

Tartalom

SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉS

- VITOR CALDEIRA: Az Európai Számvevőszék együttműködése a legfőbb uniós ellenőrző intézményekkel _____ 503
- PACZOLAY PÉTER: Az Állami Számvevőszék helye a hatalmi ágak rendszerében _____ 519

KÖZPÉNZÜGYEK

- GALBÁCS PÉTER: A strukturális egyenleg becslése az OECD módszertana alapján _____ 529
- CSÁKI GYÖRGY: A Nemzetközi Valutaalap és a világgazdasági válság, 2008–2009 _____ 545
- BRAUN GÁBOR – KOVÁCS ZOLTÁN LÁSZLÓ: A lisszaboni stratégia és az adópolitika kapcsolata a gazdasági válság tükrében _____ 568
- ALESSANDRO GOGLIO: A szubnacionális kormányzati szint hatékonyságának előmozdítása Magyarországon _____ 581
- ADORJÁN RICHÁRD: Kormányzati kísérlet a nullbázisú tervezésre _____ 605

SZEMLE

- CSAPODI PÁL – SÁNTHA GYÖRGY: Újabb trendek a külső ellenőrző szervezetekre vonatkozó nemzetközi szakmai szabályozásban _____ 625

SZAKIRODALMI SZEMLE

KÖNYVEKRŐL

- BEREND T. IVÁN: Európa gazdasága a 20. században
(*Csaba László*) _____ 644
- BELYÓ PÁL: A rejtett gazdaság természetrajza
(*Papanek Gábor*) _____ 650
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: Helyi kormányzás Magyarországon
(*Vigvári András*) _____ 654

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

- **ADORJÁN RICHÁRD PH.D.**
osztályvezető, Pénzügyminisztérium
- **BRAUN GÁBOR**
vezető elemző, szakmai tanácsadó, Pénzügyminisztérium
- **CALDEIRA, VITOR**
elnök, Európai Számvevőszék
- **CSABA LÁSZLÓ**
a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagja,
egyetemi tanár, Közép-Európai Egyetem, Debreceni Egyetem,
Budapesti Corvinus Egyetem
- **CSAPODI PÁL**
főtitkár, Állami Számvevőszék,
címzetes egyetemi docens, Ph.D.-hallgató, Szent István Egyetem
- **CSÁKI GYÖRGY**
habilitált egyetemi tanár, Szent István Egyetem
- **GALBÁCS PÉTER**
adjunktus, Budapesti Gazdasági Főiskola
- **GOGLIO, ALESSANDRO**
gazdasági szakértő, OECD
- **KOVÁCS ZOLTÁN LÁSZLÓ**
vezetői tanácsadó,
Ph.D.-hallgató, Andrásy Gyula Német Nyelvű Egyetem
- **PACZOLAY PÉTER**
elnök, Alkotmánybíróság,
egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem
- **PAPANÉK GÁBOR**
a közgazdaságtudomány doktora,
ügyvezető igazgató, GKI Gazdaságkutató Zrt.,
egyetemi tanár, Eszterházy Károly Főiskola

SÁNTHA GYÖRGY

osztályvezető főtanácsos, Állami Számvevőszék

VIGVÁRI ANDRÁS

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

Vitor Caldeira

Az Európai Számvevőszék együttműködése a legfőbb uniós ellenőrző intézményekkel

Elszámoltathatóságra, átláthatóságra és bizalomra alapuló hálózat kiépítése

A független ellenőrök, a magán- és állami szektorban egyaránt nagy fontosságot tulajdonítanak az elszámoltathatóság és átláthatóság előmozdításának. Ezek olyan alapvető demokratikus értékek, amelyek elengedhetetlenül szükségesek ahhoz, hogy a kellő bizalmat meg lehessen teremteni nemcsak a piaci szférában, hanem a kormányzati körökben is. Az állami szektorban ezek az alapvető értékek biztosítják, hogy a közpénzeket az állampolgárok és az adófizetők nevében hatékonyan és eredményesen kezelik.

Az elszámoltathatóság és átláthatóság különösen fontos érték az Európai Unió 27 tagállamának kontextusában és a globális kihívások tükrében. Ilyen a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válság kezelése, a munkahelyteremtés és gazdasági növekedés, az éghajlatváltozás elleni küzdelem és a fenntarthatóság megvalósítása. Ezek a feladatok minden államban nyomást gyakorolnak az állambáztartásra, miközben az unió állampolgárai és adófizetői elvárják és bíznak abban, hogy az EU pénzügyi alapjait bölcsen költik el.

Az Európai Számvevőszék (European Court of Auditors – ECA) és a legfőbb ellenőrzési intézmények (angol rövidítéssel SAI-k) együttműködése az Európai Unión belül növekvő fontossággal bír az EU-alapok külső ellenőrzése szempontjából. A tanulmány ebben az összefüggésben vá-

zolja fel az Európai Számvevőszék szerepét, ellenőrzési munkájának és véleményeinek hatását, illetve az Európai Számvevőszék és a legfőbb ellenőrzési intézmények együttműködésének azon megerősítését, amely az elszámoltathatóság, átláthatóság és bizalom alapján működő hálózat kiépítése felé mutat.

AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK SZEREPE AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Az Európai Számvevőszék ellenőrzéseit az EK Szerződésben¹ lefektetett jogi keretek között végzi, amelynek 268. és 280. cikke tartalmazza azokat a pénzügyi rendelkezéseket, amelyek a Közösség bevételeit és kiadásait szabályozzák. Ellenőrzésének másik jogforrása az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendelet² (EU-költségvetés).

A Számvevőszék az Európai Uniónak azon intézménye, amelyet az EK Szerződés azzal a céllal hozott létre, hogy az Európai Unió pénzügyeinek ellenőrzését végezze el. A Számvevőszéknek – mint az Európai Unió külső ellenőrének – az a küldetése, hogy hozzájáruljon az Európai Unió gazdálkodásának javításához, az

EU állampolgárai pénzügyi érdekei fölött – mint független intézmény – örködjön, illetve mozdítsa elő az elszámoltathatóságot és átláthatóságot.

A modern államok alkotmányos rendjében a külső ellenőrzési funkciót – a parlamenti vizsgálatokkal együtt – általában az elszámoltathatóság biztosítása fő elemének tekintik. A külső ellenőrzés biztosítása érdekében hozott megfelelő intézkedések elengedhetetlen része a közszféra gazdálkodásának, s egyben az Európai Unióhoz való csatlakozás kritériuma.³

Az Európai Számvevőszék felállítása ugyanazt az érvelést követte, és két különösen fontos eseménnyel függött össze, ezek közül az első az Európai Parlament jogkörének kiterjesztése az unió költségvetési ellenőrzése területén, a második pedig az EU-költségvetés teljes mértékben saját forrásból történő finanszírozása.

E változások fényében – és azt követően, hogy az Európai Parlament jogköre megnövekedett – az EU költségvetésének végrehajtása területén alapvető fontosságú volt, hogy az Európai Közösség minőségi változtatást hajtson végre a költségvetés külső ellenőrzésében.

Ezt követően a Brüsszeli Szerződés (1975) értelmében jött létre az Európai Számvevőszék és kezdte meg működését 1977-ben luxemburgi székhellyel.

A Maastrichti Szerződés (1993) hatályba lépését követően a Számvevőszék az európai intézményi státusz rangjára emelkedett. Ez a lépés tovább erősítette függetlenségét és hatósági szerepét, egyenrangú szervezetté vált az intézmények között. Ezt követően a Számvevőszék számára kötelezővé vált a megbízhatósági nyilatkozat (rövidítése: DAS – a francia Déclaration d'assurance kifejezésből) kiadása az Európai Unió elszámolásainak megbízhatóságára és az elszámolások alapjául szolgáló pénzügyi műveletek jogszerűségére és megbízhatóságára vonatkozóan.

Az Amszterdami Szerződés (1999) jóváhagyta és megerősítette az Európai Számvevő-

szék szerepét. Az Amszterdami Szerződés felhatalmazta a Számvevőszéket arra, hogy a hatékony és eredményes gazdálkodás megbízható ellenőrzését végezze el, hangsúlyozva a Számvevőszék részvételét a csalás elleni küzdelemben. Az Amszterdami Szerződés azt is lehetővé tette, hogy a Számvevőszék az Európai Unió Bíróságához fordulhasson előjogainak védelmében más európai intézményekkel szemben.

A mai napig hatályban lévő Nizzai Szerződés (2003) megerősítette azt az elvet, hogy minden egyes tagállamot egy tag képviseljen az Európai Számvevőszékben, illetve hogy a Számvevőszék a továbbiakban is – mint kollégium – kollektív döntéseket hozzon. A Nizzai Szerződés ugyanakkor lehetőséget nyitott arra is, hogy a Számvevőszék kamarákba szerveződjön, és kiemelte az Európai Számvevőszék és a legfőbb ellenőrzési intézmények együttműködésének fontosságát a Szerződéshez csatolt közös nyilatkozatban:

„A Konferencia felkéri a Számvevőszéket és a nemzeti ellenőrző intézményeket, hogy saját autonómiájuk fenntartása mellett fejlesszék tovább az egymás közötti együttműködés kereteit és feltételeit (...)”⁴

Az Európai Számvevőszéknek nincsenek igazságügyi jogosítványai, következésképpen sem ellenőrzési jelentései, sem véleményei jogilag nem kötelezők. A Számvevőszék munkáját mindazon személyek és intézmények, akik vagy amelyek felelősek a törvényalkotásért, illetve az Európai Unió programjai pénzügyei kezeléséért és ellenőrzéséért, felhasználják pénzügyi gazdálkodása további javítása érdekében.

Ily módon az Európai Számvevőszék nemcsak azáltal mozdítja elő az elszámoltathatóságot és átláthatóságot, hogy az EU-alapokat ellenőrzi, hanem azáltal is, hogy független tanácsokkal látja el a többi uniós intézményt és tetsületet, és ezzel segítséget nyújt nekik ahhoz, hogy törvényalkotási és költségvetési javaslatok tárgyában véleményüket kialakíthassák, illetve

azokat pénzügyi hatásuk vonatkozásában vizsgálhassák.

Az Európai Számvevőszék jelenlegi intézményi státuszát, összetételét, jogosítványait és mandátumát a még ratifikálásra váró Lisszaboni Szerződés⁵ is megerősíti.

EU-KÖLTSÉGVETÉS: BEVÉTELEK ÉS KIADÁSOK

A Saját források rendszeréről szóló Tanácsi határozat 1,24 százalék (kifizetési előirányzatok) és 1,31 százalék (kötelezettségvállalási előirányzatok) között határozza meg az éves előirányzatok felső határértékét. E százalékos arányok az EU-tagállamok bruttó nemzeti jövedelme (GNI) teljes összegének százalékában értendők.⁶

A 2009-es uniós költségvetés például körülbelül 130 milliárd eurót tesz ki, ez az összeg kevesebb, mint a 27 tagállam bruttó nemzeti jövedelmének 1 százaléka.⁷ A nemzeti költségvetésekhez viszonyítva ez egy alacsony százalékos arány annak ellenére, hogy néhány tagállam számára az EU-alapok fontos szerepet játszanak az állami feladatok finanszírozásában.

A saját forrásokat a tagállamok főleg az adott állam bruttó nemzeti jövedelme, a vámbevételek és a hozzáadott értékadó (áfa) alapján utalják át. Az EK Szerződésben⁸ meghatározott szubszidiaritási elv alapján az Európai Unió költségvetése nem válthatja ki a nemzeti költségvetéseket részben azok eltérő funkciói miatt. Az Európai Unió például nem illetékes a tagállamok társadalombiztosítási rendszerének ügyében, amely általában a nemzeti kiadási oldal jelentős részét képezi.

Az EU költségvetésének kiadási oldala hosszú időn keresztül alakult ki, ebben jelenleg a mezőgazdasági politika és a kohéziós politika képviselik a legnagyobb alkotórészt, összrészesezésük aránya megközelítőleg 80 százalék.

Az 1960-as évektől kezdődően a mezőgazdasági kiadások képviselték az EU költségvetésének legnagyobb részarányát az egész unióban, nagyrészt a gazdálkodóknak nyújtott kifizetések révén. Ennek aránya ma már csökkenő tendenciát mutat. 2009-ben a költségvetés 45,3 százalékát fordítják a természeti erőforrásokkal való gazdálkodásra és azok megőrzésére, amely nagyrészt mezőgazdasági támogatást és vidékfejlesztést jelent.

Az 1980-as éveket követően a költségvetési kiadások jelentős részét képviselte a kohéziós politika, azaz a regionális és szociális politika, amely társfinanszírozás formájában projektek széles körét öleli fel, így például az infrastruktúra kiépítését vagy a szakmai képzést. A 2009-es költségvetésben a fenntartható növekedésre fordított kiadások 39,6 százalékos részarányt tesznek ki, ennek oroszlánrésze a kohéziós politikákat szolgálja. Ez a költségvetési fejezet az Európai Unió kutatásokra fordított alapjainak jelentős részét is tartalmazza.

Mindezekon túl az Európai Unió jelentős összeget fordít fejlesztési és humanitárius segélyekre, továbbá támogatást nyújt az unióhoz közel álló országoknak vagy a csatlakozásra váró tagjelölt országoknak (7,2 százalék). Végül a költségvetés 6,7 százaléka a közösségi intézmények adminisztrációjának finanszírozását szolgálja.

AZ EURÓPAI UNIÓ KÖLTSÉGVETÉSÉNEK CIKLUSA

Az Európai Unió költségvetésének ciklusa a következő fázisokból tevődik össze: a költségvetés elfogadása, végrehajtása, ellenőrzése és az Európai Unió költségvetésének mentesítése.

Az Európai Tanács és a közvetlenül választott Európai Parlament az Európai Bizottság által előterjesztett javaslatról évente döntést hoz (a hétéves pénzügyi keretek összefüggésében). Az EK Szerződés értelmében a Bizottság felelős az Európai Unió költségvetésének végrehaj-

tásáért saját felelősségi körén belül, a tagállamok pedig a Bizottsággal együttműködve biztosítják, hogy az előirányzatokat a hatékony és eredményes pénzügyi pénzgazdálkodás elvével összhangban használják fel.⁹

A kiadási oldal terveinek függvényében a nemzeti kormányok lehetnek felelősek azért, hogy meghatározzák a kiadási stratégiákat, projekteket válasszanak ki és a kifizetéseket a kedvezményezettek részére teljesítsék. A Közösség kiadásainak az az egyik jellegzetessége, hogy a kifizetések magas százaléka maguk a kedvezményezettek által benyújtott támogatásigénylés alapján történik, függetlenül attól, hogy mezőgazdasági termelőkről vagy projektmenedzserekről van szó uniós szerte.

Az Európai Unió költségvetésének külső ellenőrzése az Európai Számvevőszék kizárólagos előjoga. Azokon a költségvetési területeken, ahol az igazgatás megosztott, a tagállamok a Bizottsággal együttműködve állítják fel a felügyeleti és kontrollrendszereket, azaz a belső kontrollt, annak érdekében, hogy biztosítani lehessen a pénzügyi alapok megfelelő és a szabályok szerinti felhasználását. A belső ellenőrzésnek tehát van mind uniós, mind pedig nemzeti dimenziója. Egyébként az Európai Számvevőszék munkáján túl számos tagállamban a nemzeti legfőbb ellenőrzési intézmények is elvégezhetik azon uniós alapok felhasználásának vizsgálatát, amelyeket a nemzeti kormányok igazgatnak és ellenőriznek.

A legfőbb ellenőrzési intézmények független nemzeti szempontból nyújtanak képet arról, hogy a nemzeti hatóságok egy adott tagállamban hogyan használták fel az EU-alapok egy részét. Ugyanakkor az Európai Számvevőszék az Európai Unió szakpolitikáit vizsgálja, nem pedig a tagállamokat, és mindezt uniós szintről elindulva végzi úgy, hogy vizsgálata egészen az uniós alapokat az adott tagállamban felhasználó végső kedvezményezettig eljut.

Végezetül a Tanács ajánlása alapján az Európai Parlament az, amely felelős a Bizottságnak

nyújtott mentesítés ügyében az Európai Unió költségvetésének végrehajtásával kapcsolatban. E célból az Európai Parlament és a Tanács vizsgálják meg az éves jelentést, a megbízhatósági nyilatkozatot (DAS) és a Számvevőszék idevágó külön jelentését¹⁰.

AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK ELLENŐRZÉSI MUNKÁJA AZ EU KÖLTSÉGVETÉSÉVEL KAPCSOLATBAN

Az Európai Számvevőszéknek az EU költségvetésével kapcsolatos ellenőrzési munkája abból indul ki, hogy a költségvetés milyen szakpolitikai területeket tartalmaz.¹¹ Az Európai Számvevőszéknek nincs arra kapacitása, hogy minden évben minden területen részletes ellenőrzést folytasson, ezért ellenőrzési feladatokat választ ki annak érdekében, hogy erőforrásait a leghatékonyabb módon tudja felhasználni. Az egyes feladatok kiválasztása során számos tényezőt vesz figyelembe, ilyen tényező például a teljesítménnyel kapcsolatos kockázatok, a kiadások szabályszerűsége, az elköltött összegek szintje a legutóbbi számvevőszéki ellenőrzés óta, illetve a szabályozási és működési keretekben bekövetkező várható fejlemények és a politikai ügy közérdek figyelembevétel.

Az Európai Számvevőszék munkáját a nemzetközi ellenőrzési standardokkal összhangban végzi, amely munka különböző típusú vizsgálatokból tevődik össze: pénzügyi, szabályszerűségi (megfelelőségi) és teljesítmény-ellenőrzésből. Ezek a következő három kérdésre keresik a választ.

► Az elszámolások az adott évre vonatkozóan minden lényeges szempontból hűen tükrözik-e a pénzügyi helyzetet, az eredményeket és a cash flow-t összhangban az alkalmazandó pénzügyi beszámolási keretekkel? (Pénzügyi ellenőrzések)

► A tevékenységek, pénzügyi műveletek minden lényeges szempontból összhangban van-

nak-e a rájuk vonatkozó törvényi és szabályozási keretekkel? (Szabályszerűségi ellenőrzések)

▶ Hatékony és eredményes-e a pénzgazdálkodás? Azaz, a felhasznált pénzügyi forrásokat minimális szinten tartották-e (gazdaságosság), az elért eredményeket a lehető legkevesebb forrás felhasználásával érték-e el (hatékonyosság), és a kitűzött célokat elérték-e (eredményesség)? (Teljesítmény-ellenőrzések)

Annak érdekében, hogy kellő bizonyosságot lehessen nyújtani arról, hogy a kifizetések megfelelőnek-e a törvényi és szabályozási kereteknek, az Európai Számvevőszék részben az általa elvégzett, a felülvizsgálati és kontrollrendszerre vonatkozó vizsgálataiból indul ki, amelyek célja, hogy megelőzze, feltárja, illetve igazítsa a jogszerűséggel és szabályszerűséggel kapcsolatos hibákat, részben pedig magukra a tranzakciókra (kifizetésekre) vonatkozó mintákra alapozza munkáját. Ha az Európai Számvevőszék magukat a rendszereket megvizsgálja és megbízhatónak találja, akkor már kisebb számú tranzakció ellenőrzését is elegendő elvégezni annak érdekében, hogy ezek jogszerűségével és szabályszerűségével kapcsolatban érvényes következtetésre lehessen jutni. A Számvevőszék következtetéseinek alátámasztására egyéb forrásokat is felhasznál, ilyen forrás például a más ellenőrök által elvégzett munka.

A teljesítmény-ellenőrzésnél az Európai Számvevőszék az ellenőrzési módszertan széles körét alkalmazza annak érdekében, hogy értékelje a menedzsmentet és monitoringrendszereket, valamint a teljesítménnyel kapcsolatos információkat a jogszabályokra és a megfelelő pénzügyi gazdálkodás alapelveire támaszkodó kritériumok alapján. Az elvégzendő teljesítmény-ellenőrzések kiválasztásakor az Európai Számvevőszék olyan ellenőrzési alanyok meghatározását tűzi ki célul, amelyek valószínűleg jelentős hatású eredményt mutatnak az Európai Unió kiadásaiival kapcsolatos gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség potenciális javulásának meghatározásánál.

Az Európai Számvevőszék három fő jelentéstípusban teszi közzé ellenőrzési munkájának eredményeit.

■ Az első jelentéstípus a Számvevőszék által kiadott éves jelentés, amely tartalmazza minden egyes költségvetési évben az Európai Unió költségvetésének végrehajtásával kapcsolatos megállapításait, többek között az adott évre vonatkozó uniós elszámolások megbízhatóságáról kiállított megbízhatósági nyilatkozatot (DAS) és a számlák alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét. A DAS alapvető célja, hogy ellenőrzési véleményt adjon az érintett felek – különösen az Európai Parlament és a Tanács, de tulajdonképpen minden európai uniós állampolgár – számára arról, hogy az uniós bevételeket és kiadásokat teljes körűen és pontosan tartják-e nyilván a számlákon, illetve hogy valamennyi szerződéses és jogi rendelkezésnek megfelelően szedték-e be és használták-e fel ezeket.

■ Az Európai Számvevőszék által kiadott második jelentéstípus az éves külön jelentés, amely a pénzügyi ellenőrzések eredményeit tartalmazza minden egyes közösségi ügynökség és testület vonatkozásában, amelyek a különböző tagállamokban konkrét technikai, tudományos és igazgatási feladatok elvégzésére jöttek létre.

■ Az Európai Számvevőszék által publikált harmadik jelentéstípus külön jelentések néven ismert, 2008-ban ilyen külön jelentésből 12 darab készült el, amelyek kiválasztott teljesítmény- és szabályszerűségi ellenőrzések eredményeit mutatják be a vizsgált területek széles körét felölelve: ilyen téma például az új Közös Agrárpolitika (KAP)¹² szerint végrehajtott keresztmefelelési politika, az Intelligens Energia Európáért 2003–2006 program¹³, vagy a szökőár, illetve a Mitch hurrikánt követő európai bizottsági helyreállítási segély¹⁴.

Az Európai Számvevőszék ellenőrzési jelentései fontos alapját képezik a már említett éves mentesítési eljárásnak.

AZ EURÓPAI UNIÓ GAZDÁLKODÁSÁNAK JELENLEGI HELYZETE AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK SZEMPONTJÁBÓL

Az Európai Számvevőszék legutóbbi éves jelentésében¹⁵ most először „tiszta” véleményt fogalmazott meg az Európai Unió elszámolásaiban megbízhatóságáról. Ez a vélemény a Bizottság által bevezetett eredmény szemléletű elszámolást követő harmadik évben született meg és jelentős előrelépést képvisel az átláthatóság és elszámoltathatóság javítása területén.

Ami az elszámolások alapjául szolgáló tranzakciók jogszerűségét és szabályszerűségét illeti, az Európai Számvevőszék azt a következtetést vonta le, hogy a helyzet hasonló a korábbi évekéhez tekintettel arra, hogy a kiadások többségét képviselő területeken a tranzakciókat változatlanul a jogszerűség és szabályszerűség hibáinak lényegességi szintje befolyásolja, ám már eltérő mértékben.

A megosztott igazgatás alá eső területek is azon területek közé tartoznak, amelyeket a hibák lényegesen befolyásolnak. Ezek közé leginkább a mezőgazdasági és kohéziós kiadások tartoznak, amelyeket a nemzeti költségvetéseken keresztül használnak fel.

A jogszerűség és szabályszerűség hibáinak lényegességi szintje azért marad fenn, mert igen magas azon eredendő kockázatok szintje, amelyek az Európai Unió kiadásainak számos területével összefüggenek, és amelyek a felülvizsgálat és kontroll gyengeségeivel kapcsolatosak.

Az Európai Unió költségvetésének nagy részét – beleértve a megosztott igazgatás alá tartozó területeket is – több millió kedvezményezettnek fizetik ki uniós szerte. Ezeket a kifizetéseket gyakran komplex szabályok és rendeletek alapján teljesítik a kedvezményezettek önbevallására alapozva. Ezek az eredendő kockázatos körülmények azok, amelyek minden tagállamban hibákhoz vezetnek, és ezeket akár a végösszeg kedvezményezettek, akár a kifizető hatóságok elkövetik.

Tekintettel arra, hogy a legtöbb hiba a végösszeg kedvezményezett szintjén fordul elő, ezért ezeket megbízható módon csak a helyszínen elvégzett részletes ellenőrzéssel lehet kideríteni. Ezek az ellenőrzések költségesek, és ezért általában az egyéni támogatásigényléseknek csak kis százalékát lehet ellenőrizni.

AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK MUNKÁJÁNAK HATÁSA

Azzal, hogy az Európai Számvevőszék szakszerű, releváns és időszerű ellenőrzési jelentéseket és véleményeket készít mind a jogalkotási és költségvetési javaslatokról, mind a pénzügyi gazdálkodással kapcsolatos kérdésekben,¹⁶ hozzájárul az Európai Unió gazdálkodásának javításához, és egyben az uniós polgárok pénzügyi érdekeinek független őreként tevékenykedik.

Rövid- és középtávú hatás

A közszféra pénzügyi ellenőrzése kulcsfontosságú eleme az elszámoltathatóság biztosításának, és hasznos a nyilvános viták szempontjából is. Egyben kulcsszerepet játszik a modern demokráciák hatékonyan működtetésében is. Az ellenőrzési tevékenység révén a leginkább érintett felek, ebben az esetben Európa állampolgárai, folyamatos információt kapnak arról, hogy pénzüket korrekt és hasznos módon használják fel.

Az Európai Számvevőszék ellenőrzései közvetlenül az érintett intézmények döntéshozóit is információkkal látják el, ez az Európai Unió vonatkozásában elsősorban a Bizottságot, a Parlamentet, a Tanácsot, illetve a tagállamokat jelenti. Eme információk birtokában lépéseket tehetnek az EU-költségvetés kezelésének javítására.

A közvetlen hatásgyakorlás egyik példája az Európai Számvevőszék keresztmegfelelésről szóló már fent említett jelentése, amelynek

nyilvánosságra hozatala (2008. november) időben egybeesett a KAP felülvizsgálatának elfogadásával. A keresztmegerítés fontossága, illetve annak a KAP keretei között betöltött központi szerepe következtében, valamint az Európai Számvevőszék időzítése miatt a jelentésről a Parlament kimerítő vitát folytatott, amely vita gyakorlatilag az Európai Számvevőszék szinte minden egyes – a nemrég elfogadott 2007-es mentesítési jelentésben foglalt¹⁷ – ajánlását tartalmazta. Ezek a következők: az alkalmazandó szabályok egyszerűsítése, tisztázása és hierarchikus rendje.

Az Európai Parlament 2007-es mentesítési jelentése igen komolyan vette az Európai Számvevőszék egyéb megállapításait és ajánlásait. A jelentés például tartalmazza azt, hogy az Európai Számvevőszék szerint az éves összefoglalók még mindig nem képviselnek megbízható értékelést az irányítási és szabályozási (kontroll-) rendszer hatékonyságával és működésével kapcsolatban, mert az éves összefoglaló prezentációja nem kiegyensúlyozott és nem tartalmaz kellő hozzáadott értéket. Következésképpen az Európai Számvevőszék felhívja a Bizottság figyelmét arra, hogy a 2009-ben benyújtott összefoglalókat abból a szempontból is elemezze, hogy azok mennyiben képesek az általuk nyújtott biztosítékok alapján a hozzáadott értéket optimalizálni olyan kérdésekben, mint a tagállamok által alkalmazott belső kontrollrendszer működése.

A Parlament véleményét végül is az Európai Számvevőszék véleménye inspirálta a tagállamok éves összefoglalóiról, „nemzeti nyilatkozatairól” és a nemzeti ellenőrző szervezetek uniós pénzeszközökkel kapcsolatos ellenőrzési munkájáról.¹⁸ E vélemény szerint az éves összefoglalók időnként képesek arra, hogy ösztönözzék az Európai Unió pénzügyi alapjaival kapcsolatos gazdálkodás és ellenőrzés tökéletesítését. A Számvevőszék azonban azt is hangsúlyozta, hogy ezek az elemek csak akkor hoznak létre hozzáadott értéket és a Számvevőszék

is csak akkor tudja ezeket felhasználni, ha hatályuk, megközelítésük és időzítésük megfelelő és összehasonlítható, illetve betartják a nemzetközi ellenőrzési standardokat. Az Európai Számvevőszék 2007-es éves jelentése szerint a tagállamok éves összefoglalói nem nyújtottak teljes körű értékelést a rendszerek működéséről és hatékonyságáról.

Mindezekon kívül azok az intézkedések, amelyeket a Bizottság 2008-ban hozott az Európai Parlament 2006-ban kiadott mentesítési jelentését követően – és nagyrészt az Európai Számvevőszék ajánlásaira alapulna¹⁹ – szintén a Számvevőszék jelentéseinek befolyásáról tanúskodnak. A mezőgazdaság területén új iránymutatásokat adtak ki az igazoló hatóságok számára. A kohézió területén már sor került a szabályok és a jogosultsági kritériumok egyszerűsítésére a 2007–2013-as időszakra vonatkozóan. Az EU belső politikája területén a kedvezményezettek számára már ma is jobb információ áll rendelkezésre, javultak az ellenőrzési körülmények és a költségjogosultság kérdéskörét is egyszerűsítették. A külkapcsolatok terén egy EU–ENSZ láthatósági iránymutatást adtak ki, az egyes projektekre vonatkozó információs rendszereket is tökéletesítették, a kiadások igazolását szabályozó kereteket megerősítették a projekt végrehajtásáért felelős szervezetek szintjén.

Hosszú távú hatás

Az Európai Számvevőszék ajánlásainak hosszú távú hatásával kapcsolatban is pozitív válaszok születtek, amelyre jó példa a Számvevőszék EU-alapokra²⁰ vonatkozó „közösségi belső ellenőrzési keretrendszert” javasoló véleménye.

A Számvevőszék ellenőrzési jelentéseiben elismerte azokat a jelentős erőfeszítéseket, amelyeket az elmúlt néhány év során a Bizottság és a tagállamok tettek annak érdekében, hogy kellő választ adjanak a felülvizsgálat és el-

ellenőrzés gyengeségeire, és hogy következőképpen megerősítsék az elszámoltathatóságot és átláthatóságot.

A Számvevőszék azonban arra is rámutatott, hogy a meglévő gazdálkodási és ellenőrzési eljárások milyen keretek között javíthatók, ezen belül is különösen az EU költségvetésének megosztott igazgatás alá tartozó területei vonatkozásában. A Számvevőszék éves jelentéseiben ismételtelen leszögezte, hogy az előrelépés kulcsa a kielégítő és megfelelő belső kontrollrendszerek működtetése európai és nemzeti szinten.

Mindezeket túl mind az Európai Parlament, mind pedig a Tanács számos alkalommal aggodalmának adott hangot a különböző adminisztratív szinteken elvégzett különféle típusú ellenőrzések és vizsgálatok összehangolásának hiánya miatt. Általánosságban elfogadott tény, hogy az Európai Unió pénzügyeinek kontrolljára és ellenőrzésére fordított erőforrásokat koherensebb és költséghatékonyabb módon kellene megszervezni.

Az Európai Számvevőszék véleményében azt is kifejti, hogy a „közösségi belső ellenőrzési keretrendszer” sikere három fontos tényezőtől függ: először is a hatályban lévő jogszabályok egyszerűsítésétől, másodsorban az elfogadható hibakockázat meghatározásától, figyelembe véve az egyes szakpolitikai területekben rejlő eredendő kockázatokat, illetve magával az ellenőrzéssel kapcsolatos költségeket; és végül a belső ellenőrzés olyan koherens és hatékony láncolatának létrehozásától – mind a Bizottságon, mind pedig a tagállamokon belül –, amely közös standardokon alapul.

A Bizottság Az egységes belső ellenőrzési keretrendszerre irányuló cselekvési terv²¹ című dokumentuma példa arra, hogy milyen pozitív lépések történnek az Európai Számvevőszék véleményeinek ösztönzésére. A cselekvési terv hatásáról szóló legutóbbi jelentést a Bizottság nemrég hozta nyilvánosságra.²²

A vélemény publikálása óta mind a Tanács, mind pedig az Európai Parlament tovább kö-

vette a téma sorsát, különösen arra fordítva figyelmet, hogy milyen összefüggések mutatkoznak az ellenőrzések költsége és haszna viszonylatában. A 2007-es éves jelentésben az Európai Számvevőszék arra ösztönözte a Bizottságot, hogy folytassa „az elemzéseket az ellenőrzések költségére és a kiadási oldal eredendő kockázatának különböző szintjeire vonatkozóan”. Üdvözölte a Bizottság közleményét, amely Az elfogadható hibakockázat fogalmának egységes értelmezése²³ címet viseli, és amely igen hasznos módon az ellenőrzések és azok költségeinek hatékonyságára koncentrált, bár azt a véleményt hangsúlyozza, hogy számos egyéb szempont is létezik, amelyekre a jövőben figyelmet kell fordítani.²⁴

Közleményében a Bizottság leszögezi, hogy az elfogadható hibakockázatról szóló döntésnek egyebek között a további egyszerűsítési eljárás lehetőségén kell alapulnia. A Számvevőszék a Bizottság közleményéhez hasonlóan maga is hangsúlyozza a további egyszerűsítési eljárás fontosságát és előnyeit, illetve az egyszerűsítés lehetséges hatását a hibák és szabálytalanságok csökkentésére.

Az Európai Számvevőszék azon a véleményen van, hogy a kiadási programok költség-haszon elemzése nemcsak az elfogadható kockázatról szóló viták számára szolgáltathat információt, de segítheti a szabályozási rendszer és az érintett programok igazgatási struktúrájának felülvizsgálatát is. Ebben az összefüggésben a kulcskérdés valószínűleg nem az, hogy egyáltalán van-e elfogadható hibakockázat, hanem az, hogy a hibákkal járó kockázat olyan magas szintet ér-e el, hogy a meghatározott rendszert vagy programot alapvetően meg kell változtatni, vagy akár meg kell szüntetni. Az elfogadható kockázat koncepciója valóban kellően konkrét megfontolást érdemel, amikor kiadási (és bevételi) tervek vagy programok elkészítésére kerül sor.

A fentiekén kívül hasznos lenne, ha a kiadási programokkal kapcsolatban már az elfogadá-

sukkal egyidejűleg elegendő információ állna rendelkezésre a velük összefüggő kockázatokról, illetve arról is, hogy milyen költségekkel járnak a tervbe vett ellenőrzések, ha azok az elfogadható szintű kockázatok csökkentését is tartalmazzák. Ily módon a döntéshozók több információ alapján hoznák meg a politikai döntéseket, amelynek során kifejezetten számba vehetnék a kockázatokat, a költségeket és az azokkal járó hasznot is.

Az EU költségvetésének felülvizsgálati gyakorlata szintén lehetőséget nyújthat ennek a kérdésnek a továbbgondolására, ahogy azt az Európai Számvevőszék is javasolta válaszában a Bizottság A költségvetés reformja, változások Európában című közleményére²⁵.

TOVÁBBI FEJLEMÉNYEK AZ EURÓPAI UNIÓ PÉNZÜGYEINEK JAVÍTÁSA ÉRDEKÉBEN

Az Európai Unió pénzügyeivel kapcsolatos gazdálkodás és ellenőrzés további javítása nagyrészt a költségvetési felülvizsgálati gyakorlat sikerétől függ, amelyet az Európai Bizottság 2007-ben indított útjára.²⁶ A nyilvános vita 2008 júniusában zárult le, eredményeit pedig később, 2008 novemberében a Bizottság által szervezett, Az EU Költségvetési jövője című konferencián mutatták be.²⁷

Egy további jogi eszköz, amely befolyásolhatja az Európai Unió pénzügyeinek a jövőjét: az EU költségvetésére alkalmazandó Tanácsi költségvetési rendelet közelgő felülvizsgálata, amelyre ebben az évben kerül sor és 2010-ben lép hatályba.²⁸

Az Európai Számvevőszék az EU költségvetésének jelenleg is folyó megreformálásához való hozzájárulása az egyik legfontosabb kérdésre koncentrált, amelyet egyébként a Bizottság vetett fel közleményében: Hogyan lehetne javítani a költségvetés végrehajtásának hatékonyságát és eredményességét?

Először is fontos figyelembe venni, hogy a mezőgazdasági programok alatt történő kifizetések kivételével az EU költségvetése részfinanszírozást biztosít a magán- és közszféra szereplőinek tevékenységeihez, tehát nem közvetlenül nyújt szolgáltatásokat vagy árukat az EU állampolgárainak, másodszor pedig a költségvetés végrehajtása olyan többszintű irányítási megoldásokat kíván, amelyek magukban foglalják az Európai Unió intézményeit és a tagállamok (nemzeti és regionális) kormányzatait, illetve néhány esetben harmadik országokat és nemzetközi szervezeteket is.

Az Európai Számvevőszék szempontjából az említett kérdés megválaszolásához elsősorban abból kell kiindulni, hogy az EU-alapok hatékony és eredményes felhasználása eddig sem lett volna lehetséges, ha nem lett volna egyértelmű és világosan látható ezek haszna az unió állampolgárai számára. Ezért minden okunk megvan arra, hogy feltételezzük, hogy ezen előnyök elérésének eddig is a legjobb eszköze az EU-szinten történő cselekvés volt. Más szóval „az EU hozzáadott érték” kifejezés valószínűleg a legmegfelelőbb kiindulási pont annak megtételére, hogy az EU-alapokat hatékonyan és eredményesen használták-e fel.

A kiadási programok szintjén az Európai Számvevőszék véleménye szerint a hatékonyság és eredményesség elérésének kulcsa a kiadási programok megtervezésében rejlik. Alapos figyelmet kell tehát fordítani különösen a következőkre: először is milyen feltételek mellett juthatnak hozzá az EU-alapokhoz a költségvetésből részesülők (jogosultsági kritérium); másodszor a költségvetési gazdálkodással kapcsolatos felelősség kérdése (elszámoltathatóság és kormányzás); harmadszor a gazdálkodási megoldások költséghatékonysága.

A kiadási programok céljára kidolgozott jogosultság, kormányzás és gazdálkodási megoldások kérdéskörében a Számvevőszék számos „alapelv” megfontolását javasolja a döntéshozók számára.

▶ *A célok egyértelműsége* – „Legyen egyértelmű, hogy milyen célokat kell elérni”: hangzik az alapelv a területfejlesztés és a kohézió területén.

▶ *Egyszerűsítés* – „Ne bonyolítsuk a dolgokat jobban, mint amennyire feltétlenül szükséges”: a jogosultsági feltételekre vonatkozó bonyolult szabályok hibákhoz vezetnek és a kontrollok költségeit is megdrágítják.

▶ *Ésszerűség* – „Nem támasszunk olyan feltételeket, amelyek meglétét nem lehet ellenőrizni”: a nehéz jogszerűségi feltételeket nem lehet hatékonyan ellenőrizni a mezőgazdasági és kutatási területeken.

▶ *Átláthatóság és elszámoltathatóság* – „Győződünk meg arról, hogy világosak a felelősségi körök”: ahhoz, hogy a döntéshozók számon kérhetők legyenek, világos és átlátható információkra és beszámolási rendszerre van szükség, valamint az alapok kezelésével és ellenőrzésével kapcsolatos világos felelősségi körök meghatározására.

Az „alapelveken” túl az Európai Számvevőszék azt is megfontolásra javasolja, hogy például a kiadási programokat új formába öntsék, amelynek a jogosult input („eredmények szerinti kifizetések”) helyett az elfogadható output lehet az alapja, hasonlóképpen az ellenőrzési rendszerek definícióját is az output alapján lehetne megtervezni, nem pedig az inputok alapján. Ez más szóval azt jelenti, hogy az elvégzendő ellenőrzések szintje helyett a kockázat „elfogadható” szintjét határoznánk meg célként.

Ebben az összefüggésben a politikai hatóságok három alapvető módon javíthatnák a költségvetés végrehajtását. Először, az Európai Unió jogalkotása tisztázza az európai hozzáadott érték elvét és a kiadási prioritások kiválasztása során ezt alkalmazza. Másodszor, a kiadási programok megtervezésekor az előbbi prioritások figyelembevétele érdekében kellő figyelmet kell fordítani arra, hogy a jogosultság, kormányzás és gazdálkodási megoldások a lehető legnagyobb mértékben egyértelműek,

egyszerűek, ésszerűek és átláthatók legyenek. Harmadszor, megfontolandó, vajon a kiadási programok és az ellenőrzési rendszerek inkább „output” és kevésbé „input” alapúak legyenek, azaz a kifizetésekre egyszerűbb módon kerüljön sor, amely talán azt is jelenthetné, hogy bizonyos kiadásokkal kapcsolatos gazdálkodás esetén az Európai Unió alatti szint rendelkezessen döntéshozói joggal.

HÁLÓZAT ÉPÍTÉSE AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK ÉS A LEGFŐBB ELLENŐRZÉSI INTÉZMÉNYEK KÖZÖTT

Az együttműködés különböző formái

Már említettük fentebb, hogy az Európai Unió kiadásainak többsége olyan területeket fed le, amelyek megosztott igazgatás alá tartoznak. Ez azt jelenti, hogy a kiadások a tagállamok nemzeti költségvetésén áramolnak keresztül, és azok végrehajtását a tagállami hatóságok végzik nemzeti, regionális vagy helyi szinten, amely egyben azt is jelenti, hogy az uniós kiadások többsége mind az Európai Számvevőszék, mind pedig a tagállami számvevőszékek ellenőrzési hatáskörébe tartoznak.

Így jutunk el az Európai Számvevőszék és a tagállami számvevőszékek közötti együttműködés fontosságához, amely együttműködés immáron az eltelt több mint harminc év alatt egyre szorosabbá vált.

Az EK Szerződés szerint az Európai Számvevőszék és tagállami számvevőszékek „függetlenségük megőrzése mellett a bizalom szellemében együttműködnek”.²⁹ A függetlenség megőrzése mindegyikük számára alapvető fontosságú, hiszen csak így képesek eleget tenni eltérő, de egymást kiegészítő feladatuknak az EU-alapok felhasználásának ellenőrzése vonatkozásában.

A legfőbb ellenőrzési intézmények nemzeti szempontok szerint működnek és ajánlásokat

készítenek minden egyes tagállamban a pénzügyi gazdálkodás jobbítása érdekében. Az Európai Számvevőszék a már fent kifejtett módon szakpolitikák szerint uniós érdekeket figyelembe véve végzi munkáját. Ez az uniós szintű szemléletmód teszi lehetővé, hogy az Európai Számvevőszék hozzájáruljon az uniós szintű pénzügyi gazdálkodás továbbfejlesztéséhez és a legjobb gyakorlatok megosztásához a tagállamok között.

Ez az együttműködés számos formát ölt. Először, a legfőbb ellenőrzési intézmények közvetlen szerepet játszanak abban, hogy elősegítsék az Európai Számvevőszék ellenőrzési misszióit az adott tagállamban. Kicsérélik a munkaprogramokat és jelentéseket, és a Számvevőszék minden, a nemzeti hatóságokkal folytatott levelezés másolatát megküldi a tagállami számvevőszéknek. Ezen túl az Európai Számvevőszék kész arra, hogy más ellenőrök által elvégzett munkákra támaszkodjon, továbbá arra a lehetőségre is nyitott, hogy az érdekelt tagállami számvevőszékekkel együtt közös ellenőrzést folytasson le. Az ilyen közös ellenőrzések olyan ellenőrzési bizonyítékokat eredményeznek, amelyek nemcsak a nemzeti ellenőrző intézmény számára lehetnek fontosak a zárszámadással összefüggő véleménye kialakítása során, hanem a Számvevőszék ellenőrzési munkájához is segíti, különösen a megbízhatósági nyilatkozat elkészítésében (DAS).³⁰

Másodszor, a Számvevőszék elnöke és az uniós tagállamok legfőbb ellenőrzési intézményeinek vezetői közös munkát folytatnak a Kapcsolattartó Bizottságban, amely a többoldalú és kétoldalú együttműködésre egyaránt lehetőséget teremt, úgy mint tapasztalatcsere, közös szakmai megközelítések kidolgozása az EU-alapok ellenőrzése vonatkozásában, valamint egymás munkájának kölcsönös felhasználása, együttes és párhuzamos ellenőrzések lefolytatása. A napi kapcsolattartás az egyes nemzeti ellenőrző intézmények által kijelölt összekötőkön keresztül történik.

Az évek során a Kapcsolattartó Bizottság különböző munkacsoportokat hozott létre azal a céllal, hogy segítsék a közös álláspontok és gyakorlatok kialakítását. Ilyen például a Közös Ellenőrzési Standardok munkacsoport, amelynek elnöke az Európai Számvevőszék. Ennek a munkacsoportnak az a feladata, hogy közös ellenőrzési standardokat és összehasonlítható ellenőrzési kritériumokat dolgozzon ki nemzetközileg elfogadott ellenőrzési standardok alapján, amelyeket az Európai Unió különböző területein lehet alkalmazni. 2008 decemberétől kezdődően az Európai Számvevőszék vette át az áfa kérdéskörével foglalkozó munkacsoport soros elnökségét, és a Mezőgazdasági Szakértői Hálózat is újrakezdte munkáját az Európai Számvevőszék egyik tagjának elnöklésével.

Az együttműködés harmadik formája az INTOSAI-on és annak regionális szervezetein – mint például az EUROSAI – keresztül valósul meg. Ez az együttműködési forma az EU-n belül és azon kívül működő ellenőrzési intézményeknek nyújt találkozási fórumot, ahol közös ellenőrzési feladatokat vitathatnak meg az ismert mottó szellemében „Experientia Mutua Omnibus Prodest” (A kölcsönös tapasztalatok mindenki érdekét szolgálják).

Az Európai Számvevőszék – mint az INTOSAI teljes jogú tagja – részt vesz a Pénzügyi Ellenőrzési Irányelvek, a Szabályszerűségi Ellenőrzés és a Teljesítmény-ellenőrzés albizottságok munkájában, és ezzel tevékenyen hozzájárul a Szakmai Standardok Bizottság munkájához.

2008 óta az Európai Számvevőszék az elnöke annak a munkacsoportnak, amely katasztrófákkal összefüggő segélyek elszámoltathatóságával és ellenőrzésével foglalkozik (ez a munkacsoport vette át az INTOSAI korábbi Szökőár munkacsoportjának tevékenységét). A legfőbb célkitűzés itt az, hogy útmutatókat dolgozzanak ki ezen a szakterületen az elszámoltathatóság és ellenőrzés vonatkozásában, és ebbe a munkába vonjanak be minden érintett felet a

maguk illető standardalkotó testületein keresztül. Az ebben a munkacsoportban betöltött elnöki funkció egyben azt is jelenti, hogy az Európai Számvevőszék képviselteti magát az INTOSAI Kormányzótanácsának ülésein.

2008-ban az EUROSAI Krakóban rendezett VII. kongresszusán az Európai Számvevőszék előadást tartott A vezetőség szerepe címmel abban a munkacsoportban, amely a Minőségirányítási rendszer létrehozása a nemzeti legfőbb ellenőrző intézményen belül témában tett jelentést, és amelynek az Állami Számvevőszék volt a levezető elnöke.

Az EUROSAI keretein belül az Európai Számvevőszék aktívan bekapcsolódott az informatikával foglalkozó munkacsoport tevékenységébe is, amelynek célja az e területhez kapcsolódó tapasztalatcsere és közös tevékenységek végrehajtása. Az Európai Számvevőszék a környezetvédelmi munkacsoportban is aktívan részt vesz, ahol a fő stratégiai cél az egyidejű és összehangolt környezetvédelmi pénzügyi ellenőrzések végrehajtásának elősegítése, az éghajlatváltozás témakörében folytatott pénzügyi ellenőrzések ösztönzése, illetve olyan módszertani és irányítással összefüggő gyakorlatok kifejlesztése, amelyek a környezetvédelmi pénzügyi ellenőrzésekre vonatkoznak.

A EUROSAI VII. Kongresszusa megbízta az Európai Számvevőszéket a Szlovák Köztársaság nemzeti legfőbb ellenőrző intézményével együtt felkérte arra, hogy 2009–2011 időszakra lássák el az EUROSAI ellenőreinek funkcióját.

A válsághelyzetből adódó fokozott együttműködés

A Kapcsolattartó Bizottságnak kulcsfontosságú szerepe van egy ilyen válsághelyzetben. A 2008 decemberében Luxemburgban tartott ülésén a Kapcsolattartó Bizottság az Európai Számvevőszék elnökletével megvitatta az Európai Unió költségvetésének reformját és a módosí-

tott 2008–2011-es Lisszaboni Stratégiát. Ezt követően 2009 februárjában az Európai Számvevőszék központjában egy workshopot rendeztek az unió legfőbb ellenőrzési intézményeinek a jelenlegi gazdasági és pénzügyi válsággal összefüggő szerepéről.

A workshop résztvevői egyetértettek abban, hogy gyors és időben hozott intézkedésekre, valamint átláthatóságra, bizalomra és nemzetközi együttműködésre van szükség. Tény, hogy az átláthatóság abszolút érték és a pénzügyi rendszer megfelelő működése bizalomra épül, amelyet csak átláthatósággal lehet megszerezni.

A workshopra való felkészülés során a Német Szövetségi Számvevőszék a holland legfőbb ellenőrzési intézménnyel és az Európai Számvevőszékkel együttműködve egy kérdőívet dolgozott ki azzal a céllal, hogy összegyűjtsön minden lényeges információt arra vonatkozóan, hogy a legfőbb ellenőrzési intézmények milyen szerepet játszanak egy világméretű válság idején. A kérdőívre adott válaszok azt mutatják, hogy minden tagállam valamilyen intézkedéssel reagált a válságra. A meghozott intézkedések változatossága ellenére az esetek többségében az intézkedések állami garanciák és refinanszírozás formáját öltötték. A kérdőív arra is rámutatott, hogy mindegyik legfőbb ellenőrzési intézmény jogkörrel rendelkezik a kormányzat pénzügyi gazdálkodásának ellenőrzésére, és hogy elvben felhatalmazásuk van arra is, hogy megvizsgálják a pénzügyi válságra adott kormányzati intézkedéseket. Ugyanakkor tagállami számvevőszékeknek csak 70 százaléka rendelkezik felhatalmazással arra, hogy a kormányzat mentőcsomagjait ellenőrizze. A kérdőív egyik központi kérdése a kedvezményezett intézmények ellenőrzésére vonatkozott, különös tekintettel a bankokra, illetve arra, hogy milyen tanácsadói szereppel bírnak a legfőbb ellenőrzési intézmények, és hogyan prezentálják az ellenőrzéssel kapcsolatos megfigyeléseiket.

A workshop résztvevői abban is egyetértettek, hogy egy önkéntes alapon szerveződő hálózatot hoznak létre, amely megfelelő platformot biztosíthat a tapasztalatok cseréjéhez, a módosított Lisszaboni Stratégia végrehajtásával kapcsolatos ellenőrzési információkhoz, valamint az Európai Unió válságkezeléséhez, amelyek mind szorosan kapcsolódnak egymáshoz. A fenti önkéntes hálózat alakuló ülésére 2009 májusában került sor.

A kérdést, hogy a jelenlegi válság milyen módon gyakorol hatást az együttműködés megerősítésére, az EUROSAI-ARABOSAI második, 2009 áprilisában, Párizsban megrendezett konferenciájának A legfőbb ellenőrző intézmények szerepe az állami intézmények teljesítményének javításában című témája keretében is megvitták. A konferencia végkövetkeztetései szerint a legfőbb ellenőrzési intézmények szerepvállalásának három különböző perspektívát kell tükröznie. Először, fokozottabb figyelmeztető szerepük van a pénzügyi, gazdasági és társadalmi válsággal összefüggésben. Másodsor, javaslattevő szerepük van, amely értelemszerűen magában foglalja a legfőbb ellenőrzési intézmények módszertanainak elfogadását azon keresztül, hogy hangsúlyosabbá válik a stratégiai tervezés, hogy a vezetőség (menedzsment) milyen kockázatokkal és lehetőségekkel rendelkezik, valamint a vezetőikkel történő fokozottan proaktív kapcsolat kialakítása. Végezetül, segítségnyújtási és támogatói szerepet kell vállalniuk a nemzeti parlamentek és kormányok felé anélkül, hogy ezzel sérülne a függetlenségük.

Az együttműködés vázoltak szerinti megerősítése az elszámoltathatóság, átláthatóság és bizalom értékeit tükrözi. Arra van szükség, hogy a felelős szervezetek elszámoltathatók legyenek, illetve a legfőbb ellenőrzési intézményeknek szerepet kell játszaniuk az átláthatóság biztosításában, amely viszont hozzájárul az uniós állampolgárok és adófizetők bizalmának megszerzéséhez. Ennek a témának a tovább-

gondolásával foglalkozik a Kapcsolattartó Bizottság következő ülése, amely 2009 decemberében kerül megrendezésre Budapesten *Dr. Kovács Árpád*, az ÁSZ elnöke vezetésével.

Az Európai Számvevőszék külső szakértői felülvizsgálata (peer review)

Az egymás legjobb gyakorlatainak felmérésére irányuló külső szakértői felülvizsgálat folyamataiban való kölcsönös részvétel szintén világosan azt jelzi, hogy az ellenőrök elkötelezettek az átláthatóság és elszámoltathatóság iránt.

Az Európai Számvevőszékre vonatkozó nemzetközi szakértői felülvizsgálatról szóló jelentés (International Peer Review Report), amelyet 2008 decemberében³¹ tettek közzé, fontos mérföldkővet jelent az Európai Számvevőszék reformfolyamataiban. A külső szakértői felülvizsgálatot tapasztalt pénzügyi és teljesítmény-ellenőrök csoportja végezte Kanada, Norvégia, Ausztria és Portugália legfőbb ellenőrzési intézményeiből.

A felülvizsgálatot végző csoport arra a következtetésre jutott, hogy „az Európai Számvevőszék által meghatározott ellenőrzési rendszer kialakítása megfelelő módon, a nemzetközi ellenőrzési standardokkal és a legfőbb ellenőrzési intézmények legjobb gyakorlataival összhangban történt”. A csoport azt is megállapította, hogy „az Európai Számvevőszék tárgyilagos és független módon folytatja munkáját”; illetve, hogy „az érintett felek igen erős bizalommal fogadják az Európai Számvevőszék jelentéseit és azokat általánosságban valónak, tényszerűnek és tárgyilagosnak ítélik meg”.

Az Európai Számvevőszék üdvözölte a szakértői felülvizsgálatot végző csoport megállapításait és építő javaslatait, amelyek azonosították a legfőbb feladatokat és lehetőségeket, amelyek lehetővé teszik, hogy az Európai Számvevőszék mint egységes ellenőrzési intézmény továbbfejlessze saját magát.

KÖVETKEZTETÉSEK

Az Európai Számvevőszék – mint uniós külső ellenőrző intézmény – hozzá kell, hogy járuljon az Európai Unió jobb gazdálkodásához és pénzügyeinek jobb ellenőrzéséhez. Minőségük és hatásuk szempontjából elismert ellenőrzési jelentései és véleményei révén az Európai Számvevőszék proaktív módon gyakorol hatást azon változásokra, amelyek javíthatják az EU-alapok feletti felügyeleti és kontrollrendszereket, következésképpen pozitív hatást gyakorolhat arra, hogy e rendszerek képesek legyenek csökkenteni a szabálytalan kiadások kockázatát. Mivel a közpénzek ellenőrzésének fejlesztése élére kíván állni, az Európai Számvevőszék munkájának hozzáadott értéket kell nyújtania az Európai Unió gazdálkodásához, amely jelentős szerepet játszik az Európai Unió felépítésében és közelebb áll az európai állampolgárokhoz.

Mindazonáltal további fejlesztésekre van szükség az Európai Számvevőszék 2/2004. számú véleményében javasolt egységes belső ellenőrzési keretrendszer összefüggésében, fontos előrelépést jelent a Bizottság által 2008 decemberében Az elfogadható hibakockázat fogalmának egységes értelmezése címmel megjelentetett közlemény. Ez egy olyan elképzelés, amely lehetőséget kínál arra, hogy radikálisan meg lehessen változtatni az EU-alapokkal való gazdálkodás és ellenőrzés módjait. Az Európai Számvevőszék eddig gyorsan reagált a fejleményekre, és a továbbiakban is folyamatosan figyelemmel kíséri azokat.

Az Európai Számvevőszék pontosan tisztában van a külső fejleményekkel és a változó ellenőrzési környezettel, amelyek maguk után vonják a nemzetközi együttműködési tevékenységek megerősítésének szükségességét, amely az Európai Unió legfőbb ellenőrzési intézményeivel együtt az intézmény *legfőbb célja*.

A pénzügyi, gazdasági és társadalmi válság, illetve az egyéb világméretű kihívások – úgy

mint az éghajlatváltozás, munkahelyteremtés és gazdasági növekedés, fenntarthatóság – minden országban nyomást gyakorolnak az államháztartásra, a válságkezelési intézkedések pedig fokozott állami beavatkozáshoz vezettek a gazdaságban, amely következményekkel járt az elszámoltathatóságra és szabályozásra, illetve a közszféra ellenőreinek szerepére. Ezen előzmények ismeretében vállalkozott az Európai Számvevőszék 2008 decemberében arra, hogy vendégül lássa a Kapcsolattartó Bizottság soron következő ülését, amely elsősorban az EU költségvetésének reformjára és a módosított 2008–2011-es Lisszaboni Stratégiára fókuszált. Az ezt követő az Európai Unió legfőbb ellenőrző intézményeinek a válság kapcsán betöltött szerepéről 2009-ben megrendezett workshop egy hálózat létrehozását indította el azzal a céllal, hogy az elősegítse a Lisszaboni Stratégiával és az Európai Unió válságkezelési intézkedéseivel kapcsolatos ellenőrzési együttműködést.

Annak érdekében, hogy jobban eleget tehesen az EK Szerződésben foglalt kötelezettségeinek és szakszerűen teljesíthesse misszióját, amely kiállja az összehasonlítást a legfőbb ellenőrzési intézményekkel világszerte, az Európai Számvevőszék felismerte, hogy alkalmazkodnia kell a változó ellenőrzési környezethez és meg kell reformálnia saját szervezetét. A külső szakértői felülvizsgálat folyamatát követően az Európai Számvevőszék kész új kihívásokkal szembenézni az elkövetkezendő években nemcsak azáltal, hogy többet tesz, hanem azáltal is, hogy jobban végzi feladatát. Az Európai Számvevőszék ugyanakkor a jövőben is aktívan együttműködik a társ számvevőszékekkel annak érdekében, hogy javítsák az EU pénzügyi forrásaival való gazdálkodást, megsztva a tapasztalatokat és közös megközelítéseket kidolgozva. Páratlan alkalom ez számukra, hogy közreműködjenek egy elszámoltathatóságra, átláthatóságra és bizalomra épülő hálózat kiépítésében.

JEGYZETEK

- ¹ A Nizzai Szerződés által módosított, az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (EK Szerződés), HL C 325, 2002. 12. 24.
- ² A Tanács 1605/2002/EK, Euratom 2002. 06. 25-i rendelete, HL L 248, 2002. 09. 16.
- ³ Az EK Szerződés 6. cikke, 1. számú. és 49. cikke
- ⁴ Nizzai Szerződés, 18. Nyilatkozata a Számvevőszékről, HL C 80, 2001. 03. 10.
- ⁵ 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződés, HL C 306, 2007. 12. 17.
- ⁶ 2007/436/EK, Euratom a Tanács határozata (2007. 06. 7.) az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről, HL L 163, 2007. 06. 23.
- ⁷ Az Európai Unió 2009-es pénzügyi évre vonatkozó általános költségvetése, HL L 69, 2009. 03. 13.
- ⁸ EK Szerződés 5. cikke
- ⁹ EK Szerződés 274. cikke
- ¹⁰ EK Szerződés 276. cikke
- ¹¹ Az EU költségvetése úgynevezett tevékenységalapú költségvetés (ABB), ez azt jelenti, hogy a költségvetés információkat tartalmaz arról, hogy milyen szakpolitikák céljait szolgálja, illetve e szakpolitikákon belül milyen tevékenységek szerepelnek, illetve hogy az egyes tevékenységekre milyen pénzügyi és humán erőforrást fordítanak.
- ¹² A 8/2008. számú külön jelentés elérhető az ECA honlapján: <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/2246310.PDF>
- ¹³ A 7/2008. számú külön jelentés elérhető az ECA honlapján: <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/155539.PDF>
- ¹⁴ A 6/2008. számú külön jelentés elérhető az ECA honlapján: <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/1357526.PDF>
- ¹⁵ Az Európai Számvevőszék éves jelentése a 2007-es pénzügyi év költségvetésének végrehajtásáról, HL C 286, 2008. 11. 10.
- ¹⁶ EK Szerződés 248. cikke; Költségvetési rendelet 143–144. cikke
- ¹⁷ 2007-es mentesítési jelentés – III. szakasz Bizottság, amelyet az Európai Parlament fogadott el 2009. IV. 23-i plenáris ülésén.
- ¹⁸ 6/2007. számú vélemény a tagállamok éves összefoglalóiról, nemzeti nyilatkozatairól és a nemzeti ellenőrző szervezetek uniós pénzeszközökkel kapcsolatos ellenőrzési munkájáról, HL C 216, 2007. 09. 14.
- ¹⁹ Az Európai Számvevőszék 2006-os pénzügyi évre vonatkozó éves jelentése, HL C 273, 2007. 11. 15.
- ²⁰ 2/2004. számú vélemény az „egységes ellenőrzési modellről” (és a közösségi belső ellenőrzési keretrendszerre irányuló javaslatról), HL C 107, 2004. 04. 30.
- ²¹ Az egységes belső ellenőrzési keretrendszerre irányuló bizottsági cselekvési terv. A Bizottság közleménye, COM (2006) 9 végleges, 2006. 01. 17.
- ²² Hatástanulmány az egységes belső ellenőrzési keretrendszerre irányuló bizottsági cselekvési terv kapcsán elért haladásról, COM (2009) 43. 2009. 02. 04.
- ²³ A Bizottság közleménye az elfogadható hibakockázat fogalmának egységes értelmezéséről, COM (2008) 866, 2008. 12. 16.
- ²⁴ Az Európai Számvevőszék véleménye a Bizottság Az elfogadható hibakockázat fogalmának egységes értelmezése című közleményéről a következő honlapon érhető el: <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/2410290.PDF>
- ²⁵ Az Európai Számvevőszék válasza az Európai Bizottság A költségvetés reformja, változások Európában című közleményére, amely elérhető a Számvevőszék honlapján: <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/1481518.PDF>
- ²⁶ Az Európai Bizottság közleménye „A költségvetés reformja, változások Európában, nyilvános konzultációs dokumentum a költségvetés 2008/2009. évi felülvizsgálata kapcsán”, SEC (2007) 1188 végleges, 2007. 09. 12.

- ²⁷ A konferencia eredményei, valamint az ott elhangzott hozzászólások a következő oldalon érhetők el: <http://ec.europa.eu/budget/reform>
- ²⁸ A Tanács költségvetési rendeletének utolsó felülvizsgálata 2006 decemberében történt, amely 2007. 05. 01-jével lépett hatályba: A Tanács 1995/2006 (EK-; Euratom-) rendelete, HL L 390, 2006. 12. 30. Az EK Szerződés 279. cikke és a Tanács költségvetési rendeletének 184. cikke előírja, hogy a költségvetési rendeletet három évente kell felülvizsgálni.
- ²⁹ EK Szerződés 248. cikke
- ³⁰ 6/2007. számú vélemény, XIV–XVII. pont
- ³¹ Az Európai Számvevőszék honlapján elérhető: <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/1843517.pdf>

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.

Paczolay Péter

Az Állami Számvevőszék helye a hatalmi ágak rendszerében

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) húszéves fennállása alatt számos tanulmány született arról, hogy tevékenysége alapján hol helyezhető el a közhatalmat gyakorló szervezetek rendszerében. Mégis, az Alkotmánybíróság utóbbi éveiben hozott döntései fényében vizsgálatot érdemel, hogy az ÁSZ-nak az Alkotmány alapján milyen kapcsolata van az egyes hatalmi ágakkal, valamint hogy az ellenőrző tevékenységen alapuló jelentéseinek mi a szerepe.

A kiinduló kérdést a maga mélységében valójában csak az Állami Számvevőszéket is érintő legutóbbi, 42/2008. (IV. 17.) AB-határozat¹ vetette fel. Ennek háttere, hogy az ÁSZ 2005-ben és 2006-ban egyes, közműfejlesztési beruházást végző helyi önkormányzatoknál igénybe vett támogatásokra nézve vizsgálatokat folytatott le, amelyek eredményét két jelentésben összegezte. Mindkét jelentés a helyi közműfejlesztési beruházásokkal összefüggő, az államháztartásból származó támogatások felhasználási szabályszerűségét vizsgálta, több különböző támogatás egymásra tekintettel történő igénybevételét és annak hatásait tárta fel. A jelentések az úgynevezett „ÖKOTÁM 2000” beruházási rendszert és az ahhoz hasonló finanszírozási megoldást alkalmazó önkormányzatok felelőségét állapították meg a jogtalanul visszaigényelt közműfejlesztési támogatások tekintetében. Az ÁSZ értelemszerűen a kormányra és

annak tagjaira bízta a visszavonás és a rendezési jogi eszközeinek mikéntjét, ám más javaslataiban – a konkrét jogi eszköz igénybevételét megnevezve – kezdeményezte megfelelő tartalmú rendelet kiadását vagy módosítását, illetve még törvény módosítását is. Az ÁSZ-jelentés tartalma alapján az Országgyűlés a zárszámadási törvényben elrendelte, hogy az így keletkezett hiányt az önkormányzatok fizessék vissza, és felhatalmazást adott a fizetési kötelezettség rendeletekben való szabályozására.

Az említett határozat azonban a zárszámadási törvény vonatkozó rendelkezését és a rendeleteket megsemmisítette, arra hivatkozva, hogy az ÁSZ megállapításai alapján az önkormányzatokat terhelő fejlesztési támogatások miatti visszafizetési kötelezettséget az Országgyűlés normatív formában rögzítette, és ezzel elvonta az önkormányzatok bírói jogvédelmének lehetőségét. Az Alkotmánybíróság külön hangsúlyozta, hogy határozatában nem arról döntött, hogy az ÖKOTÁM-rendszer törvényes-e, de nem is arról, hogy az ÁSZ jelentései megalapozottak-e, hanem arról, hogy a kialakított visszafizetési módszer alkotmányos-e.

A határozatnak azonban az önkormányzati támogatások jogszerűtlen felhasználása alkotmányjogilag lehetséges következményeinek konkrét vizsgálatán túlmutató vonatkozásai is voltak; az ügy közvetve felvetette azt a kérdést,

hogyan lehet jól, illetve rosszul használni az ÁSZ jelentéseit, és ezen keresztül, hogy általában milyen alkotmányjogi viszony van az ÁSZ és a hatalmi ágak között. Ezekre az elvi kérdésekre az Alkotmánybíróság – hatásköri korlátai miatt – a határozatban nem kereshetett teljes körű válaszokat, de a húszéves évforduló jó alkalom a kérdések továbbgondolására.

