveit; *Jókay Károly* és Boór Tamás Veszprém, Kassó Zsuzsa Nyíregyháza, Varga István Pécs, Kovács Róbert Budaörs városának eredményeit mutatja be. *Szmetana György Tibor* és *Tóth Zsuzsanna* szerzőpáros a négy budapesti településrészt összefogó kerület, Ferencváros önkormányzatának esettanulmányát ismertetik. Az érdeklődő olvasó tájékozódhat Kovács Róbert a Mezőkövesdi Többcélú Kistérségi Társulás vagyongazdálkodási kérdéseit tárgyaló munkájának megállapításaiból, valamint Kassó Zsuzsa – a tanulmánykötetben megjelenő harmadik – cikkéből, amelynek témája a területi zónák gyakorlati módszereinek bemutatása a közvilágítás és a helyi közutak fenntartásával foglalkozó példán keresztül. Az esettanulmányok egységes tartalmi felépítése biztosítja az egyes önkormányzatok vagyongazdálkodási kérdéseinek, sajátosságainak összehasonlíthatóságát, a gyakorlatban történő alkalmazhatóság jellegét.

■ A rendkívül igényes megjelenésű tanulmánykötet, amely a kiadót is dicséri, nagyon hasznos függelékeket tartalmaz. A rövidítések, intézmények megnevezésének jegyzéke, valamint a glosszárrium, a használt fogalmak magyarázata megkönnyíti a könyv használhatóságát. A tanulmányok elején szereplő absztrakciók és a kötet befejező részében található angol nyelvű rövid leírások, amelyek a cikkek legfontosabb megállapításait foglalják össze, szintén az olvasót segítik.

Az önkormányzati vagyongazdálkodás és feladatellátás elméleti alapjairól és gyakorlati kérdéseiről, magyarországi és nemzetközi jellemzőiről, valamint az új elvekre épülő, üzeme gazdasági szemléletű vagyongazdálkodás dilemmáiról, kialakításáról közérthető nyelven nyújt átfogó képet a tanulmánykötet, amely egyaránt ajánlható a tématerülettel foglalkozó elméleti és gyakorlati szakembereknek, hallgatóknak, az önkormányzati gazdálkodás iránt érdeklődő olvasóknak.

Győrffy Ildikó