AZ ÁSZ TÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEI

„A számvevőszékek múltja azokban az intézményekben gyökerezik, amelyek a vagyonnevelés ellenőrzése és a számviteli szolgálat ellátása céljából egyes államokban már a XI. századtól kezdve szerveztettek”². *Teghze-Gerber Ferenc*, a Magyar Királyi Legfőbb Állami Számvevőszék³ tanácselnöke, egyetemi tanár könyve szerint Angliában a kincstári hivatal (*exchequer*) már a XI. században megvolt, és hatásköre kiterjedt a számadások megvizsgálására és a számadók felmentésére is. A számadók (ezek között különösen a grófságok sheriffjei) kötelesek voltak a kincstári hivatal ülésein megjelenni, s kihallgatásuk előtt megeskették őket, e hivatalok működésében a közigazgatási bíráskodás legősibb megnyilvánulása fedezhető fel. Angliában a vagyonnevelést 1314-től már külön ellenőrző hivatal látja el. Franciaországban 1256-tól említik a feljegyzések a számvevőket (*magistri computorium*), de számviteli kamaráról csak 1304-ben szólnak. A Belgiumban 1386-ban létesített Ratskammer nemcsak bíróság, hanem számvevőszék is volt. Hasonló szervek más államok múltjában is találhatóak, és elnevezésük is hasonló volt: *Court of Exchequer*, *Cour des comptes*, *Camera computorum*, *Ratskammer*, *Rechenkammer*, *Hofkammer*, *Rechnungshof* – ezeket legáltalánosabban számvevőkamara, illetve számvevőszék elnevezéssel jelölhetjük. Ezeknek a kamaráknak nemcsak a számadások megvizsgálása volt a feladatuk, hanem a számadókkal szemben a számadási per

lefolytatása is, szervezetük ezért a bíróságokéhoz hasonló; kollegiális szervezetek, amelyek tanácsulésain ítélkeztek a számadók felett, felmentették vagy elmarasztalták őket. Az államháztartás fejlődésével a legtöbb államban az elsőfokú vizsgálat és a számadások felülvizsgálata elkülönül, a számvevő kamarák feladata csak a számadások felülvizsgálata és a számadók feletti ítélkezés. Függetlenségüket a végrehajtó szervekkel szemben a fejedelemnek való közvetlen alárendeltség biztosítja. Habár a törvényhozás által megállapított alkotmányos költségvetés még hiányzik és nincs kapcsolat a számvevőszéki ellenőrzés, valamint a rendi országgyűlés között, a *XVIII. század végére a számvevőszékek mai értelemben vett ellenőrzési jogköre már kialakult*.

Az első nyomtatott költségvetés Franciaországban, *Necker* pénzügyminisztersége alatt 1781-ben jelent meg, amelyet 1789-ben már az első teljes és alkotmányos költségvetés követett.

A francia forradalom egyik alapvető dokumentuma, az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata, amelyet az alkotmány elkészítése felé tett első lépésként 1789. augusztus 26-án fogadott el az Alkotmányozó Nemzetgyűlés, kimondta:

„XIII. A karhatalom és a közigazgatás költségeinek fedezésére nélkülözhetetlenül szükséges mindenkinek közös hozzájárulása; s e hozzájárulást, kinek-kinek képessége szerint, a polgárok összessége közt egyenlően kell elosztani.

XIV. A polgároknak saját személyükben vagy képviselőik útján joguk van e közös hozzájárulás szükségszerűségét megállapítani s azt szabadon megszavazni, valamint felhasználását nyomon követni, s meghatározni mennyiségét, alapját, elosztását, behajtását és időtartamát.

XV. A társadalomnak joga van a közigazgatás minden tisztviselőjét számadásra vonni.

XVI. Az olyan társadalomnak, amelyből e jogok biztosítékai hiányoznak, s ahol a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szétválasztását nem hajtották végre, semmiféle alkotmánya nincs.”⁴

Az ellenőrzés új korszaka kezdődött a XIX. századdal, az egyes államokban az alkotmányos átalakulás az országgyűlések büdzséjogának elismeréséhez vezetett. Ennek következménye, hogy a törvényhozó testületek a kormány egész gazdálkodására kiterjesztették ellenőrzésüket. Kézenfekvő volt, hogy új szerv létesítése helyett a költségvetési ellenőrzés feladatát arra a szervre – az abszolút államban felállított számvevőszékekre – ruházzák, amely erre a legalkalmasabb volt. Az új számvevőszékek jellemzően megtartották a régi számvevőkamarák hatáskörét, s általában elnevezésüket is.

Magyarországon történetileg az állami számvitel és ennek hivatalos szervezete az 1866. november 21-én kelt legfelsőbb elhatározással kiadott rendeleten⁵ alapult. Lényegesen kiegészítí ezt a rendeletet „az állami számvevőszék felállításáról és hatásköréről” szóló 1870. évi XVIII. törvénycikk⁶ és „az állami számvevőszék belserveszeteiről, ügykezeléséről és az állami adóságok ellenőrzésére vonatkozó hatásköréről” szóló 1880. évi LXVI. törvény⁷, amelyek alapján az állami számvevőszéket megszervezték. Az ÁSZ hivatása az állami összszámvitel ellenőrzése volt, a pénzügyminisztériumtól független, önálló hatáskörrel bírt. Élén elnök állt, munkáját alelnökök, a szükséges számú számszéki tanácsosok, osztálytanácsosok, titkárok, számvizsgálók, segéd- és kezelőszemélyzet segítették. Az elnököt a képviselőház kezdeményezésére az Országgyűlés által kijelölt három egyén közül a miniszterelnök előterjesztésére a király élethossziglan nevezte ki. Az alelnököt, számszéki tanácsosokat, osztálytanácsosokat, titkárokat az elnök javaslatára, a miniszterelnök előterjesztése és ellenjegyzése mellett a király nevezte ki. Az elnök rangja, fizetése a miniszterével egyenlő volt. Törvénytelen eljárása vagy mulasztása esetén vád alá helyezését a képviselőház mondhatta ki, s a bíraskodást felette az a bíróság gyakorolhatta, amely a miniszterek vád alá helyezése eseteiben eljárhatott az 1848. évi III. törvénycikk értelmében.

Az intézmény 1949-ben szűnt meg. Az Országgyűlés helyett mintegy negyven évig a kormány hatáskörébe került az állami ellenőrzés irányítása és központi szervezete (Állami Ellenőrzési Központ, Állami Ellenőrzési Minisztérium, Központi Népi Ellenőrzési Bizottság).⁸ Az 1989. október 23-i alkotmánymódosítással jött létre újra a demokratikus intézményrendszer egyik meghatározó elemeként az ÁSZ, amelynek jogállását, feladatait és hatáskörét, illetve szervezetét az 1989. évi XXXVIII. törvény szabályozza részletesen; a számvevőszéki törvényben foglalt általános ellenőrzési felhatalmazást további mintegy 30 törvény részletezi. Az Országgyűlés 1989. október 31-én választotta meg az új ÁSZ első elnökévé *Hagelmayer Istvánt*,⁹ aki tisztségét 1996. július 1-jéig látta el; 1997. december 9-étől a szervezet elnöke *Kovács Árpád*.¹⁰

A magyar ÁSZ hatalmi ágak rendszerében való elhelyezkedése, de még inkább az ÁSZ-jelentések következményeinek értékelésénél figyelemmel kell lenni arra, hogy a magyar megoldás nem a bírósági jellegű (*Cour des comptes*, *Corte dei Conti*) szervezeti és hatásköri felépítést követi, hanem a számadási per lefolytatására nem jogosult német modellhez hasonló.

A HATALMI ÁGAK ÉS AZ ÁSZ

Ha elfogadjuk, hogy a klasszikus, Montesquieu-féle hatalommegosztás modellje elveiben a mai államszervezeti berendezkedésre is alkalmazható, az ÁSZ-t – mivel az az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve – a törvényhozó hatalmi ág nál helyezhetjük el.¹¹ Ezt az elvi tételt azért fontos hangsúlyozni, mert valamely alkotmányos intézmény hatalmi ágakban való elhelyezése befolyásolja az intézmény működésének jellegét, hatásköreit.

Ezt erősítette meg a 3/2004. (II. 17.) AB-határozat, amely szerint az ÁSZ az Országgyűlésnek alárendelt szerv. Az „alárendeltség” ter-

mészetesen nem jelenti azt, hogy az ÁSZ ne lenne önálló alkotmányos szerv;¹² az Alkotmány 32/C. § (1) bekezdésben található birtoikos jel (*az Országgyűlés szerve*) csak azt jelöli, hogy az ÁSZ a végrehajtó hatalomtól függetlenül, az Országgyűlés számára, annak utasításai alapján látja el feladatait.

A határozat a legfőbb ügyész interpellálhatóságával foglalkozott, de ennek során szélesebb összefüggésben vizsgálta az Országgyűlés által választott közjogi méltóságok felelősségének kérdését. Az Alkotmánybíróság szerint önmagában az a tény, hogy valamely közjogi pozícióba az Országgyűlés választ meg valakit, nem jelenti automatikusan azt, hogy a közjogi tisztséget betöltő személy az alkotmányjogi értelemben vett politikai felelősséggel tartozik az Országgyűlésnek. A következő csoportokat különböztette meg az Alkotmánybíróság.

Vannak olyan közszereplők, akiknek, illetve szervezetek, amelyek vezetőjének – bár az Országgyűlés választja meg őket – még beszámolási kötelezettségük sincs az Országgyűlés felé (ilyen például a köztársasági elnök vagy a Legfelsőbb Bíróság elnöke). Mások (például az Országos Rádió és Televízió Testület elnöke) évente kötelesek beszámolni az általuk irányított szervezet tevékenységéről, e beszámolójuk elfogadásáról az Országgyűlés dönt, ám az el nem fogadásnak nincs semmilyen következménye. A harmadik csoportba azok a vezetők tartoznak, akiket beszámolási kötelezettség terhel az Országgyűlés felé, és a képviselők kérdést intézhetnek hozzájuk (például az állampolgári jogok országgyűlési biztosa). A legfőbb ügyész egy negyedik típusba sorolható abból a szempontból, hogy beszámolási kötelezettség terheli, kérdés és interpelláció intézhető hozzá, ám alkotmányjogi értelemben vett politikai felelősség nem terheli az Országgyűlés felé. Végül az ötödik csoportot a kormány és annak tagjai alkotják, akik kötelesek rendszeresen beszámolni az Országgyűlésnek, hozzájuk mind kérdés, mind interpelláció intézhető, és a politikai

bizalom megrendülése esetén – egy önálló alkotmányos intézményt igénybe véve, bizalmatlansági indítvány benyújtásával – lehetőség van a miniszterelnök (és vele együtt az egész kormány) megbízatásának visszavonására.

Az Országgyűlés irányában fennálló beszámolási kötelezettség önmagában még nem jelenti a kötelezett személy és rajta keresztül az általa vezetett szervezet (így például a legfőbb ügyész és az ügyészség) függetlenségének a korlátozását. A beszámolási kötelezettség csupán az általános ellenőrzésnek, az adott szerv tevékenységéről való információszerezésnek az eszköze. Ilyen beszámolási kötelezettséget ír elő az Alkotmány az országgyűlési biztosok [32/B. § (6) bekezdés], a Magyar Nemzeti Bank elnöke [32/D. § (3) bekezdés] és természetesen a kormány, és annak tagjai részére [39. § (1) és (2) bekezdése]. Ezen kívül számos törvény állapít meg beszámolási kötelezettséget az Országgyűlés vagy annak valamely bizottsága felé, így például évente beszámolásra köteles az Országgyűlésnek az Országos Rádió és Televízió Testület elnöke, a Magyar Távirati Iroda elnöke, az Országos Atomenergia Hivatal főigazgatója, a Gazdasági Versenyhivatal elnöke.

„Hasonló kötelezettséget állapít meg az Alkotmány 32/C. § (2) bekezdése az Állami Számvevőszék részére: az általa végzett ellenőrzésekről jelentésben kell tájékoztatnia az Országgyűlést, mely jelentés Országgyűlés elé terjesztéséről az Állami Számvevőszék elnöke gondoskodik. Bár az Állami Számvevőszék az Országgyűlésnek alárendelt szervezet, és meghatározott vizsgálat lefolytatására is utasítható, ám a vizsgálat lefolytatása során csak a törvényeknek van alárendelve, nem utasítható meghatározott döntések meghozatalára vagy megváltoztatására.”¹³

Maga az ÁSZ nem gyakorol végrehajtó hatalmat; nem transzformálja hatóságként az általános magatartási szabályokat (törvényeket) a mindennapi életre, és nem felel közvetlenül a jogszabályok betartatásáért sem, mint ahogy az a végrehajtó hatalomhoz tartozó szervekre jel-

lemző. Az ÁSZ intézkedései – kevés kivétellel – közvetett jellegűek, tipikusan jelentést tesz az Országgyűlésnek, vagy más szerv eljárását kezdeményezi. Ez nem csupán az ÁSZ-ról szóló törvényből, még csak nem is az Alkotmány 32/C. §-ából, hanem az Alkotmány államszervezeti struktúrájából következik. Azzal ugyanis nem férne össze az, ha az ÁSZ-t például bírságolási joggal vagy más, végrehajtói jellegű hatáskörrel ruháznák fel.¹⁴ Hasonlóan nem teszi lehetővé az ÁSZ alkotmányos helyzete, hogy hatósági jogkörben lépjen fel a költségvetési pénzeszközökkel való helyes gazdálkodás érdekében. Mindez a hatalommegosztás alkotmányos elvének sérelmével járna.¹⁵

Az Alkotmány alapján az ÁSZ alapvető feladata tehát az ellenőrzés; nem a felmerülő viszály megoldása, hanem feltárása. E feladata azonban teljes körű: az ÁSZ „a közpénzek felhasználását, a közvagyon működtetését az államháztartás egészére, a végrehajtó hatalom minden ténykedésére nézve attól függetlenül, a maga teljességében [vizsgálhatja]”.¹⁶

Ebben a kontextusban érdemes vizsgálni az Alkotmánybíróság 766/B/2004. AB-határozatában¹⁷ foglaltakat az Alkotmány ÁSZ-ra vonatkozó szabályának értelmezéséről, az előzetes és utólagos ellenőrzésről.

A felmerült alkotmányjogi kérdés ismertetése előtt meg kell említeni, miként vélekedik a legfőbb ellenőrzési intézmények nemzetközi szakmai szervezete (INTOSAI) az ellenőrző szervezetek említett feladatairól. Az INTOSAI azon országok számvevőszékeit öleli fel, amelyek tagjai az ENSZ-nek vagy valamely szakosított szervezetének. Az INTOSAI 1953-ban jött létre Havannában, és az eredetileg 34 intézmény közösségből álló szervezet mára több mint 180 tagot számlál. A szervezet legfőbb feladata a számvevőszékek együttműködésének fejlesztése és irányítása. Ezen intézmények fontos szerepet játszanak a kormányzatok elszámolásának és működésének ellenőrzésében, valamint elősegítik azok megbízható pénzügyi irányítását és

elszámoltathatóságát. Az INTOSAI 1977-ben fogadta el az ellenőrzés irányelveinek Limai Nyilatkozatát,¹⁸ amelyet a kormányzati ellenőrzés magna charta-jának tartanak számon.¹⁹

A nyilatkozat 2. §-a az előzetes ellenőrzés és az utólagos ellenőrzés kérdéseiről szól. Az előzetes ellenőrzés az adminisztratív vagy pénzügyi műveletek végrehajtása előtti, míg az utólagos ellenőrzés azok megtörténte utáni ellenőrzést jelent. A 2. § 2., 3. és 4. pontja szerint „Az államra bízott közpénzekkel való eredményes gazdálkodáshoz elengedhetetlen az előzetes ellenőrzés. Ezt a legfőbb ellenőrzési intézmény, vagy bármely más ellenőrzési intézmény elvégezheti. A legfőbb ellenőrzési intézmény által végzett előzetes ellenőrzésnek az az előnye, hogy ezzel a kárt meg lehet előzni annak megtörténte előtt, de hátránya, hogy túlságosan sok munkát ad és elmosza az érvényben lévő törvények szerinti felelősséget. A legfőbb ellenőrzési intézmény által végzett utólagos ellenőrzés rávilágít a beszámolásra kötelezett szerv felelősségére, elvezethet az okozott kár megtérítéséhez és megelőzheti a szabálytalanságok megismétlődését. Az, hogy egy legfőbb ellenőrzési intézmény végez-e előzetes ellenőrzést, mindig az illető ország jogi berendezkedése, általános feltételei és szükségletei határozzák meg. Az utólagos ellenőrzés viszont minden legfőbb ellenőrzési intézménynek elengedhetetlen feladata függetlenül attól, hogy végez-e előzetes ellenőrzést vagy nem.”²⁰

A 766/B/2004. AB-határozatban²¹ az a kérdés merült fel, hogy az Alkotmány hatályos rendelkezései alapján, alkotmánymódosítás nélkül milyen kötelező feladatai vannak az ÁSZ-nak. A konkrét esetben az volt a kérdés, hogy a törvénnyel elvonhatatlan feladat- és hatáskörébe tartozik-e az előzetes ellenőrzés az Alkotmány 32/C. §-ának (1) bekezdése alapján. Az Alkotmány 32/C. §-ának (1) bekezdése ugyanis az Állami Számvevőszék feladatává teszi, hogy az „előzetesen felülvizsgálja az állami költségvetés felhasználásának törvényességét”.

Az ÁSZ-ról szóló törvény eredetileg még úgy szólt, hogy „az [ÁSZ] ellenőrzi az államháztartás gazdálkodását, ennek keretében az állami költségvetési javaslat (pótköltségvetési javaslat) megalapozottságát, a bevételi előirányzatok teljesíthetőségét, a felhasználások törvényességét, szükségességét és célszerűségét, a költségvetés hitelfelvételeit, azok felhasználását és törlesztését. *Az [ÁSZ] ellenőrzi, hogy az Országgyűlés felhatalmazása nélkül a költségvetés egyetlen kiadási tételét se lépjék túl, és ne kerüljön sor átcsoportosításra.*

Ellenőrzi az állami költségvetés végrehajtásáról készített zárszámadást” [2. § (1) bekezdés – kiemelés tőlem].

2004. június 27-től azonban ez a felsorolás megváltozott: az Állami Számvevőszéknek többé nem feladata ellenőrizni a törvény értelmében, hogy „az Országgyűlés felhatalmazása nélkül a költségvetés egyetlen kiadási tételét se lépjék túl, és ne kerüljön sor átcsoportosításra”. Egy indítványozó szerint ezzel a módosítással, az Állami Számvevőszék törvényben rögzített feladatainak szűkítésével a törvény ellentétessé vált az Alkotmánnyal, jöllehet az uralkodó szakmai álláspont az előzetes ellenőrzést a pénzügyi kormányzat feladatának tartja.

A többségi határozat az Alkotmány 32/C. §-a (1) bekezdésének azt az értelmezését követte, miszerint az ÁSZ alkotmányos jogállására tekintettel az Országgyűlés nagy döntési szabadsággal rendelkezik annak szabályozása során, hogy milyen konkrét feladat- és hatáskörrel ruházza fel a számvevőszéket gazdasági-pénzügyi ellenőrzési feladatainak teljesítéséhez.

Az Alkotmánybíróság szerint az Országgyűlést az Alkotmány 32/C. §-a (1) bekezdésében foglalt, az állami költségvetés felhasználásának előzetes vizsgálatával kapcsolatos előírása anynyiban köti, hogy a számvevőszék hatáskörét úgy köteles szabályozni, hogy a számvevőszék hatásköre keretei között ezen alkotmányos feladatának is eleget tudjon tenni.

A határozat rámutat arra, hogy nincs olyan,

a jogállami klauzulából levezethető alkotmányos követelmény, hogy egy alkotmányos szerv Alkotmányban szabályozott valamennyi feladatát, a szerv jogállását, feladat- és hatáskörét szabályozó törvényben is meg kell ismételni. Ez a határozatban kifejtett álláspont az alkotmány szűkítő, korlátozó értelmezésére épül; bővítő, szélesebb, „aktivistább” értelmezési módszer használatával más eredményre is lehetett volna jutni.

A többségi döntés szerint nem tekinthető alkotmányellenesnek az a szabályozás, amely valamely, a számvevőszék számára az Alkotmányban meghatározott feladat ellátásához nem rendel külön, nevesítetten az alkotmányi feladathoz rendelt hatásköröket, de úgy határozza meg a számvevőszék hatáskörét, hogy annak gyakorlása során az Alkotmány 32/C. §-a (1) bekezdésében szabályozott rendeltetésének közvetlenül az Alkotmány alapján eleget tudjon tenni.

A határozat indokolása azzal érvel, hogy a törvény szabályai alapján változatlanul a számvevőszék hatáskörébe tartozik a költségvetési javaslat, a zárszámadás, valamint az állami költségvetés szerkezeti rendjébe tartozó fejezetek, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai és az elkülönített pénzügyi alapok gazdálkodásának törvényességi ellenőrzése; ezen ellenőrzések során a törvényességi ellenőrzés magában foglalja annak ellenőrzését is, hogy az ellenőrzött szervek a gazdálkodásuk során betartották-e, illetve betartják-e az állami költségvetésben meghatározott kiadási előirányzatokat, azt, hogy az Országgyűlés felhatalmazása nélkül ne kerüljön sor költségvetési kiadási előirányzatok túllépésére, átcsoportosítására. Az Alkotmánybíróság szerint a számvevőszék – annak következtében, hogy az ÁSZ-ra vonatkozó törvénynek az indítványozó által hivatkozott rendelkezése hatályát veszítette – nem vált eszköztelenné az Országgyűlés által a költségvetési törvényben meghatározott kiadási előirányzatok felhasználása törvényességének ellenőrzésében

és az Alkotmány 32/C. §-a (1) bekezdésében foglalt feladatai teljesítésében. Az indokolás ugyanakkor elismeri, hogy a törvény a költségvetési előirányzatok felhasználásának ellenőrzésében *ex ante* ellenőrzési jogosítványok gyakorlását *expressis verbis* nem írja elő a számvevőszék számára, az ÁSZ-ról szóló törvény és más törvények is azonban széles körben állapítanak meg a további hatásköröket a számvevőszék számára, amelyek gyakorlása során a számvevőszék az Alkotmány 32/C. §-a (1) bekezdésében meghatározott funkcióit teljesíti.

A határozat végső következtetése a következő: „Az állami költségvetés felhasználásának előzetes törvényességi felülvizsgálatára irányuló alkotmányi rendelkezés – tekintettel arra, hogy az állami költségvetés felhasználása egy folyamat, számos állami szerv konkrét gazdasági döntésén keresztül valósul meg – nem tekinthető hatásköri szabálynak, nem következik belőle sem az 'ex ante' számvevőszéki ellenőrzési rendszer kialakításának kötelezettsége, sem az, hogy a számvevőszék hatáskörét szabályozó törvény nevesítetten, az állami költségvetés felhasználására irányuló döntések előzetes törvényességi ellenőrzésére irányuló hatáskört állapítson meg.”²²

A határozathoz csatolt egyik különvélemény²³ szerint az előzetes ellenőrzés indokoltságáról szóló szakmai viták²⁴ eldöntésére az Alkotmány értelmezése nem alkalmas eszköz; a többségi határozat is elfogadja, hogy az Alkotmány a költségvetés felhasználása törvényességének valamiféle előzetes (*ex ante* vagy *a priori*) számvevőszéki ellenőrzését (legalább feladatként) tartalmazza; ugyanakkor nem vitatható, hogy sem az államháztartás jogi szabályozása, sem az ÁSZ-ról szóló törvény nem ismer ilyen számvevőszéki hatáskört – de feladatkört sem. A különvélemény nem ért egyet a többség azon következtetésével, hogy az ÁSZ az Alkotmány 32/C. §-a (1) bekezdésében foglalt „előzetesen felülvizsgálja” fordulata nem hatásköri, hanem feladatmeghatározó norma, ezért a törvényho-

zó dönti el, milyen hatásköri normákat rendel a feladat megvalósítására. Ez – a különvélemény szerint – mulasztás hivatalból kezdeményezett megállapítását indokolta volna.

A másik különvélemény²⁵ arra mutat rá, hogy az ÁSZ-ról szóló törvény módosítása során, – az Országgyűlés 35/2003. (IV. 9.) OGY-határozatából következően – „az idejétmúlt, nem teljesíthető rendelkezések kiiktatása” történt meg. Az 1989-ben elgondolt, az Alkotmányban megjelölt és a következő években ennek megfelelően részleteiben szabályozott rendszerhez képest változást hozott az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és az ahhoz kapcsolódó egyes törvényi rendelkezések módosításáról szóló 1995. évi CV. törvény. Ez az új rendszer már a korábbiaktól eltérően alakította az Állami Számvevőszék szerepét is. A kormány megnőtt átcsoportosítási és ellenőrzési tevékenysége következtében nem tartották fenn az Állami Számvevőszék előzetes felülvizsgálatával kapcsolatos szabályokat: – A kormány szűk körben végrehajtott átcsoportosítási döntéseiről az áht 39. §-a alapján 8 napon belül tájékoztatni kellett a számvevőszéket, ezt a tájékoztatási kötelezettséget az 1995. évi módosítás megszüntette; a módosításról szóló törvény javaslatának indokolása szerint „a Kormány hatáskörében megvalósuló előirányzat-módosulások nyilvános közzétételével megvalósul az Állami Számvevőszék tájékoztatása is.” – A kezességvállalásról szóló döntést az áht 42. §-ának (1) bekezdése alapján a kormánynak 8 napon belül közölnie kellett az Állami Számvevőszékkel; ezzel szemben az áht módosított 42. §-ának (1) bekezdése szerint a központi költségvetés terhére vállalt egyedi kezességvállalásokról a kormány nyilvános határozatban dönt, az új (3) bekezdés alapján a kezességvállalásra vonatkozó szerződéseket a pénzügyminiszter írja alá, és a szerződéseket havonta küldi meg az Állami Számvevőszéknek. Itt nincs szó az Állami Számvevőszék elnöke által történő ellenjegyzésről. A törvény

javaslatának miniszteri indokolása egyébként az áht módosításának egyik alapvető okaként az „államháztartás működésével kapcsolatos pénzügyi feladatok centralizált elvégzésére létrehozandó kincstár” jelölte meg. Az áht új 18/A. §-ának (1) bekezdése szerint a Magyar Államkincstár látja el az államháztartás alrendszerei költségvetése végrehajtásának pénzügyi lebonyolítását. Az új 18/B. § (1) bekezdése pedig az Államkincstárra ellenőrzési feladatok ellátását bízta. Az áht 1995 után ismételen módosult, de az említett rendelkezések lényege nem változott.

Ez az OGY-határozatban megfogalmazott jogalkotási célkitűzés – többek között – az ÁSZ azon feladatainak egy részére vonatkozott, amelyeket az Alkotmány 32/C. §-ának (1) bekezdése felsorol. Az Alkotmány módosítása nélkül nem kerülhet sor arra, hogy törvény szűkítse le az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerveként eljáró ÁSZ-nak az Alkotmányban meghatározott feladatát, hatáskörét. A törvénymódosítás megalkotásakor nem történt meg az Alkotmány 32/C. §-ának módosítása. Ennek következtében a különvélemény szerint a csak törvényi szinten végrehajtott módosítás eredményeként az indítványozó által támadott szabály részben ellentétes az Alkotmány 32/C. §-ának (1) bekezdésével.

A határozatban vizsgált *ex ante* ellenőrzés kérdése azonban abban az összefüggésben is elemezhető, hogy nem billenti-e ki az ÁSZ-t a törvényhozó hatalmat „segítő” szerepéből, és nem mozdítja-e a végrehajtó hatalom irányába.

KÖVETKEZTETÉS: AZ ÁSZ-JELENTÉS SZEREPE

Az ÁSZ alkotmányos helyének kijelölése ad segítséget jelentései alkotmányjogi jellegének feltárásánál is.

E kérdéssel részletesen foglalkozott a 1251/E/1995. AB-határozat,²⁶ amelynél az indít-

ványozó önkormányzat azt kifogásolta, hogy az ÁSZ – rá nézve terhes – jelentésével szemben nem rendelkezik az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdését kielégítő jogorvoslattal. A határozatban az Alkotmánybíróság is az ÁSZ alkotmányos helyzetére összpontosított. Az Alkotmánybíróság érve az volt, hogy az ÁSZ nem jár el hatóságként, főszabály szerint nem hoz a vizsgált szervre kötelező határozatot sem tartalmi, sem formai értelemben. Ebből a kiindulópontból jutott a határozat arra a sarkalatos álláspontra, hogy az *ÁSZ-jelentés a jogorvoslatához való alapvető jog szempontjából nem döntéstartalmú hatósági aktus, hanem vélemény*. És természetesen, ha a jelentés csupán „a vizsgált szerv gazdálkodásáról kialakított vélemény”, akkor nem is kell ellene érdemi jogorvoslatot biztosítani.

E véleménynek a címzettje kettős. Egyrészt az Országgyűlés, mint törvényhozó hatalom, amely a jelentés „hasznosítására” hivatott. Másrészt azonban a nyilvánosság is, az ÁSZ-ról szóló törvény 18. §-a (1) bekezdésében az ÁSZ jelentéseit nyilvánosságra kell hozni. Ez a szabály a közérdekű adatokhoz való hozzáférés jogát érvényesíti; a jogalanyok – kevés korlátozással – hozzáférhetnek a közpénzek gazdálkodásáról szóló adatokhoz.

Az ÖKOTÁM-ügy kapcsán kaphatunk választ arra a kérdésre, hogy mi az Országgyűlésnek szóló ÁSZ-jelentés célja. Az ügy kapcsán arra a következtetésre juthatunk, hogy az Országgyűlés tájékoztatása a vizsgálat eredményéről nem közvetlenül a törvényalkotást, hanem a jogi és politikai felelősségre vonást segíti elő. Az Országgyűlés – mint az az ÖKOTÁM-ügyben tetten érhető – nem foglalhatja automatikusan törvénybe az ÁSZ-jelentés eredményét, mert azzal a vizsgált szerv alkotmányos jogait sértené. Más kérdés, hogy az ÁSZ-jelentés megállapításainak közvetett következménye lehet törvénymódosítás is, ha ez szolgálja a visszaélések jövőbeni előfordulásának kizárását.

Az ÖKOTÁM-ügy rámutatott arra, hogy *tisztázatlan a számvevőszéki jelentésekből követ-*

kező jogi lépések rendszere. A számadási perre épülő rendszerekben a bírósági jogkör gyakorlásával pont kerül az ügyre a kötelező döntéssel. A magyar megoldásban a rendes bíróságoknak kell levonni a végső konklúziókat, szankcionálni és felszámolni az ÁSZ által bírált helyzetet. Ennek lehetséges és legegyszerűbb módja az Államkincstár által indított per. Bár jogalkotási következményeket abszolút érvénnyel nem lehet és nem is szabad kizárni, az ÖKOTÁM-ügyben született kormányzati válasz a jogalkotás volt. Ráadásul nemcsak törvényalkotási szinten (a zárszámadási törvény sorolta föl az adós önkormányzatokat), hanem kormányrendeletekkel is. Álláspontunk szerint a megfelelő kormányzati válasz nem a normatív jogalkotás, hanem egyedi kormányzati intézkedés lett volna.

Parlamentáris kormányformájú államokban azonban a törvényhozó hatalomnak a végrehaj-

tó hatalom ellenőrzése is feladata. Az ÁSZ pedig ellenőrző szerv; a számvevőszéki jelentés a parlament kormánnyal szembeni ellenőrző szerepét segíti.²⁷

A kormányzat ugyanis a költségvetési gazdálkodásért felelősséggel tartozik, egyfajta „pénzügyi felelősséggel”, ami a törvényesség, gazdaságosság és célszerűség alapelveinek megfelelő állami gazdasági tevékenységért viselt felelősséget jelöli.²⁸ A felelősségre vonásról, illetve eszközeiről – a parlamentarizmus alapján – az Országgyűlés határoz. Az ÁSZ felelőssége arra korlátozódik, hogy jelentésében feltárja a visszasságokat, erről tájékoztassa az Országgyűlést, megfelelő muníciót biztosítva a kormányzat pénzügyi ellenőrzéséhez.

A többi már nem az Állami Számvevőszéken múlik...

JEGYZETEK

¹ Az Alkotmánybíróság Határozatai (továbbiakban: ABH) 2008, 417.

² Teghze-Gerber Ferenc: Államszámvitel I. kötet, Általános Számvitel, Második átdolgozott és bővített kiadás, Budapest, 1941, 34. oldal

³ Az 1870-ben Gajzágó Salamon vezetésével létrejött Állami Számvevőszék neve 1914-ben (1914. évi IV. törvény) módosult Magyar Királyi Legfőbb Állami Számvevőszékre. http://hu.wikipedia.org/wiki/Állami_Számvevőszék

⁴ <http://mek.oszk.hu/00000/00056/html/228.htm>, Mika Sándor fordítása

⁵ A polgári államban megkülönböztethető a miniszteri ellenjegyzés mellett kiadott királyi rendelet és a királyi elhatározás alapján kiadott miniszteri rendelet.

⁶ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5424>

⁷ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5957>

⁸ <http://www.magyarorszag.hu/kozigazgatas/intezmenyek/egyszerv/allszam>

⁹ 28/1989. (XI. 10.) OGY-határozat

¹⁰ 111/1997. (XII. 10.) OGY-határozat

¹¹ A jogirodalomban nem ismeretlen felvetés az ÁSZ önálló hatalmi ágként való szerepeltetése. (Nyikos László: A számvevőszéki ellenőrzés koncepcionális kérdései, Pénzügyi Szemle 1994, 3. szám, 159. és következő oldalak) Egyetértek azonban Holló Andrásal abban, hogy az ÁSZ-t önálló hatalmi ágként meghatározni nemcsak a magyar alkotmányos szerkezet tekintetében, de általában is vitatható (lásd Holló András: Néhány megjegyzés az Állami Számvevőszék alkotmányos pozíciójáról, Pénzügyi Szemle, 1994, 6. szám 474. oldal).

¹² E tekintetben osztom Vincze Attila kritikái észrevételeit. Vincze Attila: Az Állami Számvevőszék, In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja, Századvég, Budapest, 2009 (Megjelenés alatt) [27]

¹³ 3/2004. (II. 17.) AB-határozat, ABH 2004, 48, 56.

- ¹⁴ Más megközelítésben ugyanerre a következtetésre jut Holló, i. m.
- ¹⁵ Lásd bővebben Schmidt Péter alkotmánybíró 1251/E/1995. AB-határozathoz fűzött párhuzamos indokolását
- ¹⁶ Kovács Árpád: Tizenöt év az Állami Számvevőszék életében, Magyar Közigazgatás, 2004/10 szám, 610. oldal
- ¹⁷ ABH 2006, 1631.
- ¹⁸ [http://www.asz.hu/ASZ/modszert.nsf/0/966A55C26B060B85C1257322003EB2D3/\\$File/issai_1.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/modszert.nsf/0/966A55C26B060B85C1257322003EB2D3/$File/issai_1.pdf)
- ¹⁹ Magyarország 1968 óta tagja a legfőbb ellenőrzési intézmények nemzetközi szervezetének (INTOSAI). A nemzetközi szervezetben való tevékeny részvétel elismeréseként 2004-ben az Állami Számvevőszék rendezhette a szervezet XVIII. kongresszusát, amellyel egyidejűleg dr. Kovács Árpád, az ASZ elnöke lett a szervezet Kormányzótanácsának elnöke (2004–2007). <http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/intosai.html>
- ²⁰ Malatinszkyné Lovas Irén és Giday Zoltán fordítása
- ²¹ ABH 2006, 1631.
- ²² ABH 2006, 1631, 1634.
- ²³ Bragyova András különvéleménye, amelyhez Bihari Mihály csatlakozott.
- ²⁴ Az indítványt a pénzügyi ellenőrzés egyes kérdéseivel foglalkozó szakember nyújtotta be.
- ²⁵ Harmathy Attila különvéleménye, amelyhez Balogh Elemér és Erdei Árpád csatlakozott.
- ²⁶ ABH 1996, 572.
- ²⁷ Kovács Árpád idézi Franz Fiedler 2001 novemberében, Limassolban elhangzott konferenciái előadását. Kovács, i.m. 610. oldal
- ²⁸ Schambeck, Herbert: Kormány és Parlament, Gondolatok a parlamenti ellenőrzésről Ausztria példáján, Magyar Közigazgatás, 1994/11 szám, 649. oldal

Galbács Péter*

A strukturális egyenleg becslése az OECD módszertana alapján

Elméleti megfontolások és empirikus tapasztalatok

A reálgazdasági teljesítmény és az államháztartási költségvetés pozíciója közti összefüggések évtizedek óta a módszertani kutatások egyik kiemelkedő fontosságú területét jelentik. A koncepciók középpontjában annak felismerése áll, hogy ugyanaz a költségvetés eredményezhet többletet és hiányt is, attól függően, hogy mi történik a nemzeti jövedelemmel (Mackenzie, 1983). Hogy a költségvetés helyzetének alakulása mögött munkáló folyamatokat azonosítsuk, „mindössze” arra van szükség, hogy a ciklikus reálgazdasági mozgások költségvetésre gyakorolt hatásaitól elvonatkoztassunk. A fiskális pozíció javulása a reálgazdasági viszonyok fejlődését is tükrözheti, ám e fiskális folyamat visszafordulásával kell számolni, ha a makrogazdasági feltételek romlanak – ilyen körülmények között nem állítható, hogy a költségvetési politika kedvező pályán van, még ha a fiskális politika helyzetét leíró mutatószámok javulásról számolnak is be. Nem véletlen tehát, hogy a konvergenciaprogrammal kapcsolatban mind a Pénzügyminisztérium, mind pedig az Európai Bizottság nagy hangsúlyt fektet a költségve-

tés ebből a szempontból végzett értékelésére. Az Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete (ÁSZ FEMI) 2007-ben és 2008-ban egy-egy értékelő tanulmány keretében hívta fel a Magyar Köztársaság Országgyűlésének figyelmét a költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának kockázataira. A FEMI 2008. évi makrogazdasági tanulmánya keretében már a strukturális egyenleg pályájára vonatkozó számítások is készültek (FEMI 2008). Noha a 2009. évi költségvetési tervezés folyamata rendkívüli körülmények között zajlott, amely a szokásos munkarend felborítását kényszerítette ki mind a Pénzügyminisztérium, mind a számvevőszék részéről (erről lásd bővebben Báger – Pulay, 2008b), a FEMI e harmadik makrotanulmánya a költségvetési törvénytervezet adatai alapján a 2009. évre vonatkozóan a strukturális egyenleg óvatos előrebecslésével is megpróbálkozott.

A tanulmányban először röviden áttekintjük a ciklikusan igazított költségvetési egyenleg becslése mellett szóló érveket. Figyelmünk középpontjában ezt követően a strukturális deficit számszerűsítésének az OECD által ajánlott módszertana, annak rövid bemutatása, illetve az eredmények ismertetése áll. Nem törekszünk arra, hogy a módszertan teljes leírását nyújtsuk, s arra sem, hogy mindenre kiterjedően világtssunk rá e módszertan esetleges hibáira – ezek az elemek megtalálhatók a bőségesen rendelkezésre álló szakiroda-

* A szerző köszönettel tartozik Báger Gusztávnak (ÁSZ FEMI) és Vigvári Andrásnak (ÁSZ FEMI) a tanulmány korábbi változatához fűzött kritikai megjegyzéseikért. Külön köszönet illeti Pula Gábort (ECB) a hazai tőkeállomány becslésével kapcsolatos nélkülözhetetlen útmutatásaiért. Minden további hiába a szerzőt terheli.

lomban. Célunk a módszer lehető legkövetkezetesebb alkalmazása s az így nyert eredmények közététele.

CIKLIKUS KIIGAZÍTÁS ÉS POTENCIÁLIS GDP

Az, hogy a fiskális pozíció adekvát jellemzésére a hagyományos deficitkategória (vagyis a kormányzati szektor összes kiadása és bevétele közti, esetleg e bő kategóriák valamely részhalmozására értelmezett különbség) nem alkalmas, már a '40-es évek közepétől nyilvánvalóvá vált a közgazdászok előtt. A kifogások egy része például arra vonatkozik, hogy a deficit növekedése (változása) több forrásból származhat; eszerint tehát ugyanazon mértékű deficit makrogazdasági hatásai erősen eltérhetnek, ha az emelkedő deficit forrása a bevételek csökkenése, illetve a kormányzati kiadások növekedése. A ciklusok hatásának kiküszöbölését célzó egyenlegmutatók definiálására és számítására tett kísérletek azonban egy másik felismerésből táplálkoztak. Mivel számos kormányzati bevétel (s némely kiadás is) érzékeny a reálgazdaság teljesítményére, túlzottan leegyszerűsítővé válhat az a nézet, amely szerint valamely költségvetés hiánya azonosítható a fiskális kiigazítás szükséges mértékével (Tanzi, 1993). Más szavakkal: *ugyanaz a költségvetési törvény egészen változatos egyenleget eredményezhet attól függően, hogy a reálgazdaság éppen hanyatlik, vagy egy konjunktúra felívelő szakaszán tartózkodik.* Egy szemléletes megfogalmazás szerint a költségvetés-tervezési folyamat során tehát valójában nem határozhatjuk meg az adóbevételek szintjét. Ennek során mindössze adójogszabályok készletét rögzíthetjük, s a bevételek majd a nemzeti jövedelem (vagy például a fogyasztási kiadások) függvényeként valamilyen módon alakulnak majd (Solomon, 1964), így az adópolitika csak részben meghatározó. Ha a deficit mértékét kívánjuk tehát ítélet tárgyává tenni, elengedhetetlen, hogy az általunk vizsgált

egyenlegmutató *kizárólag* a költségvetés helyzetét tükrözze, s hogy az összképet ne zavarják meg olyan tényezők, amelyek ugyan hatással vannak a költségvetés pozíciójára, ám alakulásukért a pénzügyi kormányzat nem tehető felelőssé. Az államháztartás egyenlegének ciklikus igazítása tehát a tisztánlátást szolgálja [még akkor is, ha a ciklikusan igazított deficit csak az államháztartás működésével kapcsolatos kérdéseknek csak korlátozott körére vonatkozóan jelent adekvát választ (Blanchard, 1990), a ciklikus egyenleg használata valószínűleg akkor a leghelyesebb, ha segítségével arra a kérdésre igyekszünk választ adni, amely eredetileg létre is hozta: mekkora lenne a központi költségvetés egyenlege, ha a reálgazdaság egyensúlyban lenne?], hiszen a kedvező konjunkturális helyzet a fiskális politika eredményeként tüntetheti fel az államháztartás pozíciójának tisztán ciklikus forrásokból táplálkozó javulását – miközben e folyamatok az ellenkező irányba válhatnak, ha a reálgazdaság lefelé ívelő pályára kerül. Ezen szemléletmódnak köszönhetően egyes esetekben a ciklikusan igazított egyenleg a költségvetés fenntarthatóságának mutatószáma lesz. *S ha a költségvetés egyenlegét megtisztítjuk a ciklikus hatásoktól, láthatóvá válhatnak azok a fiskális áttrendeződések, amelyek a diszkrecionális politikai lépések eredményeként értékelendők¹* (P. Kiss – Vadas, 2005). Az 1962 utáni időszakban e felismerés nyomán még a *teljes foglalkoztatás melletti költségvetési többlet* koncepciója kapott kiemelt figyelmet, míg ma *strukturális deficitről²* (ciklikusan igazított államháztartási deficitről) beszélünk. Az előbbi fogalom a költségvetés azon egyenlegére utal, amely a hatályos adórendszer mellett kialakulna, ha a vizsgált nemzetgazdaság a teljes foglalkoztatás állapotában lenne – később látni fogjuk, hogy az OECD ajánlásai szerint számszerűsített strukturális deficit kategóriája igen közel áll e korábbi fogalomhoz (a fogalmi közeledés – úgy gondoljuk – minden esetben megjelenik, ha a strukturális egyenleg meghatározásának alapja

a munkapiac egyensúlyából kiinduló termelési függvény).³ Ha tehát a leegyszerűsítő nézetet elutasítjuk, rögtön felmerül (egy részben elméleti, részben pedig módszertani) probléma, amely a helyes s a reálgazdasági ingadozások hatását nem tartalmazó egyenlegkategória kialakítására vonatkozik. S elegendő csak röviden utalni arra, hogy mivel a deficitet eredményező fiskális politikai akciók egymástól különböző makrogazdasági hatásaira való összpontosítás és a strukturális egyenleg kategóriája a kormányzati szektor gazdálkodásának különböző megközelítéseiből indulnak ki, ám e kérdések mégsem függetlenek egymástól – s a teljes képhez mindkét (sőt, minél több) aggregált mutató vizsgálatára van szükség. Az aggregált keresletre gyakorolt hatások szempontjából az azonos mértékű strukturális egyenlegek között is mutatkozik különbség, hiszen a hagyományos s így a strukturális deficit változása különböző bevételi és kiadási átrendeződésekből táplálkozhat.

A strukturális egyenleg számszerűsítése mögött igen változatos módszertan áll, s nincs is konszenzus a legmegfelelőbb módszer tekintetében. A feladat mindig kettős: az első lépést a vizsgált nemzetgazdaság ciklikus helyzetének megítélése jelenti, majd az így nyert adatokra alapozva kell a strukturális deficitet számszerűsíteni. A két fázis közti kapcsolatot azok az információk jelentik, amelyek az egyes kormányzati bevételeknek és kiadásoknak a reálgazdasági teljesítményre vonatkozó érzékenységet írják le. Az egyes módszerek különbséget mutatnak a ciklus mérésére használt módszertan tekintetében (Donders – Kollau, 2002), ám az államháztartás bevételeire és kiadásaira gyakorolt ciklikus hatás mérése (illetve az ezen a téren alkalmazott feltételezések) meg jelentősebbek. A ciklikus pozíció leírására legáltalánosabban használt mutató a kibocsátási rés – a ciklikus pozíció jellemzése egyenértékű tehát a potenciális GDP meghatározásának feladatával. A potenciális GDP pályáját hosszú időn keresztül a

GDP időszora által leírt trenddel azonosították, így a HP-filter, illetve egyéb trendbecslési eljárások alkalmazása elegendőnek bizonyult a szükséges idősorok generálásához; hosszú időn keresztül a GDP-simítás módszertana szerepelt az EU és az OECD ajánlásaiban is (P. Kiss, 1998, 51. oldal). Kétségtelen fogyatékoság ugyanakkor, hogy e módszerek teljes egészében mechanikusak, s így az adott nemzetgazdasági rendszerre vonatkozó mögöttes információknak a vizsgálatok során semmiféle szerep nem jut.⁴ Az is igaz ugyanakkor, hogy a termelési függvényre alapozott becslések óhatatlanul közelebb visznek a teljes foglalkoztatás melletti költségvetési deficit fogalmához.

Az OECD (és az Európai Bizottság) által az 1990-es évek közepe óta preferált módszer a potenciális outputot tehát egy Cobb–Douglas termelési függvény alapján számszerűsíti,⁵ amely lényegesen több adatot használ fel, s így az előzőekhez viszonyítva összehasonlíthatatlanul nagyobb szerepet kapnak az egyes nemzetgazdaságokra vonatkozó szakértői becslések és értékítéletek. A termelési függvényre alapozott megközelítés előnyét nem az jelenti, hogy a trendszűrési eljárásokhoz viszonyítva biztosabb eredmények nyerhetők ezen módszer révén; az előrelépést sokkal inkább a felhasznált információs kör bővsége jelenti. A potenciális reálgazdasági kibocsátás e felfogás szerint a GDP azon szintje lesz, amelynél a kapacitások és a munkaerő egyensúlyi kihasználtsága áll elő. Ezen a ponton pedig nyilvánvalóvá válhat a teljes foglalkoztatás melletti költségvetési egyenleg fogalmával való rokonság, hiszen a munkaerő egyensúlyi kihasználtsága a munkanélküliség természetes, illetve egyensúlyi rátájához hasonló operacionális fogalmakkal közelíthető.⁶ Az eredmény tehát így mindenképpen megalapozottabb, ugyanakkor vitathatóbb is lesz, s a különböző feltételezések mellett készített alternatív becsléseknek a gazdaságpolitikai és módszertani diskurzus részévé kell válniuk.

A MÓDSZERTAN RÖVID LEÍRÁSA ÉS A KIEGÉSZÍTŐ EREDMÉNYEK

Az OECD módszertanát *Giorno et al.* (1995) mutatja be, felhasználva *Torres et al.* (1989) és *Torres – Martin* (1990) eredményeit. Az ajánlások szerint kéttényezős standard Cobb–Douglas termelési függvény segítségével kell becsülni a versenyszféra esetében a tőke- és munkainputok együtthatóit (α és $1-\alpha$), illetve a maradékváltozóként megjelenő tényezőtermelékenységet. Az első regresszió során nyert hibatagok HP-szűrővel simított értékei adják a tényezőtermelékenységet (e^*), amely a ténylegesen alkalmazott tőkeállomány (k) és a potenciális (egyensúlyi) munkaerő (n^*) mellett részt vesz a nem kormányzati szektor

$$y^* = \alpha + \alpha^* + (1 - \alpha)k + e^*, \quad (1)$$

potenciális GDP-sorának generálásában (a trend-simítás tehát továbbra is jelen van az eszközök között, bár szerepe csak az ökonometriai becslések utólagos korrekciója lett). A teljes nemzetgazdaság potenciális kibocsátását a kormányzati szektor által előállított reáljövedelemmel kell kiegészíteni. A versenyszféra potenciális munkainputja (n^*) a módszertan értelmében

$$N^* = LFS(1 - NAWRU_{HPTREND}) - EG \quad (2)$$

módon számítható ki, ahol

LFS a gazdaságilag aktív népesség simított létszáma (a munkaképes korú népesség és az aktivitási ráta HP-szűrővel simított adatainak szorzata),

$NAWRU$ a bérinflációt nem okozó munkanélküliségi ráta,

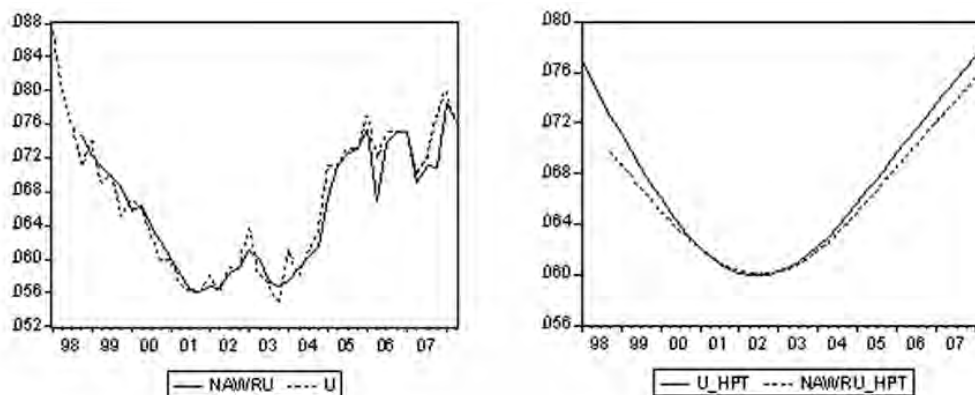
EG pedig a kormányzati szektorban foglalkoztatottak száma.

A $NAWRU$ -alapú termelési függvények becslése általánosan tekinthető [lásd például *Slevin*, (2001), ahol további példák is megtalálhatók], vannak azonban példák arra, hogy az egyensúlyi munkanélküliség szintjét a munkanélküliségi ráta HP-trendjével azonosítják [a Magyar Nemzeti Bank Negyedéves Előrejelző Modellje éppen ebbe a módszertani csoportba tartozik (*Jakab et al.*, 2004, 4. oldal). Anélkül, hogy bármelyik megközelítést a másik elébe helyeznénk⁷, fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a két módszertan (természetesen) nem eredményez ekvivalens idősorokat – a strukturális egyenleg számszerűsítése kapcsán előállított becslések legalábbis erre utalnak. (Lásd 1. ábra)

Az egyensúlyi foglalkoztatásnak megfelelő munkanélküliségi szint jól láthatóan időben

1. ábra

NAWRU ÉS MUNKANÉLKÜLISÉG, ILLETVE A VÁLTOZÓK HP-TRENDJE ($\lambda=1600$), MAGYARORSZÁG, 1998. I. NEGYEDÉV – 2008. II. NEGYEDÉV



Forrás: KSH

változó, habár a természetes rátára vonatkozó legelső magyarázatok szerint nem erre számítanánk. A természetes munkanélküliségi rátára vonatkozó legelső becsléseket *Samuelson és Solow* (1960) végezte el, s az ezt követő becslések hosszú időn keresztül az egyensúlyi munkanélküliség stabilitását mutatták (lásd Gravelis, 2007). A természetes munkanélküliségi ráta időbeli változékonysága később elméleti magyarázatokat kapott (például Ball – Mankiw, 2002): annak változásában eszerint közreműködhet például a súrlódásos munkanélküliség javuló lejárat szerkezete, vagyis a munkapiac hatékonyabb működése, a növekvő termelékenység vagy a munkaerő szerkezetében beálló változások. Ennél kézenfekvőbb okok is adódnak persze: mivel a *NAWRU* jól követi a tényleges munkanélküliségben bekövetkező változásokat, pályáját befolyásolják mindazok a tényezők, amelyek a tényleges munkanélküliségnek is meghatározói, például a keresleti és kínálati sokkhatások.⁸ *Camarero et al.* (2005) megállapításai szerint a magyarországi munkanélküliség pályája egyébként nem egyedülálló az Európai Unió legújabb tagállamai között. Ezen országokban a munkanélküliség az 1990-es évek közepe óta csökkenést mutatott, majd újból növekedésnek indult. A Tízek munkanélküliségi folyamatai esetében több olyan töréspontot azonosítottak, amelyek arra engednek következtetni, hogy az átmenet és a felzárkózás folyamata által indukált szerkezetváltozások (is) befolyásolják a munkaerőpiac működését, különös tekintettel annak egyensúlyára [a 2000 utáni időszakban a munkanélküliség pályáját a fokozódó nemzetközi verseny, illetve az ennek hatására megkezdődő második szerkezetátalakulási folyamat határozta meg (lásd ezzel kapcsolatban Laky, 2005, 90. oldal).

A *NAWRU*-idősor számszerűsítéséhez több információ felhasználása szükséges. A módszertan (többek között Elmeskov – MacFarlan, 1993; Elmeskov, 1993 alapján) itt feltételezi, hogy a bérinfláció (illetve annak változása)

egyenesen arányos a tényleges munkanélküliség és a *NAWRU* közötti különbséggel (abból adódóan, hogy a *NAWRU* a munkanélküliség azon szintje, amely fennállásakor a bérinfláció állandó). Elfogadva, hogy a *NAWRU* értéke időben csak fokozatosan változik, az inflációra és a tényleges munkanélküliségre vonatkozó megfigyelések felhasználhatók a *NAWRU* idősorának származtatására. Ezek alapján tehát

$$D^2 \ln W = -\alpha(U - \text{NAWRU}) \quad (3)$$

ahol D az elsőrendű differenciaoperátor (vagyis $D^2 \ln W_t = D \ln W_t - D \ln W_{t-1}$), amely a bérek növekedési rátájának változása),

W a bérek,

U pedig a munkanélküliség szintje.⁹

A *NAWRU* becslésére használt összefüggés:

$$\text{NAWRU} = U - \left(\frac{DU}{D^2 \log W} \right) D^2 \log W \quad (4)$$

Az így kapott *NAWRU*-sort a HP-szűrő segítségével simítani kell, hogy az erraticus mozgásokat kiszűrjük – s ezen simított idősor alapján nyert n^* -adatokat kerülnek a termelési függvénybe. A teljes gazdaság hozzáadott értékét mindezek után úgy kaphatjuk meg, hogy a versenyszférára vonatkozó becslésünkhöz (a versenyszféra potenciális hozzáadott értékéhez) hozzáadjuk a kormányzat által ténylegesen előállított hozzáadott értéket, vagy pedig erre a szektorra is meghatározhatjuk a potenciális kibocsátás szintjét (harmadik lehetőségként adódik – amelyet a számítások során mi is preferáltunk –, hogy a termelési függvényt a teljes nemzetgazdaságra számszerűsítjük¹⁰).

A strukturális egyenleg meghatározásának módszertana, illetve a becslési eredmények ismertetése előtt röviden említést még kell tenni a tőkeinputok (tőkeállomány) adatsoráról is. A versenyszféra által használt tőkeállományra vonatkozóan több idősor is rendelkezésre áll. A KSH rendszeresen végez kérdőíves felméré-

seket, s néhány éve komplex módszertanon alapuló (a beruházások idősoros adatait felhasználó) becsléseket is alkalmaznak; hasonló kezdeményezések a Magyar Nemzeti Bankban is történtek. Komoly problémát jelent ugyanakkor, hogy a kétféle módszerrel kapott eredmények igen nagy eltérésekkel becsülik a nettó tőkeállományt. A tőkeeszközök nettó állományára számos tényező hat, amelyeket a társaságok nem kísérnek figyelemmel, s emiatt a kérdőíves felmérés megbízhatatlan (Pula, 2003). Mind a KSH, mind az MNB a PIM- (Perpetual Inventory Method) megközelítést¹¹ alkalmazta becsléseinek elkészítésekor, ám a KSH algoritmusát csak éves adatokra specifikálták, míg az MNB negyedéves (ám egyelőre nem nyilvános) adatokat is számol [a negyedéves adatok előállításának a KSH esetében sincs akadálya, hiszen a modell inputadatai negyedéves gyakorisággal is rendelkezésre állnak (Becskei, 2003)]. A tőkeinputok pályáját leíró változókat a

$$C_t = C_{t-1} \mathbf{x}(1-D) + INV_t \quad (5)$$

formula szerint származtatott nemzetgazdasági tőkeállomány szerepelt, ahol

C_t a negyedévi reáltőke-állomány,

D az átlagos amortizációs ráta,

INV_t pedig a tárgyidőszaki nemzetgazdasági beruházások állománya konstans áron.¹²

A (valamilyen módon értelmezett) strukturális deficit számszerűsítése az előbbiek során meghatározott potenciális kibocsátáson alapul. A számítások során a ténylegesen realizált kormányzati bevételeket és ténylegesen teljesített kiadásokat becsült ciklikus és strukturális komponensekre bontjuk – másként kifejezve azt kísérreljük meg számszerűsíteni, hogy mekkora lenne a bevételek és kiadások egyenlege, ha a tényleges GDP és a potenciális GDP egybeesne. A strukturális egyenleget a tényleges bevételek és kiadások alapján kell meghatározni, amelynek során az egyenleg komponenseit a

potenciális és tényleges output arányához igazítjuk az alábbi módon:

$$\frac{T_t^*}{T_t} = \left[\frac{Y^*}{Y} \right]^{\alpha_t} \quad \text{és} \quad \frac{G^*}{G} = \left[\frac{Y^*}{Y} \right]^{\beta} \quad (6)$$

ahol

T_t az i -edik adóból realizált tényleges (és ciklusérzékeny) bevételek,

T_t^* az i -edik adóból realizált (és becsülendő) strukturális bevételek,

G a tőkekiadásoktól megtisztított tényleges kormányzati kiadások,

Y a tényleges,

Y^* a potenciális kibocsátás,

α_t az i -edik adó kategória,

β pedig a kormányzati kiadások outputrugalmassága.

Egyes források a kiadásokat a munkanélküliség alapján veszik számba, s így a kiadások munkanélküliséghez viszonyított rugalmasságáról beszélnek (Girouard – André, 2005), ám számításaink szempontjából e különbségtételnek nincs jelentősége: az OECD módszertana a kiadások között kizárólag a munkanélküli-járulékot tekinti rugalmasnak a reálgazdasági ciklusok vonatkozásában (Girouard – André, 2005, 4. oldal). E tételek azonban az általunk definiált költségvetési egyenlegen kívül vannak, vagyis a kiadások tényleges értékeiken szerepelhetnek (a tényleges kiadások és a strukturális kiadások azonosnak tekinthetők). Hasonló módon figyelmen kívül hagyhatók a társadalombiztosítási járulékok is, amelyek a megfelelő alapok bevételeit képezik, s így szintén e vizsgálat területén kívül állnak. A központi költségvetés természetesen kapcsolatban áll mind a társadalombiztosítási, mind pedig az elkülönített állami pénzalapokkal; e viszony az egyes költségvetési törvények szabályozzák. E kapcsolat révén azonban az alapok bevételei nem jelennek meg a központi költségvetés bevételei között. A strukturális egyenleg

számszerűsítése során szintén adottnak (vagyis a ciklusok hatásától függetlennek) vettük az egyszerűsített vállalkozói adóból származó bevételeket. Ezen a címen 2003 januárjától kezdődően keletkeznek állami bevételek, amelyek összege határozott emelkedő tendenciát mutat. Az APEH adóalany-statisztikái szerint az egyszerűsített vállalkozói adó (eva) alapján adózó alanyok száma folyamatosan növekedett, vagyis a ciklikus hatások vizsgálata a bővülő adózói kör miatt nem vezetne összehasonlítható eredményekre. A kiadások között az OECD által vizsgált munkanélküliségi járadék (álláskeresési járadék) és egyéb munkanélküli-ellátások részben a Munka-erőpiaci Alap terhére finanszírozódnak – a munkanélkülieknek nyújtott támogatások közvetlenül nem jelennek meg a központi költségvetés kiadási oldalán. Ezen összefüggések felhasználásával a strukturális egyenleg a következő formában is felírható:

$$B^* = \sum_{i=1}^4 T_i \left[\frac{Y^*}{Y} \right]^{\alpha_i} + T_{NS} - G \left[\frac{Y^*}{Y} \right]^{\beta} - G_{NS}, \quad (7)$$

ahol $\alpha_i > 0$ és $\beta < 0$. Az egyenlet azt is figyelembe veszi, hogy a módszertan a ciklusérzékeny adókat négy csoportba sorolja; ezek: társasági adó, jövedelemadó, társadalombiztosítási hozzájárulás és közvetett adók. Az ezen négy csoport egyikébe sem sorolható adókat tényleges értékükön vettük figyelembe (T_{NS}), hiszen ezek pályája független a reálgazdaság ciklikus ingadozásaitól. A fent leírtak alapján a ciklusérzékeny kiadások elhagyhatók, hiszen a becslések során az összes kiadást fogadtuk el strukturális kiadásokként. A strukturális egyenleg meghatározásához szükséges rugalmassági együtthatókat (α_i) az OECD közléséből vettük át (Girouard – André, 2005, 19. oldal).¹³ Ennek megfelelően a társasági adó rugalmassága $\alpha_1 = 1,44$; a személyi jövedelemadó esetében ez $\alpha_2 = 1,70$; a fogyasztáshoz kapcsolat adók esetében pedig $\alpha_3 = 1,0$.

KIBOCSÁTÁSI RÉSZ ÉS A STRUKTURÁLIS EGYENLEG

A módszertan leírása során már rövid betekintést nyerhettünk néhány fontosabb részeredménybe is, így a hangsúlyt most már a kibocsátási résre és a strukturális egyenlegre vonatkozó becslések kaphatják. A strukturális egyenleget a központi költségvetés teljes egyenlegként kezeltük; erre az összehasonlíthatóság miatt volt szükség, hiszen a konvergenciaprogram a strukturális egyenleget erre az egyenlegkategóriára számszerűsíti (PM, 2007). A havi adatokat természetesen (naptári) negyedéves szintre aggregáltuk.

A termelési függvény korlátozós becslése alapján a

$$\hat{Y} = 0,287294 \times N^{0,36251} \times K^{0,63749}. \quad (8)$$

formához jutottunk, ahonnan a tényezőtermelékenység simítása után a potenciális reálgazdasági kibocsátás a módszertant követve előállítható. Az így meghatározott GDP-arányos kibocsátási részt a 2. ábra mutatja; a szezonálisan igazított reál-GDP és a potenciális GDP különbségét a tárgynegyedévi potenciális GDP-hez viszonyítottuk.

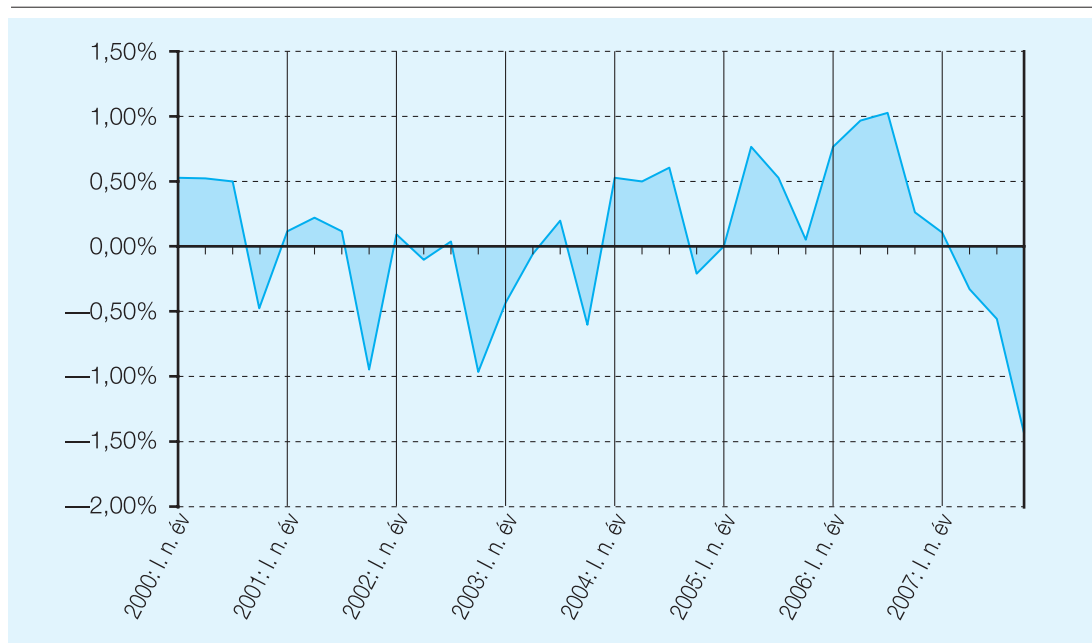
A kontroll érdekében megmutatjuk a HP-szűrővel készített becslést is (a módszertani ajánlásoknak megfelelően $\gamma = 1600$). (Lásd 3. ábra)

Jól látható, hogy a termelési függvénnyel készített becslés hevesebb ingadozásokat mutat, ugyanakkor a kibocsátási rés előjele kielégítően egyezik a két módszer esetében (ami igen fontos a becslések megbízhatósága miatt) – az ingadozások kiigazítására megfontolás tárgyává tehetjük a kibocsátási rés (esetleg a potenciális GDP idősorának) kellően alacsony λ melletti simítását. Ugyanezen időszakra a Magyar Nemzeti Bank a következő becsléseket tette közzé (lásd 4. ábra).

Az egyes módszerekkel nyert kibocsátási részek közti eltérések nem meglepők a nemzetkö-

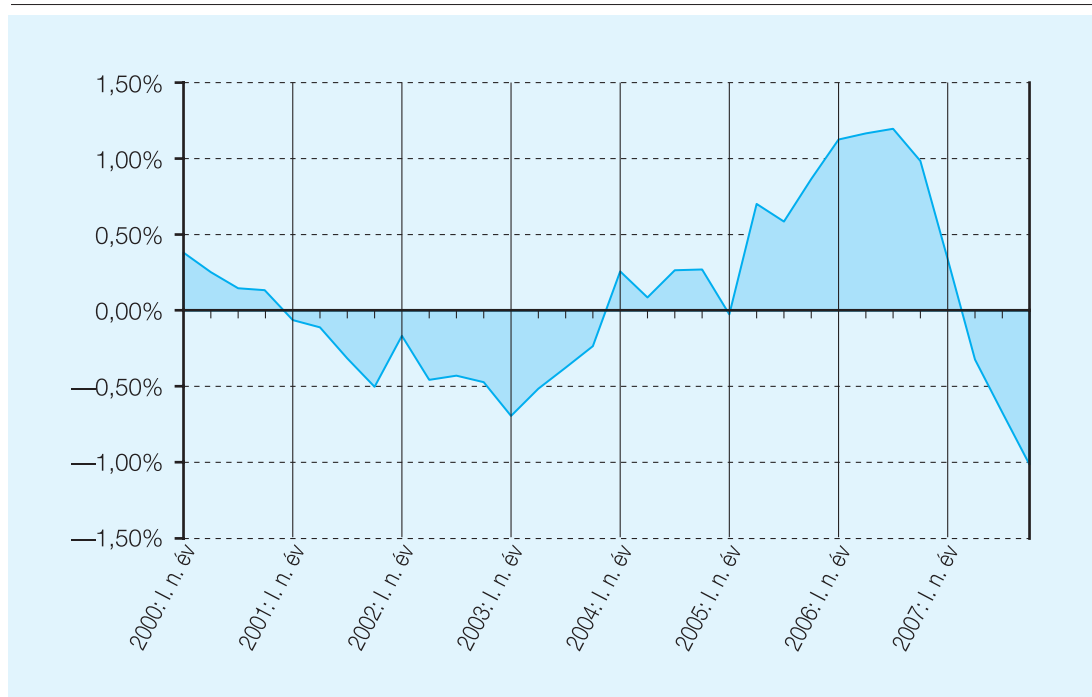
2. ábra

KIBOCSÁTÁSI RÉSZ A POTENCIÁLIS GDP SZÁZALÉKÁBAN A COBB-DOUGLAS TERMELÉSI FÜGGVÉNY ALAPJÁN, 2000. I. NEGYEDÉV – 2007. IV. NEGYEDÉV

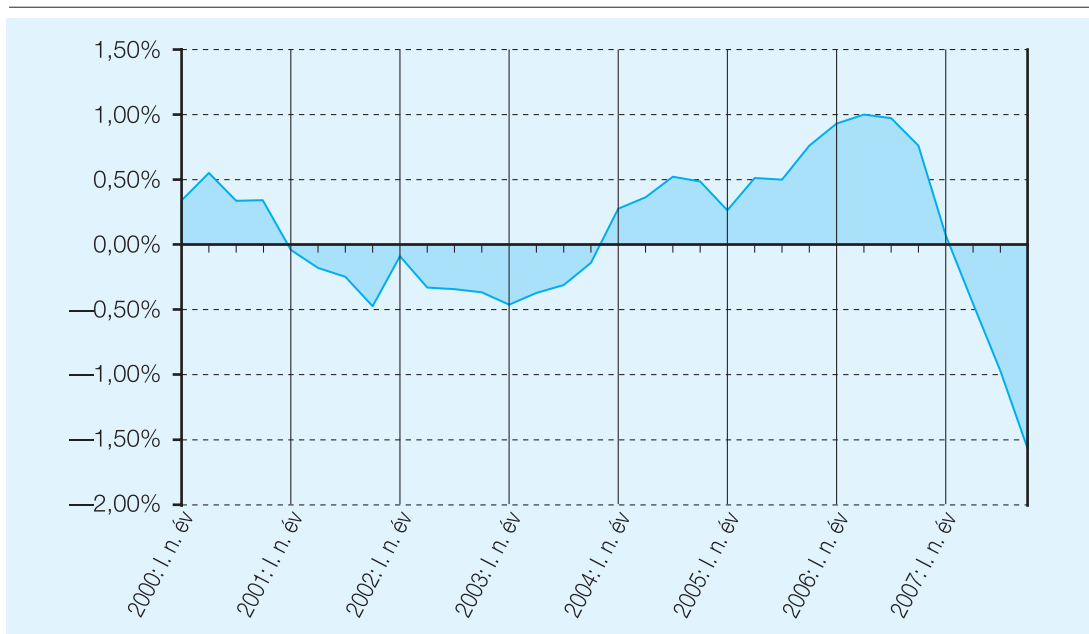


3. ábra

KIBOCSÁTÁSI RÉSZ A POTENCIÁLIS GDP SZÁZALÉKÁBAN A HP-SZŰRŐ ALAPJÁN, 2000. I. NEGYEDÉV – 2007. IV. NEGYEDÉV



**KIBOCSÁTÁSI RÉSZ A POTENCIÁLIS GDP SZÁZALÉKÁBAN,
2000. I. NEGYEDÉV – 2007. IV. NEGYEDÉV**



Forrás: MNB (2008)

zi tapasztalatok ismeretében. Amikor az 1990-es évek közepén az OECD a korábbi trendsimítási eljárás helyett a termelési függvényen alapuló megközelítés preferálásába kezdett, Giorno és szerzőtársai (1995) elvégezték a különböző eljárások alapos összehasonlítását. Az 1971 és 1995 közötti adatokon elvégzett elemzés során több olyan nemzetgazdaságot találtak, amelyek esetében a különböző módszerekkel készített becslések esetében nemcsak a kibocsátási rész mértéke, hanem olykor előjele is különbözött (ilyen volt például Spanyolország, Svédország, Görögország és Ausztrália is). További figyelemreméltó sajtóság volt, hogy a termelési függvényen alapuló becslések esetében a potenciális kibocsátás növekedési üteme változékonyabb volt az egyes évek között, mint a simítási eljárások esetében. Az 1996 és 2005 közötti adatokon végzett elemzés szerint például a – szintén inflációs célkövetési rendszert üzemeltető – brazil központi bank is hasonló eredményre jutott a HP-szűrő és a Cobb–Douglas

termelési függvény működésének összehasonlítása során (BCdB, 2005, 94. oldal). Meg kell jegyezni, hogy továbbra sincs egyetértés abban, hogy melyik eljárás megbízhatóbb – a vita eldöntésére, vagy az abban való egyértelmű állásfoglalásra itt természetesen nem vállalkozhatunk. Habár nyilvánvaló, hogy a termelésifüggvény-alapú megközelítés magasabb rendű információkat használ, egyes esetekben használata kifogásolható lehet. A szakirodalom kimerítően tárgyalja, hogy Magyarország esetében miért kell különösen óvatosan bánni a standard Cobb–Douglas termelési függvények becslésével (például Benk et al., 2005, 10–13. oldal; P. Kiss – Vadas, 2004, 6. oldal; 2005, 111–112. oldal). A szakértők egy része emiatt az e nehézségeket kiküszöbölő komplex módszereket javasol; ezek részben szakítanak a termelési függvények közelítésmódjával, s ehelyett az idősortmodellezés eszköztárával operálnak (például Darvas – Vadas, 2003), míg más esetekben a termelési függvény megtartása mellett töreked-

nek az egyes fogyatékoságok kiküszöbölésére (P. Kiss – Vadas, 2004).

Ideje, hogy figyelmünket ezek után a háromféle kibocsátási rés alapján nyert strukturális egyenlegekre összpontosítsuk. Az előzőek során érintett módszertani nehézségek fajsúlya jórészt eliminálódik, hiszen az egyes egyenlegbecslések csak minimális eltéréseket mutatnak (lásd 5., 6., 7. ábra).

Úgy tűnik, hogy a strukturális egyenleg becslései stabilak, s nem mutatnak érzékenységet a kibocsátási rés itt alkalmazott specifikációs módszerére. Az 1. táblázat az egyes módszerekkel készített becslések alapján az éves egyenlegek áttekintésében nyújt segítséget (az éves egyenlegeket az egyes évek negyedéves egyenlegeinek összegzésével állítottuk elő).

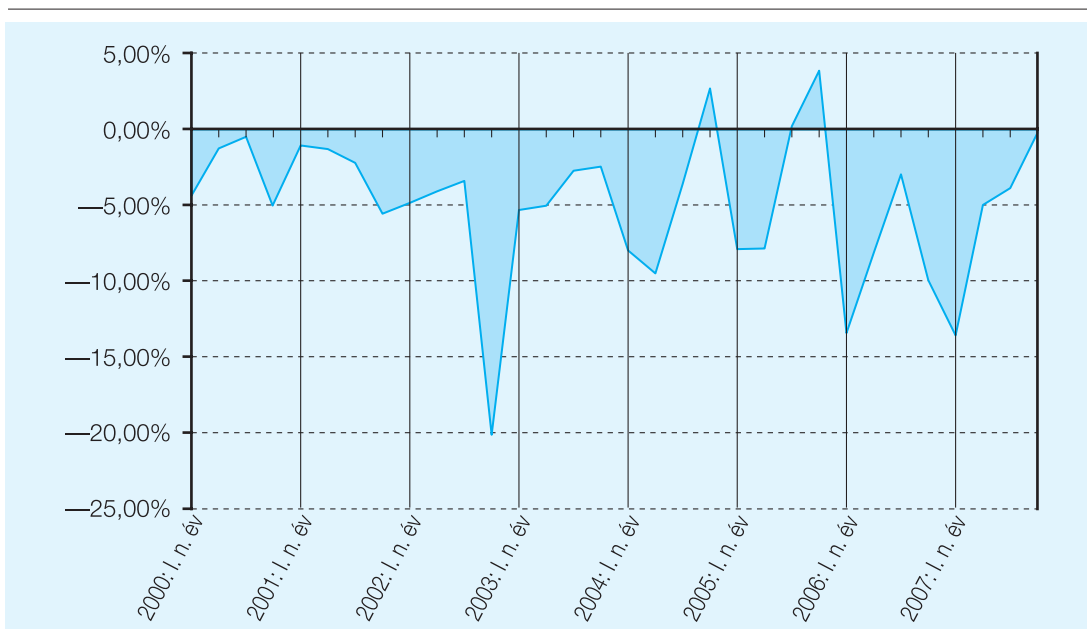
A három kibocsátási rés alapján számolt éves strukturális egyenlegek – ahogy vártuk – csak egészen csekély mértékben különböznek egymástól. Figyelmet érdemel ugyanakkor, hogy az OECD ajánlásai szerint kalkulált strukturális

egyenleg 2006-ra és 2007-re egyaránt (bár különböző irányokba) eltér a Pénzügyminisztérium által közölt értéktől, bár mindkét adat kedvező fiskális folyamatokra utal (az eltérés – nyilvánvalóan módszertani – okait itt nem vizsgáljuk).

Az adatok elemzése szempontjából sokkal inkább azt kell kiemelni, hogy a kedvezőtlen éves egyenlegeket eredményező években (ilyen év volt 2002 és 2006, de ezek közé sorolható 2004 és 2007 is) a strukturális egyenleg a tényleges deficitet szorosán követve alakult. Ebből arra kell következtetni, hogy a kedvezőtlen fiskális folyamatok aligha írhatók a konjunkturális helyzet számlájára – ezen túlmenően pedig azt a következtetést kell levonni, hogy a magyar gazdaság növekedési teljesítménye nem segítette a költségvetési egyensúly megteremtését (Báger – Pulay, 2008a). A 2002. évi kimagasló hiánya által jelzett tendenciákra az Állami Számvevőszék a költségvetés végrehajtásához kapcsolódó ellenőrzése során felhívta a figyelmet (ÁSZ 2003; Kovács, 2003). A hiány meg-

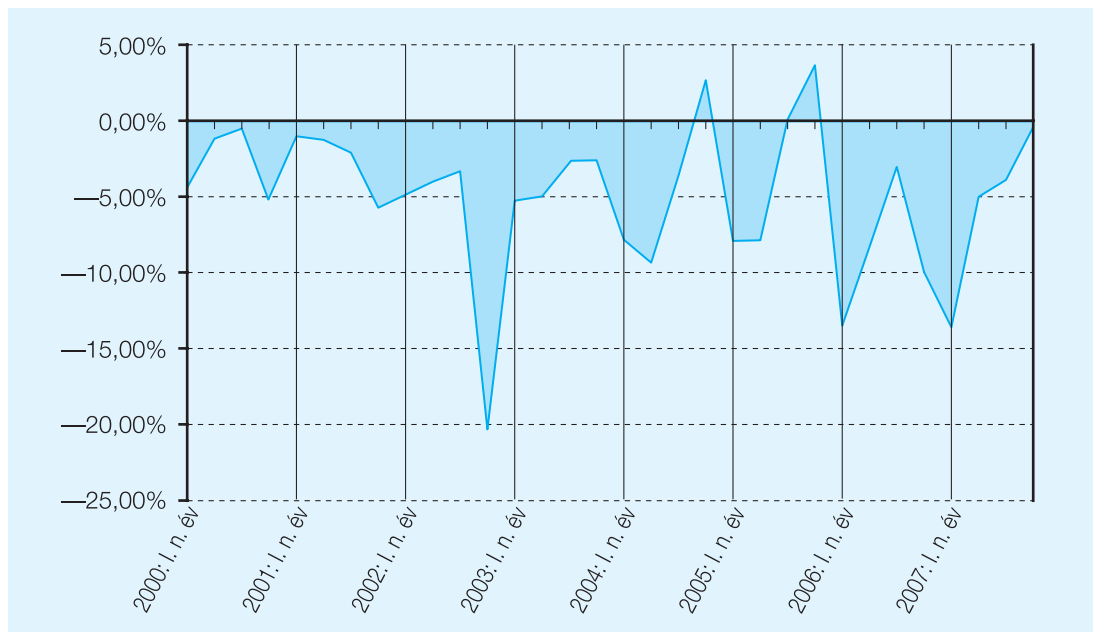
5. ábra

STRUKTURÁLIS EGYENLEG (A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS TELJES STRUKTURÁLIS EGYENLEGE) A FOLYÓ ÁRAS GDP SZÁZALÉKÁBAN A TERMELÉSI FÜGGVÉNY ALAPJÁN, 2000. I. NEGYEDÉV – 2007. IV. NEGYEDÉV



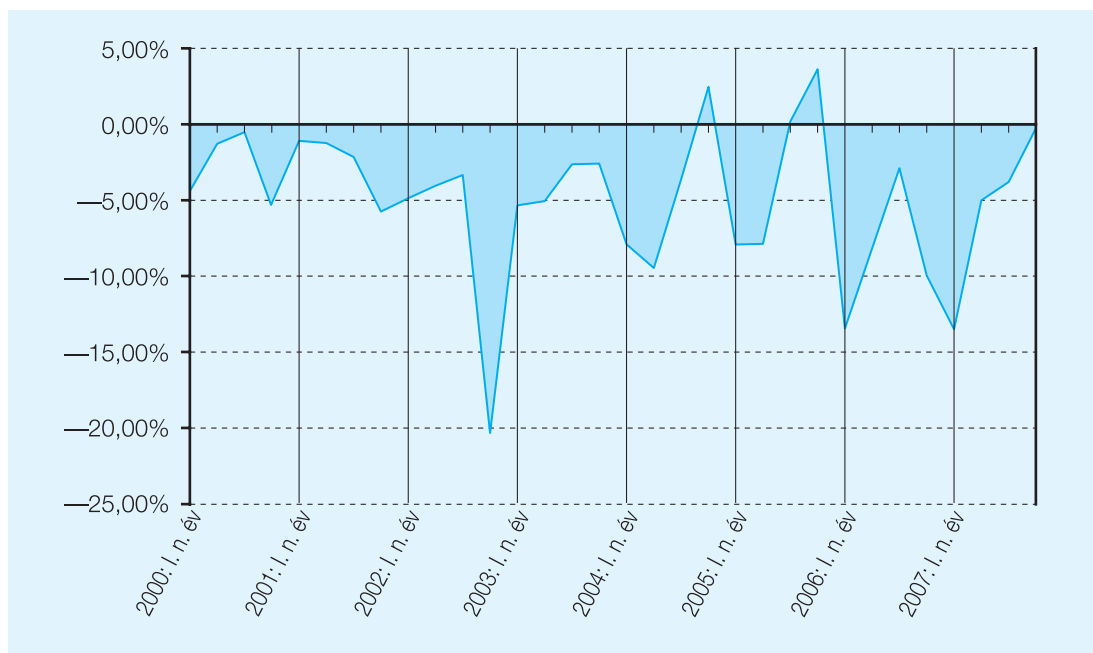
6. ábra

**STRUKTURÁLIS EGYENLEG (A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS TELJES STRUKTURÁLIS EGYENLEGE)
A FOLYÓ ÁRAS GDP SZÁZALÉKÁBAN A HP-SZŰRŐ ALAPJÁN,
2000. I. NEGYEDÉV – 2007. IV. NEGYEDÉV**



7. ábra

**STRUKTURÁLIS EGYENLEG (A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS TELJES STRUKTURÁLIS EGYENLEGE)
A FOLYÓ ÁRAS GDP SZÁZALÉKÁBAN A MAGYAR NEMZETI BANK ÁLTAL BECSÜLT
KIBOCSÁTÁSI RÉSZ ALAPJÁN, 2000. I. NEGYEDÉV – 2007. IV. NEGYEDÉV**



ÉVES EGYENLEG ÉS ÉVES STRUKTURÁLIS EGYENLEG A FOLYÓÁRAS GDP SZÁZALÉKÁBAN, 2000–2007

Év	Éves strukturális egyenleg a termelési függvény alapján	Éves strukturális egyenleg a HP-szűrő alapján	Éves strukturális egyenleg az MNB kibocsátási rése alapján	Éves egyenleg	Strukturális egyenleg konvergencia-program szerint (PM, 2007)
2000	-2,78	-2,78	-2,82	-2,73	
2001	-2,66	-2,64	-2,65	-2,71	
2002	-8,51	-8,49	-8,51	-8,58	
2003	-3,78	-3,74	-3,77	-3,84	
2004	-4,35	-4,34	-4,38	-4,29	
2005	-2,54	-2,59	-2,59	-2,47	
2006	-8,39	-8,48	-8,43	-8,23	-8,8
2007	-5,32	-5,36	-5,28	-5,47	-4,9

ugrásában nyilvánvalóan szerepe volt a zárszámadások kapcsán gyakran előre nem láthatónak minősített tételeknek, amelyek nagyrészt *tervezési hibák* voltak (ÁSZ, 2003, 18. oldal). E tervezési hibák nem egyszerűen *tévedések*: a költségvetési célok teljesítését számos kockázat, köztük a makrogazdasági környezet kiszámíthatatlansága s az ebből adódó kockázat, illetve bizonytalanság is terheli. A gazdasági-társadalmi környezet működéséből adódó kockázat eredendően jelen van: az előrejelzési módszerek javítása sem jelent teljes körű megoldást e problémára, hiszen a valóság sztochasztikus jellegéből adódóan a jövő teljes bizonyossággal nem látható előre. A körültekintően kialakított előrejelzések alapján végzett költségvetés-tervezési munka során jelentkező tévedések tehát nem feltétlenül tervezési hibák. Ezen utóbbiak közé elsősorban a tudatos alul-, illetve felültervezést (illetve az esetleges szakmai tévedéseket) kell sorolni (Báger – Pulay, 2008a, 387–388. oldal). A tisztánlátást természetesen zavarják az egyszeri tételek (P. Kiss, 1998, 45. oldal), hiszen bár a ciklusok hatásától jól-rosszul eltekintettünk, az egyenlegben azonban továbbra is jelen vannak olyan tételek, amelyek ugyan nem a ciklikus ingadozás miatt jelentkeznek (vagy maradnak el), mégsem te-

kinthetők strukturális jellegűnek. A 2007 előtti időszakra vonatkozóan a mélyreható elemzés több egyszeri tételt is kimutatott: ilyen volt például az autópálya-építések elszámolása, amely 2002-ben és 2006-ban egyaránt több mint 250 milliárd forinttal növelte a költségvetés hiányát (az ezen a címen elszámolt összegek 2004-ben és 2005-ben is 200 milliárd forint körül alakultak). A 2006. évre kialakult költségvetési egyenleget tovább rontották a Gripen-vásárlással kapcsolatos kiugró tételek is –, s mindehhez járult még 2004-től kezdődően az uniós csatlakozással kapcsolatban felmerült addicionalitási kritérium érvényre juttatása is. Anélkül, hogy a szóban forgó évek tételes költségvetési elemzését el akarnánk végezni, azt mindenképpen hangsúlyozni kell, hogy bár az egyszeri, illetve az uniós csatlakozásból adódó tételek rontották a költségvetés helyzetét, a pozíció romlása nagyrészt strukturális eredetű volt, s a kedvezőtlen hatások nem is összpontosultak a költségvetési bevételek, illetve kiadások valamely jól meghatározható körére (Ohnsorge-Szabó – Romhányi, 2007). E kedvezőtlen folyamatok eredményeként a 2006. évre mind az államadósság, mind a költségvetés hiánya már kiugróan magas értéken alakult, s mindebben továbbra is szerepet játszottak a

nem tervezett (vagy nem megfelelően – értsd: tudatosan alul-, illetve felültervezett) tételek (Kovács, 2007). Nyilvánvalóan nem járunk messze az igazságtól, ha a költségvetést jellemző *hiányhajlamot* – az eddigiek során használt terminológiához igazítva – a költségvetési hiány strukturális jellegével azonosítjuk. S e folyamatok alakulásán nem segített az sem – sőt, sokkal inkább negatív irányba befolyásolta a tendenciákat –, hogy Magyarország kifejezetten egészségtelen versenybe bonyolódott a Tízek többi tagállamával, hiszen e verseny keretében a fenntarthatatlanság s a rövid távú szemlélet válhat gazdaságpolitikai értékévé (Csaba, 2008). S ha már új típusú, alaptankönyvi példákra alapuló makroökonómiai populizmusról beszélünk, a kiutat talán a ma-gaselmélet tételeinek megfontolása jelenthetné, hiszen a szerzők e körökben már évtizedekkel ezelőtt arra hívták fel a figyelmet, hogy a hasznosságmaximalizálás axiómája nem idődimenzió nélküli posztulátum. E – szintén – *Edmund S. Phelps* tételeiből kinőtt gazdaságelméleti és gazdaságpolitikai irányzat határozottan amellett érvelt, hogy a rövid távú előnyök kiaknázására tett kísérletek egyértelműen rontják a gazdaságpolitika jövőbeli lehetőségeit, hiszen az elszabadult várakozások mellett csak fokozottabb reálgazdasági áldozatok árán terelhető vissza a kérdéses makrogazdasági rendszer az egyensúlyi (értsd: fenntartható) pályára. A rövid távon meglazított fiskális és monetáris politika költségei tehát csak közép- és hosszú távon jelentkeznek, s e

tény csábító módon hathat az esetleg politikai érdekek által (is) vezérelt fiskális kormányzat motívumaira és magatartására –, s egyben destruktív hatást fejt ki az éves költségvetési gazdálkodás tervezésére és végrehajtására.

ÖSSZEZÉS

A strukturális egyenleg mutatója nem csodaszer, nem jelent választ a fiskális politika működésével kapcsolatos valamennyi kérdésre. Használata csak akkor lehet helyes, ha a lehető legváltozatosabb eszközökkel törekszünk a fiskális politika helyzetének és irányának megítélésére. Úgy tűnik, mára rendeződött a ciklikusan igazított egyenleg helyes értelmezése és felhasználhatósága körül korábban folyó vita, a mutatóval szembeni túlzott igények mérséklődtek.

Úgy gondoljuk, a strukturális egyenleg számszerűsítésére szolgáló változatos módszertani választék egyik darabjának kiválasztása s az ajánlások lehető legkövetkezetesebb végrehajtása segíthet a módszertan felhasználhatóságával kapcsolatos kérdések tisztázásában – tanulmányunk éppen ezt a célt kívánta szolgálni. Eredményeink az alternatív módszerekkel, illetve forrásokból nyert kibocsátási rések alapján nyert strukturális egyenlegekkel konzisztensek voltak, vagyis a módszer nem mutat érzékenységet a kibocsátási rés meghatározásának választott eljárására – feltéve, hogy e módszer korrekt, s elméletileg védhető outputot szolgáltat.

JEGYZETEK

¹ Érdekes, hogy a szakirodalom helyenként érezhetően túlzott igényeket formált a ciklikusan igazított költségvetési egyenleg mutatójával szemben. Muller és Price (1984) például amellett érveltek, hogy a strukturális egyenleg mutatója alapján helyesen ítéltető meg a költségvetés fenntarthatósága is, hiszen a ciklikus korrekció révén a konjunkturális hatások és a diszkrecionális fiskális politikai intézkedések következményei

elkülönülnek egymástól; a strukturális egyenleg érvelésük szerint a fiskális politika aggregált keresletszabályozó tevékenységének is jó indikátora. A későbbiekben a helyes módszertan kialakítása mellett legalább olyan fontos problémát jelentett a strukturális egyenleg megfelelő használatával, az adekvát kérdésfeltevésével kapcsolatos félreértések tisztázása (ezzel kapcsolatban lásd Blanchard, 1990).

- ² A maginfláció mutatójával való koncepcionális rokonság miatt a szakirodalom helyenként magyenylegként utal a strukturális egyenleg mutatójára (lásd például Ize, 1983).
- ³ A strukturális egyenleg szabatos definíciója nagyjából ugyanezt a sajátosságot emeli ki, hiszen az a költségvetési bevételek és kiadások azon különbsége, amely akkor jelentkezne, ha a reálgazdaság tartósan a potenciálisnak megfelelő szinten növekedne (Muller – Price, 1984).
- ⁴ Az elemzőnek természetesen e módszertan esetében is kell döntéseket hoznia – ezek azonban alig-alig érintik a felhasznált adatok minőségét, illetve az adott nemzetgazdasági rendszer strukturális jellemzőit. A HP-filter alkalmazásánál például egy olyan paraméter önkényes megválasztására van szükség, amely a simítás erőteljességét határozza meg. Az eredeti módszertan közöl ugyan ajánlásokat (Hodrick – Prescott, 1997, 4. oldal), a szakirodalom azonban több esetben elutasítja ezt, s az elemzés során követendő elvekkkel kapcsolatban a kutatók megosztottak. A kérdéses paraméter például megválasztható úgy, hogy az eredményül kapott simított idősor olyan ciklusokat eredményezzen, amelyek konzisztensek az adott nemzetgazdaság ciklusairól alkotott korábbi szakértői véleményekkel. A probléma lényege tulajdonképp az, hogy a potenciális GDP lefutásának simaságára vonatkozóan a kutatóknak önkényes ítéletet kell hozniuk (lásd bővebben OECD, 2001, 41–42. oldal). A HP-szűrő esetében arra is ügyelni kell, hogy az elemzett időszak kezdő és végpontja a ciklusok azonos szakaszára essen, különben a kapott trend torzított lesz. E probléma egyik megoldása lehet a GDP jövőbeli lefutásának szakértői becslése, vagyis a mintaidőszak meghosszabbítása.
- ⁵ E koncepcionális változás nem független attól, hogy mivel azonosítjuk a potenciális kibocsátás fogalmát. Ha a potenciális output olyan trend, amely körül a tényleges kibocsátás ciklusokat formálva ingadozik, a potenciális kibocsátás jól leírható a trendszűrési eljárások segítségével. Ha a potenciális kibocsátás fogalmát határozottan a kínálati oldalhoz kapcsoljuk, akkor a potenciális kibocsátás az a kibocsátási szint lesz, amely a kapacitások (munkaerő, tőkeeszközök, emberi tőke) optimális kihasználása mellett áll elő – a számszerűsítéshez ekkor már termelési függvényre van szükség (lásd minderről bővebben Benk et al., 2005). E két szemléletmód közti különbség jól mutatja a potenciális GDP becslésére szolgáló eljárások közti különbség lényegét is.
- ⁶ Érdekes elmélet(történet)i problémát jelenthetne a munkapiacot jellemző egyes egyensúlyi kategóriák fejlődéstörténetének áttekintése. Anélkül, hogy e kérdéskör kifejtésébe belekezdenénk, csak rövid utalást teszünk arra, hogy az úttörő szerep ezen a téren Milton Friedman és Edmund S. Phelps nevéhez kötődik, akik azonban a látszólagos hasonlóságok ellenére alapvetően eltérő fogalmakat alkottak. Friedman számára a munkanélküliség természetes rátája olyan munkanélküliségi szintet jelent, amelynél az infláció fokozása is fenntartható, s amely mellett mindenki vállalhat munkát, aki erre hajlandó (Friedman, 1986, 228–229. oldal; Begg, 1982, 132–133. oldal). A munkapiaci kereslet és kínálat itt tehát egyenlő. A munkanélküliség egyensúlyi rátája Phelps értelmezésében viszont a munkanélküliség azon szintjére vonatkozik, amely mellett az inflációs várakozások és a tényinfláció egybeesnek – kényszerű munkanélküliség ekkor azonban jelen lehet (Phelps, 2006), vagyis a munkapiac egyensúlyáról itt nem beszélhetünk. Egészen nyilvánvalónak tűnik, hogy a termelési függvénnyel készített becslések különbözni fognak aszerint, hogy a munkapiac helyzetének leírására mely egyensúlyi koncepciót választjuk.
- ⁷ Annál is inkább nem, hiszen a N.E.M. esetében a HP-szűrés magyarázata nem a takarékoság, hanem az a tény, hogy az egyensúlyi munkanélküliséget számos olyan változó befolyásolja, amelyeket a modell exogén adottságként kezel, s ezeknek a munkakínálattal való viszonya az érvelés szerint csak nehezen tisztázható (Benk et al., 2005, 11. oldal).
- ⁸ Alaposabb megfontolás után nem gondolhatjuk azt, hogy a NAWRU időbeli változékonysága a mainstream elmélet tagadását jelentené. Ball és Mankiw (2002) ezzel kapcsolatban például amellet érvel, hogy a természetes munkanélküliségi ráta ingadozásai azt bizonyítják, hogy a monetáris politika – legalábbis rövid távon – képes hatni az aggregált kereslet szintjére, s ezáltal változást idézhet elő az infláció és a munkanélküliség terén.
- ⁹ Vizsgálatainkban a munkanélküliséget a 15–74 éves korú népességre értelmeztük a KSH adatai alapján, *W* pedig a negyedéves bruttó átlagkeresetet a nemzetgazdaságban a teljes munkaidőben foglalkoztatottak között.
- ¹⁰ Ez az eljárás nem példa nélküli a hazai gyakorlatban (lásd például P. Kiss – Vadas, 2004; szintén ezt az eljárást követi az MNB negyedéves előrejelző modellje; ezzel kapcsolatban lásd Jakab et al., 2004), ráadásul az OECD módszertana ezt az egy-

szerűsítést lehetővé teszi azzal, hogy megengedi a kormányzati szektor potenciális kibocsátásának becslését. Bár a módszertan a nemzetgazdaság reál-teljesítményének kormányzati és nem kormányzati szektor közti megosztását javasolja (Torres – Jarrett – Suyker, 1989, 5. oldal), ez csak számos feltételezés alapján lenne bevezethető, ami erodálná a becslési eredmények értékelhetőségét.

¹¹ A koncepció lényege, hogy a nettó tőkeállomány bármely t időpontban leírható három adat (a $t-1$ -edik időszak nettó tőkeállomány, a t -edik időszak bruttó beruházás és a t -edik időszak értékcsökkenési leírás) segítségével.

¹² Szakértői állásfoglalás alapján a számítások során az amortizációs rátánál feltételeztük, hogy (vagyis 1,6 százalék). Induló értékül Pula (2003) alapján az 1994. végi tőkeállományt vettük; 1995. I. negyedévi kezdettel már (5) alapján végeztük a becsléseket a KSH által közölt adatok felhasználásával (mind az 1994. évi tőkeállományt, mind pedig a beruházásokat 2000. évi árra számítottuk át).

¹³ E tanulmányban nem vizsgálták az eva rugalmasságát, így emiatt is indokolt volt, hogy az eva-bevételeket adottnak vegyük.

IRODALOM

BÁGER G. – PULAY GY. (2008a): A költségvetési tervezés makrogazdasági kockázatainak elemzése, *Pénzügyi Szemle* 3. szám, 384–401. oldal

BÁGER G. – PULAY GY. (2008b): A 2009. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági kockázatelemzésének néhány főbb tanulsága, *Pénzügyi Szemle*, 4. szám, 571–591. oldal

BALL, L. – MANKIW, N. G. (2002): *The NAIRU in Theory and Practice*, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research

BECSKEI P. (2003): Tőkekérés Magyarországon, *Statistikai Szemle*, 1001–1016. oldal

BEGG, D. K. H. (1982): *The Rational Expectations Revolution in Macroeconomics – Theories And Evidence*, Oxford: Philip Allan

BENK SZ. – JAKAB M. Z. – VADAS G. (2005): Potential Output Estimations for Hungary – A Survey of Different Approaches, *Budapest, Magyar Nemzeti Bank*

BLANCHARD, O. J. (1990): Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators, *Paris: OECD*

CAMARERO, M. – CARRION-I-SILVESTRE, J. L. – TAMARIT, C. (2005): Unemployment Dynamics and NAIRU Estimates for Accession Countries – A Univariate Approach, *In: Journal of Comparative Economics*, 584–603. oldal

CSABA L. (2008): Az újfajta makroökonómiai populizmus, *Pénzügyi Szemle*, 4. szám, 592–606. oldal

DARVAS ZS. – VADAS G. (2003): Univariate Potential Output Estimations for Hungary, *Budapest, Magyar Nemzeti Bank*.

DONDERS, J. – KOLLAU, C. (2002): The Cyclically Adjusted Budget Balance: the Brussels' Methodology, *The Hague: Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*

ELMESKOV, J. (1993): High and Persistent Unemployment, *Paris, OECD*

ELMESKOV, J. – MACFARLAN, M. (1993): Unemployment Persistence, *Paris, OECD*

FRIEDMAN, M. (1986): Infláció, munkanélküliség, monetarizmus, *Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*

GIORNO, C. – ICHARDSON, P. – ROSEVEARE, D. – VAN DEN NOORD, P. L (1995): Estimating Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances, *Paris, OECD*

GIROUARD, N. – ANDRÉ, CHR. (2005): Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances For OECD Countries, *Paris, OECD*

GRAVELIS, L. (2007): The Natural Rate of Unemployment – Has Latvia Reached Full Employment? *Kutatási beszámoló, Riga: Stockholm School of Economics in Riga*

HODRICK, R. J. – PRESCOTT, E. C. (1997): Postwar U.S. Business Cycles – An Empirical Investigation, *In: Journal of Money, Credit and Banking*, 1–16. oldal

- IZE, A. (1983): Measurement of Fiscal Performance in IMF-Supported Programs, IN: Blejer, M. I. – Cheasty, A. (szerk.): How to Measure the Fiscal Deficit, *Washington D.C., International Monetary Fund*, 52–84. oldal
- KOVÁCS Á. (2003): Az Állami Számvevőszék elnökének expozéja a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetésének 2002. évi végrehajtásáról szóló törvényjavaslat, valamint az Állami Számvevőszék jelentése a Magyar Köztársaság 2002. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről együttes általános vitájában, *Budapest, Állami Számvevőszék*
- KOVÁCS Á. (2007): Az Állami Számvevőszék elnökének expozéja a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló törvényjavaslatról és a hozzá kapcsolódó számvevőszéki jelentésről, *Budapest, Állami Számvevőszék*.
- LAKY T. (2005): A magyarországi munkaerőpiac 2005, *Budapest, Foglalkoztatási Hivatal – Országos Foglalkoztatási Közalapítvány*
- MACKENZIE, G. A. (1983): Are All Summary Indicators of the Stance of Fiscal Policy Misleading? In: Blejer, M. I. – Cheasty, A. (szerk.): How to Measure the Fiscal Deficit, *Washington D.C., International Monetary Fund*, 21–51. oldal
- MULLER, P – PRICE, R. W. (1984): Structural Budget Deficits and Fiscal Stance, *Paris, OECD*
- OHNSORGE-SZABÓ L. – ROMHÁNYI B. (2007): Hogyan jutottunk ide – magyar költségvetés, 2000–2006, *Pénzügyi Szemle, 2. szám, 239–285. oldal*
- PHELPS, E. S. (2006): Macroeconomics for a Modern Economy – *Nobel Lecture. Stockholm: The Royal Swedish Academy of Sciences*
- P. KISS G. – VADAS G. (2004): Mind the Gap – Watch the Ways of Cyclical Adjustment of the Budget Balance, *Budapest, Magyar Nemzeti Bank*
- P. KISS G.: A költségvetés tervezése és a fiskális átláthatóság problémái, *Budapest, Magyar Nemzeti Bank*
- P. KISS G. – VADAS G. (2005): Légy résen! Az államháztartási egyenleg ciklikus igazítása, *Közgazdasági Szemle (2) 109–129. oldal*
- PULA, G. (2003): Capital Stock Estimation in Hungary – A Brief Description of Methodology and Results, *Budapest, Magyar Nemzeti Bank*
- SAMUELSON, P. A. – SOLOW, R. M. (1960): Analytical Aspects of Anti-inflation Policy, *In: The American Economic Review, 177–194. oldal*
- SLEVIN, G. (2001): Potential Output and the Output Gap in Ireland, *Dublin, Central Bank of Ireland*
- SOLOMON, R. (1964): A Note on the Full Employment Budget Surplus, *In: The Review of Economics and Statistics, 105–108. oldal*
- TANZI, V. (1993): Fiscal Deficit Measurement – Basic Issues, In: BLEJER, M. I. – CHEASTY, A. (szerk.): How to Measure the Fiscal Deficit, *Washington D. C., International Monetary Fund, 13–20. oldal*
- TORRES, R. – JARRETT, P. – SUYKER, W. (1989): Modelling Business Sector Supply for the Smaller OECD Countries, *Paris, OECD*
- TORRES, R. – MARTIN, J. P. (1990): Measuring Potential Output in the Seven Major OECD Countries, *Paris, OECD*
- ÁSZ (2003): Jelentés a Magyar Köztársaság 2002. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről. *Budapest, Állami Számvevőszék*
- BCdB (2005): Inflation Report – September, *Brasília: Banco Central do Brasil*
- FEMI (2008): A 2009. évi költségvetés makrogazdasági kockázatainak elemzése, *Budapest, ÁSZ FEMI*
- MNB (2008): Jelentés az infláció alakulásáról – időközi felülvizsgálat, *Augusztus, Budapest, Magyar Nemzeti Bank*
- OECD (2001): OECD Economic Surveys 2000–2001 – Euro Area, *Paris, OECD*
- PM (2007): Magyarország aktualizált konvergenciaprogramja, *November, Budapest, Pénzügyminisztérium*

Csáki György

A Nemzetközi Valutaalap és a világgazdasági válság, 2008–2009¹

A 2007–2008-ban az Amerikai Egyesült Államokban kitört súlyos pénzügyi válság – a globalizáció nyújtotta transzmissziós mechanizmusokon keresztül – szinte azonnal globálissá vált, az eltűnt virtuális pénztömeg kiszárította a nemzetközi pénzpiacokat, s a globális likviditási válság azonnal globális hitelválságba fordult. A hitelválság pedig azonnal recessziót eredményezett az elsősorban (vagy szinte kizárólag) hitelbe vásárolt termékeket gyártó ágazatokban, elsősorban a járműgyártásban és az építőiparban. A súlyos ágazati visszaesések pedig a hitelválsággal karöltve igen gyorsan általános recesszióba döntöttek előbb az amerikai gazdaságot, majd pedig a világgazdaság túlnyomó részét.²

Ez a válság a globális világgazdaság első átfogó világgazdasági válsága, kitörésének körülményeit és várható hatását tekintve pedig nyilvánvalóan csak az 1929–1933-as világgazdasági válsághoz hasonlítható. A világ azonban levonta az 1929-es válság tanulságait, amikor a New York-i tőzsdekrach és az USA-beli pénzügyi válság azért vált, azért válhatott átfogó világgazdasági válsággá (és a világgazdaság történetének eddig ismert legpusztítóbb válságává), mert a pénzügyi válságra való reakcióként restriktív hullám, protekcionista hullám és leértékelési verseny szabadult el a világgazdaság akkori főszereplői között. Tanulva ebből a II. világháború utáni nemzetközi gazdasági architektúrát, a

Bretton Woods-i rendszert éppen ezekre a tanulságokra gondolva teremtették meg.³ 1929–1933 legfőbb tanulsága az, a történelmi emlékezetben – most már úgy látszik – hatvan éven át az rögződött, hogy egyrészt a recesszióban fogyasztást kell ösztönözni s nem restriktív gazdaságpolitikát folytatni; másrészt a válságot csak együttműködéssel lehet elkerülni, s ha mégis kitört, a válságból csak együttműködéssel lehet kilábalni. Ebből következően természetes, hogy a jelenlegi válságban is felértékelődnek a sokoldalú nemzetközi gazdaságpolitikai együttműködés intézményi keretei, fokozott reflektorfénybe kerül a Bretton Woods-i intézményrendszer – több mint harminc évvel a Bretton Woods-i nemzetközi pénzügyi rendszer fölbomlása után is. A válsághoz vezető szabályozási gyöngeségek jövőbeni elkerülése csak a pénzügyi reguláció globális összehangolása révén küszöbölhető ki. (Garten, 2008) A globális pénzügyi egyensúlytalanságok ma már a szabadkereskedelem fenntarthatóságát veszélyeztetik. (Wolf, 2008) A globális problémák nyilvánvalóan globális válaszokat, mégpedig a globális válaszok koherens egészét – a Financial Times ismert kolumnistája (némi iróniával persze) már a világhatalom szükségességéről ír. (Rachman, 2008)

Az új helyzet kizárja a régi válaszok relevanciáját, az új válaszok pedig csak vitákban fogalmazódhatnak meg – vitáznak egymással a nemzet-

közi szervezetek is, az UNCTAD 2008. decemberi elemzésének címe azt kérdezi: „Soha nem tanulunk?”. Az anyag bevezetője határozott állásfoglalással zárul: „Elégtelen az IMF jelenlegi megközelítése, amely prociklikus politikákat igényel a válságban lévő országoktól. Az UNCTAD hosszú ideje azt hangsúlyozza, hogy a multilaterális koordináció az egyetlen életképes megoldás.” (UNCTAD, 2008, 1. szám) Az elemzés szerint „a szimmetrikus intervenciók nélküli segélycsomagok költségeinek és az árfolyamrendszereknek az alapvető átgondolása nélkül a szükségesnél sokkal nagyobb lesz a pénzügyi válságnak a realgazdaságokra gyakorolt spill-over-hatása.”⁴ (UNCTAD, 2008, 2. szám)

A továbbiakban áttekintjük, mit és hogyan tett a válság kitörése óta a Nemzetközi Valutaalap⁵ a kialakult világgazdasági válságból való mihamarabbi kilábalás, a válság utáni korszak kiegyensúlyozott és fenntartható világgazdasági fejlődése érdekében.

AZ IMF A VÁLSÁG NYERTESI!

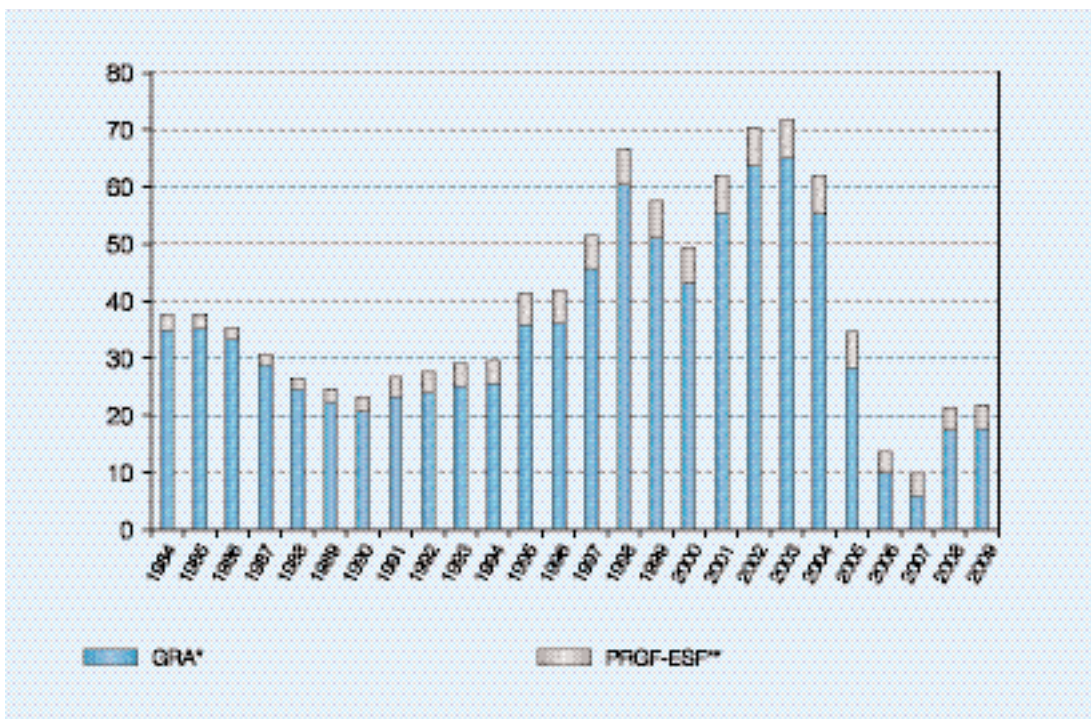
Az IMF a válság következtében sajátos módon feltámadott – újra megtalálta központi szerepét a világgazdaságban, a nemzetközi gazdasági és gazdaságpolitikai együttműködés szervezésében és orientálásában.

Az IMF ugyanis 2005–2006-ra teljesen eljelentéktelenedett, hiszen legnagyobb adósai (Argentína, Brazília, Mexikó és Törökország 2005 késő őszen, majd Indonézia 2006 koratavasán) rendre a lejáratí idő előtt visszafizették tartozásaikat, s úgy tűnt, csak a gyakorlatilag segélynek tekinthető, „legpuhább” hiteleire volt igény. Míg 2002–2003-ban az IMF összes hitelkihelyezésének értéke meghaladta a 70 milliárd SDR-t (vagyis a 100 milliárd USA dollárt), addig ez az érték 2007-re 10 (!) milliárd SDR-re csökkent. (Lásd 1. ábra)

A szervezet elengedhetetlen reformja 2006 után megtorpant, mert a szavazati jogok átren-

1. ábra

AZ IMF HITELKIHELYEZÉSEI, 1984–2009



dezése nem sikerült. Japán, Kína és India – a világgazdaság legnagyobb hitelezői – elégedetlenek az IMF-ben birtokolt kvótáikkal (azaz: szavazati arányaikkal), hiszen Kína kisebb szavazati joggal rendelkezik, mint a Benelux-államok...⁶

A helyzet tarthatatlansága 2006 elejére nyilvánvalóvá vált, az angol jegybank (*a Bank of England*) kormányzója (aki az általános gyakorlatnak megfelelően országának IMF-kormányzója is) 2006 elején „az IMF megreformálására tett javaslatot, mert anélkül a jelentéktelenségbe csúszik bele.” Ennek elkerülése érdekében *Mervyn King* azt javasolta, hogy az ügyvezető igazgató és az Igazgatótanács „ne foglalkozzon többé a napi ügyekkel, hanem fordítsa figyelmét a tagországok gazdaságpolitikáinak nyomon követésére és kritikájára. Csökkenteni kell a tagországok képviselőtét az IMF-ben, nincs szükség állandóan Washingtonban tartózkodó ügyvezető igazgatóságra, elegendő, ha a testület évi 6–8 ülést tart.” (Gilles – Balls, 2006) Az IMF „utolsó mentvár hitelezői szerepe” drámaian csökken, már csak a legszegényebb országokban hat. A *Financial Times* vezércikke ugyanazon a napon még élesebben fogalmazott: „Az IMF már régen nem a Bretton Woods-i rendszer felügyelője.” Európa túlréprezentált az IMF-ben (Franciaország és Nagy-Britannia a szavazati jogok 4,95–4,95 százalékával rendelkeznek, míg Kína alig 2,94 százalékkal. „Mi az IMF szerepe napjaink globalizált pénzügyi rendszerében? (...) Az IMF annak a kornak a relikviája, amikor a globális kommunikáció még elérhetetlen volt.” (The Financial Times, 2006)

A *Financial Times* vezető világgazdasági kolumnistája *Martin Wolf* meglehetősen kérészetlenül fogalmazott: „Legyünk brutálisak: a Valutaalap nem egyszerűen a jelentéktelenség határára csúszott, ahogy King fogalmaz, hanem szükségtelen. Ha az IMF nem létezne, nem akarnánk megteremteni!” (Wolf, 2006) Wolf szerint három alapvető kérdés merül föl: hogyan

változott meg a világ az 1944-es Bretton Woods-i konferencia óta? Mi (ha egyáltalán akármilyen is) az IMF mai szerepe? Milyen változások szükségesek ahhoz, hogy betöltse azt (a szerepet)? A lehetséges új szerepek: „tanácsadó szerepet kellene betöltenie – ha nem is hitelez; hiba lenne, ha az IMF nem foglalkozna a fizetésképtelenség és a likviditási hiányok problémáival; az IMF irányíthatná a nemzetközi tartalékok összekapcsolását.”⁷ Wolf szerint a Valutaalap igazi feladata napjainkban az lenne, hogy egy „határozottan gondolkodó független” szervezetként „valóban független globális ellenőrzést” biztosítson a mai nemzetközi pénzügyi rendszerben – de, teszi hozzá szkeptikusan, „ezt akarják a legkevésbé a legnagyobb részvényesek”.

A válságban azonban egyre gyakrabban merül föl, hogy az IMF az egyetlen átfogó nemzetközi pénzügyi szervezet, amely koordinálhatná a szükséges forrásjuttatást. *Ted Truman*, a tekintélyes *Peterson Institute for International Economics* főmunkatársa egyszerűen fogalmaz: (Truman, 2009) „Amikor a Húszak csoportjának vezetői összegyűlnek áprilisban, Londonban, egyetlen politikai eszközzel rendelkeznek, amellyel a pénzügyi válságot együttműködve, konkrétan és hitelesen kezelhetik. Kötelezettséget vállalhatnak egyszeri és azonnali 250 milliárd dollár értékű forrásjuttatásra a Nemzetközi Valutaalap számára, hogy azt különleges lehívási jogok formájában a tagállamoknak folyósíthassa.”⁸

Az IMF három módon fejtheti ki hatását világgazdasági válságban:

- 1 globális, regionális és országtanulmányokkal, vagyis a világgazdasági helyzet szakszerű és alapos feltárásával, illetve explicit tanácsadással;
- 2 mint a jegybankok, az IMF is képes „verbális intervenció” gyakorlására: vezetőinek beszédei, nyilatkozatai, előadásai révén orientálja a világgazdaság főszereplőit;
- 3 hitelnyújtással – márpedig az IMF a 2008-as válságra adott gyors reakcióként jelentős

mértékben megreformálta hitelezési gyakorlatát – a régebbi hitelkonstrukciók feltételeinek és folyósítási gyakorlatának jelentős változtatásával és új hitelkonstrukciók kidolgozásával.

IMF-ELEMZÉSEK A VÁLSÁGRÓL

Az IMF és a Világbank közös negyedéves folyóirata, a *Finance & Development* 2008. júniusi száma beszélt először – *expressis verbis* – válságról, több cikkben is. „Ez a válság évtizedek óta a legsúlyosabb, az érett pénzügyi piacokat érintő válság, s válságnak még nincs vége”. (Kodres, 2008, 9. oldal) A válsághoz vezető utat, Kodres felfogásában, az alacsony nominális kamatlábak, likviditásbőség, a pénzpiacok alacsony volatilitása és az általános önelégültség alapján kialakult nagy befektetői kockázatvállalás jellemezte. A pénzpiaci szereplők a kedvező piaci körülmények tartóssága következtében sokan a pénzpiacok új paradigmájában kezdtek hinni. Normává vált a kockázatos befektetések gyakorlata – gyakran anélkül, hogy a befektetők tisztában lettek volna a kockázatok mibenlétével és az azokat fedező tőkék elégtelenségével. „Annak ellenére, hogy a pénzügyi szektor hivatalos szereplői ismételtlen figyelmeztettek arra, hogy a pénzügyi szektor stabilitását alááshatja az intenzív »hozamhászás«, a magánszektor ösztönözte a további kockázatvállalást. 2007 tavaszán már néhány nagy pénzügyi intézmény felső vezetői is nyilvánosan aggodalmukat fejezték ki, elsősorban az átlag alatti jelzáloglevelekkel támogatott hitelekhez kapcsolódó strukturált értékpapírok miatt, a hitelszerződések tőkeáttételes kivásárlások enyhe feltételei miatt. Mivel azonban a továbbra is fennmarad az alacsony kamatszint és a bőséges likviditás, az AAA minősítésű és az átlagosnál magasabb jövedelmű strukturált hitelinstrumentumok iránti kereslet 2007 közepéig változatlan maradt. A felügyeletek elégtelen információkkal rendelkeztek ahhoz, hogy

megállítsák a túlárzott értékpapírok további burjánzását.” (Ugyanott 9. oldal) Ez a hitelválság – mint a korábbi hitelválságok is – a hitelezési sztenderdek lazulásának volt a következménye. A subprime (másodlagos) jelzáloglevelek piacán kialakult válság nagyon gyorsan tovaterjedt: a strukturált hitelinstrumentumok átláthatatlansága és bonyolultsága elrejtette azok méretét és a felvett pozíciók tőkeáttételének mértékét – gyakran még maguk a pénzintézetek előtt is. A válság gyors kiterjedése sok befektetőt meglepett és elbátorlanított. „Nem lesz egyszerű megoldani a problémát, mivel a válságot előidéző elemek mélyen beágyazódtak a magánszektor magatartásába és néhány esetben még a szabályozásba is. A probléma azonban komoly figyelmet érdemel, mert terjedése számos ország átlagpolgárainak tömegét érintheti.” (Ugyanott 9–10. oldal)

Randal Dodd és Paul Mills cikke (Dodd – Mills, 2008) a probléma kiindulópontját elemzi, s leszögezi: „Az USA jelzálogpiacának milliárdnyi problémájának mindegyike megoldható lehetett volna, de együtt olyan válságot okoztak, amely végigsöpört a földgolyón.” Az amerikai jelzálogpiac azért szabadulhatott el, a kockázatos hitelezés azért válhatott „rendszerre”, mert az ingatlanárak az amerikai piacon gyorsan emelkedtek és 1929 óta nem estek egyszer sem. „Mit tanultunk ebből a fertőzésből? Először, az értékpapírosítás a kockázatok egy részét eltávolította a bankrendszerből, de nem annyit, amennyit feltételeztünk. Hosszú idő szükséges még annak feltárásához, hol halmozódtak föl. Másodszor, az otc-piacok nyomás alatt nem maradnak szükségszerűen likvidek. A bankközi piacok összeomlása mélyebb volt és tovább tartott annál, mint amit bárki is feltételezett 2007 augusztusa előtt, ami azt jelzi, hogy az intézményeknek saját forrásaikra támaszkodva kell képesnek lenniük egy hosszabb időszak túlélésére. Harmadszor, a banki kockázatkezelés a saját intézmények megóvására koncentrált és figyelmen kívül hagyta a rend-

szerkockázatokat. Ennek eredményeként az egyénileg a túlélés szempontjából racionális magatartások kollektíven irracionális eredményre vezettek. Végül a válságkezelés különösen összetettnek bizonyult egy olyan világban, amelyben a kockázatok és a derivatívák szétszóródtak. A központi bankoknak gyors újításokra volt szükségük, hogy elkerüljék a válságot, de az mégis folytatódott. A fertőzés leküzdése sokkal keményebbnek bizonyult, mint ahogy az orvosok gondolták.” (Ugyanott 18. oldal)

Jaime Caruana és Adyta Narain cikke ugyanabban a számban a bankrendszer szabályozásának új követelményeit tárgyalja. (Caruana – Narain, 2008) A cikk konklúziója szerint „meg kell azonban értenünk, hogy Basel II önmagában nem nyújt átfogó útmutatást arra, hogyan kell vezetni az üzletüket. A tőke megfelelés nem óvja meg a bankokat attól, hogy hibákat kövessenek el – és nem helyettesítheti a bankok saját felelősségvállalását kockázataik felmérése és menedzselése terén. A tőke megfelelés segítheti és segítené a bankokat abban, hogy megfelelő ösztönzők legyenek a kockázatvállalásra és általában támogathatja a helyes kockázatkezelést. A banki működés egyéb elemei – mint a számviteli szabályok – szintén fontos szerepet játszanak a kockázatkezelésben. A különböző hatások – számvitel, kockázatkezelés és szabályozás – közötti megfelelő konzisztencia elérése továbbra is kihívás a politikacsinálók számára.” (Ugyanott 28. oldal)

A Finance & Development 2008. decemberi számát teljes egészében a válságnak szentelték, a válságot történelmi perspektívában és történelmi összehasonlításban mutatva be, ugyanakkor kitérve számos, a jelenlegi válságban releváns fontos elemre.⁹ A szám bevezető tanulmányát *Olivier Blanchard*, az IMF vezető közgazdásza jegyzi, s a cikk első mondata megadja a „felütést” a szám egészéhez: „A világgazdaságnak az elmúlt hatvan év legsúlyosabb válságával kell szembenéznie. A 2000-es évtized első felé-

nek kedvező gazdasági környezetében a befektetők, a vállalatok és a fogyasztók tartósan nagyszerű kilátásokat feltételeztek és lebecsülték a kockázatokat. Az ingatlanok és egyéb vagyonelemek árai emelkedtek, kockázatos eszközök születtek és lettek értékesítve, mintha kockázatmentesek lettek volna, és nőtt a tőke-áttétel. Így, amikor az ingatlanárak megfordultak és az átlag alatti jelzáloghitelek és az azokra alapozott értékpapírok veszítettek értékükből, eljött a válság ideje. A pénzügyi instrumentumok közötti mély és komplex kapcsolatrendszerek következtében a válság gyorsan tovaterjedt az eszközök, a piacok és a nemzetgazdaságok között. A többi történelem, vagy pontosabban: a történelem, amely most történik velünk.” (Blanchard, 2008)

A rövid távú teendők, *Olivier Blanchard* szerint világosak – ha nem is könnyűek: „A kormányoknak két fronton kell megtámadniuk a válságot. Meg kell valósítaniuk és finomítaniuk kell az elmúlt hónapokban bevezetett gazdaságpolitikai intézkedéseket a válságkezelés érdekében. És határozott intézkedéseket kell hozniuk a kereslet fenntartása, a termeléses csökkenés korlátozása, a bizalom és a magánfogyasztás helyreállítása érdekében.”¹⁰ Ebben a nehéz helyzetben, „a politikai változások és a jövőben követendő politikákkal kapcsolatos kétértelműségek gyakran inkább rontják, mintsem javítanák a helyzetet. Mielőtt a politikákat nem tisztázzák, és nem határozzák meg az új játékszabályokat, a magánbefektetők aligha válnak bizakodókká, ami rontja a helyzetet és késlelteti a pénzügyi rendszer alkalmazkodását.” (Ugyanott) A válság utáni időszakban, az IMF vezető közgazdászának véleménye szerint a kormányoknak drámaian rosszabb költségvetési pozíciókkal kell szembenézniük. Drámaian meg fog változni a pénzügyi környezet is.¹¹ „A kormányok számos kérdéssel kerülnek szembe azzal kapcsolatban, hogyan menedzseljék jelenlétüket a pénzügyi szektorban. Az lehet itt a cél, hogy bizonyos játékkeret tartsanak fenn a

magántulajdonú pénzügyi intézményekkel együtt és állhatatosan törekedjenek arra, hogy a pénzügyi szektor magántulajdonba térjen vissza. A múlt számos bankválsága hasznos útmutatást nyújt ahhoz, hogyan lehet ezt megtenni.” (Ugyanott 10. oldal)

Annak érdekében, hogy ne ismétlődjön meg a mostani válság, jobb szabályozásra van szükség. „A válság megmutatta a jelenlegi szabályozási és felügyeleti rendszer korlátait – nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt. A kihívás, éppen ezért az, hogy új szabályokat és intézményeket alkossunk a rendszerkockázat csökkentése érdekében – anélkül, hogy túlzott terhekkel sújtanánk a rendszert és megfojtanánk az innovációt. A bevezetés időt igényel, a tervezés máris megkezdődött, és tovább fog folytatódni a G-20-ak keretében létrehozott munkacsoportokban. A reform körvonalai már világosak.” (Ugyanott 10. oldal) Blanchard két elemet hangsúlyoz ezekből a „körvonalakból”: *a rendszerkockázatok felmérése pontosabb információkat igényel; új és jobb nemzeti szabályok szükségesek – az egyes intézmények és a makrogazdaság szintjén egyaránt.*

Noel Sacasa, az IMF Monetáris és Tőkepiaci Osztályának pénzügyi főmunkatársa a válság által felvetett főbb kérdéseket és a lehetséges azonnali válaszokat foglalja össze igen figyelemre méltó tanulmányában. A cikk meghatározza a legfontosabb teendőket: „A pénzügyi válság exponálta a mai szabályozó rendszer gyengeségeit. A közelmúlt fejlődése világossá tette, hogy legalább négy területen kell lépéseket tenni annak érdekében, hogy csökkentsük a válság kitörésének veszélyét és kezelni tudjuk a válságot, amennyiben már kitört. Ezek a következők: a) meg kell találni a rendszerkockázatok megelőzését és jobb kezelését a megfelelő időben; b) javítani kell a különböző piaci szereplők által vállalt kockázatok transzparenciáját és nyilvánosságra hozását; c) a konstruktív változatosság fenntartása mellett ki kell terjeszteni szabályozás intézmények közötti és nemzetkö-

zi jellegét; d) hatékonyabb és összehangolt mechanizmusokat kell bevezetni.” (Sacasa, 2008, 11. oldal)

Erre azért van szükség, mert azonosítható – legalább – három terület, amelyek nem kaptak kellő figyelmet az utóbbi évtizedekben, s jelentős mértékben növelték a rendszerkockázatok:

① a globális makrogazdasági egyensúlytalanságok alacsony kamatlábakat eredményeztek, amely nagyobb kockázatvállaláshoz vezetett, világszerte hozzájárult a részvényár-buborékok kialakulásához;

② a pénzügyi szektorban bekövetkezett hatalmas változások és a kockázatkezelés csődje az elmúlt két évtizedben jobban kiszolgáltatta a nemzetközi pénzügyi rendszert a bizonytalan-ságoknak;

③ a tőkeáttételeken alapuló pénzügyi instrumentumok jellemzője a kiterjedt kockázatvállalás, anélkül, hogy beépítené azokat a rendszerkockázatokba – ez a fő oka annak, amiért szabályozásra szorulnak.

A szabályozási reform kívánatos prioritásait Sacasa a következőkben foglalja össze. 1. *A rendszerkockázatok és a ciklikusságot erősítő kockázatvállalások következtében mind a tökemegefelelést, mind pedig a makrogazdasági politikát anticiklikussá kell tenni.* 2. *Újra kell értékelni piacokon átívelő számviteli rendszereket.* 3. *Az értékpapírosítást összehangoltabbá kell tenni az ösztönzőkkel.* 4. *Javítani kell a likviditásmenedzselést.* 5. *Át kell értékelni a kockázatkezelő modelleket és rendszereket.* (Ugyanott 13–14. oldal)

A talán legnagyobb figyelmet keltő tanulmány¹² voltaképpen a válság elhúzódásának valószínűségéről és súlyosságáról szól – erősen ellentmondva az *IMF World Economic Outlook* 2008. októberi előrejelzésének, de a 2008. november 6-i frissítésben foglaltaknak is. Stijn Claessens – M. Ayhan Kose – Marco Terrones cikkének címe és a szerkesztői kiemelés önmagáért beszél: *„Amikor a válságok egybeesnek. A hitel- vagy értékpapírválsággal kísért recessziók*

*mélyebbek és jobban elhúzódnak.*¹³ (Claessens – Kose – Terrones, 2008) A szerzők 122, 1960 és 2007 között kitört recessziót vizsgáltak, amelyek átlagosan 4 negyedéven át tartottak (a legrövidebb 2, a leghosszabb 13 negyedéven át tartott), s a recessziók amplitúdója (vagyis a visszaesés mértéke) átlagosan 2 százalék volt. A szerzők 28 hitelválságot, 28 ingatlanpiaci válságot és 58 értékpapír-piaci válságot különböztettek meg, s a hitelválságok és az ingatlanpiaci válságok az átlagnál hosszabbak voltak. A hitelválságok általában két és fél évig tartottak és a magánszektor hitelfelvételeinek húsz százalékos csökkenésével jártak. Az ingatlanpiaci válságok még tovább, átlagosan négy és fél évig tartottak és az ingatlanok reálárai 30 százalékkal estek. Nem ritka az sem, ha a recesszió és/vagy válságok több országban törnek ki egyszerre: az elmúlt négy évtizedben négyszer volt globális recesszió: a 70-es évek közepén, a nyolcvanas évek elején,¹⁴ a kilencvenes évek elején és 2001-ben. A szerzők a következő végkövetkeztetést vonják le: „A világgazdaság történelmi léptékű pénzügyi vihart él át. A korábbi recessziók és válságok tapasztalatai kijózanítóak, azt sugallják, hogy az ezt a vihart követő recesszió költségesebb lehet, mert valószínűleg hitelválságra és értékpapírválságra egyidejűleg sor kerül. Továbbá, noha ennek a válságnak a hatásai fokozatosan az egész világon érezhetőekké váltak, a múlt tapasztalatai azt sugallják, hogy a válság globális dimenziói intenzívebbé válnak még az előttünk álló hónapokban. Noha a recesszió természete országonként eltérő lehet – beleértve a vállalatok, bankok és háztartások recesszió előtti állapotát –, ugyanúgy eltérőek a kormányzati intézkedések is, amelyek a káros hatások enyhítését célozzák. Folyamatos határozott politikai lépések mind nemzeti, mint pedig globális szinten segíthetik a válság kihívásaival való szembenézést.”¹⁵ (Ugyanott 28. oldal)

A Finance & Development 2009. márciusi száma természetesen, napirendjén tartja a világ-

gazdasági válság problémakörét – a „Válságban a világ” rovat cikkeivel.¹⁶ Jean Pisani-Ferry és Indhira Santos tanulmánya a válság általánosabb következményeit, nevezetesen a globalizációra gyakorolt hatásait elemzi. (Pisani – Ferry – Santos, 2009) Az nyilvánvaló, hogy nemzetgazdasági szintű válságkezelési tapasztalatok bőven halmozódtak föl az elmúlt évtizedekben, de az emberek memóriája nem őrizz emléket egy valóban globális pénzügyi válságról. A globalizációt már a válság előtt is érték kritikák, hiszen a különösen kedvező világgazdasági környezet ellenére nem mindenki jutott hozzá a globális szabadkereskedelem, tőke- és munkaerő-áramlás hasznához. „Noha közigazdászok, vállalatok és néhány politikus támogatta a globalizációt, a kritikusok avval érveltek, hogy a globalizáció a tőkét favorizálja a munkarovására és a gazdagot favorizálja a szegény rovására.” (Ugyanott 8. oldal) A szerzők szerint a globalizáció – úgy, ahogy az elmúlt két évtizedben kibontakozott és működött – több szempontból is oka volt ennek a válságnak. „Noha a kiindulás valóban mikroökonómiai kudarcokban állt, ezek hatásai sokkal korlátozottabbak lehetnek volna, ha nincs a világgazdaságban kielégíthetetlen étvágy az AAA minősítési amerikai eszközök iránt. A válság az ilyen eszközök iránti – nagyrészt a folyó fizetésimérleg-többleteket felhalmozó feltörekvő gazdaságokhoz és olajexportőr államokhoz kapcsolódó – nemzetközi kereslet és a perverz gazdasági ösztönzők, valamint a rossz szabályozás kombinációja következtében tört ki. (...) A nemzetközi szinten folyó párbeszédet tovább bonyolították bizonyos politikai felhangok: (...) az USA ragaszkodott ahhoz, a világgazdaság makrogazdasági kulcsproblémája nem az USA folyó fizetésimérleg-deficitje, hanem inkább Kína magas megtakarítási hajlama volt.” (Ugyanott 9. oldal) További hiba volt, hogy „a válság korai szakaszában, egészen 2008 őszéig, azt remélték, hogy azok a nemzetgazdaságok, amelyek nem kerültek közvetlen kapcsolatba a

subprime válsággal, elég erősek ahhoz, túljussanak a viharon. (...) Mára már nyilvánvaló azonban, hogy a gazdasági növekedés a világ minden régiójában élesen zuhan.” (Ugyanott 10. oldal) Pisani-Ferry és Santos szerint az is nyilvánvaló, hogy ahogyan a válság kitörésében szerepet játszott a regulálatlan globalizáció kibontakozása az elmúlt évtizedekben, ugyanúgy vissza is hat a válság a globalizációra, ez a válság a globalizáció – legalábbis átmeneti – megtorpanását eredményezi. „A válság máris hat az elmúlt évek globalizációjának fő hajtóerőire: a magántulajdonra, a globálisan integrált vállalatokra, a globális ellátási láncokra és a szabad piacokra.”¹⁷ (Ugyanott 10. oldal) Nyilvánvaló, hogy a világgazdasági környezet és a globális kormányzás átalakul, ahogy a világgazdaság kiemelkedik ebből a válságból. „Az alapvető kérdés a nemzetközi együttműködés megerősítése marad – olyan időkben, amikor nagy a kísértés arra, hogy mindenki otthon keresse a megoldást. A mélyebb multilateralizmusban és nem a nacionalizmusban található meg azok a válaszok, amelyeket a mai kihívások igényelnek. De pontosan mit is fognak a globális szereplők és a nemzeti kormányok tenni?” (Ugyanott 11. oldal)

AZ IMF „VERBÁLIS INTERVENCIÓI”

Az IMF „verbális intervenciói” alapvetően a vezérigazgató, *Dominique Strauss-Kahn*, első helyettese, *John Lipsky* és az IMF vezető közgazdásza, *Olivier Blanchard* előadásaiban, cikkeiben és nyilatkozataiban valósultak meg.

Strauss-Kahn 2008. november 15-én, (IMF, 2008/a) üdvözölve a G-20-ak washingtoni csúcscrtekezletét, kijelentette, hogy „új világgazdasági rend alakul ki, amely minden korábbinál dinamikusabb és befogadóbb¹⁸”, a vezérigazgató, természetesen, örömmel nyugtázta, hogy a G-20-ak nagy szerepet szánnak az IMF-nek a válságkezelésben. Strauss-Kahn a továbbiakban kijelentette: „Üdvözlöm a fiskális ösz-

tönzés hangsúlyozását, melyet fontosnak tartok a globális növekedés helyreállításához. Az egyes országok fiskális ösztönzésének hatékonysága megkétszereződhet a hazai kibocsátás növekedésében akkor, ha legfontosabb kereskedelmi partnereik is fiskális ösztönzést vezetnek be.”

John Lipsky, az IMF első vezérigazgató-helyettese, a John Hopkins Egyetemen 2008. november 17-én tartott előadásában (IMF, 2008/b) – természetesen ugyancsak a G-20-ak csúcscrtekezletre reflektálva fejlette ki gondolatait a legfontosabb rövid távú, tehát válságkezelő és a válságon túlmutató, hosszabb távú tendenciákról. Bevezetesként kijelentette: „Sok fontos szempontból, az előttünk álló hónapok egyszerre jelentenek próbát és fordulópontot a globális gazdaság, a nemzetközi pénzügyi architektúra és a globális kormányzás tekintetében. Noha azok a reformok, amelyekről a múlt hétvégén fogadtak el, lehet, hogy megbuknak valami olyan miatt, amelyet azzal a címkével láthatunk el, hogy új nemzetközi pénzügyi architektúra – azért ezeknek az erőfeszítéseknek a jelentőségét nem lehet alábecsülni”. Lipsky helyeslően emelte ki a Húszak törekvéseit a világgazdaság jövőjét illetően: „a javasolt reformok csak akkor lehetnek sikeresek, ha a szabad piac elvein alapulnak – beleértve a jogbiztonságot, a magántulajdon védelmét, a szabadpiacokat és a hatékony és jól regulált pénzügyi rendszert.” Lipsky ugyancsak örömet fejezte ki azért, mert a Húszak elkötelezték magukat a Doha-forduló 2009 végéig történő sikeres lezárása mellett – de malíciával teszi hozzá, hogy „ne hagyjuk figyelmen kívül azt a széles körben elterjedt szkepticizmust sem, amely szerint a belátható jövőben nem érhető el megállapodás.”

Lipsky hangsúlyozza, hogy a globális inflációs nyomás enyhülésével sok fejlett és feltörekvő ország tovább lazíthatja monetáris politikáját. Ebből következően „helyes, hogy a fiskális expanzió központi szerepet játszik a belső kereslet fenntartásában.” Lipsky hangsúlyozza,

hogy el kell kerülni, hogy a likviditási válság fizetéseképtelenségbe forduljon át. A súlyos helyzetben lévő feltörekvő országokban most az azonnali likviditásbiztosításra és az árfolyamokra nebezédő nyomásra kell fókuszálni. Mivel ezek a feltörekvő gazdaságok továbbra is jelentős forráskivonásra számíthatnak, ezért elsőrendű fontosságú a megfelelő likviditás biztosítása mindaddig, amíg el nem múlnak a viharos idők.

A jelenlegi válságnál hosszabb távra gondolkodva, a globális pénzügyi architektúra jövője szempontjából három kérdést emelt ki: *javítani kell a pénzügyi szabályozó rendszert; a rendszerkockázatok pontosabb értékelése szükséges; sokkal hatékonyabb, összehangolt válságkezelő mechanizmusokra van szükség az esetleges jövőbeni válságok kezelésére.*

Strauss-Kahn, (IMF, 2008/c) egy, december 15-i, Madridban tartott előadásában – az IMF jövőjével kapcsolatban – összefoglalta az IMF rövid távú javaslatait, majd megfogalmazta egy olyan pénzügyi rendszer körvonalait, amely a későbbiekben nyugodtabb és stabilabb világ-gazdasági fejlődést alapozhatnak meg. (IMF, 2008/c) A következő feladatok legfontosabb feladatait illetően az IMF vezérigazgatója az alábbiakat emelte ki: – helyre kell állítani a pénzügyi piacok stabilitását; – növelni kell az aggregált keresletet; – pénzügyi segítséget kell nyújtani a válság sújtotta országoknak. A hosszabb távú feladatokat Strauss-Kahn a „jövendő válságok elkerülése” cím alatt foglalta össze: változásokat kell bevezetni a pénzügyi piacok szabályozása terén – nemzeti szinten, de a nemzetközi koordináció terén is; hatékonyabban kell tenni a nemzetközi pénzügyi intézmények (Pénzügyi Stabilitási Fórum, Értékpapír-felügyelet Nemzetközi Szervezet, Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság) tevékenységét – és ebben az IMF szerepe kiemelkedő fontosságú lehet. A szabályozórendszer jövője szempontjából Strauss-Kahn kiemelte a veszélyek korai jelzésének, a veszélyhelyzetekben pedig határozottabb válaszokra kell képesnek lenni.

Olivier Blanchard, az IMF vezető közgazdásza egy felkérésre írt cikkének (Blanchard, 2009/a) érzékletes címet adott: *„(Szinte) semmi mástól nem kell félni, mint magától a félelemtől.”* Blanchard elsősorban arra figyelmeztet, hogy ha az „ismeretlen ismerlentől”¹⁹ való félelem dominál „és a gazdasági környezet annyira összetett, hogy csaknem átláthatatlannak tűnik, az extrém óvatossághoz vezet, ha nem egyenesen paralizálja a befektetőket, cégeket és fogyasztókat. Ez a magatartás, ugyanakkor a válságot táplálja.” Ezért a politikának először is a bizonytalanságokat kell csökkentenie. A pénzügyi forrásokat vissza kellene terelni a kockázatosabb üzletek felé, amelyet a magánszektorban kell finanszírozni, ezért a válság enyhültével az államnak reciklálnia kell a magánszektorba a válságban felhalmozott portfólióját. Ezért jobban el kellene választani a fiskális és a monetáris politikát – „ez most egy egyszerű tipp”, teszi hozzá franciás humorral Blanchard. Harmadik javaslata már ismerős Strauss-Kahn és Lipsky idézett írásaiból: „Ösztönözzük a vállalatokat és a háztartásokat, hogy többet költsenek és költsön az állam is. Ösztönözni kell, hogy hozzák előre a tervezett fogyasztás egy részét, például „ideiglenes szubvenciót nyújtani annak, aki roncsautóját újra cseréli – ahogy azt Franciaországban megtették. Növeljük az állami infrastrukturális kiadásokat... Ha jól valósítják meg és jól kommunikálják ezeket az intézkedéseket, akkor nemcsak stimulálja és helyettesíti a magánfogyasztást, de meg is győzheti a fogyasztókat és a cégeket arról, nem egy újabb Nagy Válság előtt állunk.”

Furcsa, de tény: *a Nemzetközi Valutaalap még a keynesizmus fénykorában sem volt annyira keynesiánus, mint manapság:* ebben, az 1929 óta legsúlyosabb, a világ legnagyobb és legfejlettebb pénzügyi piacán kitört globális pénzügyi válságban, világ-gazdasági válságban *a Valutaalap kommunikációjának legtöbbet használt, kifejezése, a legáltalánosabb gazdaságpolitikai tanácsa a „fiscal stimulous”, fiskális ösztönzés.*²⁰ Való-

ban nagyon nehéz ilyenkor nem Keynesre gondolni, aki 1933-ban – híressé vált és máig nem felejtett – nyílt levéllel „kívánt boldog új évet” Roosevelt elnöknek, mondván: „Elnök úr: költsön, költsön, költsön!” (Keynes, 1933)

Az IMF persze, figyelmeztet az ezzel kapcsolatos hosszú távú veszélyekre is: bár a gazdaságpolitikáknak továbbra is elsősorban a fellendülés beindítására kell fókuszálniuk, most már „túl kell lépni a válságon: exitstratégiára van szükség.” (Lipsky, 2009) Az „exit” itt elsősorban a költségvetési ösztönzés lezárását s a gazdaságokba pumpált állami pénzek hosszabb távú kezelését jelenti. Mindez elsősorban a középtávú kockázatok korlátozását, az inflációs veszélyek kezelését, a gazdaságpolitikai torzulások (azaz: a túlzott állami szerepvállalás) minimalizálását jelenti. Ez felettébb nehéz feladat lesz, hiszen a közép- és hosszú távú probléma nem egyszerűen a mai költségvetési többletkiadások későbbi neutralizálása: „a költségvetési pozíciók fenntarthatóságába vetett piaci bizalmat középtávú költségvetési keretek megfogalmazása segítheti azon intézkedések bejelentésével együtt, amelyekkel a növekvő egészségügyi és nyugdíjkiadások kezelhetők lehetnek.” (Ugyanott) Ezeket a hatalmas feladatokat azonban csak és kizárólag a világgazdaság legfontosabb szereplőinek együttműködésével, a gazdaságpolitikák összehangolásával, végső soron a mai *globális pénzügyi egyensúlytalanságok kiigazítása* révén lehetséges. Ma már a Valutaalap első vezérigazgató-helyettese is hangsúlyozza: „A válság után szükséges költségvetési konszolidáció a magánmegtakarítások elkerülhetetlen emelkedését teszik szükségessé a fejlett országokban – ami a pénzügyi és lakásviszonyon leértékelődésének és a nehezebb hitelfelvételeknek a tükröződése, s ennek együtt kell járnia a feltörekvő piacokon növekvő belső kereslettel. Utóbbi megkönnyítheti egy erősebb szociális háló, amely szükségtelenné teszi a túlzott mértékű megtakarításokat, a hatékonyabb pénzügyi közvetítő rendszer, a rugalmasabb

árfolyamnedzselés – ami elősegítheti a globális kereslet és kínálat gyorsabb kiegyensúlyozását.” (Ugyanott)

* * *

Az IMF globális elemzései és előrejelzései révén a világ mindenütt kiindulópontot szolgáltat a helyi konjunktúra-előrejelzésekhez – ezen a téren az IMF kiemelkedően legfontosabb publikációja a *World Economic Outlook* (a továbbiakban: WEO).²¹

A 2008. októberi előrejelzés *Pénzügyi nyomások, visszaesések és fellendülések* – mint nagyon hamar kiderült – túlzottan optimista címmel jelent meg. (WEO, 2008/a) A vezetői összefoglaló a következő mondatokkal kezdődik: „A világgazdaságban nagyarányú visszaesés kezdődött. Az érett piacokon az 1930-as évek óta legveszélyesebb pénzügyi sokk nyomán. A globális növekedés az előrejelzés szerint jelentősen lelassul és szerény növekedés csak később, 2009-ben kezdődhet. Az infláció magas, a növekvő nyersanyagárak következtében, de várhatóan a későbbiekben lassul. A helyzet különösen bizonytalan és komoly rosszabbodási kockázatokat rejt magában. Az azonnali gazdaságpolitikai kihívás a pénzügyi feltételek stabilizálásában rejlik, miközben a gazdaságot át kell vezetni egy lassú növekedési szakaszra és az inflációt ellenőrzés alatt kell tartani.” (WEO 2008/a: xv.) Komoly optimizmust sugallt a következő alfejezet címe is: „*A fellendülés még nem látszik, de minden bizonnyal fokozatos lesz, amikor bekövetkezik*”. (Ugyanott) Az IMF szakértői 2008 októberében²² úgy gondolták, a fokozatos fellendülés 2009-ben három ok miatt volt valószínű: – a nyersanyagárak – bár magas szinten, de – stabilizálódni fognak. Az USA lakásszektora eléri a konjunkturális mélypontot, így megszűnik az általa kifejtett negatív növekedési nyomás és jelentős mértékben enyhül a lakásszektornak a pénzpiacra gyakorolt nyomása. A feltörekvő országok stabilizáló hatást gyakorolnak a világgazdaság egészére, bár „minél jobban elhúzódik a pénzügyi válság, annál

erőseben hat rájuk is.” (Lásd idézett mű, xvi) Ennek megfelelően 2008-ra 3,9, 2009-re pedig 3,0 százalékos világtermelés-növekedést prognosztizált a WEO (0,2, illetve 0,9 százalékkal alacsonyabbat, mint 2008. júliusi előrejelzésében), s 2008-ra 4,9, 2009-re pedig 4,1 százalékos világkereskedelm-bővülést. Ennek az optimizmusnak megfelelően az IMF 2008-ra 50,8 százalékos kőolajár-növekedést jelzett előre, míg 2009-re –6,3 százalékos korrekciót várt.

Arra már többször volt példa az elmúlt évtizedekben, hogy az IMF kiadott egy „közbülső” elemzést is a WEO áprilisi és októberi száma között, arra azonban még soha, hogy kevesebb mint hat hét múltán kényszerüljön globális előrejelzésének átértékelésére. A 2008. november 6-i dátummal megjelent frissítés (WEO, 2008/b) címe jól tükrözte a drámai gyorsasággal romló kilátásokat: „A gyorsan romló kilátások új politikai ösztönzést igényelnek”. A frissítés abból indul ki, hogy „Az elmúlt hónapban romlottak a globális növekedési kilátások, miután a pénzügyi szektor forráshiánya folytatódott és a termelői és fogyasztói bizalom romlott.” (Ugyanott 1. oldal) Az elemzés leszögezi, hogy a globális kibocsátás 2009-ben – a II. világháború óta első ízben! – csökkenni fog, s a fellendülés csak 2009 végén kezdődhet. Ebből következően a termékárak csökkenése vált előre láthatóvá. Az IMF elemzése a pénzügyi válság átértékelésében volt a leghatározottabb kiemelve, hogy „a pénzügyi válság virulens marad. A piacok ördögi körbe kerültek az eszközáttételek megszűnése, a csökkenő árak és a befektetői kiszállások következtében” (ugyanott 2. oldal). Az elemzés kiemeli a feltörekvő piacokra nehezedő, az átlagosnál jóval nagyobb nyomást, s a pénzügyi szektor megerősítésének igényével zárul: „A pénzügyi politikák erősen reagáltak. Ugyanakkor meg kell erősíteni és világosabbá kell tenni azokat, jobb koordinációra van szükség a hitelezés és a kereslet gyors fellendülése biztosítása érdekében. A perspektívák romlásának függvényében a jelenlegi feltö-

késítési erőfeszítések mértékének növelésére is szükség lehet.” (Ugyanott 4. oldal)

2009. január 28-án a WEO újabb frissítése jelent meg (WEO, 2009/a) *A globális gazdasági válság kibívás a politikának* cím alatt. A tanulmány bevezetője leszögezi: „A világgazdaság növekedésének előrejelzése 0,5 százalékos csökkenést jelez 2009-re, ez a II. világháború óta a legalacsonyabb érték. A kiterjedt gazdaságpolitikai lépések ellenére a pénzügyi feszültség akut maradt és tovább húzza le a reálszférát. Fenntartható gazdasági fellendülés nem képzelhető el mindaddig, amíg nem áll helyre a pénzügyi szektor működőképessége és a hitelpiacok nem nyílnak meg. Éppen ezért új gazdaságpolitikai kezdeményezések szükségesek annak érdekében, hogy megteremtse a hitelveszteségek elismerésének elfogadhatóságát, középtávú életképességük alapján válassza ki a pénzintézeteket és állami támogatást nyújtson az életképes intézményeknek tőkeinjekciók és a rossz minőségű eszközök lefaragása révén. A monetáris és a fiskális politikának még az eddigieknél is jobban kell támogatnia az aggregált keresletet és fenntartani ezt a belátható jövőben, míg a fejlesztési stratégiák biztosíthatják a hosszú távú fiskális fenntarthatóságot. Mindezekon túl, a nemzetközi együttműködés kritikus jelentőségű ezen politikák kidolgozásában és bevezetésében.” (WEO, 2009/a, 1. oldal)

Ezek a mondatok nemcsak a helyzet gyors és drámai rosszabbodását, de az IMF megváltozott (a fentiekben már részletesen bemutatott), a korábbi neoliberális ortodoxiától való erőteljes eltávolodását is tükrözik. Ezt mutatja az elemzés záró szakasza is, amely leszögezi, hogy az eddigi stabilitást biztosító lépések (likviditásnyújtás, betétbiztosítási és újratőkésítési mechanizmusok) mellett szükség van a pénzügyi intézmények hosszú távú fizetőképességével kapcsolatos bizonytalanságok kezelésére is – többek között a rossz hiteleket kezelő állami intézmények létrehozásával. „A jelenlegi körülmények között a fejlett és feltörekvő or-

szágok széles körében időben megvalósítandó költségvetési ösztönzés kulcsfontosságú támogatást nyújthat a világgazdasági növekedéshez. Tekintettel arra, hogy a jelenlegi előrejelzések erőteljes és összehangolt gazdaságpolitikai kezdeményezéseket feltételeznek, minden kétsélem tovább ronthatja a helyzetet. Azok az országok, amelyeknek gazdaságpolitikai lehetőségük van a határozott kötelezettségvállalásokra még többet tehetnek, amennyiben tovább romlik a helyzet. A fiskális ösztönzésnek elsősorban középtávú keretek között megfogalmazott ideiglenes intézkedéseken kell alapulniuk, oly módon, hogy a várhatóan felhalmozódó költségvetési hiány visszafordítható legyen a fellendülés megindulásával párhuzamosan és a demográfiai nyomással szemben elérhető legyen a fenntartható költségvetési politika. Azok az országok, melyeknek korlátozottabbak a költségvetési lehetőségeik, erőfeszítéseiket a pénzügyi rendszer és a hiteláramlás biztosítására kell összpontosítaniuk, miközben biztosítaniuk kell költségvetésüknek a romló külső feltételekhez való igazítását.” (WEO, 2009/a, 5. oldal)

A WEO 2009. április végén megjelent száma (WEO, 2009/b) az újabb jelenségek ismeretében tovább korrigálta az előrejelzéseket. A kiadvány címe (*Crisis and Recovery*) már válságként írja le az aktuális világgazdasági folyamatokat, már 2009 egészére súlyos visszaesést prognosztizál, s – a 2010-re „halasztott” fellendülést is igen szerény mértékűnek feltételezi. „A világgazdaság súlyos recesszióba került, amit egy masszív pénzügyi válság és súlyos bizalomvesztés súlyosbít. Kiterjedt és gyakran nem ortodox gazdaságpolitikai lépések bizonyos javulást eredményeztek a pénzpiacok stabilizálásában, de még nem állították helyre a bizalmat és nem akadályozták meg a csökkenő gazdasági aktivitás és a heves pénzügyi feszültségek visszahatásait. Bár a visszaesés mértéke a második negyedévtől csökken, a globális kibocsátás az előrejelzések szerint 2009-ben összességében 1,3 százalékkal

csökken, mielőtt 2010-ben lassan emelkedhet. A fordulat attól függ, hogy a pénzügyi hatóságok döntően a pénzügyi stabilitás helyreállítása érdekében tevékenykednek-e, illetve a világgazdaság meghatározó országaiban a monetáris és fiskális politikák elegendő és tartós támogatást nyújtanak-e az aggregált kereslethez.” (WEO, 2009/b, 1. oldal) A helyzet páratlan súlyosságát s a világgazdasági helyzet 2008 szeptembere óta folyamatos romlását mutatja, hogy „a globális kibocsátásnak most már 1,3 százalékos csökkenését prognosztizáljuk 2009-re, ami a 2009. januári becslés 11 százalékpontos negatív korrekcióját jelenti. Minden mérce szerint, ez a visszaesés messze a legsúlyosabb világgazdasági recesszió a nagy Válság óta. Ezen túl, a világ minden sarka érintett: a világgazdaság háromnegyedében csökken az egy főre jutó termelés és a növekedés gyakorlatilag mindenütt elmarad a 2003–2007 között tapasztalttól.” (WEO, 2009/b, 9. oldal)

Ha egybevetjük a World Economic Outlook 2008. októberi előrejelzését a két frissítéssel, valamint a 2009. április végével (*lásd 1. táblázat*), megállapíthatjuk, hogy *az IMF 2008. szeptember és 2009. április eleje között folyamatosan „rontani”, azaz: lefelé korrigálni kényszerült globális előrejelzéseit, s ezzel párhuzamosan a világgazdasági helyzet értékelésére is egyre súlyosabb kategóriákat kényszerült alkalmazni.*²³

Az 1. táblázatból látható, hogy az IMF 2009-re a világtermelés prognózisát 3,7 százalékponttal csökkentette, míg 2010-re 2009 áprilisában a hét hónappal korábbanál 2,7 százalékponttal pesszimistább előrejelzést adott. Az USA makrogazdasági perspektívái gyakorlatilag a világgazdaság egészével párhuzamosan mozdultak lefelé, a világgazdasági átlagnál sokkal nagyobb mértékben romlottak a japán és az orosz perspektívák (utóbbiak nyilvánvalóan a világpiacon nyersanyagárak durva esése következtében), s az átlagosnál kisebb mértékben csökkentek a várakozások számos fontos fejlődő és feltörekvő gazdaságban – elsősorban Kí-

A WEO ELŐREJELZÉSEINEK ÖSSZEFOGLALÁSA, 2008. OKTÓBER – 2009. ÁPRILIS

	2008		2009		2010		Változás 1.		Változás 2.		Változás 3.		Változás összesen	
	2008	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	
Világtermelés	3,2	-1,3	1,9	-0,2	-0,8	-1,7	-0,8	-1,8	-1,1	-3,7	-2,7			
Fejlett országok	0,9	-3,8	0	-0,1	-0,8	-1,7	-0,5	-1,8	-1,1	-3,6	-2,4			
USA	1,1	-2,8	0	-0,1	-0,8	-0,9	0,1	-1,2	-1,6	-2,2	-2,4			
Euró-övezet	0,9	-4,2	-0,4	-0,1	-0,7	-1,5	-0,7	-2,2	-0,6	-3,8	-2			
Japán	-0,6	-6,2	0,5	-0,2	-0,7	-2,4	-0,5	-3,6	-0,1	-6,2	-1,3			
Oroszország	5,6	-6	0,5	-0,2	-2	-4,2	-3,2	-5,3	-0,8	-9,7	-6			
Kína	9	6,5	7,5	-0,1	-0,8	-1,8	-1,5	-0,2	-0,5	-2,1	-2,8			
India	7,3	4,5	5,6	-0,1	-0,6	-1,2	-0,3	-0,6	-0,9	-1,9	-1,8			
Brazília	5,1	-1,3	2,2	..	-0,5	-1,2	-1	-3,1	-1,3	-4,3	-2,8			
Mexikó	1,3	-3,7	1	-0,1	-0,9	-1,2	-1,4	-3,4	-1,1	-4,7	-3,4			
Világkereskedelem	3,3	-11	0,6	-0,3	-2	-4,8	-2,5	-8,2	-2,6	-13,3	-7,1			
Termékek (USD)														
kőolaj	36,4	-46,4	20,2	-10,6	-25,5	-17,6	9,7	2,1	0,2	-26,1	-15,6			
Fogyasztói árak														
Fejlett országok	3,4	-0,2	0,3	..	-0,6	-1,1	-0,8	-0,5	-0,5	-1,6	-1,9			
Fejlődő és feltörekvő országok	9,3	5,7	4,7	-0,2	-0,7	-1,3	-0,5	-0,1	-0,3	-1,6	-1,5			
LIBOR														
dollár	3	1,5	1,4	-0,2	-1,1	-0,7	-1,4	-0,2	-1,5	-1,7	...			
euró	4,6	1,6	2	-0,3	-1,2	-0,8	-0,8	-0,6	-0,7	-2,6	...			
jen	1	1	0,5	...	-0,2	...	-0,3	0	0,1	-0,2	...			

Változás 1. = 2008. október 1. – november 6.

Változás 2. = 2008. november 6. – 2009. január 28.

Változás 3. = 2009. január 28. – április.

Változás összesen: WEO 2009. április – 2008. október

Forrás: WEO 2008. október 1.; WEO-frissítés 2008. november 6.; WEO-frissítés 2009. január 6. és WEO 2009. április alapján, szerző összeállítása.

nában és Indiában. Minden országcsoportban jelentősen csökkentek az inflációs várakozások – ami a már korábban is alacsony inflációs rátákhoz viszonyítva immár deflációs félelmekre is némi alapot adnak.²⁴ A korábban sem magas kamatok a válság hatására tovább csökkentek, s ma már alig beszélhetünk pozitív reálkamatokról. (Ez azért veszélyes, mert megfosztja a kormányokat monetáris politikai mozgásterüktől.)

A prognózisok romlásával-rontásával párhuzamosan egyre távolabb került a fellendülés megkezdődésének ideje: míg 2008 szeptemberében-októberében az IMF 2009 második felé-

re prognosztizálta a fellendülés beindulását (hangsúlyozva annak várhatóan viszonylag alacsony dinamikáját), addig 2009 áprilisára ez a perspektíva már 2010 negyedik negyedévére tolódott ki. 2010 júniusában ugyanakkor John Lipsky, a Valutaalap vezérigazgatójának első helyettese már a 2010-re vonatkozó növekedési prognózisok közeljövőben várható enyhe javítását jelezte előre. (Lipsky, 2009) Lipsky optimizmusát nem kizárólag empirikus elemzésekre alapozza, mint hangsúlyozta: „Miközben a legfrissebb adatok a globális visszaesés lassulását jelzik, a globális fellendülés kezdete és se-

bessége változatlanul bizonytalan. Ezen túl, bármi következik is, az nem jelentheti egyszerűen a korábbi helyzethez való egyszerű visszatérést. Egy új globális expanzió helyett, akkor lehet tartós, ha növekedési forrásoknak az országok és régiók közötti új egyensúlyán alapul. Ezen túl, a jelenlegi válság teljesen nyilvánvalóvá tette, hogy a nemzetközi együttműködés jelentős megerősítése szükséges a gazdasági és pénzügyi politikák kialakítása és meghonosítása terén.” (Ugyanott)

AZ IMF „VÁLSÁGHITELEZÉSI TEVÉKENYSÉGE”²⁵

Az 1997-ben kitört dél-kelet-ázsiai pénzügyi válság hatására, eredetileg annak kezelésére hozta létre az IMF a „szükségfinanszírozási mechanizmus” intézményét, s akkor a Fülöp-szigetek, Thaiföld, Indonézia és Dél-Korea jutott hitelhez ennek a sajátos hitelmechanizmusnak a révén.²⁶

A szükségfinanszírozási mechanizmus célja, hogy válsághelyzetben a szokottnál sokkal gyorsabban²⁷ nyújtson pénzügyi forrásokat a rászoruló tagországoknak. Ezt a mechanizmust akkor lehet alkalmazni, ha egy tagország olyan különleges helyzetbe kerül, amely veszélyezteti pénzügyi stabilitását és gyors válasz szükséges az ország vagy a nemzetközi pénzügyi rendszer fenyegetésének elhárításához. Az ügyvezetés tájékozódik a mechanizmus aktiválásának igényéről, az ügyvezetés tagjai között egy gyorsjelentést közzétesznek; amilyen gyorsan csak meg lehet egyezni az érintett tagország kormányával, az ügyvezetés akár 48–72 órán belül megkezdheti a tárgyalást. A szükségfinanszírozási mechanizmus keretében a végleges hiteldöntés rendkívül rövid idő alatt meghozható.

A 2008-ban kitört globális pénzügyi válságban – 2009. május 21-ig – az IMF-től *Örményország, Belarusz, Costa Rica, Salvador, Grúzia,*

Guatemala, Magyarország, Izland, Lettország, Mongólia, Pakisztán, Románia, Szerbia, a Seychelle-szigetek és Ukrajna jutott gyors pénzügyi forrásokhoz. Noha a hiteleket a *szükségfinanszírozási mechanizmus keretében* feltűnő gyorsasággal ítélték oda és kezdték el folyósítani, a hiteleket az IMF legelső, mindmáig alapvető és emblematikus *készenléti hitelkeretéből, készenléti hitelként* nyújtották. Az IMF 2009. május 21-én 16 élő készenléti hitellel rendelkezett,²⁸ amelynek összege 48,038 milliárd SDR (74,211 milliárd dollár), ebből eddig 27,012 milliárd SDR (41,729 milliárd dollár) folyósításra került sor.²⁹ A szükségfinanszírozási mechanizmus keretében 2008. november eleje óta elfogadott készenléti hitel-megállapodásokból – többek között – 11,443 milliárd SDR jutott Romániának (17,676 milliárd dollár), 11 milliárd SDR Ukrajnának (16,993 milliárd dollár), 10,538 milliárd SDR Magyarországnak (16,279 milliárd dollár), 5,169 milliárd SDR Pakisztánnak (7,985 milliárd dollár) és 1,522 milliárd SDR Lettországnak (2,351 milliárd dollár)³⁰. (Lásd 2. táblázat)

A válság nyomása alatt az IMF – a szervezet történetében páratlan gyorsasággal!³¹ – jelentős mértékben átalakította, modernizálta hitelezési gyakorlatát. A hitelezési gyakorlat átalakítása alapvetően hat területre terjed ki (IMF, 2009/c):

- *a Valutaalap-hitelek feltételelességének modernizálására,*
- *új, rugalmas hitelkeret (flexible credit line – FCL) bevezetésére,*
- *az alap rendszer készenléti hitel-megállapodásai rugalmasságának fokozására,*
- *a hitelkeretek megduplázására,*
- *a hitelezés költségeinek és lejárat szerkezetének rugalmasabbá tételére és a fenti változásokhoz való adaptálására,*
- *a ritkán használt hitelkonstrukciók megszüntetésére.*

A *feltételelességének modernizációja* két területet érint. Az IMF a jövőben nem kizárólag a

AZ IMF KÉSZENLÉTI HITEL-ÁLLOMÁNYA, 2009. JÚNIUS 18.

(millió SDR*)

Kedvezményezett	Szerződés-kötés ideje	Lejárat	Elfogadott összeg	Eddigi lehívás	Lehívható
Örményország	2009. 03. 06.	2011. 07. 05.	368	206	162
Belarusszia	2009. 01. 12.	2010. 04. 11.	1 618	1 100	518
Costa-Rica	2009. 04. 11.	2010. 07. 10.	492	492	0
Salvador	2009. 01. 16.	2010. 03. 10.	514	514	0
Gabon	2007. 05. 07.	2010. 05. 06.	77	77	0
Grúzia	2008. 09. 15.	2010. 03. 14.	477	189	288
Guatemala	2009. 04. 22.	2010. 10. 21.	631	631	0
Magyarország	2008. 11. 06.	2010. 04. 05.	10 538	4 215	6 323
Izland	2008. 11. 19.	2010. 11. 18.	1 400	840	560
Lettország	2008. 12. 13.	2011. 03. 22.	1 522	986	535
Mongólia	2009. 04. 01-	2010. 10. 01.	153	153	0
Pakisztán	2008. 11. 24.	2010. 10. 23.	5 169	2 533	2 639
Románia	2009. 05. 04.	2011. 05. 03.	11 443	7 073	4 370
Szerbia	2009. 01. 16.	2010. 04. 05.	351	351	0
Seychelle-szigetek	2008. 11. 14.	2010. 11. 13.	18	11	6
Ukrajna	2008. 11. 05.	2010. 11. 04.	11 000	8 000	3 039
Összesen:			48 038	27 012	21 059

* 1 USD = 0,647508 SDR, 1 SDR = 1,539473 USD (2009. június 22-i árfolyamok), az SDR kamata: 0,42%.

Forrás: IMF Financial Activities – Update June 18, 2009. <http://www.imf.org/external/np/tre/activity/2009/061809.htm> tabl2a

A VALUTAALAP RUGALMAS HITELKERETÉNEK IGÉNYBEVÉTELE 2009. JÚNIUS 18.

(millió SDR)

Kedvezményezett	Szerződés-kötés ideje	Lejárat	Elfogadott összeg	Eddigi lehívás	Lehívható
Kolumbia	2009. 09. 11.	2010. 10. 05.	6 966	6 966	...
Mexikó	2009. 04. 17.	2010. 04. 26.	31 526	31 526	...
Lengyelország	2009. 05. 06.	2010. 05. 05.	13 690	13 690	...
Összesen			52 184	52 184	...

Forrás: IMF Financial Activities – Update June 18, 2009. <http://www.imf.org/external/np/tre/activity/2009/061809.htm> tabl2a

múlt elemzésére alapozott, ex-post feltétel-
lességű készlenléti hitelekét kíván odaítél-
ni és folyósítani, hanem olyan ex-ante felté-
telességű hitelekét is, amelyek előre meghatá-
rozott minősítésen alapulnak. Ez a rendszer érvényesül
az újonnan bevezetett rugalmas hitelkeret hasz-
nálatában.

Az alap hagyományos, 1946 óta folyamato-
san a legelterjedtebben használt készlenlétihi-

tel-megállapodásai rugalmasságának fokozására
jött létre a kibővített készlenlétihi-
tel-megállapodás (Enhancing Stand-by Arrangement – SBA),
amelynek folyósítására válságmegelőzési célból
kerülhet sor – olyan tagországok esetében,
amelyek nem jogosultak a rugalmas hitelkeret-
ek igénybevételére. Az SBA révén nagy össze-
gű hozzáférés biztosítható az alap rendes forrá-
saiból elővigyázatossági célból, fokozott rugal-

masszával – a hozzáféréseinek felgyorsítása és az ellenőrzések ritkítása révén, ahol ezt a hitelfelvevő tagország gazdaságpolitikájának erőssége és a folyó fizetésimérleg-hiány természete ezt lehetővé teszi.

Kétszeresére nőtt a nem kedvezményes hitelek hozzáféréseinek felső határa – a kvóták évi 200, összesen 600 százaléka.³² *A különleges hozzáférési eljárás (Exceptional Access procedures)* révén magasabb hitelezési összeg is elérhető – esetenkénti értékelés keretében, s ez az értékelési mechanizmus is világosabb és egyszerűbb lett.

A Valutaalap hitelezés rendszere reformjának különösen fontos eleme – „*a legfontosabb eleme*”, ha lehet ilyet mondani – a *rugalmas hitelkeret (flexible credit line – FCL)* létrehozása.³³ Az FCL-hez azok az országok férhetnek hozzá, amelyek szilárd fundamentumokkal, gazdaságpolitikával és „előléttel” rendelkeznek, s amelyeknek válságmegelőző célból van arra szükségük. A rugalmas hitelkeretből esetenkénti elbírálás alapján a hagyományos IMF-programoknál szokásos szakaszolás és feltételenség mellőzésével lehet forráshoz jutni.³⁴ Az IMF folyamatosan hangsúlyozza, hogy ebből a hitelkeretből csak olyan, különösen jól teljesítő tagországok juthatnak forrásokhoz, amelyek korábban valamennyi IMF által támogatott programjukat jól teljesítették.

A hitelkonstrukció rugalmassága elsősorban a következőkben nyilvánul meg (IMF, 2009/c):

- *nagy összegű, a gazdasági problémák „előle menő” hozzáférés az alap forrásaikhoz* – a múlt-ra vonatkozó (ex-post) feltételek nélkül;
- *a hitel megújítható*, a hitelfelvevő mérlegelése alapján, hat vagy tizenkét hónap múltán;
- *hosszabb, 31/4 – 5 éves visszafizetési idő*;
- *a hitelfelvételnek nincs rögzített felső határa és*
- *a lehívás rugalmassága a hitelfolyósítás teljes ideje alatt* – mintegy elővigyázatossági eszköznek tekintve a hitelkonstrukciót.

Az előminősítés során az IMF hangsúlyozza bizalmát a vizsgált tagország politikája és azon

képessége iránt, hogy meg tudja valósítani a szükséges gazdaságpolitikai korrekciókat. Az értékelési folyamat kiindulópontja az, hogy az érintett tagország nagyon erős gazdasági fundamentumokkal és intézményes politikai keretekkel rendelkezik; nagyon határozott gazdaságpolitikát valósít meg; elkötelezett marad az ilyen határozott gazdaságpolitika mellett a jövőben is. A rugalmas hitelkeret forrásaihoz való hozzáférés kritériumai a következők (IMF, 2009/c):

- fenntartható külső pozíciók;
- a tőkemérleg-pozíciókat a magánforrások határozzák meg;
- a nemzetközi tőkepiacokhoz kedvező feltételekkel való hozzájutás múltbeli gyakorlata;
- viszonylag kényelmes tartalékpozíciók az FCL elővigyázatosságból történő kezdeményezése esetén;
- stabil államháztartási pozíciók – beleértve a fenntartható államháztartási hiányt;
- alacsony és stabil inflációs ráta – megbízható monetáris és árfolyam-politika keretei között;
- az olyan banki fizetőképesség, amely nem jelez azonnali banki rendszerválságot;
- a pénzügyi szektor hatékony felügyelete;
- az adatok átláthatósága és megbízhatósága.

Ezen feltételek teljesítése nem jelent feltétel nélküli hitelfolyósítást – az esetleges FCL-folyósítás eldöntésekor az IMF figyelembe veszi a folyamatban lévő korrekciós gazdaságpolitikai intézkedéseket is. A Valutaalap 2009. április 17. és május 11. között három jelentős összegű hitelt folyósított a rugalmas hitelkeretből (IMF, 2009/d). Mexikó 31,528 milliárd SDR (48,705 milliárd dollár) FCL-t kapott. Ezt követően Lengyelország jutott 13,690 milliárd SDR (21,149 milliárd dollár) hitelhez, s a rugalmas hitelkeretből folyósított harmadik hitel Kolumbiának jutott, 6,966 milliárd SDR (10,761 milliárd dollár) értékben. Gyakorlatilag mindhárom ország azonnal lehívta a teljes hi-

telősszeget – ez is a hitelkeret rugalmasságát bizonyítja, hiszen erre egyetlen más komoly IMF-hitelkonstrukciónál sincs lehetőség.³⁵

A *lejárati struktúrák és a költségek egyszerűsítése* is teljes felülvizsgálatra került, a hitelvisszafizetés szerkezetének korszerűsítése hosszabb türelmi időt és egyszerűbb visszafizetési ütemezést eredményez. Az előre meghatározott időben történő visszafizetés csökkentheti a hitelfelvevő terheit, ugyanakkor csökkenti az IMF hitelezési kockázatait – anélkül, hogy elbátortalanítaná az alap forrásaihoz való korai hozzáférés lehetőségét.

Az *alacsony jövedelmű országok számára biztosított hitelkeretek reformja* növeli az IMF képességét arra, hogy rövid távú és szükséghelyzetekben hiteleket nyújtson alacsony jövedelmű tagországainak.

A *hitelezés eszközszerkezetének egyszerűsítése* keretében a Valutaalap megszüntette azokat a hitelkonstrukcióit, amelyek igénybevételére a közelmúltban alig került sor.³⁶

A *szükségfinanszírozási mechanizmus* célja, hogy válsághelyzetben a szokottnál sokkal gyorsabban³⁷ nyújtson pénzügyi forrásokat a rászoruló tagországoknak. (IMF, 2009/a) Ezt a mechanizmust akkor lehet alkalmazni, ha egy tagország olyan különleges helyzetbe kerül, amely veszélyezteti pénzügyi stabilitását és gyors válasz szükséges az ország vagy a nemzetközi pénzügyi rendszer fenyegetésének elhárításához. Az ügyvezetés tájékozik a mechanizmus aktivizálásának igényéről, az ügyvezetés tagjai között egy gyorsjelentést közzétesznek; amilyen gyorsan csak meg lehet egyezni az érintett tagország kormányával, az ügyvezetés akár 48–72 órán belül megkezdi a tárgyalást. A szükségfinanszírozási mechanizmus keretében a végleges hiteldöntés rendkívül rövid idő alatt meghozható.

A *szükségfinanszírozási mechanizmus* tette lehetővé, hogy a fent említett 13 tagország a szokottnál³⁸ sokkal gyorsabban juthasson készletléti hitelhez – ehhez járult a lehívás rugalmassá-

ga. *Ez a két elem együttesen a Valutaalap legrégibb és alapvető hitelkeretének gyökeres reformját jelenti.*

Ezek a gyorsan folyósított hitelek minden bizonnyal alapvető jelentőségűek a kedvezményezettek számára – de az érdek kölcsönös: az *IMF a válság egyetlen igazi nyertese*, mert – számára is nyilvánvalóan meglepő módon – *ennek révén visszanyerte korábbi fontosságát a nemzetközi valutáris-pénzügyi rendszerben, a világgazdaságban!* Az USA pénzügyminisztere az IMF pénzügyi alapjainak jelentős emelését és a „globális pénzügyi architektúra átfogó reformját” sürgeti. (Beattie, 2009) A G-20-ak pénzügyminiszterei és központi bankjainak vezetői már megegyeztek az IMF hitelkereteinek 250 milliárd dolláros feltöltéséről. (The Financial Times, 2009/a) A Húszak európai tagjai nem támogatják az amerikai tervet egy „globális ösztönző csomag” összeállításáról, amely az országok GDP-jének 2 százalékával próbálná lendületbe hozni a világgazdaságot, ugyanakkor „Mr. Geithner a Nemzetközi Valutaalap forrásainak drámai kibővítését javasolta. Az európai pénzügyminiszterek, akik a kelet-európai pénzügyi válság fertőző hatásainak félelmében élnek, támogathatják ezt – annak ellenére, hogy evvel csökkenne az IMF-re gyakorolt befolyásuk. (The Financial Times, 2009/b) Számos úton növelhetők az IMF hitelezési forrásai, de a pénzekhez való gyors hozzájutás néhány donorország – elsősorban Kína – nagyobb beleszólását igényli az IMF ügyeibe. Európa súlya csökkenni fog. Ez egyébként is kívánatos lenne és csak kis árat jelent a kontinens számára, hogy elkerülje a keleti határain fenyegető katasztrófát.”

A G-20-ak londoni csúcsertekezletén hozott határozatnak megfelelően (G-20-ak, 2009) a Valutaalap 2009. évi tavaszi értekezletén határozat született arról, hogy a tagországok azonnal 250 milliárd dollárral megemelik (vagyis megduplázzák) az IMF rendes hitelkereteit, az Új Hitelegezmény keretét pedig – különböző

forrásokból – 500 milliárd dollárral bővítik. (IMFC, 2009) A rendes hitelkeretek emelésére kvótaemeléssel kerül sor, az különleges hitelkereteket finanszírozó Új Hitelegyezmény alapjainak feltöltésére pedig egyes tagországok egyedi és önkéntes hozzájárulása révén kerül sor. A két – eddigi – legnagyobb hozzájárulást Japán és az USA folyósította – 100–100 milliárd dollár értékben.

ÖSSZEGZÉS ÉS NYITOTT KÉRDÉSEK

A *Nemzetközi Valutaalap*, amely 2005 októbere óta nem volt képes előre lépni a meghirdetett intézményi, döntéshozatali és hitelezési reformok útján, a 2008 őszi kitört – pontosabban: a 2007-ben kitört és 2008 szeptemberében, a Lehmann Brothers csődjével 2008 szeptemberében – minden korábinál élesebbé vált és *hihetetlen gyorsasággal globálissá vált pénzügyi válságra nagyon gyors és hatékony választ adott*. A korábban hosszú évtizedeken át lassúsággal, merevséggel és a változásra való képtelenséggel – okkal! – vádolt intézmény ebben a válságban minden korábinál nagyobb gyorsaságra, rugalmasságra és hatékonyságra volt képes!

Az IMF bámulatos gyorsasággal adta föl – valószínűleg: tette félre, függesztette föl – korábbi neoliberais ortodoxiáját, s támogatta és ösztönözte a „költségvetési ösztönzés” merőben keynesiánus gyakorlatát. Vezető munkatársainak legutóbbi publikációi (Lipsky, 2009; Blanchard, 2009/b) azt mutatják, hogy az intézményben elfogadottá vált a globális pénzügyi egyensúlytalanságok felszámolásának elkerülhetetlensége is.³⁹

Sajátos ugyanakkor, hogy a World Economic Outlook, amely a világon mindenütt a rövid távú konjunktúraprognózisok egyik alapinformációja, kiindulópontja a 2008. októberi előrejelzést követően alig hat héttel előrejelzéseinek újraértékelésére kényszerült, amit tíz hét múlva tovább korrigált („rontott” minden fő elemét

tekintve), s a 2009. májusi WEO is minden korábinál borúlátóbb (így a január végénél is jóval borúlátóbb) prognózisokat publikált. Így az IMF, miközben a hitelezési tevékenysége feltűnően rugalmassá vált, s számos mély és kritikus (jó részt önkritikus) elemzést is nyilvánosságra hozott, legfontosabb globális elemzésével és előrejelzésével nem tudta megfelelően orientálni a világ-gazdaság szereplőit.

Az IMF jövőjét illetően azonban továbbra is nyitott néhány kulcsfontosságú kérdés.

Némileg meglepő, hogy a Valutaalap a „válsághitelezés” keretében leegyszerűsített és le rövidített hitelbírálat keretében és meglehetősen (és a Valutaalap gyakorlatában felettébb szokatlanul) *enyhe feltételeesség mellett nyújtott készenléti hiteleket*. Nem világos azonban, mennyire jelent mindez tartós változást az IMF hitelfolyósítási filozófiájában és gyakorlatában?

2005 októbere óta nincs érdemi előrelépés az IMF intézményi reformja, a szavazati arányok, a döntéshozatali rendszer és az IMF szervezetének átalakítása terén. A válság csak még nyilvánvalóbbá tette, hogy az IMF nem működhetett hatékonyan a jelenlegi szavazati arányok fenntartása mellett. Miközben a nemzetközi pénzügyi rendszer működőképessége fenntarthatatlan Kína aktív közreműködése nélkül, miközben Kína nyilvánvalóan a Valutaalap forrásai bővítésének egyik fő forrása lehet és kell, hogy legyen, Kína kvótája, így nyilvánvalóan tarthatatlan, hogy – mint korábban már említettük – szavazati aránya a Közgyűlésben és az Igazgatóságban még ma is kisebb, mint a Benelux-államoké! Jól mutatja ezt a G-20-ak szerepének felértékelődése, a G-20-ak 2008. novemberi washingtoni és 2009. áprilisi londoni csúcstalálkozásának meghatározó jelentősége az IMF jövője szempontjából.⁴⁰ A G-20-ak azonban egy informális szervezet, önálló apparátus és titkárság nélkül (a G-20-ak apparátusát éppenséggel az IMF apparátusa helyettesíti!), s könnyen lehet, hogy a G-7/G-8 helyébe lép – szerepének nyilvánvaló globális felértéke-

lődése azonban nem helyettesítheti az IMF hosszabb ideje elengedhetetlen átalakítását, intézményi reformját.

Ugyancsak kérdéses, hogy *sikerül-e, s ha igen, mely tagországok milyen mértékű hozzájárulásával az Új Hitelegyezmény forrásainak 500 milliárd dolláros emelése?* A G-20-ak április 2-i döntésétől július elejéig csak az USA és Japán 100–100 milliárd dolláros hozzájárulása tekinthető biztosnak és Szaúd-Arábia 50 milliárdos hozzájárulása valószínűnek. A fennmaradó 250 milliárd dollár kötvénykibocsátással történő

megvalósítása még sok bizonytalanságot hordoz magában: sem a futamidő, sem a kamatfeltételek – sem pedig a kötvényt jegyzők köre nem biztos. Kína hajlandónak mutatkozott 50 milliárd dollár értékben vásárolni hosszú távú IMF-kötvényt, de Indiának más feltételei is vannak. Ha a 2009. októberi közgyűlésig nem tisztázódnak a kötvénykibocsátás feltételei és nem születnek meg a szükséges kötelezettségvállalások, az a szükséges likviditásbővítés korlátai mellett a szervezet súlyos tekintélyvesztését is jelentené.

JEGYZETEK

¹ Tanulmányomban felhasználtam az MTA Világgazdasági Kutatóintézete A magyar gazdasági-társadalmi kitérési stratégia: a bizonytalan globalizált világban kihívások és az EU integráció által befolyásolt történelmi keresztúton című kutatási programja számára – Nemzetközi gazdasági szervezetek és a világgazdasági válság, 2008–2009 címen – írott kéziratot tanulmányom egy részét.

² Egyes dinamikusan fejlődő feltörekvő gazdaságokban – elsősorban Kínában, Indiában és néhány más délkelet-ázsiai országban 2009 áprilisában (még?) nem beszélhetünk válságról, de még recesszióról sem – csak növekedéslassulásról. A világgazdaság egészében éppen e miatt az országcsoport miatt nem csökken jelentős mértékben az összkibocsátás, noha a fejlett országokban – mind az IMF, mind pedig ez OECD előrejelzései szerint – csökken 2009-ben a GDP. Nyilvánvaló ugyanakkor az is, hogy a fejlett országokbeli visszaesés, a piac szűkülése recessziót fog kiváltani a fejlődő országok többségében is. Arra azonban 2009 tavaszán még látszik lehetőség, hogy néhány nagy belső piaccal rendelkező és dinamikusan fejlődő feltörekvő gazdaság – elsősorban Brazília, India és Kína – elkerülje a válságot.

³ Témánk szempontjából most elhanyagolható a Bretton Woods-i rendszert megalapozó másik történelmi tanulság: az I. világháborút lezáró békék romboló hatásainak elkerülése érdekében, a Bretton Woods-i rendszerből nem zárták ki a háborús veszteseket.

⁴ Ugyanott 2. oldal

⁵ Az anyaggyűjtést az IMF április 25–26-án tartott „Tavaszi Értekezletének” dokumentumaival zártuk le.

⁶ A Valutaalap eljelentéktelenődéséről és a 2005–2006-ban megfogalmazott reformelképzelésekről: Csáki, 2006

⁷ „Reserve-pooling” – az eredeti megfogalmazásban.

⁸ Ezt, természetesen, korábban is sokan így gondolták. A Le Monde 2006 augusztusában terjedelmes összeállítást közölt az IMF perspektíváiról, s abban nem csak Michel Camdessus (aki három cikluson át volt a Valutaalap vezérigazgatója) jelentette ki, hogy „soha nem volt még ekkora egyensúlytalanság a hitelező és az adós nemzetgazdaságok között, az USA eddig soha nem halmozott fel ekkora hiányokat és Kína sem halmozott fel eddig ekkora többleteket. Adjuk mindehhez a geopolitikai válságokat mint az energia-válság és megérthetjük, hogy egy ilyen világban a pénzügyi válság kockázatai nem mondhatók távolinak. Ha megszüntetnék a Valutaalapot, azonnal újra is kellene alakítani. Olyan időben, amikor a hatalmas lehetőségek együtt élnek a nem kevésbé hatalmas kockázatokkal, a világnak szüksége van egy olyan intézményre, amely képes egy asztalhoz ültetni az országokat.” A Valutaalappal szemben kritikus Barry Eichengreen legszívesebben „házassági tanácsadóként” látná az alapot, amely „képes 'józan észre' téríteni az „ördögi párt”, rávenni az USA-t az adóemelésre és Kínát oktatási, közegészségügyi és infrastrukturális kiadásainak növelésére. (...) minderre változatlanul az IMF a legalkalmasabb fórum.” [Faujas, 2006]

⁹ Collins, Charles (2008): The Crisis through the Lens of History. The current financial crisis is ferocious, but history shows the way to avoid another Great Depression.; El-Erian, Mohammed A. (2008):

- A Crisis to Remember. The case for modernizing the multilateral framework.; Ingves, Stephan – Lind, Göran (2008): Stockholm Solutions. A crucial lesson from the Nordic experience is the need for prominent state involvement in crisis resolution.; Kang, Kenneth – Syed, Murtaza (2008): The Road to Recovery. A View from Japan. Strategy for addressing both liquidity and solvency issues is needed. In: Finance & Development, Volume 45, Number 4. December
- ¹⁰ Ugyanott 9. oldal
- ¹¹ „The financial landscape will look dramatically different.”
- ¹² A figyelmet mi sem bizonyítja jobban, mint az a tény, hogy a The Financial Times gazdaságpolitikai publicistáinak doyenje, Samuel Brittan terjedelmes írásban ismerteti a három szerző tanulmányának legfontosabb megállapításait. [Brittan, 2009]
- ¹³ 26–28. oldal. A cikk az IMF Working Papers 08/274 alatt azonos címen megjelent terjedelmes tanulmány legfontosabb megállapításait foglalja össze.
- ¹⁴ Ez a két recesszió, az 1974–1976-os és az 1979–1982-es, mint közismert, a két kőolaj-árrobbanást követően tört ki.
- ¹⁵ Ugyanott 28. oldal
- ¹⁶ A továbbiakban tárgyalandó tanulmányon kívül: Finance & Development (2009): Deep Impact. Four countries confront the harsh and disruptive effect of the global economic downturn. Volume 46, Number 1. March.; Cottarelli, Carlo (2009): Paying the Piper. The role of medium-term fiscal policy in rebounding from the crisis.; Kodres, Laura – Narain, Adyta (2009): What is to be done. The scope of financial regulation needs to be revamped and the provision of liquidity improved. Here's how.; Milesi-Ferretti, Gian Maria (2009): Changing Fortunes. Finance & Development, Volume 46, Number 1. March
- ¹⁷ Ugyanott
- ¹⁸ Az angol „inclusive” kifejezés – itt és most – azt jelenti, hogy új szereplők léptek a világgazdasági erőviszonyokat meghatározó országok csoportjába – nyilván a BRIC-országokról van szó.
- ¹⁹ Azaz: a nem objektíve ismeretlentől való félelem.
- ²⁰ Maga a Bretton Woods-i rendszer nyilvánvalóan egyfajta „kollektív keynesianizmus” kifejezője volt – minden alapelve, mindhárom alapintézményének alapokmányai keynesiánus ihletésű volt – „csak” az általa javasolt mesterséges nemzetközi pénz helyett lett a dollár a Bretton Woods-i pénzügyi rendszer kulcsvalutája...
- ²¹ A World Economic Outlook – elterjedt rövidítéssel: WEO – évente kétszer, az IMF tavaszi összefüggés-jelentésére és az őszi, éves közgyűlésre jelenik meg, s szabadon letölthető az IMF honlapjáról. Jelenleg az 1998-tól napjainkig megjelent számok tölthetők le – lásd: <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=29>. Külön hozzáférhető a WEO adatbázisa is, amely az 1999 áprilisa óta megjelent számok valamennyi táblázatát tartalmazza – lásd: <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28>.
- ²² A WEO 2008. október 1-jei dátummal megjelent száma már szeptember 22-én elérhető volt az IMF internetes oldalán, így alighanem a Lehmann Brothers szeptember 15-i csődjét megelőző időben született, s voltaképpen a 2008. szeptember eleji helyzetet és álláspontot tükrözi.
- ²³ Mint korábban említettük, a visszaeséstől a recesszió-ón át a válság kategóriájáig jutottak el az IMF elemzései.
- ²⁴ A deflációs félelmeket nagyban táplálják a kilencvenes évtized japán recessziójának-stagnálásának a tapasztalatai .
- ²⁵ A Valutaalap sajátos szótárában: „crisis lending”.
- ²⁶ „Emergency Financing Mechanism”. (IMF, 2009)
- ²⁷ „At short notice” az IMF szóhasználatában.
- ²⁸ A felsorolt 8 ország mellett 2008 végén még Salvador, Gabon, Honduras, Irak és a Seychelle-szigetek rendelkezett készletléti hitellel.
- ²⁹ Lásd: IMF, 2009/b.
- ³⁰ Öt további ország összesen 1,36 milliárd dollárnyi készletléti hitel kedvezményezettje volt 2008 végén: ennek alapján jogosan nevezhetjük az IMF 2008 őszi helyzetét „eljelentéktelenedettnek”.
- ³¹ A Valutaalap több mint hat évtizedes történetében páratlanul gyors változtatás-változás alighanem azt tükrözi, hogy a szervezet vezetése 2008 október óta a válságot egy, csak az 1929–33-ashoz hasonlító

ható, rendkívül súlyos globális válságnak minősítette. Míg az IMF intézményi reformja – a kvóták, s így a szavazati jogok, valamint a vezető testületek átalakítása – 2005 óta alig haladt előre, a válság szorításában az IMF képes volt néhány hét alatt átalakítani egész hitelezési rendszerét!

- ³² Ezek a Valutaalap „rendes hitelkereteiből” folyósított készenléti hitelek, kibővített készenléti hitelek és a kibővített hitelkeretből folyósított hitelek. A kedvezményes hitelek (concessional loans) a legszegényebb országoknak különleges feltételekkel, illetve egyszeri okokból – természeti katasztrófa, hirtelen export árbevétel-kiesés stb. –, különlegesen kedvezményes feltételekkel folyósított hitelek.
- ³³ A rugalmas hitelkeretet az IMF a feltételelenség modernizációja egyik elemének tekinti – ami abból a szempontból teljesen indokolt, hogy a hozzájutás mechanizmusa a feltételelenség jelentős egyszerűsítését és rugalmassá tételét tükrözi. A válság-megelőzési cél ugyanakkor jelentős eltérést jelent a készenléti hitel „klasszikus” céljától, a rövid távú folyó fizetésimérleg-hiány kezelésétől.
- ³⁴ Az FCL egy korábbi, rövid távú likviditási hitelkeret (short-term liquidity facility – SLF) helyébe lép, így rugalmasságát elsősorban az SLF-hez szokás viszonyítani.
- ³⁵ Ebből jól látható, hogy a rugalmas hitelkeret nemcsak a feltételelenség, de a szakaszolás tekintetében is egyaránt valóban rugalmas.
- ³⁶ Két hitelkonstrukció megszüntetésére került sor: a kiegészítő tartalékhitelt (supplemental reserve facility) az 1997-es délkelet-ázsiai pénzügyi válság hatására hozták létre, s a kivételes jellegű, hirtelen és nagy piaci bizalomvesztés következtében kialakult folyó fizetési mérleg-hiányok finanszírozására lehetett igénybe venni. Ezt a hitelkonstrukciós a válsághitelezés átfogó reformja tette feleslegessé.
- A kiegyenlítő hitelkeret (compensatory financing facility) az exportbevétel-kiesések és a növekvő gabonaimport-költségek fedezésére nyújtott igen kisösszegű, a kvóták 20 és 10 százalékaig terjedő forrásokat. Az elérhető összegek jelentéktelensége következtében alig volt igény ezekre a hitelkeretekre.
- ³⁷ „At short notice” az IMF szóhasználatában.
- ³⁸ A korábbiakban a készenléti hitel odaítélését legalább hat hónapos tárgyalás, az IMF és a potenciális hitelfelvevő közötti sokszoros iterációk, végül soklépcsős és hosszadalmas döntés-előkészítés előzte meg. A szükségfinanszírozási mechanizmust 1997-ben az ázsiai válság során használták a Fülöp-szigeteknek, Thaiföldnek, Indonéziának és Dél-Koreának, illetve a 2001-ben Törökországnak folyósított készenléti hitelek esetében.
- ³⁹ Az IMF első vezérigazgató-helyettese és vezető közgazdásza ugyanazon a napon fejtette ki, hogy a hosszabb távú kilábalás előfeltétele az, hogy az USA-ban csökkenjen a belső fogyasztás és nőjenek a magán-megtakarítások, s ezzel párhuzamosan Kínában nőjön a belső fogyasztás és csökkenjenek a magánmegtakarítások. Ezt, hogy tarthatatlan az USA folyó fizetési mérlegének folyamatos és egyre növekvő hiánya (s ennek tükröképeként ugyancsak tarthatatlan Kína tartós és egyre növekvő folyó fizetésimérleg-többlete) már sokan és régóta mondják – már csaknem közhelyszerű igazság. Miután azonban 1990 óta kétségekívül az USA volt a világgazdaság lokomotívja, kérdés, hogy egy ilyen globális válságban az USA (import-) keresletének jelentős csökkenése nem akadályozza-e meg a globális kilábalást, fellendülést?
- ⁴⁰ A G-20-ak váratlan felértékelődése, gyökeresen új világgazdasági szerepe és jelentősége külön tanulmányt igényel, részletesebb tárgyalása szétfeszítené ennek az írásnak a kereteit és terjedelmét.

IRODALOM

- BEATTIE, A. (2009/): Geithner looks for a trade-off over IMF, *The Financial Times*, március 13., 4. oldal
- BLANCHARD, O. (2008): Cracks in the System, Repairing the damaged global economy, *Finance & Development*, Volume 45, Number 4.
- BLANCHARD, O. (2009/a): (Nearly) nothing to fear but fear itself, *The Economist*, január 31., 76. oldal
- BLANCHARD, O. (2009/b): What is needed for lasting recovery, *The Financial Times*, június 18.
- BRITTAN, S. (2009): It seems that not all recessions are created equal, *The Financial Times*, március 13., 11. oldal
- CARUANA, J. – NARAIN, A. (2008): Banking on More Capital. The subprime crisis has made Basel II implementation more important – and challenging, *Finance & Development*, Volume 45, Number 3., June
- CLAESSENS, S. – KOSE, M. A. – TERRONES, M. E. (2008): When Crises Collide, *Finance & Development*, Volume 45, number 4.
- CSÁKI GY. (2006): IMF '2006: valódi reformok? *Fejlesztés és Finanszírozás*. 4. szám
- DODD, R. – MILLS, P. (2008): Outbreak: U.S. Subprime Contagion, *Finance & Development*, Volume 45, Number 3., June
- FAUJAS, A. (2006): Le FMI s'adapte á la nouvelle économie mondiale. Une refonte des droits de votes au sein de Fonds Monétaire international est prévu pour l'automne. *Le Monde*, augusztus 8., 9. oldal
- GARTEN, J. (2008): Think globally on financial regulation, *The Financial Times*, április 4., 9. oldal
- GILLES, CHR. – BALLS, A. (2006): Bank of England governor demands overhaul of IMF, *The Financial Times*, február 21., 1. oldal
- KEYNES, J. M. (1933): Mr President: spend, spend, spend, An open letter to President Roosevelt, *The New York Times*, december 31., *Újraközlve: Guardian*, 2008. november 25.
- KODRES, L. (2008): Crisis of Confidence ... and a Lot More, *Finance & Development*, June
- LIPSKY, J. (2009): Moving Beyond the Crisis: Global Outlook and Policy Challenges, Keynote address to Turkish Industrialists' and Businessmen Association (TÜSIAD), Bodrum, June 19, 2009. *Forrás: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2009/061909.htm>*
- PISANI-FERRY, J. – SANTOS, I. (2009): Reshaping the Global Economy, The economic and financial crisis marks the end (for now) of a rapid expansion og globalization, *Finance & Development*, Volume 46. Number 1.
- RACHMAN, G. (2008): And now for a world government, *The Financial Times*, december 9., 11. oldal
- SACASA, N. (2008): Preventing Future Crises. Priorities for regulatory reforms after the meltdown, *Finance & Development*, Volume 45. Number 4., December
- TRUMAN, T. (2009): How the Fund can help save the world economy, *The Financial Times*, március 6., 9. oldal
- WOLF, M. (2008): Global imbalances threaten the survival of liberal trade, *The Financial Times*, december 3., 11. oldal
- The Financial Times (2006): Virtue and necessity, február 21., 12. oldal
- The Financial Times (2009/a): IMF deal set to disguise G20 division, Március 14/15., 2. oldal
- The Financial Times (2009/b): Slow progress, but the right direction, US proposals are ont the right lines, Europe should agree, Március 14/15., 6. oldal
- G-20-AK (2009): Leaders' Statement: The Global Plan for Recovery and Reform, 2 April, 2009 *Forrás: <http://www.g20.org/Documents/final-comminique.pdf>*
- IMF (2008/a): IMF Managing Director, Dominique Strauss-Kahn Calls G-20-AK Action Plan Significant Step toward Stronger International Cooperation, Press release No 08/286. *Forrás: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr08286.htm>*
- IMF (2008/b): Towards a Post-Crisis World Economy. Speech by John Lipsky, Forst Deputy Managing Director, International Monetary Fund at

the Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, November 17, 2008. *Forrás:* <http://www.imf.org/external/np/speeches/2008/111708.htm>

IMF (2008/c): The IMF and Its Future. Dominique Strauss-Kahn, Managing Director of the International Monetary Fund, Speech at the Banco de Espana, Madrid, Spain, December 15, 2008 *Forrás:* <http://www.imf.org/external/np/speeches/2008/121508.htm>

IMF (2009/a): Crisis Landing and the IMF. A Factsheet – February, *Forrás:* <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/crisislend.htm>.

IMF (2009/b): Financial Activities – Update March 12, 2009. 2/a. táblázat, *Forrás:* <http://www.imf.org/external/np/tre/activity/2009/031209.htm>

IMF (2009/c): IMF Implements Major Lending Policy Improvements, *Forrás:* <http://www.imf.org/external/np/pdr/fac/2009/pdf/032409.pdf>

IMF (2009/d): IMF Financial Activities – Update May 21, 2009 *Forrás:* <http://www.imf.org/external/np/tre/activity/2009/052209.htm>

IMFC (2009): Communiqué of the International Monetary and Financial Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund, *Press Release No. 09/139 25 April*

UNCTAD (2008): We will never learn? UNCTAD policy Brief No 5., december

WEO (2008/a): Financial Stress, Downturns, and Recoveries. World Economic Outlook, October 2008, International Monetary Fund, Washington D.C.

WEO (2008/b): Rapidly Prospects Call for New Policy Stimulus, World Economic Outlook UPDATE, An update of the key WEO projections.6 November, International Monetary Fund, Washington D.C.

WEO (2009/a): Global Economic Slump Challenges Policies, World Economic Outlook UPDATE. An update of the key WEO projections. January 28, International Monetary Fund, Washington D.C.

WEO (2009/b): Crisis and Recovery World Economic Outlook, April 2009. International Monetary Fund, Washington D.C.

Braun Gábor – Kovács Zoltán László

A lisszaboni stratégia és az adópolitika kapcsolata a gazdasági válság tükrében

Tíz évvel a kelet-közép-európai tervgazdasági rendszerek összeomlása után az Európai Tanács 2000. márciusi lisszaboni ülésén egy tíz éves gazdasági modernizációs menetrendet tűzött ki. A lisszaboni stratégia elnevezésű ambiciózus koncepció célkitűzése, hogy az Európai Unió „a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává váljon, amely képes a fenntartható gazdasági fejlődésre, több és jobb munkahelyet kínál és nagyobb társadalmi kohéziót valósít meg” (Európai Tanács, 2000). A lisszaboni stratégia az alábbi három pilléren alapul.

① *Gazdasági pillér:* versenyképes, dinamikus tudásalapú gazdaság létrehozását célozza és elsősorban a kutatás-fejlesztésre (K+F) helyezi a hangsúlyt.

② *Társadalmi pillér:* információs társadalom kialakítását tűzi ki célul, amelyet az emberi erőforrásba történő befektetés és a társadalmi kirekesztés megakadályozása jellemez.

③ *Környezeti pillér:* lényege, hogy a gazdasági fejlődésnek fenntarthatónak és a természeti erőforrásokon alapulónak kell lennie.

Ez a stratégia adaptálja és erősíti a korábbi, foglalkoztatásra irányuló luxemburgi, a belső piac működését javító cardiffi és a makroökonomiai dialógust segítő kölni folyamatokat. A lisszaboni stratégia megvalósításához szükséges gazdaságpolitikai területek túl-

nyomó része ugyanakkor a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik. Ezért a lisszaboni program megerősítette a már létező egyeztetési eljárásokat, illetve nyitott koordinációs mechanizmus néven (Open Method of Coordination – OMC) olyan politikai innovációt vezetett be, amely a tagállamok kölcsönös információján és felülvizsgálatán alapul.

Nyitott koordinációs mechanizmus

A lisszaboni stratégia részeként a nyitott koordinációs mechanizmus egy új együttműködési keretet teremtett a tagállamoknak arra, hogy közösségi célok érdekében összehangolják a nemzeti politikáikat. Ezt a kormányközi metódust olyan tagállami hatáskörbe tartozó területeken alkalmazzák, mint a foglalkoztatás-, szociális, oktatási és képzési politika. A módszer elsősorban a Tanács által elfogadott, közösen meghatározott célkitűzéseken, közösen felállított mércéken (statisztika, jelzőszámok, útmutatók), a bizottsági felügyelettel zajló tagállami teljesítmények összehasonlításán és a legjobb gyakorlatok megosztásán alapul.

Az adott területtől függően a nyitott koordinációs mechanizmus olyan „puha szabályokat” is tartalmaz, amelyek különböző mértékben kötelezők a tagállamokra, de nem jelennek meg irányelv, rendelet vagy döntés formájában. Így például a tagállamoknak nemzeti reformterveket kell készíteniük, amelyet megküldenek a Bizottságnak. (SCADPlus)

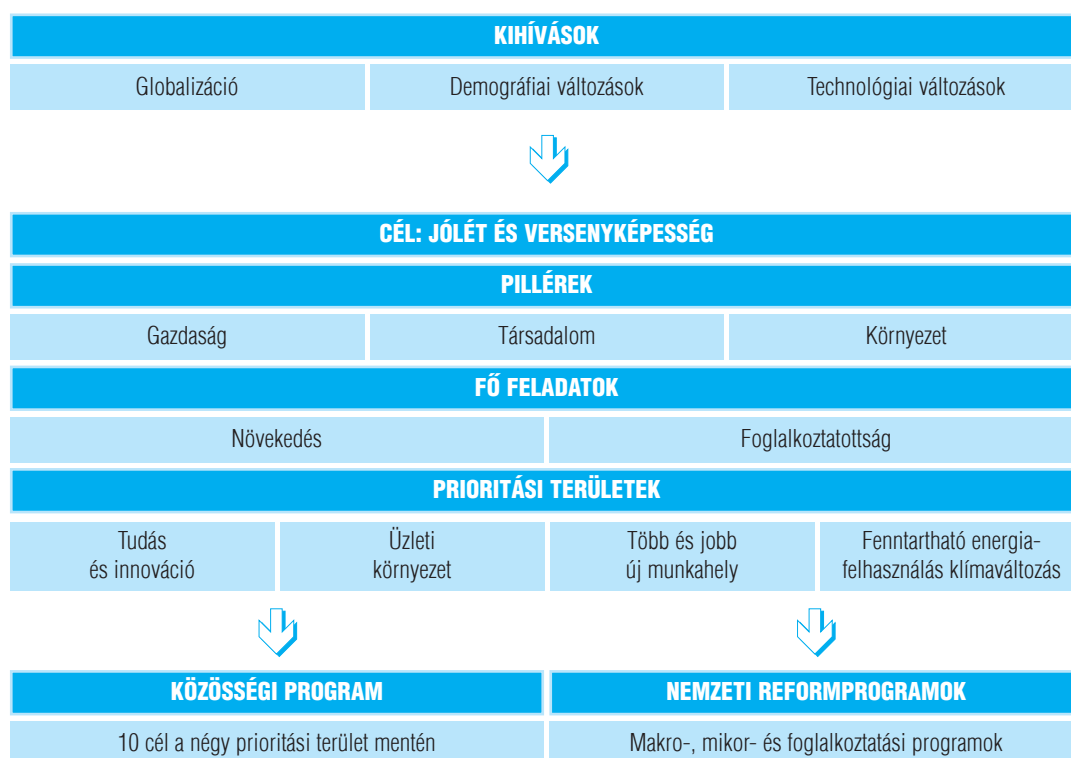
A LISSZABONI STRATÉGIA FEJLŐDÉSE DIÓHÉJBAN

Öt évvel a kezdet után a többszörösen felülvizsgált és kibővített stratégia – félidőben, az időarányos célmegvalósítás vonatkozásban – még csak az első lépéseknél tartott (Sapir és szerzőtársai, 2003; Európai Közösségek, 2004). Emiatt egy szükségszerű egyszerűsítést és megújítást követően 2005-ben újraindították a programot, a fő feladatokat a gazdasági növekedésre, valamint a foglalkoztatásra összpontosítva (Európai Bizottság, 2005a). 2005 tavaszán a program még több mint száz célt és számos részletes iránymutatást tartalmazott, amelyek következtében a nemzeti programok összekeveredtek és a célok megvalósításánál jelentős végrehajtási deficittek keletkeztek, különösen a nemzeti szerkezeti modernizáció tekintetében. Annak érdekében, hogy a stratégiai célok megvalósítása új lendületet kapjon,

racionalizálták a célokat, és célzottabbá tették az uniós fellépést is.

Az újraindított stratégia az európai és a nemzeti partnerségre épül, sikere a tagállamok szerkezeti reformokra irányuló hajlandóságán múlik. A nemzeti reformintézkedéseket immár uniós szinten végrehajtott vagy koordinált cselekvések egészítik ki, amelyek a közösségi lisszaboni programon keresztül biztosítanak elemi fontosságú hozzáadott értéket. A tervezés hároméves ciklusokban zajlik, a Bizottság közösségi lisszaboni programot, a tagállamok nemzeti reformprogramokat és azok előrehaladásáról éves jelentést készítenek. 2006-ban az Európai Tanács négy prioritási területet helyezett a lisszaboni stratégia fókuszába: a tudásba és az innovációba való beruházást, kedvezőbb üzleti környezet kialakítását, több és jobb új munkahely teremtését, a reagálást az energiát és az éghajlatváltozást érintő kihívásokra (lásd 1. ábra).

1. ábra



A korábbi gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai iránymutatásokat integrált iránymutatásokban egyesítették, amelyek összesen 24 köztes célt tartalmaznak a makro-, mikro- és foglalkoztatáspolitikai területén (Európai Bizottság, 2005c; Európai Bizottság, 2007). A tagállamok számára a legnagyobb feladatot a megújított stratégia céljainak elérését szolgáló eszközök nemzeti adottságoknak megfelelő kijelölése jelenti (Kovács, 2007).

A jelenleg második – ezáltal a menetrend szerinti utolsó – hároméves ciklusában tartó program jövőjéről uniós és nemzeti szinten egyaránt számos vita folyt (Cohen-Tanugi, 2008; Osztrák Szövetségi Gazdasági és Munkaügyi Minisztérium, 2008). A kialakult pénzügyi és gazdasági krízis a lisszaboni stratégiával sok esetben ellentmondó intézkedések meghozatalához vezetett és felerősítette a diskurzust.

KONCEPCIONÁLIS ALAPVETÉSEK

A lisszaboni program valójában az Európai Unió szupranacionális gazdaságpolitikai válasza a gyorsuló globalizációra, az emiatt erősödő gazdasági versenyre, valamint az uniós romló demográfiai helyzetére, amely az elöregedésből és a munkaképes népesség csökkenéséből fakad. A szinergiahatásra építve a stratégia lényegében lehetővé kívánja tenni, hogy az EU, mint egész több legyen a részek, azaz a tagállamok összegénél és lépést tudjon tartani az USA és a kelet-ázsiai államok növekedésével, illetve termelékenységével.

A koncepciót az a makrogazdasági felismerés vezérli, hogy a jólét emelkedését a termelékenység és a foglalkoztatás növelésével lehet elérni, amelyhez az út a versenyképesség fokozásán keresztül vezet. A globalizálódó világban a különböző szerkezettel és politikákkal bíró gazdasági rendszerek egymással versenyeznek. A versenyt az egyes térségek, illetve azok döntéshozói többféleképp élik meg, a cselekvési irány

mégis majdnem mindenütt a versenyképesség erősítése felé mutat. Előnyösebb relatív versenypozíciót azonban többféle politikai területen és többféle stratégiával is el lehet érni, amelyek az összes versenyzőre és a versenyre egyaránt gyakorolhatnak káros vagy kedvező hatást (rendszerek versenye).

Az államok nemzeti gazdaságpolitikája például olyan gazdasági tevékenységek állami átvételét is szorgalmazza, amelyek tekintetében a piac kudarcot vall. A piac pótlólagos bevezetése az államok közötti verseny formájában azonban újabb kudarchoz vezethet („szelekciós elv”; Sinn, 2003), amelyet magasabb szinten illetve közösen lehet csak szabályozni. A vállalkozások betelepülését ösztönző egymást alullicitáló adópolitika-, illetve verseny ügynevezett „race to the bottom” jelenséget, a közjóságok alulfinanszírozását és a kevésbé mobilis tényezők, különösképp az élők munkatúladoztatását eredményezheti. Az adóverseny elkerülését szorgalmazó adóharmonizáció ezzel szemben a közjóságok, elsősorban az infrastruktúra túlkínálatához, a szabályozás területén kialakuló versengés pedig – például pénzügyi szabályok relatív lazulása az Egyesült Királyságban vagy Írországban – alulszabályozottsághoz és az üzleti kockázatok társadalmassításához vezethet.

Az Európai Uniónak ugyan nincs egységes szociális modellje, a tagállamokra mégis közösen jellemző a szolidaritás – mint érték –, amelyet a 27 ország rendkívül eltérő adóterhelés mellett, különböző nemzeti adórendszerrel valószínűleg meg. (European Policy Centre, 2004; Sapir, 2006). Az EU tagállamainak szociális modelljeit például *André Sapir* a hatékonyság és a méltányosság alapján négy kategóriába sorolja: kontinentális, mediterrán, angolszász és északi. *A szociális modellek javarészt hatékonyság hiányában fenntarthatatlanná válnak, ami ellehetetlenítheti a lisszaboni folyamatot és rontja az EU versenyképességét.* A meglévő szociális egyenlőtlenségek a tagállamokon belül és azok

között pedig a belső piac hatékony működését akadályozhatják (Sapir, 2005).

Az adópolitika a nemzeti és szupranacionális gazdasági rendszereken belül is egy laterális, keresztmetszeti funkciót tölt be. Gondoljunk csak a három pillérre (gazdasági, társadalmi és környezeti), amelyek mindegyikét érinti az adópolitika, vagy a szociális és gazdasági modellek reformjára. A lisszaboni program nem az adókulcsok harmonizálására, hanem egy megfelelő adó-összehangolásra törekszik, amely hozzájárulhat ahhoz, hogy az adóverseny előnyeinek a piaci résztvevők minél szélesebb köre osztozzon. Az adózásra helyezett hangsúly a lisszaboni koncepció előrehaladásával egyre fokozódik. Ezt a tendenciát a kialakult krízis sem törte meg, csak összetettebbé teszi.

AZ ADÓPOLITIKA HOZZÁJÁRULÁSA A LISSZABONI CÉLKITŰZÉSEKHEZ

A 2005-ben megújított lisszaboni stratégia a gazdasági fejlődés és munkahelyteremtés ösztönzése érdekében Európát vonzó beruházási és munkavállalási célponttá kívánja tenni. Az EU ezért úgy alakítja és koordinálja a különféle politikákat, hogy élénkítse a gazdasági növekedést és megkönnyítse a vállalkozások számára a munkahelyteremtést. (Európai Bizottság, 2005a)

Kézenfekvő, hogy az adópolitika is komoly szerepet játszhat ezen célok elérésében, hiszen érdemben hozzájárulhat a gazdasági hatékonyság és a versenyképesség növeléséhez, valamint a kereskedelem és az innováció ösztönzéséhez. Például az adóalanyok körének szélesítése adókulcs emelése nélkül is hatásos módja a legális foglalkoztatottság és az adóbevételek növelésének. Az adórendszer átstrukturálása (munkára rakódó adók csökkentése, fogyasztás és a környezetszennyezés adóterhének növelése) szintén elősegítheti a foglalkoztatottság növelését. A munkára rakódó relatíve magas adóterh vi-

szont hátráltatja az új munkahelyek létrehozását, főként az alacsony képzettségű munkaerő esetében. Ezeket az összefüggéseket természetesen a tagországok is felismerték, ennek eredménye a tagállamok közötti adóverseny fokozódása és az adóreformok számának növekedése. (Európai Bizottság, 2005b) Az adórendszer költsége egyrészt a helyettesítési hatással összefüggő holtteherveszteség, másrészt az adózók és az adóhatóság adminisztratív terhei és megfelelési költségei. Emiatt nem meglepő, hogy az adóreformok fő elemei az alacsony háttáradókulcsok, az egyösszegű adók, valamint az adóegyszerűsítés.

Magatartási kódex (Code of Conduct)

Az EU és az OECD már a '90-es években szembesült azzal a dilemmával, hogy míg a tisztességes és korlátok között zajló adóverseny kedvező gazdasági hatásokkal járhat, addig a korlátlan és romboló jellegű adóversennyel szemben érdemes fellépni. A gazdasági és pénzügyminiszterek tanácsa (ECOFIN) 1997. december 1-jén elfogadott következtetéseit tartalmazták a vállalati adózással kapcsolatos úgynevezett magatartási kódexet. Ennek a jogi szempontból nem kötelező erejű, de politikai súllyal bíró eszköz elfogadásával a tagállamok vállalták, hogy visszaszorítják az ártalmas adóversenyt előidéző intézkedéseket és a jövőben tartózkodnak ilyen szabályok bevezetésétől (mozdulatlanság). Az ártalmas intézkedések kiszűrése érdekében a kódex különféle kritériumokat állít fel. Tekintettel a fair adóverseny előnyeire, a magatartási kódex kifejezetten azon (törvényi, rendeleti, adminisztratív) adóintézkedések feltárására összpontosít, amelyek csak a nem letelepedett cégekre fókuszálnak és számukra kedvezőbb adóelbánást biztosítanak, mint ami általános az adott tagállamban. Ezek a tagországok ugyanis indokolatlanul befolyásolják az üzleti tevékenység Közösségen belüli helyét.

Az ártalmas intézkedések kritériumai a következők:

- a tényleges adószint lényegesen alacsonyabb, mint az adott tagállam általános adószintje,
- nem letelepedett cégeknek biztosított adókedvezmények,

- a belföldi piactól elszigetelt tevékenységekre biztosított adóöszöntőzök, amelyeknek így nincs hatásuk a nemzeti adóalapra,
- adózási előnyök nyújtása valódi gazdasági tevékenység hiányában is,
- multinacionális vállalatcsoport tagjának nyereségszámítása eltér a nemzetközileg elfogadott szabályoktól, különösen az OECD által jóváhagyottaktól,
- átláthatóság hiánya.

1998. március 9-én az EU-tagállamok pénzügyminiszterei felállították a Magatartási Kódex Csoportot, amely a kódex hatálya alá eső vállalati adókkal kapcsolatos tagállami intézkedéseket vizsgálja. 1999 novemberében a Csoport 66 adóintézkedést talált aggályosnak, így az érintett tagállamok megkezdtek ezek módosítását vagy kiváltását. A 2000 előtti intézkedések kedvezményezettjeinek szerzett jogi záradék alapján legfeljebb 2005. december 31-ig biztosíthatók az adóelőnyök, függetlenül attól, hogy eredetileg fix időre garantálták-e azokat. Ugyanakkor néhány kedvezmény határozott idejű, 2005 utáni meghosszabbításáról is megállapodás született. Ettől kezdve a Csoport rendszeresen beszámol a Tanácsnak a tagállami intézkedésekről.

A Bizottság a magatartási kódex keretében kötelezettséget vállalt arra vonatkozóan is, hogy iránymutatásokat ad a közvetlen vállalati adózáshoz kapcsolódó állami támogatásokról. Ezen túlmenően a Bizottság nagyobb átláthatóságot és információcserét szorgalmaz a vállalati adózás területén, valamint koherens uniós politikát kíván alkalmazni a pénzügyi offshore központokkal szemben.

1998-ban az OECD is létrehozott egy speciális fórumot az ártalmas adózási gyakorlatok megszüntetése érdekében. A fórum az adóparadicsomok és a nem OECD-tagállamok bevonását is célul tűzte ki és kidolgozott egy adózási megállapodási modellt az adózási információ cseréjéről. (DG Taxud honlapja)

Az adórendszer fő célja ugyanakkor, hogy az állami újraelosztáshoz a lehető leghatékonyabb módon teremtsen meg a szükséges pénzügyi forrást (Stiglitz, 2000). Emiatt az adópolitika alapvetően tagállami hatáskörbe tartozik, uniós szinten pedig az adózási kérdésekben a

tagországok egyhangú döntése szükséges. A négy szabadságjogon – az áruk, szolgáltatások, tőke és személyek szabad áramlásán – alapuló közös belső piac és a tagállami adópolitikák azonban szintén hatással vannak egymásra. Ennek következtében *adópolitikai kérdésekben is szükség van uniós szintű koordinációra ahhoz, hogy a tagállami intézkedések egymást erősítő módon szolgálják a lisszaboni stratégia megvalósulását.*

A tagállami adórendszerek különbözősége ugyanis komoly adminisztratív terhet jelent alkalmazkodási költség formájában. A kettős adóztatás, adóalapú költségtervezés és a tagállami adószabályok eltérései akadályozzák a versenyképes belső piac hatékony működését. Az uniós adókorlátok felszámolása akár új piacra lépési, beruházási és innovációs lehetőségeket teremthetne. Ennek eredményeként javulna az EU versenyképessége, amely mind a gazdasági növekedést, mind pedig a munkahelyteremtést támogatná (Európai Bizottság, 2005b).

A globalizáció hatására a határon átnyúló tevékenységek intenzívebbé váltak, jelentőségük lényegesen megnőtt. A belső piaci integráció felgyorsult, szerepe felértékelődött, ugyanakkor az adózási korlátok lebontása sok esetben nem tudott lépést tartani ezzel a folyamattal. Ennek következtében az adózással kapcsolatos akadályok egyre nyilvánvalóbban gátolják a közös piac előnyeinek teljes kiaknázását.

A MEGÚJÍTOTT LISSZABONI STRATÉGIA ADÓPOLITIKAI ESZKÖZEI

A Bizottság 2005. október 25-i tájékoztatójában (Európai Bizottság, 2005b) olyan adóintézkedések bevezetését javasolta, amelyek segítik a megújított lisszaboni stratégia céljainak elérését. A lisszaboni stratégia két fő célja, hogy vonzóbb beruházási és munkavállalási feltételeket teremtsen az unióban, valamint hogy fel-

lendítse a gazdasági növekedést a tudás és az innováció ösztönzésével. Az adóintézkedések túlnyomórészt a társasági és az általános forgalmi adó területét érintik. Míg az áfaszabályozás – lévén az EU költségvetésének egyik fontos bevételi forrása – a 2006/112/EK-irányelv keretében uniós szinten harmonizált, addig a társasági adó esetében ez új közösségi szabályok megalkotását jelentené.

A BERUHÁZÁST ÉS A PIACI INTEGRÁCIÓT TÁMOGATÓ ADÓINTÉZKEDÉSEK célja a belső piac kiterjesztése és elmélyítése, a nyitott és versengő piacok biztosítása EU-n belül és kívül, valamint az európai és a nemzeti jogszabályi környezet fejlesztése.

1 Tekintettel arra, hogy a társasági adó esetén nincs uniós harmonizációs kötelezettség, ezért a tagállamokban a legkülönbözőbb társaságiadó-rendszerek működnek párhuzamosan. A különféle nemzeti adórendszerek egyidejű működése viszont hátráltatja a belső piaci integráció elmélyítését. Ez egyrészt a transznacionális cégek számára megfelelési költséget jelent, másrészt kitűnő alkalmat ad az adóelkerülésre is. A társaságiadó-szabályok a Közösségen belüli, határon átnyúló tevékenységeket a belföldiektől eltérően kezelik, ami arra ösztönözheti a vállalatokat, hogy inkább a hazai piacon tevékenykedjenek és fektessenek be. A Bizottság 2001-ben *közös konszolidált társaságiadó-alap* bevezetését javasolta a belső piaci integráció elmélyítése érdekében. Ez azt jelenti, hogy az uniós belső piacon tevékenykedő társaságok a különböző tagállamokban is ugyanazon szabályok szerint számítanák az adóalapjukat. Az átláthatóság növekedése mellett a közös konszolidált társaságiadó-alap révén megoldódna a veszteségek határon átnyúló elszámolása és számos határon átnyúló ügyletekhez kapcsolódó adózási probléma. Ugyanakkor a Bizottság mindig hangsúlyozza, hogy nem kíván a társasági adó kulcsára hasonló javaslatot tenni, azaz min-

den tagállam továbbra is a saját adókulcsát alkalmazhatná a közös konszolidált társaságiadó-alapra.

2 A Bizottság – a közös konszolidált társaságiadó-alap megvalósításának függvényében – további célzott intézkedéseket is javasolt a társasági adózás területén *a határokon átnyúló adózási akadályok megszüntetése érdekében*.

▶ A legtöbb tagállam a *határon átnyúló veszteség levonását* csak egy vállalkozáson belül teszi lehetővé, viszont kevés tagországban van mód az ilyen veszteségek vállalatcsoporton belüli beszámítására. Ez a gyakorlat torzítja a belső piaci versenyt, hiszen a vállalkozásokat adóoldaltól inkább hazai beruházásra ösztönzi.

▶ A vállalkozások egyik eszköze a társasági adó optimalizálására a *belső elszámolóárak* (úgynevezett transzferárak) alkalmazása. Emiatt a transzferárak kezelése az eltérő tagállami társaságiadó-rendszerekből adódó alkalmazkodási költség része. 2002-ben a Bizottság felállította az EU Közös Belső Elszámolóár Fórumát és javaslatot tett egy magatartási kódex kidolgozására a transzferárak bizonylatolása kapcsán.

▶ Néhány tagország a 66/335/EGK-irányelv keretében úgynevezett *tőkeilletéket* alkalmaz, amely kedvezőtlenül érinti az induló, szerkezetátalakító vagy tőkét emelő uniós vállalkozásokat. A befektetések ösztönzése és az uniós vállalkozások fejlődésének elősegítése érdekében a Bizottság a tőkeilleték leépítését szorgalmazza.

3 A belső piacon elsősorban transznacionális vállalkozások vannak jelen és a közös konszolidált társaságiadó-alap is elsősorban számukra jelenthet könnyebbséget. Ugyanakkor az *adózási környezet egyszerűsítése és az azonos játéktér* megteremtése is a Bizottság célja, ezért olyan intézkedéscsomagot is beterjesztett, amely főként a kis- és közepes vállalkozások (kkv-k) belső piaci kereskedelmét könnyíti meg. A kkv-k ugyanis – főként az általános forgalmi adó terén – relatíve magasabb megfelelési

költséggel szembesülnek, mint a nagyvállalatok. A Bizottság a kkv-k belső piacra lépésének megkönnyítése érdekében az alábbi öt javaslatot állt elő:

▶ Társasági adóval kapcsolatban a Bizottság szorgalmazza a *székhely szerinti adózás öt éves kísérleti bevezetését a kkv-k-ra*. A koncepció lényege, hogy az arra alkalmas vállalkozások a székhelyük szerinti tagállam társaságiadó-szabályait alkalmazhassák a más tagországokban lévő leányvállalataikra és képviselőikre is. Ez a kkv-k társasági-adó-szabályainak kölcsönös elismerését feltételezné, ugyanakkor az adókulcsokat továbbra is minden tagállam maga állapítaná meg.

▶ A Bizottság egyszerűsítene a határon átnyúló áfamegfelelési követelményeket. A javaslat egyik fő eleme az *egyablakos rendszer* bevezetése, amelynek segítségével a vállalkozások egyetlen közösségi adószámot használhatnak minden közösségen belüli ügylethez és egységes adóbevallást készítenének, amelyet egy elektronikus portálon keresztül nyújtanának be. Az egyablakos rendszer ezután automatikusan továbbítaná a bevallást azon tagállamokba, ahol a vállalkozás adóköteles tevékenységet végzett.

▶ A határon átnyúló *nemzetközi szolgáltatások* (például műsorszórás, távközlés, e-kereskedelem) terjedése komoly kihívást jelent az EU számára. Az áfaszabályokat a szolgáltatás helyének vonatkozásában össze kell hangolni annak érdekében, hogy a távolsági szolgáltatások esetében is biztosítható legyen az azonos elbánnás az uniós és külső szolgáltatók részére. Ezen túlmenően a szolgáltatás igénybe vevője szerinti tagállam számára biztosítani kell az áfabevételt. A Bizottság mind az adóalanyok közötti (B2B), mind pedig a végső fogyasztó számára nyújtott szolgáltatások (B2C) teljesítési helyére vonatkozó szabályozást módosítaná annak érdekében, hogy megszűnjön a szolgáltatók számára a pótlólagos áfaregisztrációs és a költséges áfa-visszatérítési eljárás.

▶ A *pénzügyi szolgáltatások* tárgyi adó mentessége egy több mint 30 éves áfaszabályozáson alapul. Ennek nyomán a pénzügyi szolgáltatók nem vonhatják le a beszerzéseikre eső áfát, amely ezáltal költségtényezővé válik számukra. Ezt a költséget a szolgáltatás árában továbbháríthatják az üzleti ügyfelek részére, amelyek szintén nem élhetnek a levonási joggal, hiszen a szolgáltatás tárgyi adómentes. Ez a költségtényező rontja a pénzügyi piac hatékonyságát, ezért a Bizottság az érdekelt felek bevonásával felülvizsgálja a pénzügyi szolgáltatások áfaszabályait.

▶ A pénzügyi szolgáltatásokhoz hasonlóan a *közérdekű szolgáltatások* áfaszabályozása is felülvizsgálatra szorul, ugyanis a közigazgatási szervek jelenleg áfakörön kívül esnek. Tekintettel arra, hogy bizonyos területeken a közigazgatási intézmények mellett már magánszervezetek is részt vesznek közérdekű szolgáltatások nyújtásában, ezért az azonos feltételek megteremtése érdekében a Bizottság módosítani kívánja a jelenlegi szabályozást.

④ Az *egyértelműbb, átláthatóbb jogszabályi háttér* szintén elősegíti a belső piaci anomáliák megszüntetését és a verseny fokozását. Tekintettel arra, hogy a közvetett adók esetében van lényegi uniós szabályozás, ezért a Bizottság elsősorban az *áfarendszer egységesebb alkalmazására* koncentrál. 2007-től a 6. áfadirektívát felváltotta a 2006/112/EK-irányelv, amely áttekinthetőbbé tette az áfa közösségi keretszabályozását. Ezen túlmenően szükség van az áfaszabályok egységesebb alkalmazására, végrehajtására is, ugyanis az EU áfaszabályozását sokszor eltérően értelmezik az adóalanyok vagy az adóhatóságok. Az eltérő jogszabály-értelmezések tipikus következménye a kettős adóztatás vagy éppen az adóztatás hiánya. Ezt kötelező érvényű másodlagos jogszabályok (rendelet) révén lehetne hatékonyan orvosolni, ugyanis a számos európai bírósági ítélet között is egyre nehezebb eligazodni.

5 Az adócsalás visszaszorítása az EU, a tagországok és a tisztességes vállalkozások közös érdeke. Egyrészt a csalás révén az unió költségvetése és a tagállam is bevételtől esik el, így az utóbbi akár adóemelésre is kényszerülhet. Másrészt az adócsaló tisztességtelen versenylőnyre tesz szert a jogszerűen működő vállalkozással szemben, hiszen alacsonyabb „adóköltések” mellett nagyobb profitot realizál, és őt nem érinti az adóemelés sem. Bár az adórendszer működtetése tagállami hatáskör, egy koordinált közösségi megközelítés javíthatja a csalás elleni fellépés hatékonyságát. Ennek megfelelően a Bizottság 2006. évi tájékoztatójában felvázolta az uniós szintű adócsalás elleni stratégia főbb elemeit, amelyek elsősorban az áfa, illetve a tagállamok közötti együttműködés és információcsere területét érinti.

6 Az európai autópiacon széttagoltságának és a korlátozott mértékű határon átnyúló személygépkocsi-kereskedelem egyik oka, hogy a tagállamok között jelentős különbségek vannak a regisztrációs adók terén. A belső piac előnyeinek (verseny, méretgazdaságosság) hatékonyabb kihasználása érdekében a Bizottság felkéri a tagállamokat arra, hogy *fokozatosan töröljék el a regisztrációs adót* vagy váltsák ki azt éves gépjárműadóval, illetve egyéb innovatív adókkal. A regisztrációs adó eltörlésével ugyanis átláthatóbbá válna az autópiacon, csökkenne a bürokrácia és a tagországok autópáráiban jelenleg meglévő nagy különbségek.

AZ INNOVÁCIÓT ÉS TUDÁST TÁMOGATÓ ADÓ-INTÉZKEDÉSEK célja, hogy a gazdasági növekedés élénkítése érdekében ösztönözze a kutatás-fejlesztési (K+F-) tevékenységbe történő befektetéseket, valamint támogassa a fenntartható módon történő erőforrás-felhasználást. A vállalati K+F-tevékenység ösztönzését az indokolja, hogy tovaryűrűző pozitív extern hatásai vannak, ugyanakkor a jelentős beruházási igény és a hosszú megtérülés miatt állami beavatkozás híján a vállalkozások önmaguktól ál-

talában a társadalmi optimumnál alacsonyabb szintű K+F-ráfordítást eszközölnek. Az erőforrások fenntartható felhasználását a közvetett adók (például jövedéki, energia- és gépjárműadó) révén viszonylag könnyen lehet befolyásolni. Az adókon keresztül ugyanis internalizálni lehet a negatív externáliákat (úgynevezett Pigou-adó), az árak növekedése pedig innovációra és a fogyasztási magatartás megváltoztatására ösztönözhet. A belső piaci torzulások érdekében mindkét eszköztípus esetén kívánatos az uniós szintű koordináció.

1 A *kutatás-fejlesztéssel kapcsolatos adóösztönzők* célja, hogy növeljék a K+F-re fordított beruházásokat azáltal, hogy csökkentik annak költségeit. Uniós szinten ez elsősorban a jogbiztonság növelése, a koordinált megközelítés alkalmazása (például legjobb gyakorlatok terjesztése), illetve a magán- és állami források összekapcsolása révén valósulhat meg. A Bizottság a koordináción túlmenően nem szándékozik kötelező jellegű szabályozást bevezetni. Ugyanakkor a tagországoknak szem előtt kell tartaniuk, hogy a versenytorzítás elkerülése érdekében az EU szigorúan szabályozza az állami támogatások kereteit.

2 Az *erőforrások fenntartható felhasználásának ösztönzése* érdekében a Bizottság felülvizsgálja az energiaadó-irányelvet és ambiciózusabb környezetvédelmi célkitűzéseket fogalmaz meg. Ezen túlmenően a személygépkocsik adóztatásában megjelenítene egy környezetvédelmi (CO₂ kibocsátáshoz kapcsolódó) elemet. A jövedéki adók esetében a Bizottság a minimumadószintek emelését és a szállítmányozási piac torzulásainak kiküszöbölése érdekében a gázolaj jövedéki adószintjeinek közelítését tűzte ki célul.

Áttekintve a fenti intézkedéseket könnyen megállapítható, hogy a közös konszolidált társaságiadó-alap kivételével ezek az uniós szintű adópolitikai eszközök a jelenlegi rendszer hatékonyságának javítását szolgálják. Az is nyilvánvaló azonban, hogy az adózási kérdésekben a

tagállami kompetencia és a Tanácsban érvényes egyhangú döntéshozatal miatt a Bizottság nem terjesztett be annyira ambiciózus adópolitikai javaslatokat, mint ami a lisszaboni stratégiából következne. A következőkben Magyarország példáján röviden érzékeltetjük a lisszaboni program kapcsán ezidáig megvalósult adóintézkedések visszafogott voltát.

A megújított lisszaboni stratégia nyomán Magyarország az adópolitika négy különböző területén tett lépéseket (Magyar Köztársaság, 2008). A jogszabályok egységes értelmezését hivatott segíteni például az újrakodifikált 2007. évi CXXLVII. általános forgalmi adóról szóló törvény, amely szerkezetében és logikájában a 2006/112/EK-áfairányelvet követi le.

A 2006 végén indított Üzletre hangolva címet viselő program fő feladata az adminisztrációs terhek csökkentése volt. A program célja a cég- és adóadminisztráció egyszerűsítése, a vállalkozások jogbiztonságának erősítése, a pénzügyi működési feltételek javítása, valamint a verseny tisztaságának és átláthatóságának erősítése. A program eredményeként 2007-ben egyszerűbb és gyorsabb lett a cégalapítás Magyarországon, a különféle adóbevallások száma mintegy felére csökkent és azonos nyomtatványokat lehet használni a bevallásokhoz és önelőrzéshez. Emellett egyre elterjedtebb a bevalláskitöltő és -ellenőrző programok használata is. Az elektronikus ügyintézés kiszélesítése érdekében 2008-ban az elektronikusan bevalló adóalanyok már elektronikusan szerezhetik be nullás adóigazolásukat, lekérdezhetik adófolyószámláikat is. Ezen túlmenően kötelezővé vált az elektronikus cégeljárás, az APEH kirendeltségein pedig lehetővé vált a bankkártyával történő fizetés.

Az adócsalás visszaszorítása érdekében szigorodtak a számlázási és az adószám felfüggesztésére vonatkozó szabályok. Az adó- és járulékalapok szélesítésének (2006-tól a minimálbér kétszerese után kell járulékot fizetni) és az adóelkerülés lehetőségeinek szűkítésének

célja a feketegazdaság visszaszorítása volt. Szintén a csalás elleni küzdelmet szolgálta a színlelt foglalkoztatási szerződések felülvizsgálata, a szigorúbb munkaügyi ellenőrzések, a VPOP, az APEH és a fogyasztóvédelem szervezetének megerősítése, hatáskörének kibővítése, akcióinak összehangolása. Az egészségbiztosítási járulékfizetés társadalombiztosítási jellegének erősítése a biztosítás és az igénybevitel közötti viszony erősítésével hozzájárult az ellátórendszer hatékonyságának növekedéséhez (Magyar Köztársaság, 2007).

A jövedékiadó-mértékek 2007–2008. között bioüzemanyag-tartalom szerint kerültek differenciálásra. Az alacsonyabb adóterheléssel a bioüzemanyagok előállítását és az erőforrások fenntartható felhasználását is ösztönzik. Ezen túlmenően 2009-től az energiaadóról szóló 2003. évi LXXXVIII. törvény hatálya a szénre is kiterjed. A regisztrációs adó esetében az adó mértéke egyaránt függ a motor környezetvédelmi besorolásától és a hengerűrtartalmától, de a Szlovákiával való adóverseny, illetve a gépjárműipart fokozottan sújtó válság nyomán az ebből származó adóbevitel egyre csökken.

KITEKINTÉS A KRÍZIS HÁTTERÉBEN

A jelenlegi pénzügyi és gazdasági krízis haladéktalan állami beavatkozásra késztet, ebben a kérdésben világszerte konszenzus alakult ki. A cselekvés sok esetben a hagyományos konjunkturális folyamatpolitika eszközeit szorgalmazza, mint például a kereslet növelését vagy a pénzügyi kockázatok állami átvállalását. A keresleti gazdaságpolitika más filozófiát követ, mint a strukturális reformokra építő lisszaboni stratégia, amelyet sok esetben leegyszerűsítve kínálati oldali gazdaságpolitikaként sorolnak be. A stratégiát ebből a szemléleti különbségből kifolyóan több támadás is érte, a krízis következtében idejétmúltnak, illetve érvényét veszítettnek nevezték.

A lisszaboni stratégia egy átfogó dinamikus tanulási folyamat, egyszerre ad választ az Európai Unió sokszínűségére és a változásokra. Eddigi alakulását is ebben az összefüggésben célszerű értelmezni, nem csupán terv-tény összehasonlításban. A nyitott koordináció a stratégia integrációs és változásmenedzselési eszköze. A korábban kizárólag nemzeti gazdaságpolitikát szupranacionális fórumok és résztvevők egészítik ki. A tapasztalatcsere és tanulás rövid, közép- és hosszú távú európai iránymutatások, valamint megvalósítási határidők megfogalmazásával, kvantitatív és kvalitatív teljesítménymutatók, valamint a legjobb gyakorlatot szemléltető benchmarkok meghatározásával, az iránymutatások nemzeti politikákká alakításával és rendszeres értékeléssel, illetve kölcsönös felülvizsgálattal zajlik (lásd 2. ábra).

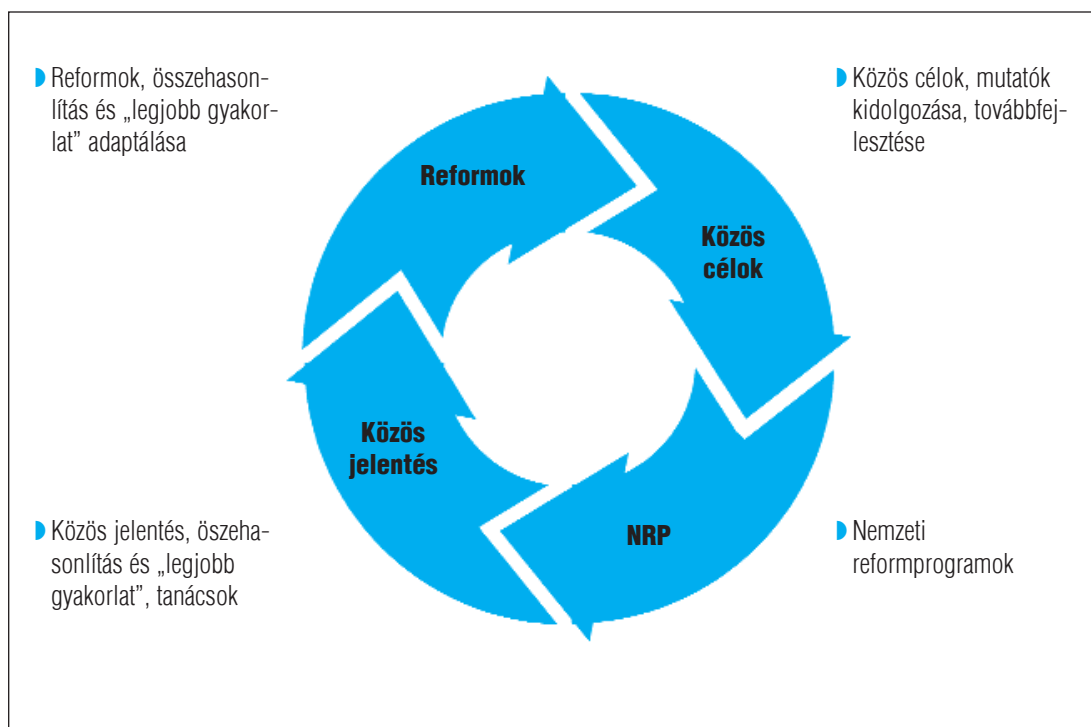
A többszintű és multilaterális változásmenedzselés olyan új gazdasági szerkezetet kíván létrehozni, amely egyszerre ösztönöz, stabilizál

és rugalmas is, ezért a lisszaboni program egy jövőképből építkezik, de visszatekintő, igazodik a környezethez, az erőforrásokhoz és a célokhoz, összeköti a versenyelőnyöket a lehetőségekkel. Az unió ebben a dinamikus, rendszeres visszacsatolásra építő folyamatban a vezetés, illetve a koordináció szerepét vállalja fel, a végrehajtás és így a kedvező gazdasági környezet kialakítása elsősorban a tagállamok feladata, akik a párhuzamos politikai innovációs kísérleteikből egymástól is tanulhatnak. Az EU sokszínűsége és a párhuzamosság ebben a koncepcióban előnyt jelent, a folyamat ilyen módon gyorsabb, hatékonyabb és jobb minőségű eredményekhez vezethet, mint egy kizárólag hierarchikus rendszerben.

Egy kizárólag ciklikus konjunkturális hatásokat korrigálni szándékozó állami beavatkozás nem felel meg a globális strukturális kihívásoknak. Az intézkedések egyedisége és átmenetisége a bizalom, a kiszámíthatóság és a tervezhe-

2. ábra

TANULÁSI CIKLUS A NYITOTT KOORDINÁCIÓBAN



tőség rovására mehet. Különösen érvényes ez az adópolitikára, mivel az Európai Unióban az adórendszerek szerkezetileg is modernizációra szorulnak.

Trendek

- ▶ A lisszaboni folyamatot és a gazdaságpolitikát a jövőben is befolyásolja a konjunktúra, a krízisek és kedvező hatások:
 - A stratégia korábbi és a most esedékes felülvizsgálataánál egyaránt gazdasági válság volt, a köztes jó eredményekben a konjunktúra is közrejátszott.
- ▶ A lisszaboni stratégia folytatódik, továbbfejlődik és támogatja a válságkezelést:
 - A strukturális reformokat a konjunktúrapolitika nem helyettesítheti,
 - A három nagy kihívás (globalizáció, demográfia, technológia) szerkezeti változtatásokat igényel,
 - Belső és külső dimenziók egyaránt lesznek.
- ▶ A nyitott koordináció, mint rekurzív irányítási eszköz az újabb iterációkkal
 - hatékonyabbá,
 - áttekinthetőbbé, egyszerűbbé, demokratikusabbá és
 - hatásosabbá válik.
- ▶ Az adópolitika szerepe a stratégián belül felértékelődik, megerősödik és gyorsul:
 - Hatékonyságjavító politikák,
 - Egyéb adószervezeti változtatások, mint például az élők munkát terhelő adók csökkentését, externáliák internalizálását és a fenntartható erőforrás-felhasználást segítő adópolitikák elterjedése,
 - Növekedésösztönző adópolitikák, mint például K+F élénkítése.

A lisszaboni stratégia keretében javasolt közösségi szintű adóintézkedések – a közös konszolidált társaságiadó-alap kivételével – az adórendszer hatékonyságának javítását szolgálják, hiszen ez elősegíti a belső piaci integráció elmélyülését. Az eddigi tapasztalatok ugyanakkor azt is mutatják, hogy az adózás területén a ta-

nácsi döntések megszületése egy meglehetősen hosszadalmas alkufolyamat eredménye. Az adózási kérdések ugyanis elsősorban nemzeti hatáskörbe tartoznak, és az egyhangú döntéshozatal miatt az uniós szinten elfogadott intézkedések nem olyan látványosak. Mindazonáltal a tagállamoknak szükségszerűen alkalmazkodniuk kell a változó gazdasági környezethez és meg kell felelniük a globális kihívásoknak, ami kikényszeríti az adóstruktúra megváltozását is. Ma már általános tendencia a munka és jövedelem adóterhének csökkentése, amellyel párhuzamosan emelkedik a fogyasztás és az energia adóterhelése. Ez utóbbiak az árhatás révén befolyásolják a fogyasztói magatartást, internalizálják az externáliákat, illetve másodlagos hatásként innovációra is ösztönözhetnek. Ezen túlmenően a tagországok a növekedés- (beruházás-, K+F-) ösztönzés érdekében is alkalmaznak különféle adópolitikai eszközöket. Összességében elmondható, hogy az adópolitika várhatóan egyre nagyobb szerepet fog játszani a lisszaboni stratégia megvalósításában.

Az unióban fennálló adóverseny a társaságiadó-kulcsok tendenciális csökkenéséhez vezetett, miközben az állami bevételek egészében véve ennek ellenére növekedtek. Ebben a környezetben a jólét növelése, illetve a reálkonvergencia, a szociális rendszerek fenntarthatóságának, valamint az infrastrukturális ellátottság biztosítása az új tagállamok számára különösen nehéz feladat, csekély mozgástérrel. A változási kényszer alatt ugyanakkor a régi tagállamok is egyre inkább transzformációs gazdaságokká válnak.

Az adópolitika jelentős szerepet játszik a lisszaboni stratégia megvalósításában, úgy a szociális modellek és egyéb szükséges szerkezeti reformok, mint a belső piac működésének javítása, illetve a gazdasági modellek modernizációja terén (Vágvölgyi, 2009). Az első terület modernizációját a Bizottság már a kezdetekben a gazdasági dinamika lehetséges alapjaként említette (Európai Bizottság, 2000). A hatékony

belső piac méreténél fogva és a létrejövő versenyen keresztül egyedülállóan differenciált munkamegosztást, innovációt és termelékenységet hívhat elő. Minél kevésbé torzítja, illetve fékezi az adópolitika ezen területek fejlődését és minél inkább képes a lisszaboni stratégiában megnevezett célok elérésének ösztönzésére, annál esélyesebbé válik az Európai Unió versenyképességének javítására.

A gazdasági ciklusok a kezdetek óta befolyásolták a lisszaboni stratégia eredményeit. A Bizottság a stratégiát és a szerkezeti reformokat a mostani válságban az eddigénél még fontosabbnak tartja, a konjunkturális intézkedések összhangban vannak, illetve összehangolhatók av-

val. A 2008-ban elfogadott iránymutatások pedig eszközül szolgálhatnak a krízis kihívásaival való azonnali szembenézéshez, mint a növekvő munkanélküliség vagy a társadalmi kirekesztettség. A 2009 márciusában az Európai Tanács a lisszaboni stratégia a jelenlegi gazdasági körülmények közötti folytatása és a strukturális reformok felgyorsítása mellett foglalt állást (Európai Tanács, 2009). A program jövőjéről szóló vitát az év végére halasztották. Az utolsó tervezési ciklus 2010-es befejezése utáni időszakra új programot kell készíteni, illetve az eddigi célokat és eredményeket felül kell vizsgálni, ami 2011 első felében soron lévő magyar elnökséget is foglalkoztatja majd.

IRODALOM

COHEN-TANUGI, L. (2008): Beyond Lisbon: A European Strategy for Globalisation, *Peter Lang AG, Switzerland*

KOVÁCS Z. L. (2007): A magyar foglalkoztatáspolitikai kihívásai és a lisszaboni stratégia, 115–118 oldal, „A Szociális Piacgazdaság Lexikonja”. *Kiadók: Hasse/Schneider/Weigelt, Magyar Almanach Kiadó, Budapest*

SAPIR és szerzőtársai (2003): An Agenda for a Growing Europe – Making the European System Deliver, *Report for an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission*

SAPIR, A. (2005): Rugalmasabbá kell tenniük munkaerőpiacukat, *HVG, 43 szám, 50–51 oldal*

SAPIR, A. (2006): Globalization and the Reform of European Social Models, *Journal of Common Market Studies, Volume 44, No. 2, 369–390 oldal, 2006. június, Letölthető: <http://ssrn.com/abstract=902989> or DOI: 10.1111/j.1468-5965.2006.00627.x*

SINN, H-W. (2003): The New Systems Competition, *Basil Blackwell, Oxford*

STIGLITZ, J. E. (2000): A kormányzati szektor gazdaságtana, *KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft, Budapest*

VÁGVÖLGYI H. (2009): Az Európai Unió adópolitikai stratégiája, *Adóvilág, XIII. évfolyam, 06. szám, 39–41 oldal*

Európai Bizottság (2005a): Növekedés és munkalehetőség – A lisszaboni stratégia új kezdete, *Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, Luxembourg*

Európai Bizottság (2005b): Implementation of the Community Lisbon Programme. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – The Contribution of Taxation and Customs Policies to the Lisbon Strategy, *COM (2005) 532 final, Brussels*

Európai Bizottság (2005c): Integrated guidelines for growth and jobs (2005–2008), *COM (2005) 141 final, Brussels*

Európai Bizottság (2005d): Közös cselekvések a növekedésért és a foglalkoztatásért: A Közösség lisszaboni programja, *COM (2005) 330 végleges, Brüsszel*

Európai Bizottság (2007): Integrated guidelines for growth and jobs (2008–2010), *COM (2007) 803 final, Brussels*

Európai Bizottság Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóságának (DG Taxud) honlapja http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation, Letöltve: 2009. május 20.

Európai Közösségek (2004): Szembenézni a kihívással. A lisszaboni növekedési és foglalkoztatási stratégia, *Wim Kok vezetése alatt álló magas szintű munkabizottság jelentése, Brüsszel*

Európai Tanács (2000): Presidency Conclusions, *Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000*

Európai Tanács (2009): Presidency Conclusions, *Brussels European Council, 19 and 20 March 2009*

European Policy Centre (2004): Lisbon Revisited – Finding a new path to European growth, Working Paper, No. 8. http://www.epc.eu/TEWN/pdf/274652552_EPC%20Working%20Paper%208%20Lisbon%20Revisited%20-%20Finding%20a%20new%20path%20to%20European%20growth.pdf, Letöltve: 2009. május 20.

Magyar Köztársaság (2007): Jelentés Magyarország Felülvizsgált Nemzeti Lisszaboni Akcióprogramjának végrehajtásáról (október), *Budapest*

Magyar Köztársaság (2008): Magyarország Nemzeti Akcióprogramja a növekedésért és foglalkoztatásért (2008–2010), *Budapest*

Osztrák Szövetségi Gazdasági és Munkügyi Minisztérium (2008): Die Zukunft der Wirtschaftspolitik der EU, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), Wien. <http://www.lissabon-strategie.at/NR/rdonlyres/17D79523-0311-4DE4-B476-BF6A8505800B/33914/LissabonPost2010.pdf>, Letöltve: 2009. május 20.

SCADPlus: Summaries of legislation, http://europa.eu/scadplus/scad_en.htm, Letöltve: 2009. május 20.

Alessandro Goglio*

A szubnacionális kormányzati szint hatékonyságának előmozdítása Magyarországon

A szubnacionális kormányzatok, a helyi és a megyei önkormányzatok komoly kihívásokkal szembesülnek Magyarországon. A központi kormányzat által kezdeményezett – a közszolgáltatások költségsökkentését célzó – strukturális reformok zöme a települési és megyei önkormányzatokat szolgáltatásnyújtási kötelezettségeik révén érinti. Ráadásul e kormányzatoknak a szociális és gazdasági feladataik ellátása, a helyi infrastruktúra javítása érdekében folyamatos beruházási feladatokot kell ellátniuk. Az egy főre jutó GDP tekintetében Magyarországon belül jelentős regionális eltérések mutatkoznak, amelyek a gazdasági fejlettség területi egyenlőtlenségeit jelzik. A hátrányos helyzetű régiókban működő települési önkormányzatoknak különösen nagy szüksége van

az uniós források megszerzésére, hiszen e források az infrastrukturális beruházásokon keresztül a fejlettségbeli különbségek mérséklését segítik.

A tanulmányban azt vizsgáljuk, hogy a helyi és a megyei önkormányzatok költségvetési rendszereinek, finanszírozási megállapodásainak és kiadási felelősségeinek javítása miként járulhat hozzá ahhoz, hogy az imént említett kihívásoknak megfelelhessenek.

A SZUBNACIONÁLIS KORMÁNYZATI RENDSZER

Magyarország egységes, központosított állam, amely háromszintű választott kormányzattal rendelkezik – ezek: a központi kormányzat, a megyei, illetve a helyi önkormányzatok. A települési önkormányzatok száma 3167, a megyei önkormányzatoké 19. Ezek mellett ki kell emelni a 20 megyeszékhelyvárost is (köztük Budapestet), amelyek sajátos kettős, települési és megyei státussal rendelkeznek (lásd 1. táblázat, bal oszlop). Az egyes testületek összetétele a négyévenként tartott választásokon dől el, amelyeket (legalábbis eddig) az általános parlamenti választások évében tartanak. Az 1990 óta fennálló rendszer egy központilag ellenőrzött és irányított, ugyancsak háromszintű struktúra helyébe lépett (települések, járások és megyék).¹

* Jelen írás eredetileg az OECD Magyarországról készített 2007-es felmérése számára készült (Economic Survey of Hungary 2007). Az itt olvasható tanulmány megírása idején Alessandro Goglio az OECD közgazdasági osztályának munkatársa volt. A szerző köszönettel tartozik a magyarországi kormányzat, illetve egyes, nem kormányzati szervezetek szakértőinek az általuk nyújtott számtalan információért és észrevételeikért; valamint az OECD néhány munkatársának – Val Koromzay, Andrew Dean, Andreas Wörgötter, Philip Hemmings, továbbá Roland Natran (azóta: Pénzügyminisztérium) – hasznos javaslataiért. Köszönet illeti továbbá Margaret Morgant, a technikai segítségnyújtásért, illetve Sylvie Ricordeau-t és Josiane Gutierrez-t a tanulmány előkészítéséhez nyújtott segítségükért.

Az előző rendszerrel ellentétben, amely jelentős hatalmat biztosított a megyéknek a kiadási jogcímek és a forráselosztás meghatározása terén, a helyi önkormányzatok ma számottevő autonómiával rendelkeznek. A települések már nincsenek a megyei önkormányzatok alá rendelve, vagyis a megyék nem írhatják felül a helyhatóságok döntéseit. A jelenlegi berendezkedés intézményi alapjait az Alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény tartalmazza. Mindkét jogszabály alaptörvénynek tekinthető, hiszen csak az Országgyűlés minősített, kétharmados többsége által módosítható.

Nyilvánvaló, hogy a minősített többség követelménye a túl gyakori és esetleg kártékony hatású módosítások kockázatával szemben jelentős biztosítékot. Ahogy más országoknál is, ez a sajátosság olykor feszültségeket generál – sőt, olyan változtatások bevezetésének is gátjává válhat, amelyek egyébként a szolgáltatások hatékonyabbá tételének lehetőségével kecsegtetnek. Magyarországon jelenleg éppen ez a hely-

zet, ahol a legutóbbi helyhatósági választásokat követően a parlamenti ellenzék a legtöbb helyi önkormányzatban többséget alkot.

Számos települési szintű tevékenységet – különösen az infrastruktúra-fejlesztés, a közoktatás és az egészségügy területén – a helyi tanácsok és a kistérségek rendszerén keresztül kezdeményeznek és koordinálnak (lásd táblázat, jobb oszlop). A Nemzeti Fejlesztési Tanács és a 19 megyei fejlesztési tanács 1996-ban jött létre a 7 regionális fejlesztési tanáccsal együtt (NUTS II szerinti régiók szintjén), amelyek az Európai Unió regionális fejlesztési mechanizmusához való csatlakozást szolgálják. A régiók azonban nemcsak a fejlesztési irányelvek meghatározásában játszanak szerepet, de a kiadások allokálásával összefüggésben más területeken is ellátnak feladatokat. Léteznek például regionális egészségügyi tanácsok, amelyekben a megyék és a települések is képviseltetik magukat.

2004 óta összesen 166 NUTS IV szerinti, helyi önkormányzatokat tömörítő kistérség is

1. táblázat

AZ ÁLLAMIGAZGATÁS RENDSZERE MAGYARORSZÁGON

Választott testület	A fejlesztéssel, közoktatással és egészségüggyel foglalkozó kijelölt testület
Országgyűlés	<i>Tanácsok nemzeti és regionális szinten. Három nemzeti tanács működik a fejlesztés, a közoktatás és az egészségügy területén. Tagjaik többségét a központi kormányzat jelöli ki. Például a Nemzeti Fejlesztési Tanácsban kilenc minisztérium képviselteti magát, de a testületnek tagjai a regionális fejlesztési tanácsok elnökei is (lásd később), valamint Budapest főpolgármestere is. Létezik továbbá hét regionális fejlesztési tanács (a NUTS II szerinti régiók szintjén), valamint hét regionális egészségügyi tanács. Tagjaik többségét a központi kormányzat jelöli ki.</i>
19 megyei önkormányzat	<i>Megyei fejlesztési tanácsok (összesen 19), e testületek tagjait a központi kormányzat és a megyei önkormányzatok jelölik ki.</i>
3167 települési önkormányzat és 20 megyei jogú város (köztük Budapest)	<i>Kistérségi fejlesztési tanácsok (összesen 166) és a helyi önkormányzati társulások egyéb formái, a testületek tagjait a települések jelölik ki.</i>

Forrás: OECD, Kopányi – Wetzel (2004) alapján

működik Magyarországon. E kistérségek számos helyi tevékenység megtervezésében és végrehajtásában szerepet játszanak, többnyire azzal a céllal, hogy így a közös szolgáltatások hozzáférhetőségét kiterjesszék. A regionális és a kistérségi szinten végrehajtott változtatások zömét az uniós csatlakozási folyamat részeként indították be (Temesi, 2000).

KÖLTSÉGVETÉSI KÉRDÉSEK

Számos olyan mechanizmus működik, amelyek célja a helyi önkormányzatok költségvetéseinek kiegyensúlyozása; ezek között meg kell említeni a kiegyensúlyozott költségvetés tervezésének követelményét és a forráshiányos önkormányzatok támogatásának (ÖNHKI) intézményét. A törvényi szabályozás értelmében a szubnacionális kormányzatok kiegyensúlyozott költségvetést kötelesek készíteni; az ÖNHKI pedig azonnali és közvetlen segítséget nyújt az előre nem látható fejlemények miatt átmeneti finanszírozási problémákkal küzdő településeknek.

Ezen túlmenően pedig szigorú szabályok határolják be a szubnacionális kormányzatok által vállalható adósság mértékét. Az éves adósságszolgálat a korrigált saját bevételek összegére, vagyis a rövid lejáratú kötelezettségek – tőke- és kamattörlesztés, lízingdíj – adott évre eső részével csökkentett saját bevétel éves előirányzatának 70 százalékára korlátozódik. A jogi szabályozók korlátozzák továbbá a fedezetként és hitelbiztosítékként felhasználható eszközök és bevételi források körét is. A kormányzat nyilvánította, hogy szándékában áll a helyi önkormányzatok adósságvállalási szabályozásának módosítása. *Vigvári* (2007) részletesen tekinti át a szubnacionális kormányzati szintekre vonatkozó finanszírozási szabályok megváltoztatásával kapcsolatos elképzeléseket és vitákat.

A települések fizetéseképtelenségére külön szabályok vonatkoznak. Ezek szerint a hitelező,

illetve maga a helyi önkormányzat is kezdeményezheti a csődeljárás lefolytatását, ha az adósság 60 napja (vagy ennél hosszabb ideje) esedékesé vált (World Bank, 2006). Az egyes eseteket az illetékes bíróság vizsgálja meg, amely

- elrendelheti az adósságrendezési eljárás elindítását, s ezzel együtt pénzügyi biztost jelölhet ki; vagy pedig
- eldönti, hogy a helyi önkormányzat ténylegesen rendelkezésre álló pénzbevételei és eszközei alapján eleget tud-e tenni kötelezettségeinek, s meghatározza a kötelezettségek visszafizetésének feltételeit.

A szabályozás leginkább egyfajta elrettentő eszközként működik, s eddig csak meglehetősen korlátozott körben alkalmazták. Az 1990-es évek végétől számítva összesen 11, bíróság által is jóváhagyott önkormányzati csődeljárás folyt le. Ezek közül kilenc esetben az ügy a felek közötti önkéntes adósságrendezési megállapodással végződött. Két esetben a bíróság a vagyongazdálkodó javaslataival egyetértésben elrendelte az eszközök likvidálását. Az ügyek közös érdekessége, hogy az eljárást egyetlen esetben sem a hitelezők kezdeményezték, hanem minden alkalommal a jellemzően 5000 fő alatti kistélepülés helyi önkormányzata volt az aktív fél.

Ezek eredményeként a szubnacionális kormányzatok összesített költségvetése általában egyensúlyhoz közeli pozícióban van, esetleg enyhe többlet jellemzi. Jellemző az is, hogy a magyarországi települési önkormányzatok nem halmoztak fel számottevő adósságállományt (lásd 2. táblázat).

Mindezek alapján azonban mégis nehéz lenne a pénzgazdálkodás minőségére vonatkozóan határozott következtetést megfogalmazni. Figyelembe véve azt, hogy a helyi önkormányzatok igen erőteljesen támaszkodnak a központi kormányzattól kapott transzferekre, e pozitív költségvetési eredmények akár egy olyan tendenciára is utalhatnak, hogy a központi kormányzat hajlamos a helyi hatóságok költségvetési nehézségeire a rendelkezésre bocsátott finanszírozási

BRUTTÓ ÁLLAMADÓSSÁG AZ ÉV VÉGÉN A GDP SZÁZALÉKÁBAN

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Központi kormányzat	54,3	52,0	55,0	57,1	58,4	60,3	65,0	64,3
Társadalombiztosítási alapok	0,9	0,4	0,8	2,0	2,1	2,2	0,6	0,0
A helyi önkormányzatok bruttó adóssága	1,0	1,1	1,5	1,5	1,6	1,9	2,4	3,1
<i>A kormányzati szektoron belüli konszolidáció</i>	<i>1,9</i>	<i>1,4</i>	<i>1,6</i>	<i>2,7</i>	<i>2,8</i>	<i>2,7</i>	<i>1,2</i>	<i>0,0</i>
<i>A kormányzati szektor konszolidált bruttó adóssága</i>	<i>54,2</i>	<i>52,1</i>	<i>55,6</i>	<i>58,0</i>	<i>59,4</i>	<i>61,7</i>	<i>66,8</i>	<i>67,4</i>

Forrás: Magyar Nemzeti Bank (MNB)

források bővítésével válaszolni. A következő szakaszban több szempontból is igyekszünk a költségvetési gazdálkodás mélyére tekinteni.

Erősebb költségvetési szabályok alkalmazásának kezdeményezése

A szubnacionális kormányzatok gyakorlatában a prioritások stratégiai szempontú meghatározása továbbra sem kap megfelelő mértékű figyelmet. Ehelyett a helyi önkormányzatok csaknem kizárólag arra ügyelnek, hogy a költségvetés megfeleljen a jogi és az eljárási követelményeknek, s ezek mellett a közép- és hosszú távú politikai célok csak alárendelt szerepet töltenek be. A legtöbb település csak minimális szinten tesz eleget az előterjesztési követelményeknek, amelyek csak a költségvetési szervek szintjén követelik meg az elkülönítést (bérek, áruk és szolgáltatások, tőkekiadások). Mindössze néhány település határozza meg kiadási céljait a szolgáltatások, illetve a programok szintjén (oktatás, gyermekvédelem, ivóvízellátás, hulladékgyűjtés stb.). A közkiadások alapvető céljai így tehát nem átláthatók e települések elszámolásaiban. Számos intézkedés képzelhető el a korrekció érdekében.

▶ A folyó és tőketételekre vonatkozóan elkülönített egyensúlyi szabályok rögzítése.² A helyi önkormányzatoknak olyan költségvetést

kellene ezek szerint előterjeszteniük, amely a tőke- és a működési tételeket elkülönítetten kezeli, miközben a költségvetés egyensúlyára vonatkozó követelmény egyetemleges (amely tehát az összevont költségvetésre vonatkozik). Budapest városa üdvözlendő kezdeményezést tett azzal az önként vállalt korlátozással, amely szerint a folyó kiadások terén mutatkozó bármely többletet kizárólag az infrastrukturális beruházások finanszírozására lehet felhasználni.³

▶ Több évet átfogó költségvetés-készítési gyakorlat bevezetése a helyi önkormányzatok szintjén párhuzamosan a központi kormányzat által követett gyakorlat terén mutatkozó előrelépésekkel (lásd OECD, 2007: 2. fejezet). Számos OECD-tagállamban (köztük Finnországban, Norvégiában és Spanyolországban) alkalmazzák a több évre kiterjedő költségvetés-készítés gyakorlatát a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok szintjén – vagy párhuzamosan, vagy pedig egy meghatározott időrendet követve – a központi költségvetés egyedi tervezése helyett.

A költségvetések hatókörének bővítése iránti igény

Több OECD-tagállam (így Ausztria, Kanada néhány tartománya, Lengyelország és Spanyolország) az utóbbi időben arra kötelezte a helyi ön-

kormányzatokat, hogy a költségvetésen kívüli (*off-budget*) tételeket emeljék be elszámolásaikba; e gyakorlat Magyarországon is követhetőnek tűnik. Egyes fontos tevékenységekkel összefüggő pénzmozgások nincsenek teljes körűen kimutatva a helyi önkormányzatok beszámolóiban. Költségvetésen kívüli tételként szerepelnek a helyi közszolgáltatók (különösen a tömegközlekedési vállalatok) és azon nonprofit alapítványok elszámolásai is, amelyeket lakhatási és jóléti juttatások nyújtására hoztak létre. Ráadásul az egyes tevékenységek kiszervezésére ösztönző motivációk is megkérdőjelezhetők, hiszen ezek révén újabb tételek kerülhetnek a költségvetésen kívülre. E költségvetésen kívüli tételek miatt nehézzé válhat a vonatkozó területeken teljesített tényleges kiadások összesítése, és zavarossá válhat a helyi önkormányzat adósságállományának értékelése is a rejtett kezességek valószínűsége miatt. Mind a helyi közszolgáltató társaságokra, mind pedig a nonprofit alapítványokra a gazdasági társaságokra vonatkozó jogszabályok vonatkoznak, így források iránti igényüket szabadon kielégíthetik a tőkepiacon. Ezen túlmenően pedig a költségvetésen kívüli elszámolások a különféle számviteli trükkökön keresztül kiszélesítik a fiskális szabályok megkerülésének lehetőségeit. Az adatok szerint a helyi önkormányzatoktól bevételekhez jutó nonprofit szervezetek több mint egyharmada nem mutatja ki a pénzügyi támogatások teljes összegét (ÁSZ, 2006).

A költségvetési év során alaposabb ellenőrzés szükséges

A települések évközi és év végi költségvetési beszámolót kötelesek benyújtani a Pénzügyminisztériumnak, ám e jelentések formátuma problémákat vet fel. Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) szerint a helyi önkormányzatok több mint kétharmada olyan nyilvántartási és kimutatási rendszereket alkalmaz, amelyek nem alkalmasak a kötelezettségek precíz értékelésére

(ÁSZ, 2006). Ebből kifolyólag további erőfeszítésekre van szükség a beszámolókészítés minőségének javítása érdekében – például az önkormányzatok újrabenyújtási kötelezettségének előírása révén, ha a korábban benyújtott jelentések nem felelnek meg az előírásoknak.

Említést érdemel továbbá, hogy a költségvetési szabályokat megszegő településekkel szembeni szankciók nem különösebben kemények. A jelenlegi rendelkezések értelmében a pénzügyminiszter jelezheti a hiányosságokat, illetve ajánlásokat fogalmazhat meg, ha valamely szubnacionális kormányzat megszegi a fiskális előírásokat. A szabályok szigorításának egyik módját jelentheti olyan előírások bevezetése, amelyek a helyi önkormányzatokat szabályszegésük indoklására, illetve a kialakult helyzet orvoslását célzó terv benyújtására kötelezik.

Ugyanakkor az is igaz, hogy bizonyos szempontból túl nagy az igényelt költségvetési információk mennyisége, s éppen ezért szükség lenne a települések által a központi kormányzat részére szolgáltatandó költségvetési adatok körének felülvizsgálatára. Gyakran elhangzó kifogás a települési önkormányzatok részéről, hogy a költségvetési dokumentációhoz igen nagy mennyiségben kell teljesen felesleges információkat csatolni. A központi kormányzat évről évre több száz különféle kiadási és bevételi mutatóra vonatkozó adatot gyűjt össze. A részletezettség szintje miatt a Pénzügyminisztériumnak nem áll rendelkezésére elegendő eszköz annak megvizsgálására, hogy a kiadások kellő hatékonysággal szolgálják-e a hozzájuk kötődő célokat. Nem meglepő az sem, hogy az átadott információk nagy része hiányos, illetve megbízhatatlan, s aggregált (vagyis országos) szinten az adatok nem is nyilvánosak.

Az ÖNHIKI nem alkalmas a ciklikus feszültségek kezelésére

Az ÖNHIKI intézménye – annak célja szerint – az előre nem látható pénzügyi körülmények

miatt nehéz helyzetbe kerülő településeknek nyújt segítséget. 2007-ben e támogatás jogszabályi kritériumait megszigorították. A települések egyre javuló költségvetési gyakorlata azonban végül ezen intézmény megszüntetéséhez is vezethet. Az e segílyre fordított összegek eddig évente nagyjából a GDP 0,75 százalékára rúgtak, s e támogatási forma negatív ösztönző hatást fejtett ki a helyi önkormányzatok gazdálkodására.

A több évet átfogó költségvetések gyakorlatának bevezetése a települési önkormányzatok szintjén az ÖNHKI megszüntetésének egyik lehetséges útja lehet. Itt arról van szó, hogy egy finansiális problémákkal küzdő település esetében ideiglenesen elfogadható lenne a hiány, ha eközben a hosszú távú (vagyis több évre kiterjedő) költségvetése egyensúlyban marad. Hollandiában (ahol ehhez hasonló mechanizmus működik), ha egy település nem képes kiegyensúlyozott költségvetést prezentálni a hároméves hivatalos költségvetési periódus során, akkor költségvetését jóváhagyásra a kormányzat magasabb szintjére kell beterveznie.

Az ellenőrzési rendszer hatékonyságának növelése

A 2003-ban reformon átesett ellenőrzési rendszer tartalmaz egy olyan rendelkezést, amely értelmében a települési önkormányzatoknak legalább egy számvevőszéki vizsgálaton át kell esniük minden egyes parlamenti ciklus során. Habár az ellenőrzési rendszert módosították, amelynek célja a költségvetés és a szolgáltatásnyújtás közti kapcsolat láthatóbbá tétele volt, e téren még kevés előrelépés történt. Mindez arra a problémára világít rá, hogy az ÁSZ által vizsgált települések nagy része eddig még elmulasztotta bevezetni a belső ellenőrzési rendszert, és ha ez meg is valósul, a belső ellenőrök nem függetlennek a helyi önkormányzattól.

A kiadási felelősség áthelyezésének problémái

A kiadási felelősségek településekhez és megyékhez történő decentralizálása meghatározó jelentőségű folyamat volt az 1990-es évek elején. A települések lettek felelősek számos alapvető szolgáltatásért, amelyek között az alapfokú oktatás, az ivóvízellátás vagy egyes egészségügyi szolgáltatások (házi orvosi, illetve a sürgősségi ellátás, kórházak) kiemelkedően fontosnak tekinthetők.

A megyék ezzel szemben a középfokú oktatásért, az oktató- (kutató-) kórházakért, illetve egyéb szakosodott egészségügyi intézmények és szolgáltatások fenntartásáért felelősek. Mindent egybevetve 20 kulcsfontosságú feladat ellátása tartozik a szubnacionális kormányzatok felelősségi körébe (lásd 3. táblázat), amely az OECD-tagállamokban jellemzőhöz képest meglehetősen nagy szám.

Valójában a magyarországi települések nagyjából ugyanazokat a feladatköröket látják el, mint skandináv társaik – habár a települések ezekben az országokban (a települések számát tekintve) sokkal kevésbé gyakoriak.⁴ Az összes közkiadásból való részesedés alapján a magyarországi szubnacionális kormányzatok nincsenek kivételes helyzetben. A megyék és a települések kiadásai együttesen a kormányzati szektor összes kiadásainak nagyjából az egynegyedét teszik ki, ami megfelel Lengyelország, Csehország és az Egyesült Királyság szintjének (lásd 1. ábra).

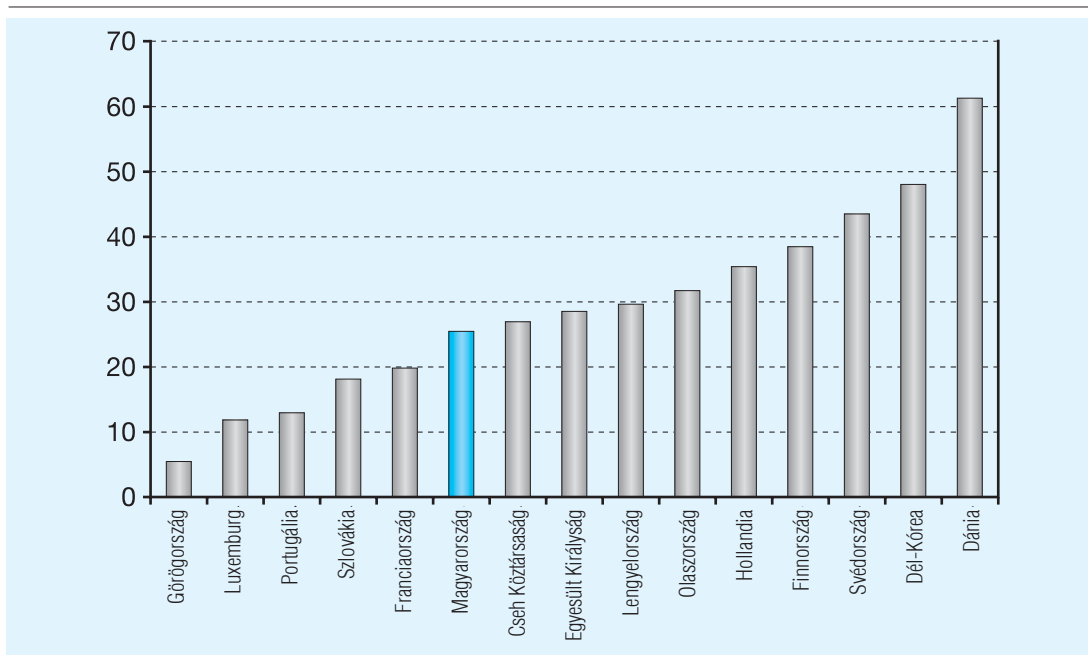
A közszolgáltatásoknak a helyi önkormányzatok felelősségi körébe való utalása összességében pozitív változásnak tekinthető, ám ezzel együtt néhány új kihívás is jelentkezett. A tanulmány soron következő szakaszaiban a koordináció problémáit, a méretarányossággal összefüggő kihívásokat, illetve a közszférában foglalkoztatottak bérmegállapításával kapcsolatos kérdéseket tekintjük át.

A HATÁSKÖRÖK HELYI ÖNKORMÁNYZATOKHOZ VALÓ ÁTHELYEZÉSE

Feladatok	Települések	Megyei/városi önkormányzatok	A központi kormányzat helyi adminisztratív egységei
<i>Oktatás</i>			
Óvodai nevelés és általános iskolai oktatás	X		
Középfokú oktatás		X	
<i>Jóléti szolgáltatások</i>			
Bölcsődék, óvodák és szociális otthonok	X		
Szociális ellátások (idősek; fogyatékkal élők; hajléktalanok és krízishelyzetben lévő családok számára nyújtott speciális ellátások)	X		
Szociális lakásépítés		X	
<i>Egészségügy</i>			
Alapellátás	X		
Közkórházak		X	
Preventív ellátás			X
<i>Szabadidő</i>			
Közművelődés, szabadidő és sport		X	
Parkok és művelődési központok	X		
<i>Víz és energia</i>			
Vízellátás és szennyvízkezelés	X		
Gázellátás és fűtés			X
Áramszolgáltatás			X
<i>Környezet és hulladékkezelés</i>			
Hulladékgyűjtés és -elhelyezés	X		
Közterületek tisztítása		X	
Temetők	X		
Környezetvédelem	X		
<i>Utak és szállítás</i>			
Helyi utak és közvilágítás	X		
Másodrendű utak és állami közutak			X
Tömegközlekedés		X	X
<i>Várostervezés és -fejlesztés</i>			
Várostervezés	X		
Regionális tervezés		X	
Helyi gazdaságfejlesztés	X	X	
Idégenforgalom	X		X
<i>Közigazgatás; mentők, tűzoltók és rendőrség</i>			
Engedélyek és hatósági szolgáltatások	X		X
Rendészet, sürgősségi szolgálatok (rendőrség, tűzoltóság stb.)	X		X
Fogyasztóvédelem			X

Forrás: OECD, Temesi (2003) alapján

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK RÉSZESEDÉSE A KORMÁNYZATI SEKTOR ÖSSZES KIADÁSAIBÓL⁶



Forrás: OECD, nemzeti számlák adatbázisa (National Accounts Database)

Költséges koordinációs kudarcok

A kormányzat középső szintje: megyék vagy régiók?

A kormányzat és a közigazgatás közbülső, vagyis a települések és a központi kormányzat közötti szintjének struktúrája egyre bonyolultabb lett az idő múlásával. Az Európai Unióba való belépés egyik követelménye volt az Eurostat NUTS II kritériumai szerinti, az uniós finanszírozás adminisztratív eszközeként funkcionáló régiók létrehozása. Ahogy korábban már említettük, az ekként megszületett 7 régióból álló rendszerre a központi kormányzat a megyék és települések képviselőiből álló s egyes fejlesztési, illetve egészségügygel és oktatással kapcsolatos feladatokat ellátó regionális tanácsokat telepített. Mindez tovább szűkítette a megyéknek az 1990-es évhez köthető decentralizáció során egyébként is alaposan megnyirbált funkcióit.⁵

A regionális szintű döntéshozatali joggal

rendelkező testületek (vagyis a tanácsok) megyékkel és településekkel való együttes létezése egymást átfedő felelősségi körök kialakulásához vezetett; különösen a regionális tanácsok és a megyei státussal is rendelkező nagyvárosok, a megyei jogú városok között tapinthatók ki a feszültségek. Ennek hatására a döntéshozatali folyamat – különösen az infrastruktúra-fejlesztés területén (például útépítés, víz- és energiaellátás; ezeken a területeken igen nehéz egyetértésre jutni egy adott projekt határait illetően) – számottevően lelassult.

A központi és a szubnacionális kormányzati szint közötti koordinációs kudarcok

A magyar alkotmány nagyfokú autonómiát biztosít a településeknek, ám a politikai döntéshozatal szabadságára számos egyéb tényező is hatással van. Kulcsfontosságú szerepe van a szolgáltatásnyújtásra vonatkozó, egyébként a specifikus ágazati jogszabályokban le-

fektetett rendelkezéseknek, hiszen ezen a vonalon a kormányzat erőteljes befolyást tud gyakorolni. E szabályok a velük szemben megfogalmazódó egyre erősebb kritika szerint túllépnék a nemzeti szintű standardok és prioritások érvényesítésének, illetve erősítésének alapvető célkitűzésén.⁷ A helyi önkormányzatokra vonatkozó jogszabályokkal összehasonlítva az ágazati törvények viszonylag könnyen átvihetők a parlamenti döntéshozatal folyamatán, hiszen elfogadásukhoz egyszerű többség is elegendő.

Az oktatási intézmények használatának módosítására, illetve az intézmények bezárására a közoktatási törvény például igen korlátozott lehetőségeket hagy, s emiatt nehézkessé válik a szolgáltatások helyi körülményekhez való igazítása. A törvény sajátos vétójoggal ruházza fel mind a szolgáltatást nyújtó, mind pedig az azt igénybe vevő felet valamely közoktatási intézmény megszüntetésére vonatkozó bármiféle javaslat esetén.⁸ A közös oktatási szolgáltatások nyújtására ösztönző mechanizmusok valószínűleg veszítenek erejükből ezen körülmények miatt.

A kórházi dolgozók többsége közalkalmazottnak minősül, bérük pedig központi forrásokat terheli.⁹ E keretek számottevően lecsökkentik a teljesítménymenedzsment kiépítésének, illetve a teljesítményalapú finanszírozás alkalmazásának lehetőségeit a kórházakban. Az is igaz ugyanakkor, hogy a széles körűen elterjedt, ugyanakkor illegális hálapénz problémája mindezek következtében egyre súlyosabban jelentkezik. A jogi keretek más, határozottan a helyi döntéshozók illetékességi körébe sorolandó kérdések esetében ugyancsak túl erősen szabályoznak. Az egészségügyre vonatkozó ágazati törvény például kimondja, hogy a betegeknek a hagyományos tömegközlekedés igénybevételével is el kell érniük a kórházakat.

Az ágazati és egyéb törvények újragondolása szükséges, mivel a szubnacionális kormány-

zatok által megvalósított közszolgáltatási fejlesztéseket ezek inkább fékezik, mintsem segítik. A túlszabályozás hatékonytalanságot szül, ráadásul kevésbé ösztönzi a helyi önkormányzatokat reformok kezdeményezésére, hiszen a települések úgy érzik, hogy ők mindössze a központi kormányzat által vitt politika pusztá végrehajtói, miközben a szolgáltatásnyújtásra vonatkozó előírások és a normatív központi hozzájárulások szabályai teljesen gúzsba köti őket.

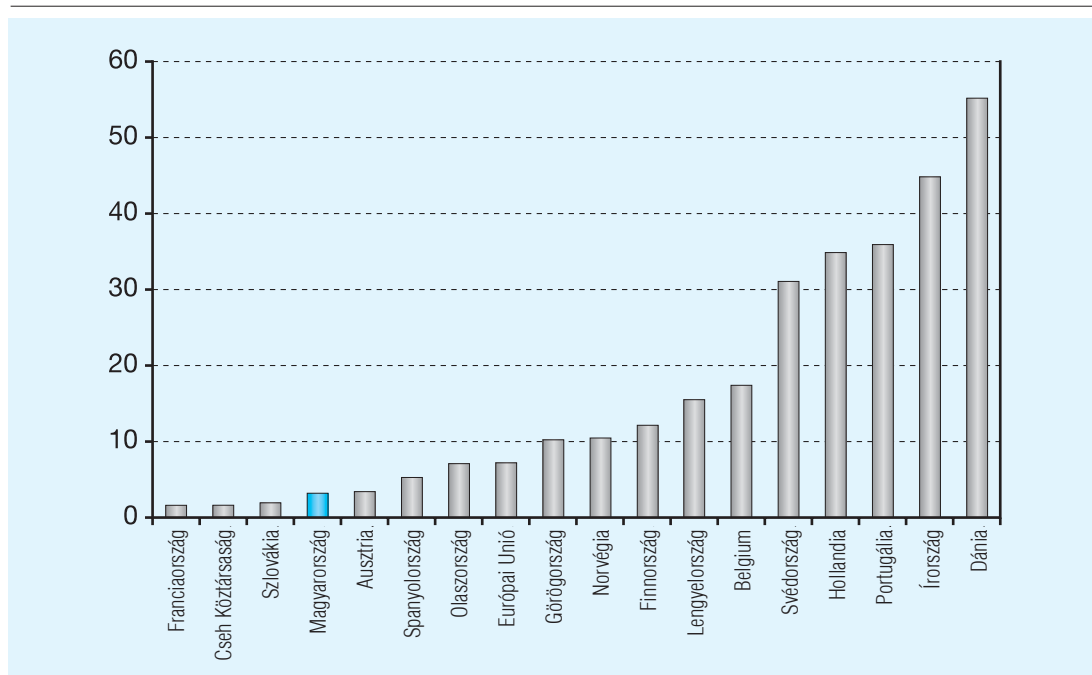
Méretgazdaságosság

A magyarországi önkormányzati települések átlagos mérete a legkisebbek közé tartozik uniós összehasonlításban (lásd 2. ábra). A kistelepülések nagy száma, figyelembe véve az önkormányzatokra ruházott széles körű felelősséget, felveti a kérdést, hogy vajon az adminisztratív többletterhelések és a közszolgáltatások tekintetében hatékony-e a működés volumene és intenzitása.

Habár a helyi önkormányzatoknál a méret és a hatékonyság közti összefüggésről nehéz pontos képet alkotni, mégis úgy tűnik, hogy a magyarországi települések relatíve nem hatékonyak, figyelembe véve csekély adminisztratív kapacitásukat és a lakosság alacsony számát. Az empirikus tanulmányok nagyjából egyetértenek abban, hogy a hatékonyság 5000 fős lakosságszám alatt kezd jelentősen visszaesni.¹⁰ Solé-Ollé és Bosch (2003) becslései szerint például Spanyolországban a fejenkénti kiadási szükségletek az 5000 lakosú településekkel összehasonlítva az 1000 fős települések esetében 23 százalékkal magasabbak. A gyakran a kis méret és a megfelelő működés találkozásának pozitív példájaként emlegetett svájci kantonok kistelepülései esetében a kutatási eredmények alapján arra következtethetünk, hogy a költségek és a minőség határozottan gyengül 500 fős településméret alatt (Ladner –

AZ ÖNKORMÁNYZATI TELEPÜLÉSEK ÁTLAGOS LAKOSSÁGÁNAK NEMZETKÖZI ÖSSZEHOSONLÍTÁSA

(ezer fő)



Forrás: Dánia, Ministry of the Interior and Health; Dexia Bank

Steiner, 2003). Ezen viszonyítási alapokkal összehasonlítva a hatékonysági szempontból kritikusan számító méretet el nem érő települések száma aránylag nagy Magyarországon (lásd 4. táblázat).¹¹

A méretgazdaságossággal kapcsolatos magyarországi problémák legnyilvánvalóbb megoldását az egyesítések és összeolvadások jelenthetik. Ezt azonban könnyebb mondani, mint véghez is vinni. Sokan gondolják úgy, hogy az egyesítések soha nem kapnak politikai támogatást, mivel a helyi demokrácia létrehozása az átmenet egyik legnagyobb teljesítménye volt.¹² A helyi demokrácia valójában erős védelmet élvez: az alkotmány nem teszi lehetővé, hogy a központi kormányzat települések összeolvadását rendelje el. E sajtószágnak köszönhetően a politika indirekt csatornákon keresztül kénytelen működni, s így egyes szolgáltatások közös

nyújtását legfeljebb indirekt ráhatás vagy ösztönzési mechanizmusok működtetése révén lehet előmozdítani.

A helyi önkormányzati rendszer egyik pozitív jellemzője, hogy a települések megyei szintre utalhatják szolgáltatásnyújtási felelősségüket, ha nem képesek a feladattal kapcsolatosan felmerülő folyó költségek fedezésére.¹³ Habár így elkerülhetővé válik, hogy egyes szolgáltatásokat – igen csak komoly költségeket generálva – két helyen is igénybe lehessen venni, a szabályozás még tovább csiszolható. A jelenlegi helyzet szerint egy eszköz használatának joga nem jár együtt az eszköz tulajdonlásának jogával. A tulajdonjog átszállásához a település jóváhagyása szükséges, ha az eszközt használó megyétől erre felkérés érkezik, ám ezzel a lehetőséggel csak igen ritkán élnek a felek. A települések gyakran vonakodnak attól, hogy bár-

A MAGYARORSZÁGI TELEPÜLÉSEK MÉRET SZERINTI ELOSZLÁSA

Lakosok száma	Települések száma	Települések kumulált száma	Települések kumulált számának megoszlása (%)	Össznépesség	Kumulált össznépesség	A kumulált össznépesség megoszlása (%)
200 alatt	312	312	9,9	38 030	38030	0,4
201-499	705	1 017	32,1	241 942	279 972	2,7
500-999	682	1 699	53,6	497 662	777 634	7,6
1 000-4 999	1 157	2 856	90,2	2 445 773	3 223 407	31,6
5 000-10 000	146	3 002	94,8	1 012 533	4 235 940	41,6
10 000 felett	165	3 167	100,0	5 957 446	10 193 386	100,0

Forrás: Pénzügyminisztérium

milyen módon megváltoztassák a fizikai infrastruktúrájuk használatának körülményeit, s ez pedig erősen korlátozza a megyék reformcélzatú mozgásterét. A szolgáltatási felelőségek átruházásának szabályozása sokkal hatékonyabb lenne, ha a megyék a település beleszólása nélkül használhatnák a település által birtokolt infrastruktúrát.

A települések gyakran nyújtanak közösen szolgáltatásokat.¹⁴ A társulásoknak számos, törvényileg elismert formája létezik. Kereteik között lehetőség nyílik arra, hogy egyes szolgáltatások közösen, vagy csak az egyik tagtelepülés által nyújtsák, illetve közös adminisztratív körzetek kialakítására (például adózással vagy a belső ellenőrzéssel kapcsolatos ügyek miatt) is lehetőség van.

A 2004-ben létrejött (NUTS IV szerinti) kistérségek legfőbb célja, hogy egyes kulcsfontosságú tevékenységi területeken (így például a fejlesztési projektek esetében is) jobban szervezett legyen a működés. A központi kormányzat egyértelműen ösztönzi is a településeket, hogy az általuk alkotott kistérségi társulásokat a közösen végzett szolgáltatásnyújtás alapján tekintsék. A tágabb értelemben vett cél az aprófalvak és a nagyobb települések közti együttműködés elősegítése, hiszen az efféle kooperációtól a kistépülések gyakran elzár-

kóznak a függetlenségük elvesztése miatti aggodalomtól vezérelve. Több ösztönzési mechanizmus is bevezetésre került.

PROGRESSZÍVEN EMELKEDŐ JUTTATÁSOK Egyes szolgáltatások után járó finanszírozási források összege progresszív módon emelkedik a társuláshoz tartozó települések lélekszáma alapján. A szennyvízkezelési szolgáltatás esetében például a központi kormányzat a költségek 40 százalékát fedezi, ha a társulás lakosainak száma 2000 és 15 000 közötti, azonban ez az arány 50 százalékra nő, ha a lakosok száma meghaladja a 15 000 főt.

KÜSZÖBFELTÉTELEK A BERUHÁZÁSI SZUBVENCIÓK ESETÉBEN Egyes speciális beruházási támogatásokhoz való hozzáférést olykor minimális lakosságszám, vagy fogyasztási küszöb eléréséhez kötik.

EGYSZERI ÉS NORMATÍV KÖZPONTI HOZZÁJÁRULÁSOK E támogatások a társulások létrehozásakor, illetve a későbbiek során a működési és a fejlesztési költségek fedezése érdekében járnak. E hozzájárulások a központi kormányzattól származó települési forrásoknak mindössze 2 százalékát teszik ki, ám a tapasztalatok szerint már ezek a csekély összegek is együttműködésre készíthetik a kistépüléseket.

MEGELŐZÉS Néhány büntetést is alkalmaznak 2007-től kezdődően. ÖNHIKI-támogatás

például nem hozzáférhető azon települések számára, amelyek nem tagjai valamely oktatási célú együttműködésnek.

A kistérségi rendszer működésében persze kedvezőnek mondható rugalmasság is jelen van. Az egyes kistérségek határai módosíthatók, hiszen a törvényi szabályozás lehetővé teszi, hogy a települések a korábbi helyett egy másik, szomszédos kistérséghez csatlakozzanak.¹⁵ Ezen túlmenően a központi kormányzat igyekszik rugalmasan kezelni az imént leírt ösztönzési rendszert. A társulásoknak nem kell egy adott kistérség valamennyi települését magukba tömöríteniük az ösztönzőkre való jogosultsághoz, s a közösen végzett szolgáltatásnyújtás érdekében vállalt együttműködés át is léphet a kistérségek határain. (Lásd 5. táblázat)

Az általános tapasztalat szerint e mechanizmusok valóban elősegíthetik, hogy a tevékenységek volumene jobban megfeleljen a hatékonyság követelményeinek. Gyakorlatilag valamennyi kistérség a közös tevékenységek instrumentuma. Az adatok szerint a kistérségek keretei között a részt vevő önkormányzatok legalább három tevékenységet végeznek közösen – amelyek között leggyakoribb az oktatási szolgáltatások közös előállítás.

Habár úgy tűnik, hogy a kistérségi rendszer megfelelően működik, van még lehetőség jobbitó módosításokra. A kistérségi társulásokat általában a mindössze a tagtelepülések polgármestereiből álló társulási tanács irányítja. A tapasztalatok szerint ez néhány esetben a települési közgyűlések marginalizálódásához vezet. A törvényi szabályozás lehetővé teszi egy különálló szervezet – a települések közös testületének – felállítását az együtt végzett tevékenység ellenőrzésére. Ennek ellenére csak kevés ilyen szervezet jött létre, mivel e testületek jogköre elég homályosan definiált. A társulási tanácsok feletti ellenőrzés lehetőségeit erősítenék az olyan rendelkezések, amelyek figyelembe vennék az érdekelteknek az előzetes tanácsai döntésekre vonatkozó észrevételeit. Mindez persze feltételezi azt, hogy az érdekeltek valóban hozzá is férnek a társulási tanács által végzett munka releváns adataihoz.

A tevékenységek közös ellátása persze számos új ösztönző révén is erősíthető lehet – a mechanizmusokat azonban még ki kell alakítani. Az adók allokációs szabályainak módosítása az egyik lehetőséget jelenti – Csehország például jelenleg is mérlegeli e szabályok módosításának lehetőségét, s ezt a közös szolgáltatásnyújtás támogatásával kapcsolná össze

5. táblázat

A KISTÉRSÉGI TÁRSULÁSOK TEVÉKENYSÉG SZERINTI MEGOSZLÁSA 2007 VÉGÉN

Cél	Közös tevékenységet végző kistérségek
Oktatás	164
Szociális intézmény	33
Alapvető szociális ellátások	128
Gyermekvédelmi szolgáltatások	3
Alapvető gyermekjóléti szolgáltatások	145
Mozgókönyvtár	85
Belső ellenőrzés	154
<i>A központi kormányzat támogatása mellett közös tevékenységet végző kistérségi társulások száma</i>	<i>164</i>
<i>Közös tevékenységet végző kistérségi társulások száma összesen</i>	<i>173</i>

Forrás: Pénzügyminisztérium

(OECD, 2006c). Persze a már létező, illetve az új rendszerek eredményességét körültekintően kell felmérni. Időnként némi kreativitásra van szükség ahhoz, hogy bizonyító legyen: valamely együttműködés valós előnyökkel jár a szolgáltatásnyújtás terén, s nem pedig csak a támogatási kritériumoknak való megfelelés kényszere miatt jött létre. Az is igaz persze, hogy a fiskális közelítésmód csalóka lehet, ha a hatékonyságjavulás a szolgáltatások javuló minőségében s nem pedig költségmegtakarítás képében jelentkezik.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FINANSZÍROZÁSI RENDSZEREI

A kiadási felelősségek rendszere mellett a települések és a megyék önrendelkezésére *de facto* erősen hat a kormányzati szinteket összekötő finanszírozási struktúra. A legtöbb szubna-

cionális kormányzati finanszírozási forrás a településekhez kerül, ezzel is kifejezésre juttatva, hogy a településeknek mennyivel nagyobb a felelősségi köre a megyékkel összehasonlítva. A rendszer alapvető jellemzőit a következők szerint foglalhatjuk össze. (Lásd még 3. ábra)

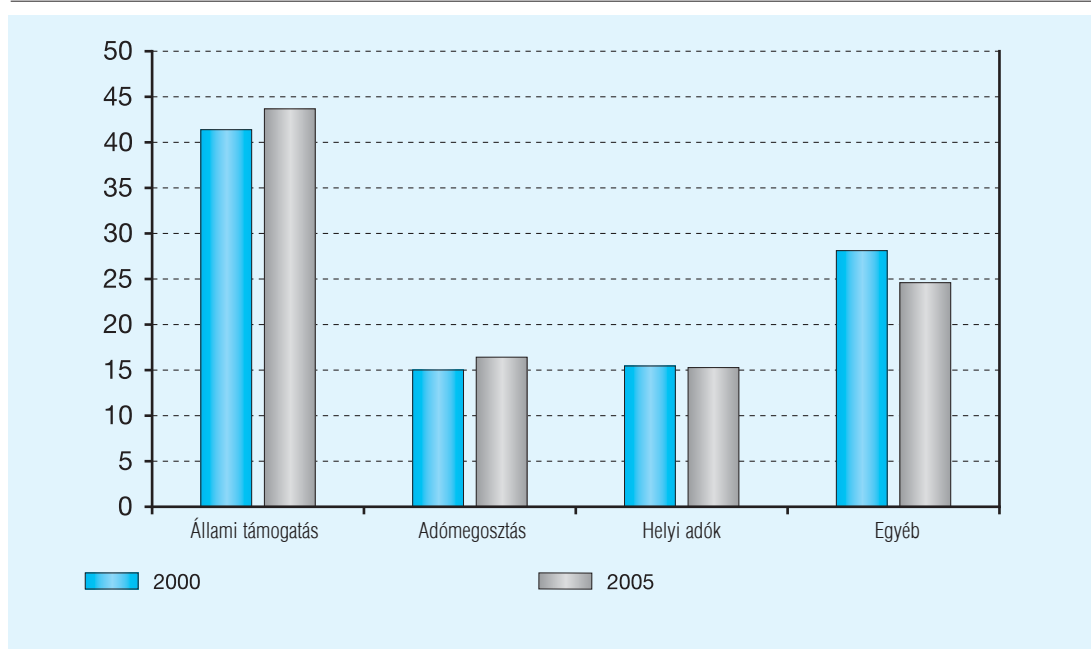
A KÖZPONTI KORMÁNYZATTÓL SZÁRMAZÓ TÁMOGATÁSOK A támogatások messze a legfontosabb bevételi forrást jelentik a szubnacionális kormányzatok valamennyi szintjén. Ezek jelentik a megyék egyetlen bevételi forrását, de a települések finanszírozása is nagyrészt ezekre épül: a támogatások a települések összes bevételeinek nagyjából 45 százalékát teszik ki, ami megfelel a GDP 6 százalékának.

ADÓMEGOSZTÁS A személyi jövedelemadóból származó bevételeknek nagyjából 40 százalékát a települések kapják meg. Ez a forrás a szubnacionális kormányzati szintek bevételeinek 15 százalékára (s ezzel együtt a GDP 2 százalékára) rúg.

3. ábra

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK BEVÉTELEINEK TÍPIZÁLÁSA

(az összes bevétel százalékában)



Forrás: Pénzügyminisztérium

HELYI ADÓK A helyi adók az összes bevételnek szintén 15 százalékát teszik ki, habár a bevételek nagyfokú változatosságot mutatnak az egyes önkormányzatok között. Első helyen kell említeni a társasági jövedelmek megadóztatását, hiszen ebből származik a szubnacionális kormányzatok helyi adóbevételeinek 80 százaléka (erre a kérdésre a későbbiekben még visszatérünk).

EGYÉB BEVÉTELI FORRÁSOK A fennmaradó rész (az összbevételek nagyjából 25 százaléka) több tételből tevődik össze. A források ezen csoportjában megemlíthetjük az eszközök értékesítését, a díjakból és bírságokból származó bevételeket, vagy a hozzáadott érték megadóztatásából származó források visszaosztását (amely például a szolgáltatások előállításához szükséges inputok vásárlásakor képződik).¹⁶

A finanszírozási rendszer tehát túlságosan összetett. E problémát – különösen a támogatási rendszer működési nehézségeit – a központi kormányzat már érzékelt (lásd például MKK, 2006b). E kérdést rövidesen bővebben is áttekintjük, s ennek kapcsán kitérünk a teljesítménymutatók finanszírozási rendszerben betöltött szerepére, a személyi jövedelemadó alkálkációs mechanizmusának áttekintésére, a gazdasági társaságokat terhelő helyi adókra és a beruházások finanszírozásának néhány jellegzetességére is.

Támogatási rendszer magas adminisztrációs költségekkel

A legnagyobb összegű transzferek az úgynevezett normatív támogatások, amelyeknek nagyjából 40 százaléka az általános iskolai oktatásba kerül. A transzferek tetemes hányada szabadon felhasználható normatív támogatás. Egy friss OECD-tanulmány szerint (Blöchliger – King, 2006) a támogatások 43 százaléka ilyen, amely nagyjából összhangban van az OECD-országok átlagával (45 százalék).

Néhány fontos támogatástípus azonban kötött felhasználású (vagyis a helyi önkormányzatnak azt a kijelölt tevékenység finanszírozására kell fordítania), illetve céltámogatás (vagyis a helyi önkormányzatnak hozzá kell járulnia saját résszel is a tevékenység finanszírozásához). A legnagyobb tömegű kötött felhasználású transzfer a közvetlenül az egészségügyi intézmények részére folyósított társadalombiztosítási támogatás. Szintén ilyennek minősülnek az oktatási célú (például a roma származású gyermekek speciális igényeihez igazodó programok finanszírozására fordított) kiegészítő források vagy a nagyszabású infrastrukturális beruházások (mint például a budapesti 4-es metróvonal) támogatásai.

A támogatási rendszerrel kapcsolatos egyik legjelentősebb problémát a nagy számban alkalmazott és igen részletes pénzügyi normatívák (feladatmutatók) okozzák. Nemzetközi összehasonlításban sem ritka, hogy a támogatási rendszerek meglehetősen bonyolultak, hiszen fontos cél, hogy a támogatásokat a finanszírozandó tevékenységekhez szabják. A magyarországi rendszerre azonban a túlzott komplexitás és a tetemes adminisztratív költségek jellemzők, köszönhetően az igen összetett követelmény- és előírásrendszernek. Minderre jó példát jelent a normatív támogatások nagy számú (a 200-at is meghaladó) formája.¹⁷ Csak az oktatási célú támogatásokat vagy 30 feladatmutató alapján kalkulálják, amelyek mindegyike egy-egy kötelező szolgáltatáshoz kapcsolódik.

A kormányzat lépéseket tesz a normatív támogatások számának csökkentése érdekében. Magyarország a 2006-ban megújított konvergenciaprogramban (MKK, 2006b) kifejezte a közoktatási rendszer átalakításával és korszerűsítésével kezdődő reformfolyamat melletti elkötelezettségét. A 2007/2008-as tanév kezdetétől az óvodák és az általános iskolák finanszírozása egyetlen normatív támogatás alapján történik, felváltva a korábbi tíz feladatmutatóra épülő rendszert. Ellentétben a korábbi rendszerrel,

amelyben a feladatmutatókat tanulónkénti alapon számították, az új mechanizmus szervezeti paraméterekre épül azzal a céllal, hogy az egy tanárra jutó osztályok, illetve az egy osztályba járó gyermekek száma növekedjen. A kormányzat várakozásai szerint a rendszer teljes körű működéskének megkezdése után az egységes támogatás a közoktatás állami finanszírozásának 70 százalékát ki fogja váltani.

Ezen intézkedések mellett a támogatásmenedzsment területén alkalmazható jó gyakorlatok OECD által elvégzett felmérése és értékelése (Bergvall et al., 2006) egyéb lehetőségeket is megfontolásra ajánl.

▶ A kötött felhasználású támogatások számának további csökkentése az ezen támogatások által finanszírozott szolgáltatások csomagjának újraértékelése keretében. Svájc például sikereket ért el az abnormális ösztönzők (*perverse incentives*) megszüntetésével, és a címzett támogatásokat nem címzett, általános célú támogatásokkal cserélte fel. Hollandiában árnyaltabb megközelítést alkalmaztak: a kötött felhasználásúkról a szabad felhasználású támogatásokra való áttérés csak azokban a térségekben történt meg, ahol a településekről nem feltételezték szolgáltatások leépítését.

▶ A kötelezettségek és minimumfeltételek rendszerének egyszerűsítése. A normatív támogatások számának csökkentését elősegítheti, ha a részletezett és felesleges minőségi követelményeket elhagyják. Ezáltal a szabad felhasználású összesített támogatások kalkulációja is könnyebbé válik.

A teljesítményalapú finanszírozás iránti szükséglet

A finanszírozás teljesítménymérésre való alapozása terén eddig mérsékelt sikereket könyvelhettünk el. A legjelentősebb támogatások igen erős hangsúlyt fektetnek a lakosonkénti (*per capita*) kalkulációra, s emellett a teljesít-

ményre és a minőségre vonatkozó adatok legfeljebb elhanyagolható szerepet kapnak. A középfokú oktatás részére folyósított támogatások például alapvetően az osztálylétszám szerint kalkulálódnak, mellőzve a tanulói teljesítménnyel összefüggő büntetéseket, illetve jutalmakat (a tanulói teljesítmény mércéje lehet például az országos teszteken elért eredmény vagy a magasabb fokú oktatásba bejutott hallgatók száma). Ezen túlmenően azonban a Pénzügyminisztérium vagy az Önkormányzati Minisztérium mint központi kormányzati szerv nem ellenőrzi a teljesítményt. Mindennek eredményeként a minőségi követelményeknek való megfelelés nem kényszeríthető ki, még akkor sem, ha azokat az ágazati törvények rögzítik.

A kormányzat szerint a fiskális kiigazítási program lehetőséget kínál arra, hogy a támogatásokat erősebben a teljesítményhez kössék. 2007 óta például a helyi jóléti ellátások finanszírozása a szolgáltatási standardoknak való megfeleléstől függő támogatások összegének felét teszi ki. Ehhez hasonlóan a minőségre összpontosító ösztönzőket alkalmazzák az oktatás finanszírozásában is, erős hatást gyakorolva ezzel a számos középfokú művészeti iskola életére.

A minőség és teljesítmény erőteljesebb figyelembevételére való törekvés a kötelező szolgáltatások finanszírozása terén kedvezőnek tekinthető folyamat. Ez pozitív fejlemény, hiszen ezek olyan szolgáltatások, amelyek elősegítik a központi kormányzat által meghatározott célok elérését. A minőségjellemzők használata azonban korlátozott marad, s további erőfeszítésekre van szükség ahhoz, hogy e megközelítés szélesebb körben érvényesülhessen.

A személyi jövedelemadó allokációjának finomhangolása

A személyi jövedelemadóból származó bevételek településekhez visszaosztott része mérséklődött, s a cikk megírásának idején az összes

személyijövedelemadó-bevételnek nagyjából 40 százaléka jut a helyi önkormányzatokhoz. Az allokációs mechanizmus meglehetősen bonyolult. A számítások során figyelembe veszik a megelőző két év összes személyijövedelemadó-bevételét s ezen kívül számos elem fokozza a rendszer összetettségét.

A SAJÁT BÁZIS A visszaosztott hányad az összes személyijövedelemadó-bevétel 8 százalékát tette ki 2008-ban, a településekről származó szja-bevételek figyelembevétel alapján.

KIEGYENLÍTÉSI KOMPONENS Az szja-bevételek egy másik részét kiegyenlítési céllal allokálják. Ezen folyamat keretein belül az éves költségvetési törvény állapítja meg az egy lakosra jutó átlagos adóbevételek nagyságát a települések különböző méretei esetére (a számítások figyelembe veszik a személyi jövedelemadóból és a helyi iparüzési adóból származó bevételeket is). Azok a települések, amelyek a méretüknek megfelelő egy főre jutó átlagos adóbevételt nem érik el, a különbséget teljesen elimináló kiegészítésben részesülnek. Az átlag feletti bevételekkel rendelkező településeknek hozzá kell járulniuk a kiegyenlítő mechanizmus működéséhez egy olyan szabályt követve, amely szerint az átlagtól való eltérés aránya a rés nagyságával növekszik. 2008-ra a kiegyenlítő mechanizmusban az összes személyijövedelemadó-bevétel 8,3 százalékának megfelelő összeget allokáltak.

NORMATÍV ELEM A települések mindezek mellett néhány adminisztratív tevékenység teljes körű finanszírozása révén, illetve más tevékenységek kiegészítő támogatásaként részesülnek a személyijövedelemadó-bevételekből (például a jóléti szolgáltatások említhetők itt). Az allokáció ugyanolyan feladatmutatókon alapul, mint amilyenek a támogatási rendszer estében is használatban vannak. E komponens meglehetősen fontos; a 2008. évi költségvetésben a teljes személyijövedelemadó-bevételeknek 23,7 százaléka került szétosztásra ebben a mechanizmusban, miközben az utóbbi 15 évben ez az arány sohasem került 20 százalék alá.

A személyi jövedelemadó allokálásának normatív elemének újragondolására van szükség. Először is a szolgáltatások szja-bevételekkel való fedezése sérti a finanszírozás hatékonysági és rugalmassági alapelvét, s ezért e finansiális viszonyt meg kell szüntetni. A személyijövedelemadó-bevételektől való függés azt jelenti, hogy e tevékenységek finanszírozása erősen ki van téve olyan ingadozásoknak, amelyek valószínűleg függetlenek a szolgáltatások költségviszonyainak vagy a szolgáltató teljesítményének változásaitól. Az előrelépés egyik lehetősége lehet, ha a jövőben lemondanak a személyi jövedelemadóból származó bevételek ezen indirekt allokációs mechanizmusának használatáról, s ha e helyett az érintett tevékenységeket általános kormányzati bevételekből finanszírozzák (hasonlóan ahhoz, ahogy a települések egyéb tevékenységei esetében a normatív finanszírozás megvalósul). Egy másik megközelítést jelenthet, ha az allokációs mechanizmust a saját adóbázis és a kiegyenlítő komponens alá rendelik, s ha ezzel együtt megszüntetik az érintett tevékenységek sajátos (tudniillik az allokációs mechanizmuson keresztül megvalósuló) finanszírozását. A Világbank egyik friss tanulmánya is hangsúlyozza a településfinanszírozás egyszerűsítésének szükségességét (World Bank, 2006) egyes közép- és kelet-európai tapasztalatok alapján.¹⁸ A vizsgált nyolc ország között kizárólag Magyarország tart fenn kétszintű intézményrendszert, amelyben a bevételek saját adóalap szerinti újraelosztását és az általános célú támogatásokat együttesen alkalmazzák.

Másodszor pedig: ha a normatív finanszírozást továbbra is fenntartják a jelenleg (legalábbis részben) a személyijövedelemadó-bevételek allokálásán keresztül finanszírozott területeken, a feladatmutatók átgondolására lesz szükség, mivel e feladatmutatók között vannak olyanok is, amelyek szemmel láthatólag inkább hátráltatják a közös szolgáltatásnyújtás megvalósítását, mintsem ösztönöznék azt. A 2007. évi költségvetés szerint például az 500 lakosnál kisebb

települések mindegyike jogosult volt egy személyi jövedelemadóhoz kötött normatív támogatásra egyes adminisztratív, kommunális és szabadidős tevékenységek finanszírozására – e támogatás összege azonban éppen a kétszerese volt annak, amit ugyanezen célokra a nagyobb települések kaptak, gyengítve ezzel a települések közötti együttműködés ösztönzőit. Ehhez hasonló abnormális ösztönzési mechanizmusok vannak jelen a hivatalos okmányok és dokumentumok (útlevelek, személyi igazolványok, rendszámablák, születési anyakönyvi bizonyítványok) kibocsátásának finanszírozásában is.¹⁹

A helyi adóemelési lehetőségek problémái

A helyi önkormányzatok saját adóbevételei mélyen elmaradnak a központosított kormányzattal rendelkező OECD-országok átlagától (lásd 4. ábra). A legfontosabb helyi adó a gazdasági

társaságok által fizetett iparűzési adó s nem pedig a vagyonadó (lásd 6. táblázat). Magyarországon létezik a helyi önkormányzatok által kivett, az ingatlan vagy a földterület méretétől függő vagyonadó (ingatlanadó), ám a finanszírozási forrásokon belüli súlya elhanyagolható – hasonlóan az idegenforgalmi adóhoz. A jelenlegi jogi szabályozás szerint a helyi önkormányzatok meglehetősen nagy szabadsággal élhetnek az általuk kivett adók formálása terén.²⁰

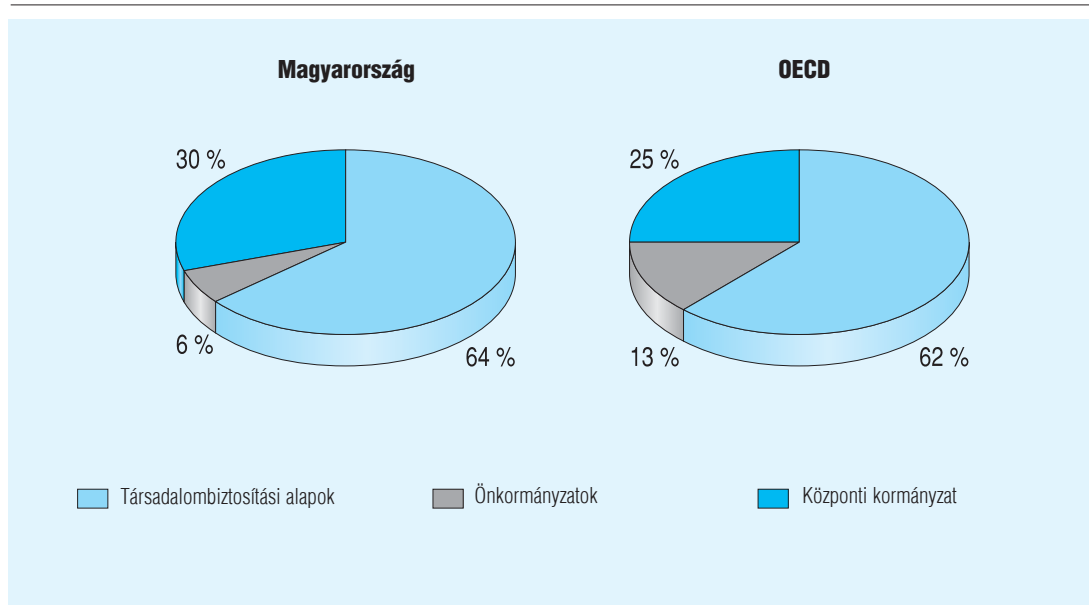
A helyi iparűzési adó több ponton is problémákat vet fel.

▶ Erodálja a helyi adóalapot, mivel mobilizálható eszközökre van kivetve, s fokozza az adóversenyt. Mindez jól látható abból is, hogy egyre nő azoknak a településeknek a száma, amelyek a helyi iparűzési adó mértékét a maximális 2 százalékos törvényi küszöb alatt állapítják meg.

▶ Mivel az adó akár rövid ideig tartó gazdasági műveleteket is terhel – például építőipari tevékenységeket – az adóalap jelentős mértékű ingadozásnak van kitéve.

4. ábra

ADÓK A KORMÁNYZATI SZINTEK SZERINT AZ ÖSSZES ADÓBEVÉTEL SZÁZALÉKÁBAN²¹



Forrás: OECD (2006), bevételi statisztikák, 1965–2005

HELYI ADÓK A 2007. ÉVI ÁLLAPOT SZERINT

Adónem	Az adót kivető települések száma	Az adót kivető települések száma a legalább egy adót kivető települések számának százalékában	A bevételek összege a helyi szintű összes bevétel százalékában
Ingtatlanadó	743	23,8	10,1
Földadó	422	13,5	1,4
Magánszemélyek kommunális adója	2233	71,6	2,5
Gazdasági társaságok kommunális adója	700	22,4	0,2
Idegenforgalmi adó	717	23,0	1,3
Helyi iparüzési adó	2676	85,8	84,5
A legalább egy adót kivető települések száma	3119	100,0	100,0

Forrás: Pénzügyminisztérium

Amilyen mértékben a helyi iparüzési adó alapján mutatkozó regionális különbség hasonló vagyonbeli különbségekkel társul, anynyiban a helyi iparüzési adótól való erős függés súlyosbítja a regionális jövedelmi különbségeket. Jelenleg Budapest és a környező települések szedik be a legtöbb helyi iparüzési adót, a fővárosi az összes iparüzési adó 30 százalékát szedi be.

Az adóalap vitatható. Mivel az alapot a forgalom képezi, az iparüzési adó nem konzisztens a jövedelmek és profitok adóztatásának alapjával.

Ezen problémákat elismerve a törvényhozás 2005-ben lehetővé tette, hogy a társaságok teljes egészében levonhatják a helyi iparüzési adót.

A helyi vagyonadóra erőteljesebben támaszkodó rendszer megfelelőbb volna. A vagyonadónál az elkerülés sokkal alacsonyabb, a belőle származó bevételek pedig alapvetően stabilak és jól előrejelezhetők. Ráadásul a haszonelvű adóztatás is sokkal inkább érvényesíthető a (helyi) vagyonadóra, hiszen azt közvetlenül a helyi adófizetőkre vetik ki, akik aligha kerülhetik el megfizetését. A vagyonadóztatás erősítése jelenleg is vita tárgyát képezi a települési be-

vételek korszerűsítését célzó reformfolyamatban. A reform során meg kell valósítani a helyi iparüzési adó felszámolását is. A következő kérdések átgondolására van szükség.

Frissített „értéktérképek” létrehozása – biztosítandó, hogy az új vagyonadót olyan értékek alapján állapítsák meg, amelyek összhangban vannak a piaci fejleményekkel. A jelenlegi állapot szerint az ingatlanok értékelése önkényesen választott változók alapján történik, amilyen telkek esetében a területet nagysága és az elhelyezkedése, vagy amilyen az ingatlanok esetében az alapterület és a használat módja (iroda vagy magánlakás). Az értékeket az 1990-es évek elején tudatosan alacsony szintre állították be, amikor Magyarországon még hiányzott a megfelelően működő ingatlanpiac, s az újraértékelés azóta sem történt meg.

Az adózói kör kiterjesztése a lakástulajdonosokra. A tágabb adóalap szorosabban összehangolná az adót a helyi választók körével, s így a haszonelv is jobban érvényre juthatna. Mindez maga után vonná az értékelés kiterjesztését is a lakóépületekre. A megvalósításhoz szükséges keretek zöme már rendelkezésre áll. A kataszteri térképek készítése és az in-

gatlanregiszter egységesített, s az ország teljes telek- és ingatlanállománya regisztrálásra került. Egy lehetséges problémaforrást jelent, hogy míg a földhivatalok információtechnológiai rendszerei működőképeseek, a nemzeti nyilvántartási hálózat még csatlakoztatásra vár. A digitális kataszteri térképek elkészítésére vonatkozó program befejezésének céldátuma 2008 volt, habár a digitális térképek teljesen egységes formába történő konvertálása csak később készülhet el.

A beruházások finanszírozásának kérdései

A magyarországi szubnacionális kormányzatok számos beruházásban érdekeltek, hiszen az intenzív fejlesztés jelenti a kormány uniós forrásabszorpciók stratégiájának egyik legfontosabb komponensét. A kormányzat ugyanakkor – a Világbankkal egyetértésben – azon a véleményen van, hogy a rendszer erősen szétaprózott, s nem megfelelő mértékben koordinált (MKK, 2006a; World Bank, 2000). Míg az allokációs folyamat erősíti a települések közötti versengést, fokozva a helyi szintű fejlesztések adminisztrációs költségigényét, addig a helyi prioritások gyakran nincsenek megfelelően definiálva.

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv (MKK, 2006a) – ezen problémákra reagálva – egyértelmű helyi szintű célokat rögzít s a finanszírozás terén új közelítésmódot alkalmaz. A beruházási tevékenység már nemcsak a hagyományos infrastruktúra (például az utak, vagy a vasút) fejlesztésére fog koncentrálni, hanem fontos cél lesz a helyi humántőke-állománynak és képzettségének javítása is (például oktatás és képzés révén). Ami a közlekedést illeti, az autópályák mellett a helyi utak fejlesztésének szándéka is megvan, s a várakozások szerint – elősegítve ezzel a munkaerő mobilitását – így majd a munkaerő alkalmazhatósága is könnyebbé és

rugalmasabbá válik. A helyi döntéshozóknak intenzívebb együttműködésre építő fejlesztési stratégiát kell majd kidolgozniuk, szorosabb kapcsolatba hozva egymással a települési önkormányzatokat, az üzleti élet képviselőit, s egyéb helyi intézményeket (mint amilyenek például az egyetemek). A Fejlesztési Terv szerint több olyan nagytelepülés is lesz majd, amely betöltheti a fejlesztési tevékenység súlyponti szerepét.²²

A koordinációt elősegítendő az uniós források allokációja centralizáltabb lesz. Eddig a programok meg voltak osztva a minisztériumok között. Az új megközelítésben a minisztériumok sokkal inkább közvetítő testületek lesznek mind a tervezés, mind pedig a végrehajtás fázisában. Ezekon túlmenően minden finanszírozási döntést centralizáltan hoznak majd meg.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS POLITIKAI JAVASLATOK A HELYI ÖNKORMÁNYZATI REFORM VONATKOZÁSÁBAN

Költségvetési kérdések

- ♦ A kormányzatnak megfontolás tárgyává kell tennie a költségvetési szabályok megszilárdításának lehetőségét: önálló egyensúlyszabályokat kell specifikálni külön-külön a folyó és a tőketételekre, ezenkívül pedig – a központi kormányzat által követett gyakorlattal párhuzamosan – a helyi önkormányzatok szintjén is alkalmazni kell a több évet átfogó költségvetés-tervezés gyakorlatát.
- ♦ Magyarország követheti egyes OECD-országok (Ausztria, Kanada egyes tartományainak, Lengyelország és Spanyolország) gyakorlatát, amelynek keretében a költségvetésen kívüli tételek megfelelő módon bekerülhetnek a helyi önkormányzatok kimutatásaiba.

- ◆ A költségvetési transzparencia kérdésében további erőfeszítésekre van szükség, hogy tökéletesedjen a beszámolókészítés gyakorlata – például olyan szabályok által, amelyek a standardokat nem teljesítő helyi önkormányzatoktól a jelentés újbóli benyújtását követelik meg. A szankciók ereje fokozható lenne, ha az önkormányzatokat a költségvetési szabályok megsértése esetén megfelelő indoklás, illetve a kiigazítást célzó tervezet kidolgozására köteleznék.
- ◆ Az ÖNHIKI intézménye nem képes megbirkózni a ciklikus feszültségekkel. E helyzet korrigálását kínálja a központi kormánynak a többéves költségvetés-készítés gyakorlatának alkalmazására vonatkozó erőfeszítése. Egy nehéz pénzügyi helyzetbe került település átmenetileg deficitbe kerülhet, ha többéves egyenlege egyensúlyban marad.

A kiadási felelősség áthelyezésének problémái

- ◆ Folytatni kell a konszenzuskeresésre tett erőfeszítéseket, hogy megfelelő egyetértés alakulhasson ki a választott testületek által vitt megyei szintű kormányzati tevékenységnek a hét NUTS II régió szintjére való áthelyezésének kérdésében. A változás révén megoldódhatnak az egymást átfedő felelősségi körök problémái, s csökkenhetnek az adminisztrációval kapcsolatos általános költségek is.
- ◆ Az általános és az ágazati jogszabályok átgondolására van szükség, hiszen egyes rendelkezések sokkal inkább akadályozzák, mintsem segítik a szubnacionális kormányzatokat abban, hogy fejleszthessék szolgáltatásnyújtási tevékenységüket.
- ◆ A szolgáltatásnyújtási kötelezettség a te-

lepülésektől a megyék részére történő áthelyezésének szabályozása hatékonyabb lehetne, ha a települések nem szabhatnák meg azt, hogy a megyék miként használják az infrastruktúrát. A kistérségi rendszer hathatós támogatást jelent a települések számára a közös tevékenységek megszervezésében – s a rendszer működését segítené, ha erőteljesebb mechanizmusok biztosítanák a polgármesterekből álló tanács döntéseinek nyilvános észrevételezésének lehetőségét.

- ◆ Ami a benchmarking-tevékenységet illeti, gyorsítani az összehasonlításra alkalmas költség-, minőség- és teljesítményindikátorok kidolgozásának folyamatát.
- ◆ A szubnacionális kormányzatok részére nagyobb mozgásteret kell biztosítani a munkaszerződések kialakítása és a bérszint beállítása terén, hogy a lehető legteljesebb módon alkalmazkodni lehessen a sajátos helyi viszonyokhoz.

Javaslatok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszereinek átalakítására

- ◆ Tovább kell csökkenteni a kötött felhasználású normatív támogatások számát az e támogatások alapján finanszírozott szolgáltatáscsoport újragondolásnak részeként.
- ◆ Fel kell számolni a személyijövedelemadó-bevételek allokálása terén jelentkező problémákat. Először is: a szolgáltatások szja-bevételekkel való fedezése sérti a finanszírozás hatékonysági és rugalmassági alapelvét, s ezért e pénzügyi viszonyt meg kell szüntetni. Másodsor pedig: ha a normatív finanszírozást továbbra is fenn tartják a jelenleg (legalábbis részben) a személyijövedelemadó-bevételek allokálásán keresztül finanszírozott területeken, a feladatmutatók átgondolására lesz szükség, mivel e feladatmutatók között vannak

olyanok is, amelyek szemmel láthatólag inkább hátráltatják a közös szolgáltatásnyújtás megvalósítását, mintsem ösztönöznék azt.

- ◆ A szolgáltatások minősége egyre meghatározóbb szerepet játszik a finanszírozási folyamatban. A minőségi mutatók használata azonban korlátozott maradt, s további erőfeszítésekre van szükség e cél teljesítése érdekében.

- ◆ A vagyonadóztatás kiszélesítésének kérdésében intenzív párbeszéd folyik a helyi önkormányzati finanszírozás reformjának részeként. E reformfolyamat részeként a helyi iparűzési adó intézményét meg kell szüntetni. Helyi „értéktérképek” létrehozására is szükség van – biztosítandó, hogy az új ingatlanadót a piac ítéletével konzisztens értékek alapján állapítsák meg. Az adózói kört ki kell terjeszteni a lakástulajdonosokra is.

JEGYZETEK

¹ A magyarországi kormányzati struktúra áttekintéséhez lásd Wetzel – Papp (2003), OECD (2001a), OECD (2001b) és World Bank (2000)

² Főként kérdőíves adatok alapján Sutherland et al. (2005) átfogó képet fest a szubnacionális kormányzatokra vonatkozó fiskális szabályokról néhány OECD-tagállam tükrében.

³ E Budapest által önként vállalt szabály 1995 óta van hatályban, s a folyó tételekre vonatkozó költségvetési többletek is ezen időtől kezdődően keletkeztek. A 2006. évre a folyó bevételek és kiadások különbsége Budapest költségvetésében 13 százalékos mértékű volt; e részt a tervek szerint 2010-ig 20 százalékosra szélesítik.

⁴ Finnországban például egy segélyrendszer hatására intenzívebbé vált a települések összeolvadása. Dániában a települések számát drámai mértékben 98-ra csökkentették a 2007. januári 271-ről, amelynek következtében a lakosság településenkénti átlagos száma 55 000-re nőtt a korábbi 20 000-ről. A 14 megyéből 5 régiót hoztak létre, amelyek az egészségügyi ellátásért felelősek (OECD, 2006a). Meg kell jegyezni azonban, hogy Magyarországgal összehasonlítva a dániai települések sokkal kevesebb alkotmányos védelemben részesülnek.

⁵ A megyék szerepéről lásd bővebben Vígvári (2006), Fekete et al. (2002) és Pálné Kovács (2005)

⁶ Az OECD titkársága által készített becslések a nemzeti számlák legfrissebb rendelkezésre álló adatai alapján készültek (a legtöbb ország esetében ezek 2005. évi adatok) és eltekintenek a különböző kormányzati szintek közötti transzferek számbavételétől.

⁷ E problémakör eredeti felvetéséhez lásd World Bank (2000). Péteri (2006) véleménye szerint az „erős” minisztériumok által kifejtett hatás kevésbé a településeknek szánt kevésbé objektív segélyek kialakulásához vezethet. Mindez jól láthatóan kifejezésre juttatja, hogy a jó érdekérvényesítő képességgel rendelkező minisztériumok hatékonyan kontrollálják az ágazati jogi szabályozást.

⁸ Így például egy közoktatási intézmény megszüntetése konzultatív megbeszéléshez van kötve, amelyen az intézmény munkatársai, az iskolaszék, a szülők és a diákok képviselői egyaránt, ráadásul vétőjoggal felruházva vesznek részt.

⁹ A jogi szabályozás lehetővé teszi, hogy a helyi önkormányzatok kiszervezzék kórházaik működtetését, ám ez ténylegesen mégis ritkán történik meg. Ha az önkormányzat mégis emellett dönt, a kórház magánvállalkozásként működik tovább, s az ott dolgozók természetesen elveszítik közalkalmazotti státusukat.

¹⁰ E becsléseket persze óvatosan kell kezelni, mivel a nagyobb települések gyakran több szolgáltatást nyújtanak, aminek köszönhetően az egy lakosra fordított átlagos kiadások magasabbak lesznek. A méretgazdaságossági kérdésekkel kapcsolatos kutatásokhoz lásd Fox – Gurley (2006) és Lotz (2006)

¹¹ Nem számítva Budapestet és a legnagyobb városokat, a magyarországi települések lakosainak átlagos száma 1258 fő. Az 500 fő alatti települések száma 1020, az 1000 fő alattiaké pedig 1700. Számos tanulmány mellett érvelt, hogy habár az összeolvadások és a közös szolgáltatásnyújtás méretgazdaságossági előnyök kiaknázását teszi lehetővé, e megoldások nem mentesek a hátrányoktól sem.

- Franciaországban például, ahol a közös szolgáltatásnyújtás megszervezése gyakori esetnek minősül, egyesek aggodalmuknak adtak hangot, hogy e megoldások a demokratikus ellenőrzés erőzójához vezethetnek, hiszen a közös testületek összetételéről nem a lakosság dönt, s működésükből általában hiányzik a kellő mértékű transzparencia (Le Saout, 1998). A lakosok így aligha lehetnek hatással a helyi közszolgáltatásokra. Az is igaz azonban, hogy az efféle megállapítások nem kifejezetten érvényesek az olyan országokra, mint Magyarország, ahol a kistelepülések lakói alig mutatnak érdeklődést a helyi közügyek iránt (lásd később).
- 12 A rendszerváltás előtt a települések száma – az akkor 22 kerületből álló fővárossal együtt – 1500 volt. A centralizáltság tehát sokkal erőteljesebb volt a mai állapothoz képest.
- 13 A települések így csak azoktól a kötelezettségeiktől szabadulhatnak, amelyek az 1990-es decentralizáció keretében hártottak rájuk. Az elmúlt 15 év során több középfokú oktatási intézmény és kórház üzemeltetése került ezzel az indokkal valamely településtől a megye felelősségi körébe. Arról sem szabad persze megfeledkezni, hogy a települési önkormányzatok rendelkeznek a megye által nyújtott valamely szolgáltatás átvételének jogával, ha bizonyítható, hogy a kérdéses szolgáltatást – legalábbis az utóbbi négy év során – többnyire az adott település lakói vették igénybe.
- 14 A közös szolgáltatásnyújtást az önkormányzati törvény szabályozza, amely lehetővé teszi települések közötti önkéntes együttműködések kialakítását. Egy társuláshoz való csatlakozás a helyi önkormányzati testület minősített többsége melletti jóváhagyást igényel; a törvény egyébként semmiféle külön szabályozást nem tartalmaz az együttműködés által fedett területekre vonatkozóan.
- 15 A vonatkozó szabály szerint a kistérség határai négyévenként rajzolhatók át, az önkormányzati választásoktól számított 6 hónapon belül. Ezen időszak során a települési önkormányzatok dönthetnek úgy, hogy egy szomszédos kistérségi társuláshoz csatlakoznak, ha úgy ítélik meg, hogy ez a lakosaiknak nyújtott szolgáltatások javulását eredményezi.
- 16 Ezek az áfabevételek eredetileg az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalt (APEH) illetik meg – mindebből persze az is következik, hogy a szubnacionális kormányzat könyveiben a kiadási oldalon megjelenik a tétel.
- 17 „Mindössze” 50 normatívát mutatnak be a költségvetési tervezet függelékében. Fox (2004) e kérdéskör további részleteit is tárgyalja.
- 18 A Világbank ezen jelentése szerint a vizsgált nyolc ország (Csehország, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Szlovákia és Szlovénia) között Magyarország rendelkezik a legbonyolultabb finanszírozási rendszerrel. A Világbank tapasztalatai szerint a régióban a legkönnyebben áttekinthető rendszert fenntartó Litvánia például egyetlen paraméter alapján törekszik a rögzített szintű kiegyenlítésre. A személyi jövedelemadót teljes egészében a befizetés helye alapján alkalmazzák úgy, hogy a gazdagabb közigazgatási egységeknek meg kell osztaniuk bevételeiket a kevésbé tehetősekkel. Lásd továbbá World Bank (2006, 68. oldal)
- 19 A 2007. évi költségvetés szerint a támogatás 513 forintot tett ki feldolgozott dokumentumokként, ám a támogatás teljes folyósított összege nem lehetett kisebb 6 millió forintnál, ami tehát mindegy 12 000 dokumentum feldolgozásának finanszírozására volt elegendő. Aligha valószínű, hogy egy néhány száz lakosú településen mutatkozik igény dokumentumok ekkora volumenű kezelésére.
- 20 Az intézményrendszert a helyi adókról szóló törvény rögzíti, amely szerint a központi kormányzat határozza meg a plafon szintjét – az alkalmazható legalacsonyabb kulcsot azonban nem szabályozzák. Mindennek eredményeként a helyi önkormányzatok az egyes helyi adók bevezetésének jogával s nem pedig kötelezettségével rendelkeznek (OECD, 2006e).
- 21 2004-re vonatkozó becslések. A központi kormányzat magában foglalja az Európai Unió részére a tagállamok által gyűjtött szupranacionális adókat (ezek súlya 0,5 százalék alatti). Az OECD-re vonatkozó adat a központi kormánnyal rendelkező tagállamok súlyozatlan átlaga. Az adatok nem veszik figyelembe a központi kormányzattól a településeknek juttatott transzfereket, amelyeket Magyarország esetében részben levonnak a helyi önkormányzatok adóalapjából.
- 22 A hazai gazdaság egyik kiemelkedő térségének szerepére pályázó Győr és a környező települések például a gépiparra és a megújuló energiaforrásokra fognak összpontosítani. A több vegyipari cégnek otthont adó Miskolc a kutatás-fejlesztés egyik meghatározó térsége kíván lenni a nanotechnológia és az alternatív energiák területén.

IRODALOM

- BERGVALL, D. – CHARBIT, C. – KRAAN, D. J. – MERK, O. (2006): Intergovernmental transfers and decentralised public spending, *OECD Journal of Budgeting, Volume 5, Number 4*
- BLÖCHLIGER, H. – KING, D. (2006): Fiscal autonomy of sub-central governments, *OECD Journal of Budgeting, Volume 5, Number 4*
- DUSEK, T. (2006): Regional income differences in Hungary, *előadás a 46. Congress of the European Regional Science Association rendezvényén*
- FEKETE É. G. – LADOS M. – PFEIL, E. – SZOBOSZLAI Z. (2002): Size of Local Governments, Local Democracy and Local Service Delivery in Hungary, In: P. Swianiewicz, *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe, The Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest*
- FOX, W. F. (2004): Intergovernmental Finance: Summary and Evaluation, In: Kopányi, M. – Wetzel, D. – El Daher, S., *Intergovernmental Finance in Hungary, a Világbank és az Open Society Institute közös kiadványa, Budapest*
- FOX, W.F. – GURLEY, T. (2006): Will consolidation improve sub-national governments?, *World Bank Policy Research Working Paper 3913, World Bank, Washington*
- GJERSEM, C., – HEMMINGS, P. – REINDL, A. (2004): Product market competition and economic performance in Hungary, *OECD Economics Department Working Papers, No. 381, Paris*
- HEGEDŰS J. (2002): Decentralisation and structural adjustment in Hungary, paper presented at the 2nd International Conference on Decentralisation, *Metropolitan Research Institute, Manila*
- KOPÁNYI M. – WETZEL D. (2004): Hungary's macroeconomic and Sub-national Context, In: Kopányi M., Wetzel, D. and El Daher S. (szerk.), *Intergovernmental Finance in Hungary, a Világbank és az Open Society Institute közös kiadványa, Budapest*
- LADNER, A. – STEINER, R. (2003): Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Konvergenz oder divergenz?, *Swiss Political Science Review 9(1), pp.233–259*
- LE SAOUT, R. (1998): Les enjeux de l'intercommunalité, *La documentation française, Paris*
- LOTZ, J. (2006): Municipal amalgamations and economies of scale, *Előadásvázlat az OECD Efficiency of sub-central public spending című Workshopjára, május, Paris*
- PÁLNÉ KOVÁCS, I. (2004): The Legal and regulatory Framework of Fiscal Decentralisation, In: Kopányi, M. – Wetzel, D. – El Daher S.: *Intergovernmental Finance in Hungary, a Világbank és az Open Society Institute közös kiadványa, Budapest*
- PÁLNÉ KOVÁCS I. (2005): Shaping regional governance in Hungary, *előadás az Open Days című workshopon, Brussel*
- PÉTERI G. (2006): Decentralisation under fiscal pressure, local government finances in Hungary, In: Sevic Z. (Editor), *Local government finance in Central and Eastern European Transitional Countries, forthcoming, Edward Elgar, Cheltenham, UK*
- SOLÉ-OLLÉ, A. – BOSCH, N. (2003): On the Relationship between Local Authority Size and Expenditure: Lessons for the Design of Intergovernmental Transfers in Spain, In: Färber, G. and Otter, N. (eds.), *Reforms of Local Fiscal Equalization in Europe, Speyerer Forschungsberichte, No. 232, Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Speyer am Rhein*
- SOÓS G. (2002): Local Government reforms and the Capacity for Local Governance in Hungary, *Tocqueville Research Centre, Budapest*
- SOÓS G. (2003): Local Participation and Participatory Institutions, *Tocqueville Research Centre, Budapest*
- SUTHERLAND, D. – PRICE, R. – JOUMARD, I. (2005): Fiscal rules for sub-central governments: design and impact , *Economics Department Working Papers, No. 465, OECD, Paris*
- SZALAI Á. – ZAY F. – HÖGYE M. – BARATI I. – BERCELIK Á. (2002), *Local Government Budgeting in Hungary, Helyi Önkormányzati Kezdeményezés Alapítvány, Budapest*

- TEMESI I. (2000): Local Government in Hungary, In: Horváth, T. (szerk.) *Decentralisation: Experiments and Reforms, Helyi Önkormányzati Kezdeményezés Alapítvány, Budapest*
- TEMESI I. (2003): Transfer of Municipal Property in Hungary, In: Péteri, G. (szerk.), *From Usage to Ownership, Transfer of Public Property to Local Governments in Central Europe, Helyi Önkormányzati Kezdeményezés Alapítvány, Budapest*
- VIGVÁRI A. (2006): Local Government Reform, but How? *Development and Finance. Quarterly Hungarian Economic Review, No. 2., pp. 42–52*
- VIGVÁRI A. (2007): Magic weapon in fiscal policy? Thoughts on the budget rules applicable to the local governments, *Public Finance Quarterly, Volume LII. 2007/3-4., pp. 536–544*
- WETZEL D. – PAPP A. (2003): Strengthening Hard Budget Constraints in Hungary, In: J. Rodden *et al.*, *Fiscal Decentralisation and the Challenge of Hard Budget Constraints, The MIT Press, Cambridge*
- ÁSZ (2006): Report on the activities of the State Audit Office of Hungary in 2005, *Budapest, május*
- OECD (2001a): OECD Territorial Reviews: Hungary, *OECD, Paris*
- OECD (2001b): Fiscal Design Across Levels of Government: Hungary, *OECD, Paris*
- OECD (2005a): OECD Economic Surveys: Hungary, *OECD, Paris*
- OECD (2005b): Hungary: Phase 2, Report on the application of the convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions, *OECD, Paris*
- OECD (2006a): Education at a Glance, *OECD, Paris*
- OECD (2006c): OECD Economic Surveys: Czech Republic, *OECD, Paris*
- OECD (2006d): Fiscal Equalisation in OECD Countries, mimeo, *OECD, Paris*
- OECD (2006e): Budgeting in Hungary, *OECD, Paris*
- OECD (2007): OECD Economic Surveys: Hungary, *OECD, Paris*
- OECD (2008): Reforms for Stability and Sustainable Growth. An OECD Perspective on Hungary, *OECD, Paris*
- MKK (2006a): The New Hungary Development Plan 2007-13, Budapest, *A Magyar Köztársaság Kormánya*
- MKK (2006b): Convergence Programme of Hungary, 2006–2010, Budapest, *A Magyar Köztársaság Kormánya*
- World Bank (2000): Hungary, Modernising the Subnational Government System, World Bank Discussion paper, No. 417, *The World Bank, Washington D.C.*
- World Bank (2006): Current issues in Fiscal Reform in Central Europe and the Baltic States, *The World Bank, Poland, Warsaw Office*

Adorján Richárd

Kormányzati kísérlet a nullbázisú tervezésre

*A 2004. évi programpályázati rendszer bemutatása, kritikája
és javaslatok a továbblépéshez*

2004-ben a következő évi költségvetés megtervezésénél a kormány programjának, társadalom- és fejlesztéspolitikájának megvalósítása, az olcsóbban és hatékonyabban működő állam kialakítása s az abszolút, illetve relatív pazarlás visszafogása céljából a fejezeti kezelésű előirányzatokra és egyéb fejlesztési igényekre a fejezetgazdáknak¹ pályázatként kellett igényüket – programonként megjelenítve – benyújtaniuk, s ezek alapján döntött a kormány a közpénz elosztásáról. A kísérlet egyedülálló volt a maga nemében, sem a korábbi, sem – most már tudjuk – az azt követő esztendőkből nem nyúlt szakmailag ilyen fejlett technikához a kormányzat. Hogy sikeres volt-e e kezdeményezés és mi lehet a jövője, erről szól a tanulmány.²

Az elmúlt esztendőkből tucat számra születtek különböző tudományos és más szakmai műhelyekben,³ valamint a kormányzaton belül⁴ is tervek, javaslatok a feladat-, teljesítmény- vagy programalapú költségvetési rendszer magyarországi bevezetőségére.⁵ Nemzetközi szervezetek, különösen az OECD szintén régóta foglalkoznak e témával, s adnak ajánlásokat a közép-kelet-európai régió országainak.⁶ E kezdeményezések egészen különböző szakmai tartalmat takarnak, a fontos eltérések mellett azonban közös elem bennük a klasszikus bázisszemléletről és intézményfinanszírozásról való előrelépés igénye, az ellátott feladatra és a nyújtott teljesítményre való fokozottabb össz-

pontosítás a költségvetési tervezésben, egyáltalán: a rendszer modernizációja, felrázása a mai „Csipkerózsika-álmából”. E szakmai vágy súlyos ellenpontját, egyúttal indokoltságát fogalmazza meg a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló törvény⁷ általános indokolása 2008. év végén: „Az elemi költségvetés, s a hozzá kapcsolódó dokumentumok – kötelezően előírt tartalom és gyakorlat híján – nem tekinthetők olyanoknak, amelyek az adófizetők éves (érdemi) elvárásait tartalmazzák a költségvetési szervekkel szemben, garantálnák a végrehajthatóságot és számonkérhetőséget, mert pusztán fiskális funkciót töltenek be, elfedik, mellőzik a reálfolyamatok kezelését. Az ilyen tartalommal is bíró, sőt, a hangsúlyt erre helyező *költségvetési egyeztetések egy évtized alatt csaknem elhaltak.*”

Üdítő kivételnek számít a közelmúlt tekintetében a jelen tanulmány tárgyát képező kormányzati kísérlet, amely *programpályázat*⁸ néven vonult be a szakmai köztudatba.⁹ Sok tekintetben a klasszikus nullbázisú tervezés sajátosságai jellemezték az eljárást, ami ugyanakkor csak a központi költségvetésben megjelenő előirányzatoknak egy jól körülhatárolható körére vonatkozott (lásd később), más jogcímű kiadások indokoltságát – bázisszemléletet alkalmazva¹⁰ – nem kellett bizonyítani, illetve azok tekintetében a forrás biztosítását a feje-

zetgazdák kompetenciájában hagyta. A központi költségvetésben az intézményi költségvetések esetén a többletekre kellett a pályázatot beadni, a bázis a tervezéskor elismerésre került.

A tanulmány nem célozza meg a nullbázisú költségvetés elméleti hátterének bemutatását, annak párhuzamba állítását a költségvetési tervezés megújítását célzó egyéb módszerekkel, elméletekkel, végül azt sem, hogy akkurátusan összevesse az elméleti alapvetésekkel a megvalósult gyakorlatot. Ehelyett az *alkalmazott* tervezési eljárás okai, céljai, folyamata, a benne résztvevők szerepe és tevékenysége, a technikai és humánerőforrásbeli feltételek, az eljárás során született döntések s a kialakult végeredmény bemutatása után annak szakmai értékelését, kritikáját fogalmazza meg, számba véve a módszer fejlesztését célzó feladatokat. Hangsúlyozandó, hogy a nullbázisra, vagyis az előző években kialakult feladatfelvállalás és forráselosztás megkérdőjelezésére épülő eljárás alkalmazása *önmagában előremutató, értéket hordozó*, jó alapot szolgáltat a jövőre nézve a szakmai és társadalmi preferenciákat a mainál hangsúlyosabban megjelenítő költségvetési tervezési módszertan, eljárás kidolgozásához és bevezetéséhez.

A tanulmány olyan értelemben nem lép fel a tudományosság igényével, hogy gyakorta szubjektív, a tudományos teszt próbájának ki nem tett véleményeket, állításokat is megfogalmaz. Ezt az indokolja, hogy az ezáltal nyerhető árnyaltabb megközelítés – a szerző reményei szerint – jelentősebb hozzáadott értéket nyújt, mint amennyit a szubjektivitás elvesz.

ELŐZMÉNYEK

A programpályázattal kapcsolatos kormányzati döntés

A 2005. évi költségvetés tervezésénél a kormány programjának, társadalom- és fejlesztéspolitikájának megvalósítása, az olcsóbban és

hatékonyabban működő állam kialakítása, s az abszolút, illetve relatív pazarlás visszafogása céljából az úgynevezett fejezeti kezelésű előirányzatokra¹¹ (valamint egyéb igényekre, lásd később) a fejezetgazdáknak *pályázatként kellett igényüket – programonként megjelenítve* – benyújtaniuk. A programok méretezését, strukturáltságát a tárcák választották meg. A feladat optimális megoldása egyfelől az áttekinthetőséget, másfelől az igények differenciált kezelhetőségét volt hivatott biztosítani. A programok tagoltsága módot adott az egyes feladatok tekintetében az állami kötelezettség értékelésére. A pályázatban az egyes programok bemutatása mellett azok *valós rangsorolását* is meg kellett adni.

A pályázat céljai részletesebben a következők voltak.

■ A költségvetési igények mérlegeléséhez szakítás a bázisalapú tervezéssel, ezáltal

- a *szakmailag indokolt*, a jelentős szinergikus hatással járó s a politikai prioritásokkal találkozó programok, illetve másikkal szemben az akkori körülmények között fel nem vállalható programok kiválaszthatóságának biztosítása; a felhalmozódott és új igények, illetve lehetőségek közötti feszültségek oldása,
- a programoknál a *társadalmi szükségességre* és a jól kidolgozott, *hatékony megvalósításra* vonatkozó *bizonyítási kényszer* keletkeztetése,
- a fejezeti kezelésű előirányzatok teljes köre, illetve a programok tárcák általi *felülvizsgálatának* kikényszerítése,
- a közpénzfelhasználásnál a modern tervezési, finanszírozási és értékelési technikák használatára való *ösztönzés*.

■ Annak biztosítása, hogy a politikai döntést igénylő allokációs kérdésekről valóban *politikai szinten szülessék döntés*, ezáltal is segítve a kormányzati prioritások érvényre juttatását az állami költségvetés kidolgozásánál.

A pályázat belső kormányzati eljárás volt

a finanszírozandó programok kiválasztására, amelynek célja a fentiek szerint nem előre megtervezett mértékű *forrásmegvonás*, hanem a *fejezeti szintű vizsgálatra készítés*, illetve *kormányzati* – és nem pénzügyminisztériumi – szintű *mérlegelésre* bocsátás.

Ennek során nem kérdőjeleződött meg valamennyi jogcím, igény létjogosultsága, épp ellenkezőleg: a létjogosultsággal rendelkező igényeknek kellett kiválasztódnuk (e cél elérését szolgálták a kialakított bírálati prioritások, szempontok). Ugyanakkor a kormány deklarálta, hogy a különféle *jogszabályi és egyéb meghatározottságok sem megváltoztathatatlanok* azaz, hogy e módosításokat a pályázatokról való döntés után, de még a költségvetési törvény elfogadását megelőzően kell végrehajtani.

A pályázati adatlapokat a kiadott tervezési körirat tartalmazta. A körirat alapján a következő igényekre kellett a pályázatokat benyújtani:

- *fejezeti kezelésű előirányzatból* (ideértve a helyi önkormányzatok támogatását¹²) finanszírozható cél: szakmai program, illetve beruházás,
- meglévő intézmény *szakmai kapacitásainak* bővítése,
- esetlegesen *új intézmény* működési kerete,
- az *Egészségbiztosítási Alap* gyógyító-megelőző ellátás és gyógyászati segédeszköz-támogatás többletigénye.

A szaktárcák,¹³ a Pénzügyminisztérium és a kormány szerepvállalása a közpénz elosztásában

Bár az elméleti megfontolások szándékosan periférikus szerepet töltenek be e tanulmányban, ezen a ponton ki kell jelentenünk, hogy a közérdeket szem előtt tartva *nem lehet teljes mértékben a tárcákra bízni* a saját irányításuk alatti intézményrendszerben, illetve egyéb módon elköltött forrás elosztását.¹⁴ Ezen, a közgazda-

ságtan aldiszciplinái (mindenek előtt a közösségi döntésekkel és a játékelmélettel foglalkozók) által részleteiben vizsgált problémának különös aktualitást ad az a tény, hogy az utóbbi éveket jellemző költségvetési tervezési eljárásban a tárcaszintre lebontott fiskális keretek meghatározása után a tárcák *nagyon jelentős önállóságot kaptak* az ezen belüli forráselosztásban. Az egyre zsugorodó keretekért tehát nem kellett nyílt „harcot vívni” a vetélytárs tárcákkal, de ez kevésbé volt vigasztaló, tekintve, hogy egyformán – ha nem is azonos mértékben – csökkenő forrást kell, kellett minden tárcának elosztani a gyakorlatilag változatlan feladatstruktúra mellett.¹⁵

A szaktárca lelkülete kettős. Az állami források elosztásánál igénylő, az „elnyert” keretek fejezeten belüli elosztásában allokátor. Döntéshozatali mechanizmusa – mindkét szerepében – törvénytörően kiszolgáltatott az aktuális érdekeknek, erőviszonyoknak, hatalmi harcoknak, hiszen egy élő szervezetről van szó.

Az állami forrás elosztásában is szükség van egy allokátorra, egy külső szervezetre, amelynek munkatársai és döntéshozói elfogadhatóan kis eséllyel elfogultak egyik vagy másik program, illetve tárca iránt, saját szubjektív szimpátiák nem befolyásolják döntő mértékben mérlegelésüket. Rendelkeznek továbbá a mérlegeléshez szükséges szakmai ismeretek elégséges részével. E szerepet 2004-ben a Pénzügyminisztérium kapta.¹⁶

A magyar valóság egy kiváló általános bizonyítékot szolgáltat arra, hogy az igénylő az allokátor felé a közérdeknek és a szakmai feladatellátás követelményeinek biztosan nem mindig teljes mértékben megfelelő költségvetési többletigénnyel lép fel. A legáltalánosabb statisztikai összefüggések ismeretében bizonyítás nélkül is könnyen belátható, hogy legalább néha, az esetek számában és összességében is kis részében elő kellene fordulnia annak, hogy *az igénylő csökkentési javaslattal áll elő* saját egyik-másik feladatára, in-

tézményére vonatkozóan. Ennek oka a hatékonyságnövekedés, az adott tevékenység iránti csökkenő társadalmi kereslet vagy éppen a megváltozott jogszabályi környezet hatása egyaránt lehetne, ezek a körülmények egyébként gyakorta elő is fordulnak. Kijelenthető, hogy ilyen javaslat a költségvetési egyeztetések folyamatában soha nem születik, tökéletesen érvényesül az a jelenség, amit *László Csaba* „előirányzati éhségnek” nevezett el (*László, 1994, 125–126. oldal*). E jelenség fennállása igazolja, hogy *igénylő minőségükben* a tárcák nem azonosíthatók feltétlenül a közérdek képviselőjével, ami valószínűsíti, hogy *e feltételezéssel allokátori minőségükben sem élhetünk*, amit az igénylők (szervezetek, szervezeti egységek, érdekcsoportok, „erős” emberek stb.) s így az allokátorigénylő probléma megjelenése is alátámaszt.

Végül: egy állam költségvetésének összeállításakor nem csupán egy ágazat különféle igényeit kell egymással versenyeztetni, hanem az ágazatokat magukat is, helyesebben valamennyi ágazat valamennyi igényét, amely nyilvánvalóan szükségessé teszi egy, ágazatok (fejezetgazdák, tárcák) felett álló döntési, kiválasztási mechanizmus s az azt lebonyolító szervezet létét, valamint az érdemi döntéshozatalt és döntéshozót. Utóbbi szerepet a demokratikus berendezkedésű országokban a kormánynak kell vállalni, előbbire általában a pénzügyminisztérium alkalmas (vagy a költségvetés elkészítéséért felelős, de hasonló jogszabályokkal felruházott más szerv). Ugyanakkor itt komoly problémaként felvetődik, hogy a kormány tagjai valójában az igénylő miniszterek és a pénzügyminiszter, s nem reális az a feltételezés, hogy a személyek testületté összeállva egyúttal teljesen új szerepbe is bújnak. A megoldás kulcsa a *miniszterelnök személye* lehet, akinek formális tárcakötődése nincsen, emellett alkotmányos értelemben is a legfontosabb tagja a kormánynak, első a nem egyenlők között.

A PÁLYÁZATOK ELBÍRÁLÁSA

Az elbírálás szempontjai

Visszatérve a 2004-es tervezéshez: a programok elbírálásához a tárcáknak egy előre kialakított rendszer szerint rangsorolni kellett saját pályázataikat. E prioritási rangsor felállításánál a következő *determinációs* (A–C pontok) és egyéb prioritási (D–F pontok) kategóriák kerültek kialakításra.

A Mindenképpen finanszírozandó folyamatok (például normatív juttatások biztosítása, beruházásból belépő új létesítmények üzemeltetése).

B Nem módosítható jogszabályi meghatározottság.¹⁷

C A 2005. évet terhelő kötelezettségvállalások (amennyiben a magánjogi vagy nemzetközi kötelezettség, illetve jogerős határozat nemteljesítése vállalhatatlan).

D Kormányprogram, egyéb politikai preferenciák (ezeket rögzítő kormányhatározat), ezen belül:

- Társadalompolitikai prioritások:
 - ♦ foglalkoztatás elősegítése, munkahelyteremtés (nagyberuházásokhoz kötődő képzés, kis- és közepes vállalkozói munkahelyteremtés, bér munka, export, munkahelymegőrzés, programok közmunka és közcélú foglalkoztatás keretében),
 - ♦ alacsony jövedelmű, gyermekes családok támogatása, a hátrányos helyzetű lakossági csoportok (fogyatékkal élők, alacsony iskolai végzettségűek és jövedelműek, depressziós térségekben élők) helyzetének javítása,
 - ♦ pályakezdő, illetve családalapító fiatalok helyzetének könnyítése (kedvezmények, első otthon támogatása stb.).
- Fejlesztéspolitikai prioritások:
 - ♦ EU-s pénzek fogadásához szükséges társfinanszírozás biztosítása,

- ♦ gyorsforgalmi úthálózat fejlesztése,
- ♦ teljesítményorientált K+F-támogatások növelése.

E Decentralizált programszervezés.

F Hatékony feladatmegvalósítás, szinergia.

E prioritásokon túlmenően az allokációról való döntéshozatalt segítették a pályázati adatlapból meghatározható további lényeges információk.¹⁸

Meghatározásra kerültek továbbá speciális bírálati/vizsgálati szempontok:

- az EU-s társfinanszírozású programoknál a hazai forrás aránya ne legyen magasabb a megkövetelt minimális mértéknél,
- ne kerüljön elfogadásra olyan program, amelynek céljával egyező EU-s társfinanszírozású programra is érkezik pályázat,
- „párhuzamos” igények (azonos célú programok) kerüljenek kiszűrésre,
- csak olyan programok kerüljenek elfogadásra, amelyeknek a további évekre jelzett igényei is majd – függetlenül a pályázaton megjelentett összegtől – kielégítésre kerülhetnek.

Az eljárás során a pályázati rendszer terve a következőkkel egészült ki.

▶ A költségvetési törvényjavaslat kidolgozása során *garanciális elemek* kerüljenek beépítésre arra nézve, hogy

- *pontosan* a kormány által elfogadásra kerülő programok *fedezete* jelenjék meg a törvényjavaslatban,
- a költségvetési törvényben elfogadott fejezeti kezelésű előirányzatokat a kormány által elfogadott programokban foglaltaktól eltérő célra ne lehessen felhasználni.

▶ *Külön keret* kerüljön biztosításra a tárcák kisösszegű és általuk fontosnak tartott célokra.

▶ A feladatmegvalósítás és a feladatról való lemondás jogi és egyéb feltételei kerüljenek kidolgozásra.

▶ Alapelv legyen a mérlegelésénél, hogy a támogatott programok esetén a *további évekre jutó igény* – nem feltétlenül a pályázatokon meg-

jelített összeggel – a 2005. évi törvényjavaslat elfogadásával szintén támogatásra kerüljön. Vagyis: figyelembe kell venni azt az egyszerű összefüggést, hogy a most még nem determinált, így mérlegelés tárgyát képezhető program elfogadása esetén a következő években már kiadási determinációt eredményez.

Az elbírálás folyamatának tervezett négy szakasza

① A beérkezett pályázatokat a Pénzügyminisztérium megvizsgálja elsősorban abból a szempontból, hogy

- a fejezetgazdák rangsorolása elfogadható-e (kettős értelemben: nincs-e eltérő szakmai állásponton, illetve nem figyelhető-e meg a tárca részéről előnyszerzésre irányuló „trükk”¹⁹),
- az egyes programoknál az igény összege indokolt-e (nem jelentkezik-e alul-, illetve felültervezés).

Az igények értékelése – és a fejezetgazdákkal való pontosítások, egyeztetések – után a PM összeállítást készít a további döntés előkészítése céljából.

② A *tárcaközi munkacsoportok* áttekintik az igényeket, megvizsgálják azok társadalmi, gazdasági, politikai és jogi következményeit, elküldönik és a vizsgálat alapján számszerűsítik a determinációkat.

③ Az értékelt igényeket – ezen belül a determinációkat és a választható programokat, illetve költségvetési kihatásukat – megtárgyalják *kormányzati fórumok* (Gazdasági Kabinet, Társadalompolitikai Kabinet).

④ Az előzőek során kialakult szempontok szerint módosított igényeket megtárgyalja a *kormány*. Dönt a támogatandó programokról, a támogatás mértékéről, illetve a szükséges programmódosításokról (átstrukturálás, időközben meghozott kormánydöntések alapján részletesen kidolgozott programok újraértékelése stb.).

A finanszírozásra kerülő programok kiválasztásának folyamata

A közel 1000 pályázat (amelynek mintegy 35 százaléka volt új program) beérkezésével azonnal nyilvánvalóvá vált, hogy az összes támogatási igény nagysága (a helyi önkormányzatok és a tb-alapok kiadott keretszámán felüli igényével együtt mintegy 2250 milliárd forint) jelentősen meghaladja a rendelkezésre álló költségvetési mozgásteret. Ez utóbbi pontosan nem volt meghatározható, hiszen ebben az időszakban folyt a teljes költségvetés szintjén a főszámkialakítása, amelyben a „pályázati keret” éppen az összegében rugalmas, alkalmazkodó tétel szerepét játszotta; tervezett összege hozzávetőlegesen 7–900 milliárd forint volt.

A jelentős túligénylés miatt a PM apparátusának első számú feladatává az vált, hogy – a tárcákkal egyeztetve, az általuk adott információk alapján – meghatározza programonként az igényekből azt a determinációs összeget, amelyre nézve a forrás *mindenképpen biztosítandó*. Ez az összeg az első egyeztetések és számítások alapján összesen 1051 milliárd forint volt, a determináció előre megállapított típusai szerinti következő bontás szerint.

- A** Mindenképpen finanszírozandó folyamatok 489 milliárd forint
- B** Nem módosítható jogszabályi meghatározottság 345 milliárd forint
- C** A 2005. évet terhelő, előző év(ek)ben vállalt kötelezettségvállalás 217 milliárd forint

[amennyiben a nemteljesítés nem vállalható nemzetközi (C1 alkategória) vagy magánjogi (C2 alkategória) kötelezettség, jogerős határozat miatt²⁰].

A fenti determinációkon felül megállapításra került egy úgynevezett „feltétlenül szükséges” programlista, ahová a determinációnak jogcímében és/vagy összegében nem minősülő, de – szakmai vagy politikai ok miatt – biztosan megvalósítandó programok kerültek. Ezek forrásigénye összességében 189 milliárd forint volt.

A determinációval együttesen tehát 1240 milliárd forint igény mutatkozott a kormányzati pályázati kerettel szemben, ami a mozgásterénél jelentősen bővebb volt. Az önmagában nem aggasztó, összességében körülbelül 3-szoros túligénylési arány *valójában rendkívüli feszültséget takart*, hiszen még többletforrásokkal is csak a szűken értelmezett determináció lehetett tartható. A feladat így egyrészt a determináció további szűkítése lett s az ehhez szükséges intézkedések, jogszabály-módosítások megtétele, másrészt a „feltétlenül szükséges” igények megszürése. A tervezés hátralévő részében *gyakorlatilag e kettős feladat végrehajtása történt meg*, részben mechanikus módon. Az egyes igények nagyságára, indokoltságára, társadalmi hasznára vonatkozó érdemi egyeztetésre és alkura csak korlátozott mértékben fordított figyelem.

A tervező²¹ által végül elfogadott pályázati összeg a következő módon alakult ki. Az egyes programokhoz kapcsolódó determináció besorolásra került az A–B–C1–C2–C3 kategóriák valamelyikébe. Az A kategória esetén a megállapított determináció 75 százalékát, a B esetén 65 százalékát, a C esetén 55 százalékát tekintette a tervező úgynevezett „csökkentett determinációnak”, ez került elfogadásra. A programonként meghatározott csökkentett determinációs összegeken a fejezeti főösszeget nem érintve lehetősége volt a pályázóknak változtatni, vagyis újraosztani az elfogadott csökkentett determinációs keretet az egyes programok, illetve a törvényjavaslat előkészítési fázisában már az egyes előirányzatok között. A csökkentett determináció mellett elfogadásra kerültek azon programok, amelyek a „feltétlenül szükséges” kategóriába tartoztak. (Az ilyennek minősített programok halmaza és az igényelt forrás meghatározása tekintetében is iterációs folyamat zajlott le minden egyes pályázó esetében, mely folyamatban jellemzően szűkült ez a halmaz és előirányzati nagyság.) Ezeket az összegeket nyilvánvalóan nem volt

lehetősége a pályázónak elfogadás után újraosztani. Az újraosztott csökkentett determinációs összegek és a „feltétlenül szükséges” összegek együttesen alkották a tervező által elfogadott pályázati összegeket.

Végül is az iterációs folyamat az *eredeti determinációs igények szintjéhez* közelítette a kiosztott pályázati keretet, *nem* pedig a kezdetben hozzávetőlegesen kikalkulált *mozgástérhez*. A költségvetési törvényjavaslatban megjelenő keretszámok mintegy 1200 milliárd forintos pályázaton megszerzett előirányzatot foglaltak magukban.²² (Ebből 1073 milliárd forint a szakértői szintű eljárás keretében, a fennmaradó rész a későbbi miniszteri, miniszterelnöki, illetve kormány szintű egyeztetések eredményeként került meghatározásra, majd elfogadásra.)

A MÓDSZER ÉS ELJÁRÁS ÉRTÉKELÉSE²³

Alapvető megállapítások

A részletesebb értékelést, kritikát megelőzően rögzíthetők a legfontosabb olyan megállapítások, amelyekre nézve konszenzus alakult ki.

■ A módszer használata a hatékony közpénz-allokáció szempontjából *összességében előrelépésnek tekinthető, továbbfejlesztendő és továbbfejleszhető*. A minisztériumon belül is vita volt ugyanakkor arról, hogy adekvát-e e módszer használata abban az esetben, ha a tervezés elsősorban a források csökkentéséről szól. Vagyis nem a többleten, hanem a hiányon kell valószínűleg osztozni. Véleményem szerint éppen a *nullbázis jelleg teremt alkalmat a visszalépésre* olyan állami feladatoktól, programoktól, amelyek finanszírozására nincs forrás, valamint a finanszírozás csökkentése következményeinek felmérésére.

■ *Nem állítható* ugyanakkor egyértelműen, hogy a módszer konkrét alkalmazása *összességében hasznos lett volna*. Ennek okai, hogy egyrészt nem sikerült a módszerrel érdemi meg-

takarítást elérni, másrészt nem sikerült a programszemléletet kikényszeríteni.

■ A módszer *fogadtatása összességében vegyes* volt (attól függően volt inkább negatív, vagy inkább pozitív, hogy melyik oldalán tartózkodott az értékelő a folyamatnak, illetve hogy miként súlyozta az általa észlelt előnyöket és hátrányokat).

■ Az *állambáztartási rendszer* (szükséges információs rendszer, egységes fogalmak, eljárások, protokollok és adekvát jogszabályi környezet) s az *államigazgatási apparátus* (szakismeret, munkafolyamatok megosztása a szakmai és pénzügyi apparátusok között, motiváció) *nem volt felkészülve* az eredményes alkalmazásra. Elsősorban e két tényező következtében az *alkalmazott módszer és a konkrét eljárás nyilvánvaló problémáktól, hiátusoktól* szenvedett:

- *legrégebben, hogy nem valósult meg a kulcsfeladat: a programok „hasznosságának” érdemi megállapítása, szükségességüknek tárcák közötti versenyztetése* (aminek fontos oka a determinált igények szűk keresztmetszetként való jelentkezése volt, magyarul: nem maradt valós mozgástér nem determinált igény kielégítésére),
- *technikai értelemben nem állt össze egységes rendszerré; egymástól független, informatikailag rendszerbe nem illeszhető táblázatok különböző szempontok szerinti szétterítésére, továbbítására, kiegészítésére, összesítésére stb. került sor, az adatvesztés és adattorzulás, az esetleges értelmezés, az önkényes kiragadás veszélyét végig magán hordozva,*
- *szórványos és ellenőrizhetetlen (de legalábbis ellenőrizetlen) információs bázisra épült,*
- *nem volt egységes a fogalmak értelmezése, kezelése, így az adatok tartalma sem,*
- *nem vagy csak esetlegesen valósult meg az egyes programok érdemi kormányzati szintű szakmai és politikai értékelése (például a kabinetekben),*

- előre pontosan rögzített szabályrendszer hiányában *nem volt egységes* az egyes tárcáknál és azon belül az egyes programoknál az elfogadandó, támogatott összeg *meghatározásának módja*,
- nem valósult meg a programok és a hozzájuk tartozó előirányzati összegek *következetes kezelése* a tervezés teljes folyamatában (a költségvetési törvény elfogadásáig),
- nem valósult meg a programok *nyomon követése* a tervezés után.

Mérlegelendő, hogy *mi a helyes sorrend*: a módszer alkalmazása a feltételek (fentiek szerint felkészült államháztartási rendszer és államigazgatási apparátus) 100 százalékos fennállása nélkül, azok fokozatos megteremtése mellett, vagy először valamennyi feltétel kiépítése. Megítélésem szerint az előbbi út alkalmazása szerencsésebb, utóbbi esetben félő, hogy a *beláthatatlan jövőre halasztódik* az érdemi előrelépés.

Részletes értékelés

Mivel a programalapú tervezésnek már a kísérlete is egyértelmű előrelépést jelent a hagyományos, bázisalapú szemlélethez és módszerhez képest, ezért indokolt először a pozitívumokról szót ejteni. A következőkben összegyűjtött pozitív vonások, relatív előnyök nem minden tárca minden programja esetén jelentkeztek, de összességében jellemezték az alkalmazott módszert.

■ Segítette felismertetni (illetve megerősítette) a PM-nél és a tárcáknál egyaránt, hogy a makroköltségvetés(ek) összeállítása *párhuzamos fiskális és szakmai feladat*, az államháztartás folyamatai keretlebontásos módszerrel sem rövid, sem hosszú távon nem kezelhetők. Ennek elfogadása, tudatosítása feladatok sorát generálja.

■ A módszer alkalmazása jelentős többlet-információhoz juttatta a Pénzügyminisztériumot és a szaktárcákat is a közpénz felhasználásáról, a konkrét programokról, előirányzatokról.²⁴

■ Az adatlapok kitöltéséhez meg kellett fogalmazni, ki kellett dolgozni – függetlenül a későbbi hasznosítástól – a program olyan paramétereit (például cél, társadalmi hatás, kiemenet, ezek mérőszámai, személyi és tárgyi feltételek), amelyek egyébként nem feltétlenül kerültek megfogalmazásra, kidolgozásra vagy nem a tervezés fázisában. A közpénzfelhasználásnak megtervezése, vagyis maga a tervezés vált mind a tárcák, mind a PM szintjén tudatosabbá.²⁵

■ Az igények *áttekinthetőbbé váltak*, így a hatékony döntéshozatal valószínűsége nőtt. Az egyes feladatok, programok valódi forrásigényét eredményesebben sikerült meghatározni.

■ Az eljárás segítette, megalapozta a *többéves kitekintést*, kétségtelen azonban, hogy e célt számottevően nem volt képes teljesíteni.

■ Egyetlen olyan *kirívó tervezési hibáról sem érkezett visszajelzés*, amely a módszer használata miatt jelentkezett volna, ez feltétlenül alátámasztja használatának létjogosultságát. (Ugyanakkor általában kiemelkedő pozitív példáról sem tudtak az alkalmazók beszámolni.)

A módszerrel és alkalmazott eljárással kapcsolatos *problémák száma és spektruma lényegesen nagyobb, mint a pozitívumoké*. Ez csak részben köszönhető annak, hogy ezek felismerése, azonosítása az előrelépés szempontjából hasznosabb (de nem fontosabb!) mint a pozitívumoké, azt is ki kell jelenteni, hogy az alkalmazott módszer és a konkrét eljárás *magán hordozta mindazon (gyermek)betegségeket*, amelyekkel a *teljes tervezési rendszer* – sajnálatos módon azóta is – küzd.

■ A *legsúlyosabb*, messzire mutató tapasztalatok²⁶ a következők.

▶ A *bázisalapú tervezéstől való elszakadás* sem a tárcák, sem a PM, sem a döntéshozók részéről *nem valósult meg*. A pályázatok többnyire *nem klasszikus „programokról”* szóltak, hanem a korábbi években megszokott rendszerű

költségvetési igényeket tartalmazták. Ez részben érthető, a rendszer „átállítása” – amennyiben lesz erre kísérlet – éveket vehet igénybe.

A tárcák, pályázók egy része *nem érezte magának* a feladatot, azt kötelező rossznak, a PM „magánszámának”, felesleges többletmunkának érezte. Kisebb részük nem értette meg a programpályázat célját, jelentősebb része nem tartotta összességében hasznosnak az új módszer alkalmazását.

▶ Sok esetben a tárca *magá sem ismerte saját pályázatát*. Ez arra a keserű tapasztalatra vezethető vissza, hogy a tárcák nem vagy *nem megfelelő módon és mértékben valós irányítói* a rájuk bízott rendszernek (amit a költségvetés rendszere fontos tényezőként feltételez). A pályázatot gyakorta egy irányított szerv dolgozta ki, ami jelentősen megnehezítette – technikai értelemben is – a további érdemi egyeztetéseket.

▶ Más okok mellett a pontos és minden szereplő által előre ismert feladatkörök és a bírálati, döntés-előkészítési folyamat hiányának is köszönhetően *a döntéshozóknak nem volt módja* (energiája, ideje) *a programok érdemi vizsgálatára* (pedig a módszer erre egyértelműen lehetőséget kínált), abban szinte kizárólag a szakértői előkészítésre támaszkodtak.

Ez több okból probléma. Egyrészt a PM-es tárcaszakértők ismeretei korlátozottak, emellett a hivatalnoki hierarchiából adódóan attitűdjeikben jellemzően utasítás-végrehajtók (nem problémamegoldók). Másrészt köztisztviselőként nem képviselhetnek politikai prioritásokat.

Így a szakértők által nem mérlegelt vagy nem is mérlegelhető szempontok csak nagyon korlátozottan tudtak a döntésnél artikulálódni, amelyek pedig igen, azok már a tervezési rendszertől, annak elveitől és eredményeitől függetlenül – a szokásos alkumechanizmusok formájában – érvényesülhetnek.

■ Az alkalmazott eljárás több ponton *megsértette a nullbázisú tervezés alapelveit*:

▶ A „feltétlenül szükséges” kategória létrehozásával a kormányzat kvázi deklaráta, hogy a tételesen levezetett *determinációnál is van fontosabb*, illetve vele egyenrangú program. Ez súlyos ellentmondás, a kormányzati munka egyfajta kritikája, hiszen éppen a legfontosabb programokat kellene megfelelően kidolgozott keretben (jogszabály, kalkulációk stb.) determinálttá tenni. Ha a determinált kiadásoknál is van a prioritási rangsorban előkelőbb helyet elfoglaló program, ez szükségszerűen odavezet – különösen forrásszűke esetén –, hogy a meghatározott determinációk egy része nem kerül megfinanszírozásra, ezzel nem szándékolt, de tudatosan meg nem akadályozott defektusok generálódnak az államháztartási rendszer működésében. Ez a számtanpélda pedig egyszerű: csak akkor lehet a programok közötti mérlegelésbe belefogni, ha a determináció összege kisebb a mozgástérnél, ellenkező esetben a determináció mértékén kell megfelelő intézkedésekkel változtatni.

2004-ben a *determinációs összegek szűkítése* alapvetően kétféle módon történt. Kisebb mértékben az igények tüzetes újrvizsgálása, -egyeztetése és -értékelése alapján, *nagyobb részt differenciált, de „fűnyíró” módszerrel*, amelynél az egyes determinációs kategóriákhoz tartozó összegeknek különböző arányát fogadta el a tervező „új determinációs összegnek”. Ez olyan pont volt, ahol a szakmailag szofisztikált módszerbe csak fiskális, de nem elvi alapon indokolható mechanikus elem került.²⁷

Miről is van szó tehát? Vagy arról, hogy a kormányzati apparátus nem képes jól meghatározni a determináció nagyságát (vagy erre nem tudja rábírní a kormányzat), emiatt a kormányzat *vélelmezheti* (de nem *tudhatja*) azok túltervezettségét (lásd az igénylők „trükkjeiről” írottakat), s így csökkentheti az elfogadott mértéket a jogcímenek. Ekkor valójában a kormányzat nincs tudatában annak, hogy az államnak milyen pénzügyi terheket kell viselnie egyik évről a másikra, s annak sincs, hogy az egy-egy

jogcímen történt forráscsökkentés milyen következményekkel jár az adott feladat ellátására nézve.

A másik lehetőség, hogy a determináció nagysága többé-kevésbé jól van meghatározva, ekkor viszont jelentős hányadának el nem fogadásával a kormányzat „beprogramozza” a jogszabályoknak való meg nem felelést, illetve a megkötött szerződések tarthatatlanságát.

▶ Az elfogadott programok elfogadott összegén is *joga volt a pályázóknak változtatni*, vagyis *újracsztani* az elfogadott csökkentett determinációs keretet az egyes programok, illetve a törvényjavaslat előkészítési fázisában már egyes előirányzatok között. Ez is megkérdőjelezi a determináltság tényét, de legalábbis mértékét.

■ A problémák jelentős része az eljárás kidolgozatlanágából, be nem tartásából, a rendelkezésre álló idő szűkösségéből, a szükséges know-how hiányából, általában a modern módszertani tárházzal felvértezett humán kapacitás elégtelenségéből, vagyis a *szükséges peremfeltételek meglétének hiányából* fakadt:

▶ A tervek szerint az igényeket a kormány-szintű döntést megelőzően munkacsoportok (tárcaik külön-külön IM, PM) és különböző kormányzati fórumok (elsősorban a kabinetek) érdemben megtárgyalták volna. Ez tulajdonképpen nem valósult meg, programszintű egyeztetésre és értékelésre szinte *kizárólag kétoldalú szakértői szinten*, PM- és a tárca-apparátusok között került sor.

▶ A pályázati rendszerhez való viszonyulástól függetlenül nagyon vegyes volt az űrlapok kitöltésének s ezáltal az adatok értékelhetőségének színvonala. Ez önmagában *nem szándékolt differenciált kezelést* eredményezett. (Ezzel a tényezővel természetesen bármilyen tervezési módszer esetén számolni kell.)

▶ A döntéshozók jellemzően a programok szakértői szintű vizsgálata után kialakuló *fejezeti keretéről tárgyaltak* (ugyanakkor pozitív eltérésként a korábbi évek gyakorlatától, a prog-

ramsztintű mérlegelés is megjelent), de *nem szigorúan betartandó jogcímeikről és kereteikről hoztak döntést*, ami a nullbázisú tervezésnél követelmény lenne.

▶ A döntéshozatal szintjén nem volt valóságos *átjárás a tárcák programjai között*.

▶ Részben az újszerűség miatt a *PM-apparátus sem tudta egységesen kezelni* a pályázatokat. Ez különösen a determinációs mértékek megállapításánál, a tárca által megadott összegek jóváhagyásánál okozott problémát, eredményezett nem szándékolt differenciált elbánást. Az adatok ellenőrizhetősége, a megalapozottság megítélhetősége nem volt megoldott.

▶ A hatékonyság, illetve társadalmi hatás (pozitív és negatív értelemben) és ezek mérése, ellenőrzése valódi *szelkációs szempontként csak rendkívül korlátozottan* jelent meg. Az ilyen irányú elvárás azonban a kísérleti jelleget tekintve eleve nem volt és lehetett túlzott.

▶ A *pályázatok struktúrája és a prezentációs struktúra* nem volt összhangban, így a nyomon követés, ellenőrzés, visszacsatolás gyakorlatilag eleve lehetetlenné vált.

■ Egyéb, a folyamatot jellemző vagy annak során felszínre került problémák, kritikák:

▶ Amennyiben a tárcák észlelik (esetleg több éves tapasztalat alapján), hogy a determinációként bemutatott igény elsőbbséget élvez, *érdeklükben állhat, hogy még a tervezési időszak előtt túlzott mértékű kötelezettséget vállaljanak*.²⁸ Ennek megátolásában a törvényhozás és a kormányzati munka jó esetben érzéketlen, de sok esetben a tárcák tudatosan tesznek ma is így.

▶ Túlzott előzetes elvárás volt abban a tekintetben (legalábbis deklaráció szintjén), hogy *jogi eszközökkel lehet, illetve kell a tárcákat „rákényszeríteni” a pályázati rendszerben elfogadott programok és összegek tartásához a véglegesítés, majd a végrehajtás során*. E célt reálisan inkább kormányzati *irányítási eszközökkel* kell elérni.

▶ A tervezési módszer eredményei a törvényalkotás *parlamentari szakaszában sérültek*.

▶ A következő évre vonatkozó *kötelezettségvállalásoknak* a tervezésig csak egy bizonyos része történik meg, más részük ezen időpont után keletkezik. A tervezési időpont után keletkező „potenciális kötelezettségvállalások” egy része természetesen megakadályozható, más részük azonban nem (például egy, januárban szabályosan elindított közbeszerzési eljárás sokszor csak novemberre ér a kötelezettségvállalás fázisába). A determinációk meghatározása céljából ennek pontos és egységes kezelése döntő fontosságú, ez nem történt meg.

▶ Végül: a fenti problémák jelentős részének fontos oka volt, hogy sem a pályázatok kitöltésére, sem azok elbírálására, sem a döntéshozatalra *nem állt elegendő idő rendelkezésre*.²⁹

JAVASLATOK A TOVÁBBFEJLESZTÉSRE ³⁰

A tanulmány alapvető állítása, hogy bár nem mondható sikeresnek a kísérlet, mutatott annyi pozitív jelet és eredményt, ami indokolja a továbbfejlesztése irányába megtett erőfeszítéseket. Döntő, de most még nem megválaszolható kérdés, hogy a magyar költségvetési tervezési rendszert (annak legfontosabb szereplőivel: a tárcákkal és a Pénzügyminisztériummal, a technikai háttérrel, s talán legfőképp: a közpénzről való gondolkodásmóddal és az azzal való bánás kultúrájával) középtávon fel lehet-e készíteni egy ilyen jellegű, vagy más, de szintén a társadalmi értelemben vett megtérülés vizsgálatát középpontba helyező új tervezési *rezsím bevezetésére*? Ez a fejezet arról szól, hogy a kísérlet tapasztalatai alapján milyen előkészületek megtétele nélkülözhetetlen.

Megelőző munkák

■ A lehető legpontosabban meg kell határozni azon *igények, indítani vagy folytatni kívánt programok, források körét*, amelyre pályázatot

kell, illetve lehet benyújtani. (Vagyis ne maradjon „szürke zóna” a költségvetésben szereplő egyetlen forintra nézve sem az alkalmazott tervezési módszer szempontjából.) Ennek továbbra is alapvetően a fejezeti kezelésű előirányzatokra kell összpontosulnia, de megfontolandó, hogy milyen egyéb kört érdemes bevonni a pályázati rendszerbe.

■ Mivel a fiskális és egyéb peremfeltételek mellett a *determinációk* kérdésköre döntő fontosságú, a módszernek ez az eleme nagyon pontos és körültekintő kidolgozást igényel:

- a determináció *típusainak* meghatározása és közlése a tárcákkal;
- az egyes típusú determinációk *fogalmának* pontos meghatározása úgy, hogy a *determinációs jelleg lehetőleg igazolható*, de legalább bemutatható legyen, jelentése pedig kategóriánként mindenki számára egyértelmű;
- egyértelmű *prioritás felállíthatóságának biztosítása* a különböző típusú determinációk között. (Lehetséges, hogy egy adott igény több jogcímen is determinációnak számít. Például az európai uniós támogatások kifizetése legtöbbször magánjogi szerződéseken nyugszik. Amennyiben biztosítható a determinációk típusainak sorbarendezhetősége, a fennállóak közül a legmagasabb szintű determináció kategóriájába való besorolással az adott igény megfelelő kezelést kap.³¹);
- a programhoz kapcsolódó *igény és abban a determináció nagyságának elkülönítése*, elkülöníthetősége; a „fontosság” és a „szükségyszerűség” megkülönböztetésének tudatosítása és megjeleníthetősége;
- a törlés, csökkentés, halasztás stb. következményeinek, illetve eszközeinek bemutathatósága, értékelhetőségének biztosítása;
- a „kötelezettségvállalás” fogalmának pontos meghatározása, dokumentálásának biztosítása, a vállalás időpontjára (tervezés előtt, illetve után) külön figyelemmel;

- a determináció összegének többszöri PM-tárca egyeztetése.

■ Pontosan meg kell határozni, hogy *mi tekintendő egy programnak*. Mivel ez az értékelés alapegysége, az ebben megmutatkozó eltérő aggregáltsági fok (ami nem pénzügyi, hanem tartalmi aggregáltságot jelent) lehetetlenné teszi az összehasonlítást.³²

■ Meg kell oldani egyrészt az *azonos célú* programok, másrészt *uniós társfinanszírozással is megvalósítható* programok *kiszűrését*.

■ Nem szabad teljes mértékben a pályázókra (tárcaakra) bízni a *benyújtott programok rangsorolását*, hanem eleve a felállított kategóriákban kelljen azokat benyújtani, ezzel is megakadályozva a „trükkök” alkalmazását. E tekintetben határozott kormányzati iránymutatás kell.

■ Felvethető, hogy eleve csak *egy kiadott keretszám erejéig* nyújthassanak be pályázatokat a tárcák. A keretszám ugyanakkor nem jelentheti a későbbi elfogadás garanciáját.³³ Ez egyfajta „kettős plafon” alkalmazása, ahol tehát az első szűrést már az igénylőknek el kell végezni s csak az ezen életképesnek bizonyult pályázatok tekintetében kell a kormányzati szintű mérlegelést elvégezni.

■ Hangsúlyos feladatnak kell lennie a tárcáknál a *feladattól történő visszalépés módjának kidolgozása* s természetesen a következmények alapos és plasztikus bemutatása.

■ Egységes államháztartási információs rendszer hiányában is *fejleszteni kell a módszer informatikai hátterét*: hatékony informatikai támogatást kell nyújtani ahhoz, hogy

- az adatátviteli, adatrögzítési, adatkezelési munka egyszerűsödjék;
- a különböző szempontú rendszerezés, csoportosítás, összegzés könnyebbé váljék;
- amennyiben lehetséges, a döntési mechanizmusba kerülhessenek objektív, összehasonlítható (algoritmizálható) tényezők.

■ Az államháztartás, ezen belül a központi

költségvetés *prezentációs rendszerét* úgy kell átalakítani, hogy az biztosítsa a kellő beazonosíthatóságot, rugalmasságot. Ez teremti meg a program/feladat szerinti *beszámolás* lehetőségét is.

A megfelelő alkalmazást elősegítő javaslatok

A programpályázati rendszer értékelésénél a leírt kritikai észrevételeknek megfelelően részletes javaslatok kerültek megfogalmazásra arra nézve, hogy milyen intézkedéseket szükséges tenni a kormányzatnak az eredményes megvalósításhoz. Hangsúlyozandó, hogy itt az alkalmazott módszer tökéletesítéséről van szó, nem került sem akkor, sem azóta napirendre a tervezés egészét átható program-, teljesítmény- vagy feladatalapú költségvetés-készítési rendszer bevezetése. E javaslatok fontosak, sok esetben távlatosak, de e helyütt már nem célszerű foglalkozni az operativitásnak ezzel a szintjével. A legfontosabb javaslatokra szorítkozva a következő megállapítások születtek.

■ *Fundamentális* javaslatok:

▶ A már determinációként jelentkező igények túlzott mértéke esetén ne azok arányos („fűnyírószerű”) csökkentésére, hanem az *elhagyandó determinációk kiszelektálására, majd a szükséges intézkedések megtételére* kerüljön sor. E nélkül a módszer elveszti elvi bázisát, hiszen a determinációk lényege éppen abban van, hogy azok esetében a politikai és fiskális mérlegelés egyaránt kizárható, a körülmények változatlan-sága esetén azokra mindenképpen fedezetet kell biztosítani.

▶ *Motivációs és szankciós* elemekkel kell biztosítani, hogy a pályázók részéről „trükkök” alkalmazása ne vezethessen előnyszerzéshez (többletforráshoz való jutáshoz), ellenkezőleg: az ilyen magatartásnak legyen jól érzékelhető szakmai, pénzügyi és politikai (és esetleg személyi) *kockázata*.

▶ A tárcának a programonkénti determinációkról, illetve elfogadott igényekről való megálapodás, döntés után *ne legyen lehetősége az így kialakuló keret újraosztására*. Ellenkezőleg: külön garanciális elemeket kell érvényesíteni az egyeztetési folyamatban arra nézve, hogy az elfogadott összegek kerüljenek be a költségvetési törvényjavaslatba. (Eltérésre csak különösen fontos okból, kormány által jóváhagyott esetekben legyen lehetőség.)

▶ Ki kell dolgozni a *programok nyomonkövetésének* módját, rendszerét. A tényleges teljesülést (szakmai és pénzügyi egyaránt) össze kell vetni a tervezettel. A visszacsatolással nyert információt (a konkrét programokra, a tárcánál folyó tervezés megfelelőségére, illetve a programpályázati tervezési rendszerre egyaránt) a következő tervezési periódusban hasznosítani kell.

▶ Biztosítani kell, legalább eljárási oldalról, hogy az egyes tárcáknál az elfogadott és el nem fogadott programok, igények közötti *határvonal egységesen legyen meghúzva*. E határvonalnak minden tárcánál azonos társadalmi határházzal rendelkező igénynél kell húzódnia.³⁴

■ Az eljárás mikéntjére vonatkozó javaslatok:

▶ *Elegendő időt* kell biztosítani a *kitöltésre* két okból is: javuljon a kidolgozás színvonala, s ne keletkezzék jogalap a pontatlan, hiányos vagy egyéb okból nem megfelelő kitöltésre. Idő kell a fejezeten belüli előkészítésre és döntésre, biztosítani kell, hogy a pályázó tárca és a pályázatot sok esetben kidolgozó intézmény egyeztetni tudjon.

▶ *Elegendő időt* kell biztosítani a pályázatok *elbírálásához* s a *döntéshozatalhoz*.

▶ A tárcáknak előzetesen egyeztetni kell arról, hogy egy-egy programot melyikük pályázza meg (ez hangsúlyos feladat az uniós társfinanszírozású programoknál). A PM-nek segítséget kell nyújtania az *átfedések, inkonzisztenciák kiszűrésében*.

▶ Azonosítani kell, ha egy programnak több tárcánál van bevételi, illetve kiadási lába, s gon-

doskodni kell ezek *egységes kezeléséről*. (Például ne fordulhasson elő, hogy az egyik láb fontos determinációként, a másik pedig egyéb hátrasorolt programként jelenik meg.)

■ A megfelelő alkalmazás *további, gyakorlati feltételei*:

▶ El kell érni, hogy valamennyi tárca képes legyen *azonos minőségben pályázatokat előállítani*. A közpénz allokációja nem függhet attól, hogy egyik vagy másik apparátus felkészültebb erre a feladatra. Nem lehet a minisztériumokban dolgozók felkészületlenségének következménye az ellátott közfeladatok nem megfelelő kiválasztása, illetve a nem megfelelő összegű forrás biztosítása.

Más értelemben is jobban *elő kell készíteni a pályázókat*: célok, eljárás időbeni ismertetése, vélemények kikérése stb. Külön is cél a módszerrel való – bizonyos mértékű – azonosulás elérése, az idegenkedés csillapítása. Ez jelentősen befolyásolja a módszer sikerét.

▶ *Előre meg kell állapítani* a pályázatok bírálatának és a döntéshozatal eljárását, a benne szereplők pontos feladatát (ez különös fontossággal bír a Pénzügyminisztérium és az egyes kormányzati fórumok esetében).

Bár a pályázatok elbírálásának pontos menete és módja ki volt dolgozva, a tényleges folyamat csak részben igazodott ehhez. Ez annyiban probléma, amennyiben ez az eltérés nem tudatos politikai/felsővezetői döntés eredménye, hanem külső, ebből a szempontból irreleváns tényezőké.³⁵ Nagyobb hangsúlyt kell tehát helyezni az elbírálás folyamatának *előzetes egyeztetésére* s menet közbeni *betartására* (az eltérés lehetőségének csak erre vonatkozó kormány-szintű döntésre korlátozásával).

▶ A tárcáknak valamennyi pályázatukat olyan mélységben kell ismerniük, hogy azokkal kapcsolatban tárgyalókéspek legyenek.

▶ Meg kell oldani a *Pénzügyminisztérium határozott kormányzati támogatását* szakmai és politikai értelemben egyaránt. Nem kérdéselődhet meg a PM kompetenciája a tervezés

összefogásában, koordinálásában, a fiskális keretfeltételekből levezetett tervezési előírásokhoz (pontosabban azoknak a kormány elé terjesztéséhez) való jogosultsága tekintetében. Ez nem jelenti a kormányzati döntést igénylő kérdések PM-szintre való delegálását, ami az összkormányzati érdeket veszélyeztető, a tervezést „megmértelyező”, rendszerint nem is valós alapokon nyugvó ellenérzést szülhet a tárcák részéről.

Viszont: a PM apparátusát az „objektív” tervezői oldalon kell tartani (a tárcakötődés elhagyásával), felelősség és számonkérhetőség biztosításával.

► Végül a teljes kormányzattal szemben fajsúlyos követelmények adódnak: a kormánynak *elkötelezettnek* kell lennie és *elkötelezettséget kell mutatnia*. A „trükkös” pályázatoknak legyen érzékelhető – szakmai, pénzügyi és politikai – kockázata a tárcáknál. A pályázatokat hivatkozható tervezési dokumentum szintre kell emelni. El kell érni a tárcáknál a *szakmai és a pénzügyi apparátus érdemi együttműködését* a kidolgozás és az egyeztetés fázisban is.

Hosszabb távon ütemezetten létrehozandó feltételek

A programok, előirányzatok bizonyos körére programalapú tervezés eredményes alkalmazásához hosszabb távon mindazon változtatásokra szükség van, amelyek általában az „államháztartási reform” vonatkozásában felmerülnek, s amelyek *megoldására az elmúlt években történetek, illetve folyamatban vannak ma is kísérletek*, amelyek egy része egyértelműen eredményes. Így e helyütt nem cél ezzel részletesebben foglalkozni. A szükséges feltételek – a teljesség igénye és végrehajtás optimális sorrendje nélkül – a következők:

- az *állami feladatok, szerepvállalás generális felülvizsgálata*, újragondolása, mert a stratégiai gondolkodást és tervezést nem lehet

pótolni semmiféle éves tervezési technikával;³⁶

- *ágazati stratégiai programok* megalkotása, ehhez kapcsolódva középtávú (3–5 éves) s fő számaiban hosszabb távú (például 10 éves) előrettekintés, összhangban a követni kívánt makrogazdasági pályával, a mindenkori nemzeti fejlesztési tervvel;
- a szakmai és pénzügyi, gazdálkodási tartalmat egyaránt jól hasznosíthatóan kezelő *államháztartási információs és monitoringrendszer* kialakítása;³⁷
- *jogszabályi környezet kialakítása*, amely az egységes fogalomhasználatot, a hatékonyság és a teljesítményelv érvényesülését elősegíti, illetve „kikényszeríti”;³⁸
- a szakmai programoknál a *mobilitizálhatóságuk* céljából gondoskodás arról, hogy az intézményműködtetéstől elkülöníthető módon kerüljenek megtervezésre és finanszírozásra;
- a tárcák adatközléséből származó adatok *ellenőrizhetősége*, hosszabb távon a megadott adatok *auditálása*.³⁹ Ez különösen a determináció tényleges mértékének meghatározásában fontos;
- a megfelelő szakmai, költségvetési és közgazdasági ismeretekkel egyaránt rendelkező és azt alkalmazni képes minisztériumi apparátusok.⁴⁰

ZÁRSZÓ

A cikk lezárásaként egy egyszerű kérdést kísérek meg megválaszolni: mi lehet az oka annak, hogy – bár korlátozottan volt csak sikeres a kísérlet, de mégis az volt – mégsem alkalmazza azt a kormányzat azóta sem a mindenkori költségvetés kidolgozásában?

A megválaszolás előtt két témát érdemesnek tartok kiemelni. Egyrészt említést kell tenni arról, hogy a kormány 2006 végén imponáló célokkal rendelkező programot, a közfeladatok

generális felülvizsgálatát határozta el.⁴¹ „Az állam (...) túlvállalásával” párhuzamosan az állampolgárok – általában jogosan – elégedetlenek a kínált szolgáltatásokkal, az állam működésével. Ez nyilvánvalóvá teszi, hogy a szervezet méretének csökkentésén felül mind a működési hatékonyság, mind pedig a vállalt feladatok lényegesen jobb prioritizálása terén további reformlépésekre van sürgősen szükség. Ez utóbbi kérdést hivatott vizsgálni a közfeladatok felülvizsgálata, amelyre építve azt kívánjuk elérni, hogy az állam kevesebb, de jobb szolgáltatást nyújtson/feladatot vállaljon magára.” (A közfeladatok felülvizsgálata, 2007, 3. oldal) Megjelent tehát a kormányzat részéről nyíltan és közvetlenül az a cél, hogy „tisztá lapról” indulva az állam (és önkormányzatok) által ellátott valamennyi feladat tekintetében vizsgáltsák meg annak létjogosultsága, ellátásának optimális módja és mérete és végeredményben e feladathalmaz szűküljék, igazodva az állampolgárok preferenciáihoz s az ország teherbíró képességéhez. Ma már látjuk, hogy érdemi mellett a felülvizsgálat ezt a legutóbbi célt nem érte el, nem csökkentek az állam és önkormányzatok feladatai, nem történt meg azok érdemi prioritizálása, fontossági sorrendbe állítása. Ennek okaival e helyütt nem célozom foglalkozni, az egy önálló tanulmány témája lehet.

A másik: le kell szögezni azt, hogy bár örvendetes és ígéretes volt a programpályázati kezdeményezés, az *messze nem felel meg egy klasszikus nullbázisú tervezés követelményeinek*. Többen osztják azt a véleményt, hogy „a próbálkozás célja némi leegyszerűsítéssel a fejezeti kezelésű előirányzatok megalapozottságának vizsgálata és a könnyűnek találtatott programok finanszírozásának csökkentése, illetve megszüntetése volt” (Sebők, 2007a, 25. oldal). A kezdeményezés létjogosultsága, előremutató volta ugyanakkor nem megkérdőjelezett, így szakmailag nem indokolható a továbblépés vagy más irányokba történő elindulás elmaradása.

A feltett kérdés okait vizsgálva az egyik legfontosabb valószínűleg az, hogy – a közhiedelemmel ellentétben – nem csupán a sok tekintetben vízvázasztó 2006. év vagy éppen a 2008-ban kirobbant általános válság, hanem hosszú évek óta csökkenő a költségvetési mozgástér, olyan értelemben, hogy a „szabadon” költhető, nem determinált kiadások összege gyakorlatilag nulla, inkább negatív. Ahogy arról szó volt, 2004-ben is tulajdonképpen a „hiány elosztásáról” szólt a tárgyalás, s nem a többletéről. Azóta a helyzet csak rosszabb. Ilyen körülmények között a kormány, illetve a pénzügyminiszter vélhetően nem érzi indokolhatónak, időszerűnek az átállást.

További fontos ok, hogy a módszer megkövetelné az államtól (konkrétabban a Parlamenti, a kormánytól, illetve az ellátásért felelős miniszterektől) a „kirostált” igényekhez kapcsolódó feladatoktól való visszalépést. A közfeladat-felülvizsgálat példája jól mutatja, hogy ma Magyarországon ezt a döntéshozók szakmailag és/vagy politikailag vállalhatatlannak érzik, s így nem is teszik meg akkor sem, ha amellett, hogy a köz érdeke azt megkívánná, még súlyos pénzügyi zavarokat is okoz a feladat megtartása.

Nem feledkezhetünk meg azonban arról, hogy az Országgyűlés 2008. év végén, a státustörvényen kívül egy másik, a magyar költségvetési-államháztartási rendszert szintén alapjaiban érintő törvényt is elfogadott, a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről. Néhány év múlva ez alapján nem lesz megkerülhető, hogy a cikkben vázolt szükséges feltételeket (amelyek alapvetően a közfeladat-ellátásnak a szükséges költségvetési forrással való összhangba hozás lehetőségét teremtik meg) a minisztériumok kiépítsék. Az elsődleges egyenlegcél tartása csak így lesz meghatározható és tartható.

Végezetül el kell ismerni, nem alaptalanul írta azt 2009 derekán *Hankiss Elemér*, hogy „hihetetlen Magyarországon a szakértelem hiánya,

nemcsak a politikában, hanem a közigazgatásban is” (Hankiss, 2009). A humán erőforrás téren jelentős, már-már lehetetlennek tűnő fejlődésre van szükség ahhoz, hogy a modern költségvetési tervezési technikák térnyerésének legalább az alapfeltételei megteremtődjenek. Az államapparátus hatékonyságának növelése

céljából az előttünk álló feladat tehát nem az, hogy az egyre csökkenő kapacitás, input felhasználásával szinten tartsuk a teljesítményt, az outputot, hanem az, hogy a maival közel megegyező input felhasználásával érdemben növekedjék a létrehozott output és végeredményben az outcome, a társadalmi haszon.

JEGYZETEK

¹ Hivatalos elnevezéssel: fejezetet irányító szervek, amelyek tételes felsorolását lásd az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) kormányrendelet (a továbbiakban: ámr) értelmező rendelkezéseiben. A továbbiakban az egyszerűség kedvéért több esetben a minisztérium vagy tárca megnevezéseket használok.

² A leírtak kizárólag személyes véleményemet tükrözik, ami nem feltétlenül egyezik meg a Pénzügyminisztérium vagy más kormányzati szerv hivatalos álláspontjával.

³ A tanulmány elkészítésének fontos alapját képezte a programpályázati rendszer lebonyolítása után néhány hónappal az érintett pénzügyminisztériumi főosztályok munkatársainak bevonásával készített belső értékelés.
Köszönettel tartozom továbbá Aradi Zsoltnak, Balogh Lászlónak, Banai Péternek, Romhányi Balásznak és Tavaszi Zsoltnak, akik számos értékes gondolattal, javaslattal járultak hozzá a cikk megírásához.

⁴ Lásd például Sebők (2007a, 2007b)

⁵ Lásd például Új költségvetési rendszer (tervezet) (2006)

⁶ Jó áttekintést adnak minderről az Állami Számvevőszék tematikus kiadványai, például ÁSZ (2007)

⁷ Lásd például OECD (2007), Hemming et al. (2007)

⁸ A költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. évi CV. törvény, amely a szakmai köznyelvben „státusztörvény”, illetve „jogállási törvény” néven terjedt el, tartalmára nézve félrevezető módon.

⁹ Az elnevezést annak beszédes volta miatt kapta az eljárás: a tárcáknak pályázni kellett az állami támoga-

tásra, s e pályázaton kormányzati, illetve ágazati programokkal vehettek részt.

¹⁰ Sebők Miklós megítélése szerint a nagyobb horde-rejű, minden tárcát érintő kísérletek közül egyértelműen a 2004-es pályázati rendszer emelkedett ki (Sebők, 2007a, 19. oldal).

¹¹ Itt kell megjegyezni, hogy a bázisszemlélet alkalmazása a tervezésben nem eleve rossz, eleve értéktelenebb módszer a nullbázisúnál, hiszen abból a – sok esetben teljes mértékben helytálló – feltételezésből indul ki, hogy a tervév közfeladat-ellátása és annak forrásigénye jól kimutatható pontokon tér csak el a tárgyévétől, így közgazdaságilag és szakmailag is indokolt, hogy csak az eltérések kerüljenek számbavételre, s azok képezzék a költségvetési alku, az allokatori mérlegelés alapját. Különösen igaz ez akkor, ha az állam/önkormányzat intézmény fenntartása útján látja el a közfeladatot. Más kérdés, hogy ilyen esetben sem árt időről időre megkérdőjelezni valamennyi költségelem jogcímének és mértékének legitimitását, de ezt nem célszerű minden évben elvégezni.

¹² A központi költségvetés alapvetően négy típusú kiadási előirányzatot tartalmaz. A központi költségvetési szervek kiadásait, az egyes fejezetek által kezelt, de költségvetési szervhez – a tervezés időszakában legalábbis – nem rendelhető előirányzatokat (fejezeti kezelésű előirányzatok), valamint az úgynevezett központi kezelésű előirányzatokat, amelyen belül célszerű megkülönböztetni az államháztartás többi alrendszerének nyújtott támogatásokat, valamint az egyéb kiadásokat (egyedi és normatív támogatások, lakossági és egyéb transferek, fogyasztóiár-kiegészítés, adósságszolgálat, kamattérítés, befizetés az EU-ba stb.). E kiadási csoportok aránya az egyes években természetesen változó; a központi költségvetési szervek kiadásai 2007-ben a központi költségvetés 8498,1 milliárd forintot

- összkiadásából 28,0 százalékot tettek ki (2005-ben a 7004,4 milliárd forintból 29,1 százalékot), a fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásai 21,8 százalékot (2005-ben 18,5 százalékot), a többi alrendszer támogatása 19,6 százalékot (2005-ben 18,9 százalékot), az egyéb központi kiadások pedig 30,6 százalékot (2005-ben 33,5 százalékot).
- ¹³ Az önkormányzati alrendszer finanszírozásának megtervezésében a jelenlegi törvényi keretek között nem alkalmazható a programalapú tervezés, kizárólag az önkormányzatokat is érintő fejezeti kezelésű előirányzatoknál. Egy, az önkormányzati rendszert átalakító reform keretében vizsgálható meg e tervezési mód sajátos kiterjesztése ezen alrendszerre.
- ¹⁴ Szaktárca alatt az egy-egy ágazatért (egészségügy, oktatás, honvédelem stb.) felelős minisztériumot értem, a továbbiakban az egyszerűség kedvéért a tárca megnevezést használom.
- ¹⁵ Kiválóan és részletesen világítja meg az itt leírt problémát László (1994, 125–135. oldal) az igénylő és az allokátor viselkedésének, annak okainak és céljainak leírásával. A tanulmányban több helyen e kifejezéseket az itt megjelenő értelemben használom.
- ¹⁶ A feladatstruktúra megváltoztatást célul kitűző közfeladat-felülvizsgálat relevanciájáról és kudarcáról lásd 6. pont.
- ¹⁷ Ez nemzetközileg általánosan megfigyelhető „szereposztás”, ugyanakkor például az 1998–2002-es időszakban a kiépített referatúrarendszerrel a magyar kormány a Miniszterelnöki Hivatalnak szánt hasonló pozíciót.
- ¹⁸ Fel kell merülnie a kérdésnek, hogy mi különbözteti meg a módosítható jogszabályi meghatározottságot a nem módosíthatótól, hiszen az Országgyűlés elvileg bármely törvényt módosíthatja, a kormány valamennyi rendeletét stb. „Nem módosítható” jogszabályi meghatározottság alatt azokat a jogszabályban lefektetett kötelezettségeket kellett érteni az eljárásban, amelyek módosítása gyakorlatilag lehetetlen volt (például biztosan nem kapott volna kétharmados támogatottságot, így felvetése értelmetlenné vált), vagy olyan komoly közérdek fűződött hozzá, hogy módosítása ezért nem jöhetett szóba (például a rendőrség bűnüldözési feladatának megszüntetése)
1. a program során megvalósítandó feladatok, projektek és lebonyolításuk átláthatósága, kidolgozottsága,
 2. a célnak megfelelő megvalósulás biztosítottasága,
 3. a program elhagyása, illetve abbahagyása esetén várható következmények,
 4. a személyi és tárgyi feltételek rendelkezésre állása,
 5. az igényelt többlet személyi és tárgyi feltételeknek, illetve a forrásnak a feladatellátással való összhangja,
 6. a támogatási célú forrás és a megvalósítás kapcsolata,
 7. a más fejezeti kezelésű előirányzatokkal/programokkal való összefüggés,
 8. a program kimenete (outputja), illetve társadalmi hatása (outcome-ja), ezek kidolgozottsága, számszerűsíthetősége,
 9. a program inputjai, ezek meghatározottsága, számszerűsíthetősége, a hozzájuk kapcsolódó kiadási mérték,
 10. a program költségelemzésének, valamint a feladatokra, projektekre bontott kiadási igények kidolgozottsága, igazoltsága,
 11. a 2005. évi igény és a 2004. évi várható felhasználás viszonya,
 12. a teljes program pénzügyi ütemezésének kidolgozottsága,
 13. a további évek pénzügyi igényének vállalhatósága,
 14. a program szakmai, illetve pénzügyi ellenőrzésének biztosítottasága,
 15. a korábbi szakmai, illetve pénzügyi ellenőrzések tapasztalatai, minősítései.
- ¹⁹ Ezt a nem túl elegáns kifejezést a továbbiakban arra a magatartásra használom, amikor az igénylő nem az általa ismert valós prioritást és valóban szükséges összegű igényeit tárja fel az allokátor felé, hanem szándékosan módosít (ferdít) az információkon, hibás vagy félreérthető adatokat közöl abból a célból, hogy a tervezéskor vagy éppen később a költségvetés megvalósítási fázisában a meghozott optimális forrásallokációs döntéshez képest jelentősebb forráshoz jusson. Ilyen „trükkök”:
- a) az úgynevezett felülről nyitott előirányzatoknak a szükségesnél kisebb összeggel való szerepeltetése, alultervezése, más programra hagyva ily módon mozgásteret a tervezésnél (aminek azonban a végrehajtáskor túlköltés a következménye);
 - b) a determinációnak a valósnál nagyobb összegben való megadása, felültervezése (elfogadása esetén év közben mozgástér keletkezik);
 - c) egy mindenképpen megvalósítandó feladat szándékos hátrasorolása, amellyel esély teremődik olyan program elfogadására is, amelyre a helyes sorrendben nem lenne lehetőség, viszont végrehajtáskor jelentkezik a hátrasorolt – de mindenképpen finanszírozandó – feladat forrásigénye is.

- ²⁰ Az egyeztetések folyamán a determinációk e kategóriáján belül megállapításra került egy harmadik (C3) alkategória is. Ide azon programokat és pályázati összegeket kellett sorolni, amelyek ugyan a fenti determinációs kategóriákba nem tartoztak, de olyan uniós társfinanszírozású programok voltak, amelyekhez ha nem kerül biztosításra magyar forrás, akkor mindenképpen elvész az uniós rész is, mivel 2005 után már nem él annak lehívási lehetősége.
- ²¹ A leírásban több helyen szereplő „tervező” elsősorban a PM-et jelenti, sok helyen – az egyszerűség kedvéért – így is utalok rá. Amiért mégis érdemes ezt az elkülönítést megtenni, az az, hogy a tervezési folyamat során a tárcákkal több iterációban történt egyeztetés (például a determinációk besorolásával kapcsolatban), s kormány szintre is több tervezési kérdés került. A tervezőnek a PM-mel való teljes azonosítása ezért megtévesztő lenne. Másik oldalról, amikor a „PM” megjelölést használom, az természetesen megváltozó körülmények között nem kell, hogy feltétlenül a mai pénzügyminisztériumot jelentse, hanem a tervezést szakmailag és számszakilag mindenkor összefogó kormánytagot és munkaszervezetét kell alatta érteni.
- ²² Mivel a pályázati programok halmaza nem volt teljes átfedésben a törvényjavaslatban megjelenő fejezeti kezelésű előirányzatok halmazával, ezt az értéket magából a javaslatból nem olvashatjuk ki. Az elfogadott pályázatok összegei sok esetben beépültek az intézményi címek előirányzataiba, más esetekben összevonódtak, átstrukturálódtak stb.
- ²³ Az értékelés egyrészt az elkészült dokumentumokon, másrészt szubjektív tapasztalatokon és szóbeli beszélgetéseken, harmadrészt egy, néhány hónappal a tervezés után az azzal foglalkozó pénzügyminisztériumi munkatársak körében készített kérdőíves – nem reprezentatív – felmérésen alapul.
- ²⁴ Több olyan visszajelzés érkezett, hogy maga a felügyeletet ellátó szerv is az úrlapokon keresztül tájékozódott az intézményrendszerében folyó egyes folyamatokról, jövőre vonatkozó tervekről. (Ez persze önmagában nem túl öröndetes, hiszen a felügyeleti-irányítási tevékenység lépten-nyomon egyébként is tapasztalt problémáit jelzi.)
- ²⁵ A megszerzett ismeretek hasznosultak a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. évi CV. törvény kidolgozásakor.
- ²⁶ E kijelentéseket természetesen nem csupán e kísérlet, hanem többéves tapasztalat alapozza meg.
- ²⁷ Más kérdés, hogy az adott helyzetben ennél jobb megoldás nem volt alkalmazható, hiszen a determinációs mérték e nélkül a „vágás” nélkül kezelhetetlen volt. A közgazdaságilag indokolt megoldás, vagyis az igények tüzetes vizsgálata a „valódi determináció” pontos megállapítása céljából – adott körülmények között elvileg és gyakorlatilag egyaránt kivitelezhetetlen volt.
- ²⁸ Ez a magatartás nem tartozik a „trükközés” kategóriájába, hiszen itt nem a valóság hamis bemutatásáról, hanem a valóság megváltoztatásáról van szó.
- ²⁹ A pályázatok elkészítésére (a kormányzati szándék megismerésére, belső egyeztetésekre, a szükséges feladatok meghatározására és megfelelő szintre való leadására, konkrét adatbegyűjtésre, mérlegelésre, kitöltésre, döntéshozatalra stb.) szűk két hét állt rendelkezésre. Ez a konkrét kitöltő személy esetében valószínűleg egy-két napos határidőt vont maga után. Az elbírálásra és döntéshozatalra (fizikai feldolgozásra, új adatkérésre, egyeztetésekre, mérlegelésre s e fázisok többszöri megismétlésére) három hét maradt. Ebben fontos szerepet játszott az a különleges és atipikus körülmény, hogy 2004 augusztusában kormányválság, a hónap végén kormányváltás volt.
- ³⁰ A javaslatok több ponton hasonlóságot mutatnak az egészen eltérő célokkal készült, szintén a tervezéssel foglalkozó írással, lásd például Sántha-Vigvári, 2006.
- ³¹ Például a magánjogi szerződés fennállása ebben az esetben magasabb szintű determináció, mint az, hogy uniós forrás magyar társfinanszírozásáról van szó, így a megítélés az előbbi determináció alapján történhet.
- ³² Két szélsőség: a Nemzeti Fejlesztési Hivatal 225 milliárd forintos támogatási igényét 5 programra bontotta szét, amelyből az „EU támogatási programok végrehajtása” elnevezésű program 174 milliárd forintot, az „EU-nagyprojektek előkészítése” 50 milliárd forintot tett ki. Ezzel szemben az Igazságügyi Minisztérium a mintegy 10 milliárd forintos igényét 42 programként jelenítette meg.
- ³³ Ennek előnye, hogy eleve megfontolásra és jelentős előszelekczióra kényszerítené a tárcákat az igények tekintetében (így már csak a „komoly” igényekkel kellene eleve foglalkozni), hátránya azonban, hogy –

éppen a nulla bázis jellegéből adódóan – nem állapítható meg adekvát módszertan az egyes tárcakeretek meghatározásához. Praktikusan ezért azt az előző évi tervszámok százalékában érdemes meghatározni, ami viszont visszacsempészi a bázisszemléletet a módszerbe.

- ³⁴ Nem fordulhat elő tehát, hogy *A* tárcánál egy olyan program is elfogadásra kerül, amelynek határhaszna, vagyis az utolsó elköltött adóforintra eső társadalmi haszna kisebb, mint a *B* tárcánál egy el nem fogadott program első elköltött adóforintjára eső társadalmi haszon. Az elméleti formula természetesen a maga tisztaságában nem alkalmazható, az összehasonlításnak azonban a politikai-szakmai mérlegelés szintjén meg kell történnie.
- ³⁵ Annak eldöntése, hogy melyik ok volt a domináns, utólag és szakértői szinten nem tehető meg.
- ³⁶ A stratégia a középtávon megvalósítani kívánt állami feladatok, programok s a megvalósítás módja átgondolását, valamint a pénzügyi mozgásterhez illesztését kívánja meg a tervezőtől (itt most tárcaktól), amit a makrogazdasági helyzetnek s az államháztartás elodázhatatlan modernizációjának ki kell kényszerítenie. Az azonban más kérdés, hogy egy adott évben fellépő igények forrásának megtervezésére milyen technikát választ a kormányzat. A tervezési technikának nem kell „bevárnia” a stratégiai tervezés érdemi megvalósulását, csakúgy, mint ahogy az állami feladatok, az állami szerepvállalás tételes felülvizsgálatát, újragondolását sem. Mindkettő a programalapú tervezés alkalmazásának indokolatlan kitolását jelentené a bizonytalan jövőbe. Itt kell megjegyezni, hogy a közfeladatok felülvizsgálata 2006–2007-ben megtörtént (lásd 6. pont), ugyanakkor a részleges sikere miatt nem tekinthető elvégzettnek e feladat.
- ³⁷ A kiépítés alatt álló Költségvetési Gazdálkodási Rendszer (KGR) részben e célt hivatott szolgálni
- azzal, hogy elsősorban informatikailag jelent nagy előrelépést, a tervezés és gazdálkodás szakmai megalapozása tekintetében kisebbet.
- ³⁸ Ez a feladat a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. évi CV. törvény elfogadásával jórészt teljesült, a szándék szerinti végrehajtás viszont több tekintetben évek alatt alakulhat csak ki.
- ³⁹ Az auditálást ideális esetben külső szakértőknek (személyeknek, cégeknek) kellene végezni, hiszen ebben az esetben biztosítható leginkább az objektivitás és szakértelem. Kétségtelen, hogy ennek gyakorlati kivitelezésére egyelőre nem látszik esély. További kérdés, hogy az auditálásnak már a pályázat kidolgozásakor (a beküldést megelőzően) meg kell-e történnie, vagy csak az elfogadott igényekre nézve a pályázatról való döntés és a költségvetési törvény összeállítása közötti időszakban. Utóbbi mellett szól, hogy így már csak egy szűkebb igénykört kellene vizsgálni.
- ⁴⁰ A cikk tervezetének értékelése kapcsán vetődött fel az a gondolat, hogy Magyarországon hiányzik a minisztériumoknál egy 5–10 fős egymásról tudó, a kormányzati munka szakmai „holdudvarát” jelentő, politikai elkötelezettség nélküli, közös nyelven beszélő, közös fogalmakat használó, nagyjából hasonló ismeretanyagból táplálkozó és tudásanyaggal rendelkező „generalista bázis”, amely alapját jelenthette az úgynevezett összkormányzati projektek sikeres megvalósításának. Hasonló kormányzati cél megfogalmazódott az összkormányzati projektről szóló jogszabály, illetve annak gondolati megalapozása kidolgozásakor 2006–2007-ben, a megvalósulás ugyanakkor még várat magára.
- ⁴¹ A kormányzati célok és az alkalmazott eszközök leírását lásd *A közfeladatok felülvizsgálata (2007)*. A kormány határozata: 2229/2006. (XII. 20.) kormányhatározat a közfeladatok felülvizsgálatáról.

IRODALOM

- ARADI Zs. (szerk.) (2003): Ágazati gazdaságtan, *Debreceni Egyetem, Budapest–Debrecen*
- HANKISS E. (2009): Hihetetlen Magyarországon a szakértelem hiánya., Index, június 14. (lásd http://index.hu/belfold/2009/06/14/hankiss_hihetl-en_magyarorszagon_a_szakertelem_hianya/)
- HEMMING, R. – ALLEN, R. – CORBOCHA, A. – LJUNGMAN, G. (2007): Strengthening Budget Management, *Hungary, IMF, August*
- LÁSZLÓ Cs. (1994): Tépett vitorlák. Az államháztartásról közgazdasági és jogi szempontból, *Aula Kiadó*
- SÁNTHA Gy. – VIGVÁRI A. (2006): A nemzetgazdasági tervezési rendszer szervezeti és intézményi rendeje, In: *Vigvári (2006)*, 191–209. oldal
- SEBŐK M. (2007a): Az állam értünk van I. Egy prioritás és programalapú költségvetési reform alapvonalai, *DEMOS, Magyarország*
- SEBŐK M. (2007b): Az állam értünk van II. Prioritás és programalapú költségvetési reformok, *DEMOS, Magyarország*
- VIGVÁRI A. (szerk.) (2006): Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról, Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó Új költségvetési rendszer (tervezet) (2006) (lásd http://www.allamreform.hu/letoltheto/kozigazgatas/hazai/Uj_koltsegvetesi_rendszer_tervezet_A_program-alapu_kolts.pdf)
- ÁSZ (2007): Államreform, közpénzügyi reform, Nemzetközi trendek és hazai kihívások, Tanulmány, *Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, április*
- OECD (2005): Performance Information in the Budget Process: Results of OECD Questionnaire, Final Report, GOV/PGC/SBO(2005)6/FINAL
- OECD (2007): Performance Budgeting in OECD Countries, OECD

JOGSZABÁLYOK, HATÁROZATOK

1992. évi XVIII. törvény az államháztartásról
2008. évi LXXV. törvény a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről
2008. évi CV. törvény a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról, valamint annak általános és részletes indokolása (lásd <http://www.parlament.hu/irom38/06573/06573.pdf>)
- 217/1998. (XII. 30.) kormányrendelet az államháztartás működési rendjéről
- 246/2007. (IX. 26.) kormányrendelet az összkormányzati projektről
- 2229/2006. (XII. 20.) kormányhatározat a közfeladatok felülvizgálatáról
- A közfeladatok felülvizsgálata (2007). Államreform Bizottság, 2007. január 31. (lásd http://www.allamreform.hu/letoltheto/kozfeladatok/hazai/kozfeladatok_felulvizsgalata_modszertani_utmutato.pdf)

Csapodi Pál – Sántha György

Újabb trendek a külső ellenőrző szervezetekre vonatkozó nemzetközi szakmai szabályozásban

A folyamatossá váló világméretű változások, illetve az egymást követő versenyképességi kihívások rendre új feladatok elé állítják a számvéveszéki ellenőrzést. A mind jobban kiszélesedő nemzetközi együttműködés hatására a pénzügyi ellenőrzés egyre inkább átlépi a nemzeti határokat, így – a globalizáció folyamatába jól illeszkedően – e területen is megkezdődött egy fokozatos – a nemzeti sajátosságok értékeit is megtartó, alapelveit tekintve azonban világméretű – egységsítési folyamat.

Az egységsítés fontos feltétele, hogy az ellenőrző szervezetek tevékenységei egymással harmonizálhatók és összekapcsolhatók legyenek. Ezt szolgálja az ellenőrzési technikák, módszerek és eljárások összehangolása, a nemzetközi standardok kialakítása, valamint azok alkalmazása és továbbfejlesztése. Az említett folyamatot a legfőbb nemzeti, illetve állami ellenőrző szervezeteket integráló és szakmai fejlődésüket harmonizáló világszervezet, a Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete (INTOSAI) – ma már egyre gyakrabban a Könyvvizsgálók Nemzetközi Szövetségével (IFAC) együttműködve – koordinálja és ösztönözi.

Az új helyzetekkel szemben megfogalmazandó újabb elvárásokat elsődlegesen a szabályozórendszerek közvetítik, amelyeken belül – a jogi szabályozás mellett – kulcskérdésként merül fel a szakmai szabályozás időről-időre történő megújítása.

A jogi szabályozás alapvetően a „mit?” vagy „miért?” kérdésre válaszol, ennyiben pedig szükséges, de nem elégséges feltétel. A szakmai szabályozás ezzel szemben a „hogyan, milyen módszerekkel?” problémakörével is foglalkozik, amelynek középpontjában a standardmegoldások – metodikák – állnak.

Az ellenőrzés-szakmai standardok a szakmai szabályozási rendszeren belül jelenleg olyan alapfogalmakkal operálnak, mint a lényegesség (materiality), kockázat (risk), mintavétel (sampling), bizonyosság (assurance) stb. – e vonatkozásban tehát a minőség vezérfonalaiként jelennek meg. Nem jogszabályok, mivel az önkéntes követés elvére épülnek, ugyanakkor egyértelműen jelzik a minőség elvárt szintjét. A szakmai standardok emellett a vizsgálatok során viszonyítási alapként, illetve mérési eszközként is szolgálnak, amely által így az ellenőrzési minőségirányítási rendszereknek is nélkülözhetetlen elemeiként veendők számításba. Az általános standardok mellett napjainkra kulcsfontosságú tényezőkké váltak a nemzetgazdaság és az államháztartás olyan garanciális értékei, mint a közpénzek hasznosításának átláthatósága és elszámoltathatósága, amelyek érvényre jutásához nélkülözhetetlen az ellenőrzési tevékenység egyenletesen jó minősége. Mindezekből következik, hogy a külső ellenőrzést végző szervek minőségirányítási rendszereinek fejlesztését és mű-

ködtetését sem lehet ma már elképzelni az ellenőrzés-szakmai (módszertani) szabályozás folyamatos korszerűsítése nélkül.

A következőkben kísérletet teszünk az elmúlt években mind jobban kirajzolódó világméretű szakmai folyamatok azonosítására, valamint a fejlődés lehetséges irányainak meghatározására, különös figyelemmel az Állami Számvevőszékekkel – mint külső ellenőr-intézményünkkel – szemben megfogalmazható aktuális szakmai szabályozási feladatokra. A nemzetközi trendek nyomán követése során mindazonáltal megkezdhetetlen az elmúlt években keletkezett azon ellenőrzés-szakmai dokumentumok szisztematikus áttekintése, amelyeket az INTOSAI folyamatosan elérhetővé tesz hivatalos honlapján, és amelyek jelen vizsgálódásunknak is elsődleges tárgyát képezik.

A NEMZETKÖZI SZERVEZETEK SZAKMAI SZABÁLYOZÓ TEVÉKENYSÉGE

Az ellenőrzés-szakmai tevékenységet folytató nemzetközi szervezetek közül hét olyan intézményre hivatkozunk, amelyek szakmai módszertani tevékenysége a számvevőszéki belső szabályozás fejlesztése szempontjából feltétlenül vizsgálendő, így

- a Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezetére (INTOSAI),
- a Könyvvizsgálók Nemzetközi Szövetségére (IFAC),
- a Belső Ellenőrök Nemzetközi Intézetére (IIA),
- a Legfőbb Ellenőrzési Intézmények Európai Szervezetére (EUROSAI),
- az Európai Számvevőszékekre (ECA),
- az Európai Bizottság Belső Ellenőrzési Szolgálatára (IAS), valamint
- az Európai Regionális Ellenőrzési Intézmények Szervezetére (EURORAI).

Az említett szervezetek között – az Állami Számvevőszék, mint legfőbb nemzeti ellenőrző

intézményünk (a továbbiakban: ÁSZ) szempontjából – az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsának konzultatív szerveként 1953-ban megalakult INTOSAI szakmai szabályozó tevékenysége a leginkább meghatározó.

Az INTOSAI

Az ENSZ együttműködési rendszerében jelenleg 189 országot tömörítő nemzetközi szakmai szervezet célja a tagintézmények működésének és szakmai fejlődésének támogatása, továbbá szakmai tevékenységük harmonizálása.

Az INTOSAI egyik legtöbbet hivatkozott alapidokumentuma az 1977. októberi, Limában tartott kongresszuson jóváhagyott Limai Nyilatkozat. Az azóta a számvevőszéki ellenőrzés alkotmányaként is hivatkozott dokumentumra épülő szakmai szabályozási rendszer eddigi alkalmazásának tapasztalatai is igazolják, hogy az ellenőrző tevékenységre szükséges és lehetséges különböző hagyományokon, kultúrákon, továbbá politikai berendezkedéseken átívelő elvek és szabályok megfogalmazása. A limai kongresszust követő ugyancsak fontos fejlődési állomásként a szervezet 1992-es washingtoni kongresszusára célszerű utalni, amelyen a tagállamok jóváhagyták az INTOSAI Ellenőrzési Standardjait (INTOSAI Auditing Standards).¹

Ezt követően a világszervezet – az egymást követő kongresszusok alkalmával – folyamatosan alakította és korszerűsítette a nemzetközi ellenőrzési standardok rendszerét. Ilyen módon például a 2004. évi XVIII. kongresszuson, Budapesten fogadták el az INTOSAI modernizálását szolgáló 2005–2010. évi Stratégiai Tervet, amelynek 1. számú célkitűzése az elszámoltathatóság elősegítéséről és a megfelelő, eredményes szakmai standardok elfogadásának elősegítéséről szól. A stratégia keretében felülvizsgálták és újraszervezték az 1984 óta működő, standardokkal foglalkozó három bizottságot: a számviteli, az ellenőrzési és a belső kont-

rollbizottságot, (*accounting, audit, and internal control standards committees*), amelyek mostanra számos irányelvet, útmutatót dolgoztak ki.

A 2004. évi Budapesti Kongresszus óta felgyorsult a kor követelményeihez igazodó szakmai szabályok és standardok kidolgozására irányuló tevékenység, így például 2007-ben a Mexikóvárosban tartott XIX. kongresszuson jóváhagyták a Stratégiai Tervnek megfelelően átalakuló ellenőrzés-szakmai szabályozás (ellenőrzési standardok) újszerű, strukturált felépítését, továbbá meghatározták a rendszer megújítására irányuló további teendőket – ideértve azokat is, amelyek az úgynevezett „jó kormányzás” megvalósulását támogatják.

Az INTOSAI-on belül a szakmai munka bizottságok (*committee*), illetve munkacsoportok (*working group, task force*) keretei között zajlik. A fontos, minden tagország számvevőszékét érintő kérdésekben – mint amilyen például az ellenőrzési standardok megalkotása, illetve irányelvek kibocsátása – az INTOSAI rendszerint „bizottságot” hoz létre. A speciális kérdésekre – például privatizációs vagy környezetvédelmi ellenőrzések – „munkacsoportot” állítanak fel. A világszervezet emellett háromévente megrendezésre kerülő kongresszusokon (International Congress of Supreme Audit Institutions – INCOSAI) a tagországok együttes részvétele mellett tekinti át, illetve hagyja jóvá a standardalkotó munka eredményeit.

Az INTOSAI 2005–2010. évekre szóló Stratégiai Terve értelmében a Szakmai Standardok Bizottsága új, egységes keretbe foglalta az összes létező, illetve újabb INTOSAI-standardot és -útmutatót egy úgynevezett ISSAI-megjelölés (International Standards of Supreme Audit Institutions – Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Standardjai) alatt. A Szakmai Standardok Bizottsága ezzel egyidejűleg egy 2010-ig terjedő tervet készített az INTOSAI Ellenőrzési Standardok alkalmazási útmutatóinak továbbfejlesztésére,

amelyben messzemenően érvényesíti a számvevőszéki ellenőrzés feltételei között alkalmazható Nemzetközi Könyvvizsgálati Standardok (International Standards of Auditing – ISA-k) követelményeit is.

A hierarchikusan felépülő ISSAI-rendszerben a már elfogadott, illetve kidolgozni tervezett standardok és útmutatók száma jelenleg meghaladja a nyolcvanat. Ezek magukban foglalják mindazokat a dokumentumokat, amelyeket az INTOSAI kongresszusai a legfőbb ellenőrző intézmények szakmai standardjaival kapcsolatos iránymutatásként jóváhagytak – így a jogi, szervezeti és szakmai előfeltételekkel kapcsolatos alapelveket csak úgy, mint az ellenőrzések és más feladatok végzésére vonatkozó útmutatókat. Ahol az helyénvaló, az ISSAI-dokumentumok emellett kiterjed(het)nek az alkalmazott jó gyakorlatok leírására is. A jóváhagyott és a még csak tervezettként létező standardok és útmutatók – egységes osztályozási elvek szerint rendezve – a www.issai.org honlapon már elérhetőek, a weboldal emellett tartalmazza a 2010-ig kidolgozni tervezett összes dokumentum munkacímét is.

Az INTOSAI szakmai szabályozási rendszerre jelenleg 4+2 szinten tartalmaz dokumentumokat, az első szabályozási szinten meghatározott Limai Nyilatkozattól (ISSAI 1) a specializáltabb megközelítésű – negyedik szabályozási szinten azonosított – informatikai, környezetvédelmi, privatizációs, államadóság kezelésének ellenőrzésére irányuló stb. tárgyú végrehajtási útmutatókig. Kiegészítő szabályozási szintet képviselnek jelenleg az ellenőrzött intézményekre vonatkozó úgynevezett „jó kormányzás” iránymutatások, illetve az egyéb – önálló ISSAI-szám alatt nem hivatkozható – kiegészítő dokumentumok (előszavak, indoklások, mellékletek, függelékek, jegyzetek).

Az ISSAI-rendszer szerinti szakmai szabályozási szinteket a szöveges táblázat mutatja be.

<p>1. SZABÁLYOZÁSI SZINT Alapvető Elvek <i>(Founding Principles)</i></p>	<p>Az 1. szint az INTOSAI alapvető elveit megfogalmazó Limai Nyilatkozatot (<i>Lima Declaration</i>, ISSAI 1, 1977) tartalmazza.</p>
<p>2. SZABÁLYOZÁSI SZINT A legfőbb ellenőrző intézmények működésének előfeltételei <i>(Prerequisites for the Functioning of Supreme Audit Institutions)</i></p>	<p>A 2. szint a legfőbb ellenőrző intézmények megfelelő szakmai működésének előfeltételeiként továbbfejleszti az alapvető elveket. Itt található</p> <ul style="list-style-type: none"> – a függetlenségről szóló Mexikói Nyilatkozat (ISSAI 10, 2007) és a függetlenséggel kapcsolatos útmutatók, jó gyakorlatok (ISSAI 11, 2007), – az átláthatósági és elszámoltathatósági alapelvek (ISSAI 20, kész tervezet), valamint ezzel kapcsolatos jó gyakorlatok (ISSAI 21, kész tervezet), – az INTOSAI Etikai Kódex, (ISSAI 30, 1998).
<p>3. SZABÁLYOZÁSI SZINT Ellenőrzési Alapelvek <i>(Fundamental Auditing Principles)</i></p>	<p>A 3. szint az 1. és 2. szint dokumentumain alapul és a közsféra szervezeteinél végzett ellenőrzések általános standardjait tartalmazza:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>A számvevőszéki ellenőrzés alapelvei</i> (ISSAI 100, 2001) 2. <i>A számvevőszéki ellenőrzés általános standardjai</i>: a képzettséggel, függetlenséggel, összeférhetlenséggel, szakmai hozzáértéssel, megfelelő gondossággal stb. kapcsolatos követelményeket tartalmazza (ISSAI 200, 2001) 3. <i>Az ellenőrzési folyamat végrehajtásának standardjai</i>: részletesebb útmutatást tartalmaz a tervezésre, az ellenőrzési bizonyítékra, beszámoló elemzésére és a belső kontrollra vonatkozóan (ISSAI 300, 2001) 4. <i>Jelentéskészítési standardok</i>: a pénzügyi ellenőrzési jelentéskészítést (az ellenőrzési véleményt), a szabályszerűségi és teljesítmény-ellenőrzési véleményezést, illetve a jelentéskészítést tartalmazza (ISSAI 400, 2001)
<p>4. SZABÁLYOZÁSI SZINT Ellenőrzési útmutatók <i>(Auditing Guidelines)</i></p>	<p>A 4. szint dokumentumai – a végrehajtást segítő – az ellenőrzési alapelveket (3. szint) részletesebb útmutatókban fejtik ki, két csoport szerinti bontásban:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Végrehajtási útmutatók</i>: <ul style="list-style-type: none"> – pénzügyi ellenőrzésekre, (ISSAI 1000, tervezet)² – teljesítmény-ellenőrzésekre, (ISSAI 3000, 2004)³ – megfelelőségi ellenőrzésekre; (ISSAI 4000, tervezet)⁴ 2. <i>Specifikált (témaszpecifikus) útmutatók</i>: <ul style="list-style-type: none"> – nemzetközi szervezetek ellenőrzésére (ISSAI 5000) – környezetvédelmi tárgyú ellenőrzésekre (ISSAI 5110) – privatizációs tárgyú ellenőrzésekre (ISSAI 5210) – informatikai tárgyú ellenőrzésekre (ISSAI 5310) – államadósság ellenőrzésére (ISSAI 5410) – katasztrófákkal összefüggésben nyújtott segélyek ellenőrzésére (ISSAI 5500)
<p>„Jó kormányzás” Iránymutatás <i>(Guidance for Good Governance)</i></p>	<p>Az INTOSAI négy szintű normarendszeréhez képest önálló – quasi 5. szintet – képviselnek a közsféra adminisztratív szempontú ellenőrzésére vonatkozó, útmutatás jellegű INTOSAI-dokumentumok. Jelenlegi rendszerbeli helyük, számozásuk és elnevezésük eltér az ISSAI-rendszer egyéb dokumentumaitól, jelentőségük azonban várhatóan nőni fog a jövőben:</p> <ul style="list-style-type: none"> – A közsféra belső ellenőrzési standardjaira vonatkozó útmutató (ISSAI GOV 9100), – Számviteli standardokra vonatkozó útmutató (ISSAI GOV 9200, 2004.).
<p>Egyéb dokumentumok <i>(Appendices, notes and forewords)</i></p>	<p>Ezek az anyagok egyértelműen az INTOSAI-standardok körén kívüli dokumentumok, amelyeknek így önállóan hivatkozható száma nincs. Szorosan kapcsolódnak ugyanakkor a normatív jellegű iratokhoz, mivel csoportosításuk INTOSAI-számok szerint történik:</p> <ul style="list-style-type: none"> – mellékletek, függelékek (<i>appendices</i>), – előszók, quasi indoklások (<i>forewords</i>), – jegyzetek (<i>notes</i>).

Az INTOSAI fentebb bemutatott szabályozási rendszerével kapcsolatban fontosnak tartjuk leszögezni, hogy az 1–4. szint dokumentumai tartalmazzák a számvevőszéki ellenőrzésekre vonatkozó külső normatív jellegű rendelkezéseket. Ezek tekinthetők tehát „a számvevőszéki ellenőrzés nemzetközi szabályainak”, míg a további INTOSAI-dokumentumok (például „jó kormányzás” iránymutatás, illetve egyéb dokumentumok) az említett dokumentumokban foglalt rendelkezések mindennapos alkalmazását segítik, és ennek megfelelően főként gyakorlati szempontú, kiegészítő útmutatásokat és jó gyakorlatokat tartalmaznak.

Az INTOSAI ellenőrzési standardjai egy folyamatosan alakuló, illetve fejlődő rendszert alkotnak, amelyhez ugyanakkor az egyes tagállamok legfőbb ellenőrző szerveinek folyamatosan igazodniuk kell. Az INTOSAI-standardok egyik legintenzívebben fejlődő területe az IFAC által alkalmazott Nemzetközi Ellenőrzési Standardokhoz (ISA-k) egyre inkább közelítő pénzügyi ellenőrzés (*financial audit*) témaköre.

Az IFAC

Az 1977-ben alapított Könyvvizsgálók Nemzetközi Szövetsége (International Federation of Accountants – IFAC) a könyvvizsgálói szakma egész világra kiterjedő szervezete. A világszervezet 122 ország 158 tagintézményéből áll, amelynek tagja a Magyar Könyvvizsgálói Kamara is. Az IFAC ellenőrzéssel, ellenőrzésszakmai képzéssel, etikai normákkal és a közszféra pénzügyi beszámolóival kapcsolatos nagy jelentőségű nemzetközi standardokat fejlesztett ki, amelyekkel folyamatosan támogatja az ellenőrzési szakmát.

Az IFAC szervezete tanácsokból (board) és bizottságokból (committee) áll. Az IFAC standardalkotó testülete (International Auditing and Assurance Standards Board – IAASB) né-

hány évvel ezelőtt Nemzetközi Ellenőrzési Standardokat (International Standards of Auditing – ISA) dolgozott ki.⁵ Az IFAC egy másik belső szerve – a közszféra elszámoltatási standardjaival foglalkozó tanács (International Public Sector Accounting Standards Board) – kidolgozta a közszféra nemzetközi elszámoltatási standardjait (International Public Sector Accounting Standards – IPSASs), amely a kormányok, önkormányzatok és kormányhivatalok könyvvizsgálatával, illetve pénzügyi beszámolóinak ellenőrzésével foglalkozik.

Az elmúlt években fokozódott az INTOSAI és az IFAC közötti együttműködés – különösen a „jó kormányzás” és az elszámoltathatóság kritériumainak tisztázása, valamint a vizsgálati standardok alakítása és fejlesztése körében. A pénzügyi ellenőrzésekre vonatkozó standardok összeállításában az INTOSAI ellenőrzési standardokkal foglalkozó bizottsága jelenleg is együttműködik az IFAC önálló standardalkotó testületével.

Az IIA

A Belső Ellenőrök Nemzetközi Intézete (Institute of Internal Auditors – IIA) az Amerikai Egyesült Államokban 1941-ben alakult meg, amely jelenleg 165 tagországot tömörít. A Belső Ellenőrök Nemzetközi Intézete (a továbbiakban: IIA) tevékenysége során standardok, iránymutatások, szakmai gyakorlati útmutatók kibocsátásával, valamint átfogó szakmai képzéssel támogatja a belső ellenőrzési szakmai tevékenység továbbfejlesztését. Fontos szerepet tölt be a belső ellenőrzéssel kapcsolatos legjobb nemzetközi gyakorlat terjesztésében és megismertetésében is, valamint a belső ellenőrök szakmai továbbképzésében.

A szakmai standardizációs folyamat szempontjából fontos fejlemény, hogy az IIA ki-

alakított egy nemzetközi vizsgarendszert, amely az általános belső ellenőrzési követelmények alapján méri le a jelentkezők tudásszintjét. Az így megszerzhető akkreditált képesítés elnevezése: okleveles belső ellenőr (Certified Internal Auditor – CIA). Az IIA emellett egy speciális vizsgalehetőséget biztosít a közsféra belső ellenőrei számára, mely esetben az akkreditált képesítés neve: közpénzeket vizsgáló okleveles könyvvizsgáló (Certified Government Auditing Professional – CGAP).

A belső ellenőrök napi feladatellátásának segítése érdekében az IIA a belső ellenőrzési szakmai tevékenységre vonatkozó saját standardokat adott ki az elmúlt években (International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing – ISPPA), sokat hivatkozott emellett a szervezet Etikai Kódexe (Code of Ethics) is, amely felvázolja azokat a viselkedési és magatartási formákat, amelyeket a belső ellenőröknek munkavégzésük során alkalmazniuk kell.

Az IIA nemzeti szervezetekből épül fel, amelyek regionális egységeket alkotnak. Magyarországon a Belső Ellenőrök Magyarországi Közhasznú Szervezete (BEMSZ) testesíti meg a nemzeti szakmai szervezetet.

Az IIA 2008–2013 közötti időszakra vonatkozó Stratégiai Terve szerint az intézmény fő célkitűzése 2013-ra, hogy a belső ellenőrzés világszerte elfogadott szakma legyen, hogy definiálja a szakmai alapelveket (*principles*), illetve, hogy utóbbiak világszerte könnyen használhatók legyenek. Az IIA nemzetközileg is elismert szakmai kutatásokat, illetve elemzéseket végez a belső ellenőrzés területén, amelyek célja, hogy a szakmai követelményeket a belső ellenőrök minél nagyobb arányban ismerjék, illetve kövessék. Fontos megjegyezni, hogy az INTOSAI és az IIA között az elmúlt időszakban szoros együttműködés alakult ki.

Az EUROSAI

Az 1990-ben alapított Legfőbb Ellenőrzési Intézmények Európai Szervezete (European Organisation of Supreme Audit Institutions – EUROSAI) az INTOSAI európai regionális szervezete, így a tagországok INTOSAI-on belüli szakmai és technikai együttműködése az EUROSAI közreműködésével regionális szinten is biztosított. A szervezet fő célja a tagországok közötti szakmai együttműködés elősegítése, a tapasztalatcsere előmozdítása és a közszektor ellenőrzésével kapcsolatos tudás elmélyítése.

Az EUROSAI a szakmai képzési feladatokra külön bizottságot (EUROSAI Training Committee) hozott létre, amelyen kívül számos egyéb szakmai munkacsoportot működtet. Így például a környezetvédelmi ellenőrzéssel, az informatikai ellenőrzéssel vagy – az éppen a magyar számvevőszék által vezetett – minőségirányítási jó gyakorlatokkal foglalkozó munkacsoportot. A szakmai munkacsoportok munkájuk eredményeképpen ajánlásokat, útmutatókat⁶ és gyakorlati iránymutatásokat bocsátanak ki, illetve a legjobb nemzetközi gyakorlatokat gyűjtik össze és bocsátják a számvevőszékek rendelkezésére.

Az Európai Számvevőszék (ECA)

Az Európai Számvevőszék (European Court of Auditors – ECA) az Európai Unió egyik önálló intézménye, amely ellenőrzési tevékenységét 1975 óta az Európai Uniót létrehozó – később többször módosított – Római Szerződésben és az EU költségvetési rendeletében meghatározott módon a közösségi környezethez igazított IFAC-, illetve INTOSAI-standardok, valamint etikai iránymutatások (kódex) szerint végzi. A hatályos alapító szerződés értelmében az Európai Számvevőszék köteles valamennyi közösségi bevételt és kiadást ellenőrizni, továbbá

véleményét évente egyszer közzétenni. Az Európai Számvevőszék ennek körében megbízhatósági nyilatkozatot készít, amely DAS⁷ néven ismert.

Az Alapító Szerződés értelmében az Európai Számvevőszék feladata annak vizsgálata is, hogy az Európai Közösségek pénzgazdálkodása hatékony és eredményes módon folyik-e, illetve hogy a tevékenységek végzése során tiszteletben tartják-e a gazdaságosság, az eredményesség és a hatékonyság elvét. Az erről szóló Teljesítmény-ellenőrzési Kézikönyvet az Európai Számvevőszék a honlapján ugyancsak közzétette.

Az Európai Számvevőszék ellenőrei – a fentiekén túl – kötelesek munkájukat a szervezet ellenőrzési politikája és standardjai, az Európai Számvevőszék Ellenőrzési Kézikönyve, illetve a szervezet által elfogadott ellenőrzési eljárások szerint végezni. Ennek kapcsán fontos megjegyezni, hogy 1998-ban az INTOSAI – az Európai Számvevőszék kezdeményezésére – közreadta az INTOSAI-standardok alkalmazását segítő – európai országoknak ajánlott – útmutatót (European Implementing Guidelines for the INTOSAI Auditing Standards).

Az uniós tagországok és az Európai Számvevőszék közötti kapcsolattartás szempontjából kiemelt jelentősége van annak, hogy a Nizzai Szerződés 2001-ben az Európai Számvevőszék feladatává tette az úgynevezett Kapcsolattartó Bizottság (Contact Committee) létrehozását.⁸ Az évente egyszer ülésező Bizottság célja a számvevőszéki együttműködés elmélyítése és továbbfejlesztése – különös tekintettel az EU-Alapok ellenőrzésével kapcsolatos szaktudás átadására és az ezzel kapcsolatos szakmai tapasztalatcserére. A bizottságot az Európai Számvevőszék elnöke vezeti, míg tagjai a tagországok számvevőszékeinek vezetői. A Kapcsolattartó Bizottság együttműködik az INTOSAI-jal és az EUROSAI-jal, ilyen módon hozzájárul az EU pénzügyi menedzsmentjének „jó kor-

mányzás” szempontú továbbfejlesztéséhez. A Kapcsolattartó Bizottság 2009 végén Budapesten tartja éves ülését.

Az Európai Bizottság Belső Ellenőrzési Szolgálat (IAS)

Az Európai Bizottság főigazgatóságokból (Directorate General – DG) áll, melyeken belül belső ellenőrzési egységek (*internal audit units*) működnek – több helyen a belső kontrollfőcsoporttal (igazgatósággal) összevontan. A főigazgatóságok folyamatosan értékelik és ellenőrzik a közösségi politikák és célok megvalósítását, mind a megvalósítás során, mind pedig előtte és utána. Az EU-Alapokkal való gazdálkodás tekintetében a tagállamok és a Bizottság közötti felelősség megosztott. A Bizottság ellenőrzi, hogy a tagállamok által felállított irányítási és kontrollrendszer megfelel-e az EU jogszabályi követelményeinek. Az Európai Bizottság emellett iránymutatást ad a tagállamoknak az ellenőrzések lefolytatására, továbbá kézikönyveket, módszertani útmutatókat és egyéb iránymutatásokat bocsát ki, amelyeket a honlapján rendszeresen közzétesz.

Az Európai Bizottságon belül működő szolgálatok közé tartozó Belső Ellenőrzési Szolgálat (Internal Auditor Service – IAS) 2001 óta önálló főigazgatóságként működik. Feladata, hogy független ellenőrzési véleményt adjon az EU Bizottság belső irányítási és belső kontrollrendszerének működéséről, annak minőségéről, illetve olyan javaslatokat tegyen, amelyekkel a közösségi célok elérése hatékonyan és eredményesen biztosítható. Az IAS saját tevékenységét az IIA szakmai standardjai és etikai kódexe szerint végzi. Ennek keretében kockázatelemzésen alapuló horizontális, illetve úgynevezett tematikus ellenőrzéseket folytat az Európai Bizottságon belül, amelynek végén az ellenőrzési eredményeket közösen megvitatják az ellenőrzöttökkel.

Az IAS saját ellenőrzéseit javaslatokkal zárja, így tevékenysége segítséget nyújt az EU Bizottság főigazgatóságainak ahhoz, hogy a kontrollkockázatokat jobban felismerjék, illetve, hogy nagyobb figyelmet fordítsanak a szabályok betartására. Az IAS emellett magas szintű nemzetközi konferenciákat szervez, ahol a köz- és magánszféra belső ellenőrei számára lehetőség nyílik a rendszeres szakmai tapasztalatcserére.

Az EURORAI

Az Európai Regionális Ellenőrzési Intézmények Szervezete (European Organisation of Regional External Public Finance Audit Institutions – EURORAI) 1992-ben jött létre, célja, hogy a részt vevő országok összhangba hozzák különböző ellenőrzési módszereiket. Tevékenysége kiterjed az önkormányzati és területi ellenőrzési tevékenység továbbfejlesztésére, a tagországok közötti tapasztalatcsere és információáramlás elősegítésére, képzések szervezésére és az ellenőrzési terminológia harmonizálására. A szervezet tevékenységét – értekezletek, szemináriumok és konferenciák szervezésén túl – közös publikációk, kiadványok megjelentetésével,⁹ továbbá szakértői megbeszélések segítségével valósítja meg.

A SZAKMAI SZABÁLYOZÁSRA VONATKOZÓ ÚJABB NEMZETKÖZI TRENDEK

A nemzetközi szakmai szervezetek közül kiemelkedő jelentőséggel bír az INTOSAI-nál 2005-től felgyorsult szakmai szabályozási folyamat, amelynek eredményként 2010-re gyakorlatilag teljes lesz szakmai iránymutatásokat tartalmazó dokumentumokkal az ISSAI elnevezésű szakmai szabályozási keretrendszer. Az INTOSAI 2005–2010-es évekre szóló fejlesztési

stratégiája szerinti ütemezésnek megfelelően 2009 nyaratól már rendelkezésre állnak azok a végrehajtási útmutatók, amelyek a főbb ellenőrzési típusok szerint (pénzügyi ellenőrzés, teljesítmény-ellenőrzés, megfelelőségi ellenőrzés) tartalmazzák az egyes ellenőrzésfajtákra világszerte egységesen alkalmazható, közös szakmai minimumokat.

A dokumentumok előírásai a jövőben sem lesznek kötelezők és nem is a kikényszeríthetőség szándékával készülnek; mégis egységes és áttekinthető formában jelenítik meg azokat a közös fogalmi, értelmezési és metodológiai határokat, amelyek között haladva az egyes országok legfőbb ellenőrző intézményeinek célszerű megfogalmazniuk maguk számára a saját ellenőrzési standardjaikat, illetve – a nemzeti nyelvükre átültetett – konzisztens terminológiai és belső szakmai szabályozási (módszertani) rendszereiket.

A nemzeti sajátosságokra mindenkor tekintettel lévő, széles körű nemzetközi standardizációs folyamatnak nyilvánvaló célja ugyanakkor, hogy a világ különböző földrészein az egymástól eltérő történelmi és kulturális adottságoknak megfelelően kialakult intézmények ellenőrzési gyakorlata összehasonlítható, egymáshoz közelíthető – harmonizálható – legyen. Így vált lehetővé az elmúlt években a nemzetközi ellenőrzési programokban való együttes részvétel, amely kapcsán Magyarország esetében aktuális kérdésként különösen az EU-tagországokkal folytatott szakmai együttműködés (például közös vagy párhuzamos ellenőrzések) és az uniós intézményekhez való megfelelő viszony kialakítása említhető. Az elmondottak mellett az egyes nemzetközi szervezetek ellenőrzésére célszerű még utalni olyan szakmai kihívásként, amely közös szakmai standardokra való hivatkozás nélkül gyakorlatilag lehetetlen lenne.

Az INTOSAI standardalkotó gyakorlatát megvizsgálva, napjainkban valóságos trendként látszik kirajzolódni, hogy:

- a standardalkotó munkában a teljesítmény-ellenőrzések fontosságának hangsúlyozását követően (újra) hangsúly kerül a pénzügyi ellenőrzésekre (*financial audit*),
- az INTOSAI és az IFAC standardjai jelentősen közelednek egymáshoz,
- kvázi önálló ellenőrzési típusként tűnik fel a megfelelőségi ellenőrzés (*compliance audit*),
- megnő a szerepe a „jó kormányzás” (*good governance*) típusú iránymutatásoknak.

A standardalkotó munkában újra hangsúly kerül a pénzügyi ellenőrzésekre

Az ellenőrzési típusok jelentősége, hogy determinálják a körükhöz tartozó vizsgálatok szabályait, módszereit. Ebből a szempontból érdekes adottság, hogy ez idő tájt INTOSAI-szinten még nem készült el, illetve nincs hivatkozható szakmai útmutató a pénzügyi ellenőrzések végrehajtása tekintetében. Történetileg ez úgy alakult, hogy az INTOSAI szakmai szabályozórendszerében az elmúlt években előbb a számvévszéki ellenőrzés alapvető elveivel és keretfeltételeivel kapcsolatos általános standardok, majd a pénzügyi ellenőrzésen kívüli egyéb (teljesítmény-ellenőrzési, megfelelőségi) ellenőrzési típusokra és szakmai feladatokra vonatkozó elvi útmutatások készültek el.

A hagyományos pénzügyi ellenőrzéshez képest újabb, illetve korszerűbb vizsgálati megközelítésként az elmúlt évtizedekben általánossá tett teljesítmény-ellenőrzések egységes módszertani megalapozását és széles körű elterjedését követően a következő években a figyelem ismét a pénzügyi ellenőrzések felé fordul.¹⁰ Egyfelől, mert a számvévszéki standardok rendszerén belül a pénzügyi ellenőrzés képviseli a legnagyobb, szakmai szempontból összefüggő területet, másfelől, mert az INTOSAI-standardok rendszerében ezek a legjelentő-

sebbnek tartott szakmai szabályok (útmutatók, alkalmazási javaslatok) napjainkban – de legkésőbb 2010-ig – készülnek el.

Ahogy erre korábban már utaltunk, a pénzügyi ellenőrzésekre vonatkozó ISSAI-dokumentumok hierarchikus rendszerében a pénzügyi ellenőrzések végrehajtásáról szóló – ISSAI 1000-es megjelöléssel kiadni tervezett – útmutató foglalja el az első helyet, amelyhez további 36 dokumentum rendelhető.¹¹ Bár ez a jelenleg összesen 37 – különböző szintű, tartalmi súlyú és terjedelmű – szakmai dokumentum teszi ki a jelenlegi ISSAI-rendszer közel felét, készségi fokuk meglehetősen alacsony, hiszen 9, 2007-ben jóváhagyott dokumentummal szemben 25 szakmai anyag esetében jelenleg még csupán tervezetekről van szó. Ez utóbbiak ugyanakkor – egy kivételével – már nyilvános véleményezésre felkínált szövegjavaslatok, amelyek között kilenc esetben immár a tagállamok által a tervezetekhez tett észrevételek is megtekinthetők az INTOSAI honlapján.

Az eltérő nagyságú feladatoknak és a különböző munkacsoportok egymástól eltérő működésének köszönhetően mindemellett az a különös helyzet állt elő, hogy a szakmai részletszabályokkal foglalkozó munkacsoportok hamarabb készültek el feladataikkal, mint az adott ellenőrzéstípusra vonatkozó generális jellegű útmutató megfogalmazását végző standardalkotó testületek. A fentebb kivételként említett anyag is éppen az a pénzügyi ellenőrzésről szóló ISSAI 1000-es végrehajtási útmutató, amelynek rendelkezéseivel elvileg teljes összhangban kell majd alkalmazni az ezres számjeggyel kezdődő többi ISSAI-dokumentumot. Ennek hiányában ugyanakkor egyelőre nehéz elképzelni mind a további standardalkotó, mind pedig az elkészült dokumentumok gyakorlati végrehajtásával összefüggő feladatok teljesítését.

A pénzügyi ellenőrzések standardizálása esetében az egyéb szakmai szabályok kidolgozásá-

hoz képest megfigyelhető – quasi fordított – sorrend egyik lehetséges oka, hogy a standardizációs munkában a pénzügyi ellenőrzés képviseli a legkiterjedtebb területet, amely tekintetében rendkívül sok, több éven keresztül üléselő nemzetközi munkacsoport munkáját kell összehangolni. A nagyobb időráfordítás másik oka, hogy ezeknek a szakmai standardoknak – más INTOSAI-dokumentumokhoz képest is – kellően megalapozottnak, szakmai szempontból vitán felülnek és a gyakorlatban is jól alkalmazhatónak kell lenniük. Éppen ezek miatt az INTOSAI pénzügyi ellenőrzési standardjai az IFAC és az IIA már meglévő vagy épp most újjáalakuló vizsgálati standardjaira tekintettel készülnek el, különös figyelemmel pedig a gyakorlati alkalmazás során érvényesítendő – az említett standardokban foglaltakhoz képest – eltérő ellenőrzési szempontokra.

Az INTOSAI és az IFAC standardjainak közeledése

Ahogy jeleztük, a korábbi évek teljesítmény-ellenőrzésekre koncentrálnak módszertanfejlesztő gyakorlatával szemben az INTOSAI-tagországok között a következő időszakban elsősorban a pénzügyi ellenőrzés szakmai szabályainak továbbfejlesztéséről folyik intenzív szakmai vita. Ezen belül igen fontos szempontot jelent az IFAC által kiadott Nemzetközi Könyvvizsgálati Standardokkal (ISA-k) való mind erősebb összhang megteremtése. E tekintetben már jelenleg is számos dokumentum előkészítése folyik, amelyek között – a pénzügyi ellenőrzéssel kapcsolatban – az alábbi három dokumentum-típus különböztethető meg:

- végrehajtási útmutató (*implementation guideline*, ISSAI 1000, előzetes tervezet),
- általános megfontolás (*general consideration*, ISSAI 1001, 1002, nem elérhető),
- alkalmazási javaslatok (*practice notes*, tízenhét dokumentum).

A jelenleg még előkészítés alatt álló további 18 dokumentum műfaja egyelőre nem ismert, ugyanakkor valószínűsíthető, hogy ez utóbbiak is alkalmazási javaslat (practice notes) formában fognak elkészülni. Az alkalmazási javaslatok rendkívül fontos szerepet töltenek be az INTOSAI-féle számvevőszéki, valamint az IFAC szerinti könyvvizsgálati standardok harmonizálásában.

A számvevőszéki és a könyvvizsgálati standardok egymáshoz közelítésével kapcsolatban példaként említjük, hogy az INTOSAI Pénzügyi Ellenőrzési Útmutatók Albizottságát (Financial Audit Guidelines Subcommittee) vezető Svéd Számvevőszék 2009 elején az INTOSAI tagállamai számára véleményezésre megküldte az IFAC által kibocsátott ISA 200, 210, 240, 250, 500, 550, 560, 570 és 580 jelű standardokhoz készített INTOSAI alkalmazási javaslatokat. Utóbbiak számozása az IFAC szerinti megjelölésekhez igazodik, azzal a különbséggel, hogy az INTOSAI számozásai – egy ezres előtag beiktatásának köszönhetően – négyjegyűek. Ennek megfelelően például a pénzügyi beszámolók ellenőrzésének elveiről szóló ISA 200-as IFAC-standard az INTOSAI rendszerében az ISSAI 1200-as jelzést kapta.

Az egyes alkalmazási javaslatok bevezető részében az INTOSAI minden esetben leszögezi, hogy ezek a pénzügyi ellenőrzés végrehajtási útmutatójához készített ISSAI 1002-es jelű általános megfontolással együtt értelmezendők. Ez utóbbi dokumentum ugyanakkor várhatóan csak 2010 folyamán készül el, és az első tervezet is csak 2009-re várható.

Az egyes alkalmazási javaslatokat az INTOSAI-tagországok képviselőiből álló szakértői csoportok dolgozzák ki. Maguk a dokumentumok együttesen tartalmazzák az IFAC standardjait (ISA-k), illetve azokat az INTOSAI által megfogalmazott azon kiegészítéseket és megjegyzéseket, amelyeket az IFAC-standardok számvevőszéki alkalmazása során figyelembe kell venni (eltérések, kivételek stb.).¹²

Az előbbi példánál maradva, a közsférát érintő vizsgálatok során az IFAC ISA 200-as jelű könyvvizsgálati standardja az INTOSAI ISSAI 1200-as alkalmazási javaslatával együttesen alkalmazandók, illetve ezek egymástól elválaszthatatlanul nyújtanak iránymutatást az ellenőrök számára a pénzügyi beszámolók vizsgálatakor. A közszeaktor és a magánszeaktor közötti különbségeket maguk az alkalmazási javaslatok fogalmazzák meg. Így például a közszeaktorban a pénzügyi beszámolók tartalma elterhet a magánszeaktorban megszokottaktól. Ez utóbbi ellenőrzési környezetben ugyanis a pénzügyi beszámoló a pénzügyi helyzetről, a pénzügyi teljesítményről, a vagyongyarapodásról vagy vagyonvesztésről való kimutatáson túlmenően a teljesítményről, illetve a költségvetési előirányzat felhasználásáról is tartalmazhat információkat.

A fenti – egyébként igen messzire vezető – szabályból következik, hogy a közsféra ellenőrei a jövőben minden valószínűség szerint – a magánszférához hasonlóan – alkalmazni fogják az IFAC standardjait, ugyanakkor azzal a fontos eltéréssel, hogy az ellenőröknek az INTOSAI által kibocsátott alkalmazási javaslatokban írtakat (megjegyzések/kiegészítések) is figyelembe kell majd venniük. Ugyancsak hosszabb távra kiható következményei lehetnek annak a szabálynak, hogy amennyiben az ellenőrzést adott esetben az összes közszeaktorra vonatkozó INTOSAI alkalmazási javaslat alapján folytatják le, az ellenőrzési jelentés akár szó szerint is utalhat az IFAC-standardok alkalmazására. Itt utalunk végül arra az – INTOSAI és az IFAC együttműködésében tudatosan kialakított – alkalmazási keretre, amely értelmében az INTOSAI alkalmazási javaslatok és az IFAC könyvvizsgálati standardok (ISA-k) hatályba lépésének időpontja megegyezik, tehát a tervek szerint mindkét standardtípus elvileg ugyanattól az időponttól lesz alkalmazandó.¹³

Az INTOSAI szemszögéből a pénzügyi beszámolók számvevőszéki ellenőrzése egy na-

gyobb pénzügyi ellenőrzési feladat része is lehet. Így például a pénzügyi ellenőrzés – a számvevőszékek törvényes hatáskörétől függően – magában foglalhatja a pénzügyi beszámolók ellenőrzését, továbbá a kormányzat pénzügyi elszámolásáról – a zárszámadásról – mondott vélemény (tanúsítvány) kibocsátását, nem utolsó sorban a belső kontrollok ellenőrzését, illetve a belső ellenőrzési funkciók értékelését. A közsféra ellenőrei számára a jövőben mindehhez az INTOSAI pénzügyi ellenőrzési végrehajtási útmutatója (ISSAI 1000), valamint az ehhez és az IFAC-standardokhoz kapcsolódó alkalmazási javaslatok rendszere nyújt majd segítséget. Amikor pedig a számvevőszékek – törvényi felhatalmazásaiknak eleget téve – még ennél is szélesebb értelemben vett pénzügyi ellenőrzési feladatot kell, hogy teljesítsenek, akkor más INTOSAI szakmai szabályok – például a megfeleléségi ellenőrzésről szóló útmutató (ISSAI 4000) – alkalmazása válhat indokolttá.

A megfeleléségi ellenőrzés szélesebb körben való elterjedése

Az ellenőrzési típusok tekintetében az ISSAI-rendszert a korábbiakban egyfajta duális szerkezet jellemezte, amelynek lényege, hogy az INTOSAI összes dokumentuma elvileg két ellenőrzési főtípusba – a pénzügyi ellenőrzési (*financial audit*) és a teljesítményellenőrzési (*performance audit*) típusba – besorolható.

Ehhez képest az INTOSAI Megfeleléségi Ellenőrzési Albizottságát (Compliance Audit Subcommittee) vezető Norvég Számvevőszék-4000-es sorszámmal kezdődően – 2008 végén újabb három útmutató-tervezetet bocsátott ki a tagállamok számára véleményezés céljából:

– az ISSAI 4000 jelű általános bevezetőt,¹⁴

– az ISSAI 4100-es sorszámmú Megfeleléségi ellenőrzési útmutatók a pénzügyi beszámolók ellen-

őrzésétől függetlenül végzett ellenőrzésekhez című dokumentumot,¹⁵ valamint

– az ISSAI 4200-es jelű A pénzügyi beszámolókat ellenőrzéséhez kapcsolódó megfeleléségi ellenőrzési útmutatók című tervezetet.¹⁶

A dokumentumokat áttekintve megállapítható, hogy a megfeleléségi ellenőrzés egyfelől a pénzügyi beszámolókat ellenőrzéséhez kapcsolódhat, illetve annak része is lehet, mely esetben a megfeleléségi ellenőrzési útmutatók kiegészítik az INTOSAI pénzügyi ellenőrzési végrehajtási útmutatóját (ISSAI 1000), és ekkor a megfeleléségi ellenőrzés egyben pénzügyi-szabályszerűségi ellenőrzést is jelent (ISSAI 4200). Másik esetben a megfeleléségi ellenőrzés a pénzügyi beszámolókat ellenőrzésétől függetlenül is végezhető – önálló ellenőrzési feladatként vagy egy konkrét teljesítmény-ellenőrzéshez kapcsolódóan (ISSAI 4100).¹⁷

A megfeleléségi ellenőrzés nem minden esetben szabályszerűségi ellenőrzést takar. A megfeleléségi ellenőrzés lefolytatása során a számvévszék az ellenőrzik, hogy az ellenőrzött szervezetek tevékenysége, működése milyen mértékben felel meg bizonyos kritériumoknak. Ilyen kritériumok lehetnek természetesen a jogszabályok (törvények, rendeletek), továbbá egyéb szabályok, iránymutatások, határozatok, utasítások, standardok, gyakorlati útmutatók, szerződéses vagy egyezményes feltételek, célkitűzések, sőt, etikai normák. Megfeleléségi kritériumokat ugyanakkor az ellenőrök maguk is meghatározhatnak, ebben az esetben azonban előzetesen, továbbá nagyon pontosan és világosan meg kell jelölni ezeket.

Megfeleléségi ellenőrzések esetében az ellenőrzés tárgya egyszerre lehet általános vagy specifikus, továbbá – nagyobb objektivitást lehetővé tevő – *kvantitatív* (például intézményi férőhelyszámok változása) vagy ehhez képest szubjektívebb *qualitatív* (például etikus magatartás vizsgálata) tényező. Megfeleléségi ellenőrzést emellett az államháztartás központi, il-

letve helyi szintjén is lehet végezni, mint ahogy azoknál a – nem feltétlenül költségvetési – intézményeknél is, ahol valamilyen formában közpénzt használnak fel.

A megfeleléségi ellenőrzésről készült számvévszéki jelentések a gyakorlatban azt tartalmazzák, hogy az ellenőrzött szervezet milyen mértékben felel meg az előzetesen felállított kritériumoknak.

Maga a jelentés pedig különböző formát ölthet attól függően, hogy mi az igénye a jelentés felhasználójának. Ezek alapján készülhet

– önálló megfeleléségi ellenőrzési jelentés (rövid vagy hosszú);

– a pénzügyi beszámoló ellenőrzéséről szóló jelentés részét képező – a megfeleléségről véleményyt tartalmazó – jelentés;

– azokat a tevékenységeket, illetve eseteket felsoroló jelentés, amelyek nem feleltek meg a megfeleléségi kritériumoknak; illetve készülhet olyan tartalmú jelentés is, amely egyszerűen csak deklarálja, hogy az ellenőrzés lefolytatása során nem jutottak az ellenőr tudomására olyan tevékenységek, illetve esetek, amelyek ne feleltek volna meg a megfeleléségi kritériumoknak;

– vélemény arra vonatkozóan, hogy az ellenőrzés során megismert tranzakciók megfeleltek-e a szabályoknak (kritériumoknak).

A 4000-es számozás, valamint a tervezetek rendszerbeli helye a pénzügyi ellenőrzési (ISSAI 1000–2999) és teljesítmény-ellenőrzési (ISSAI 3000–3999) végrehajtási útmutatók között, ellenőrzési főtípusra utal, az ISSAI 4000-es, 4100-as és 4200-as dokumentumok emellett önálló típusként írják le a megfeleléségi ellenőrzést. Az INTOSAI maga sem zárja ki azt a lehetőséget, hogy a későbbiekben ebből az ellenőrzési megközelítésből egy új ellenőrzéstípus fejlődjön ki, egy ezzel kapcsolatos döntést azonban várhatóan még számos szakmai vita fog megelőzni az INTOSAI bizottságaiban és munkacsoportjaiban.

Ahogy minden számvevőszék tevékenységét saját alkotmányos helyzete, illetve nemzeti jogszabályi környezete határozza meg, úgy a megfelelőségi ellenőrzésről szóló jövőbeli útmutatók alkalmazása sem lesz kötelező a tagországok számára. Továbbra is az egyes számvevőszékek mérlegelik, hogy milyen mértékben feleltethető meg ellenőrzési felhatalmazásainak és hatásköreinek a megfelelőségi ellenőrzési megközelítés.

Mint arra az útmutatók tervezetének általános bevezetője is kitér – egyes átláthatósági és elszámoltathatósági szempontok miatt – a számvevőszékek számára a közpénzek ellenőrzéséhez széles ellenőrzési hatáskör gyakorlása szükséges, amely tehát átfogóbb ellenőrzési célok megvalósítását igényli a könyvvizsgálói ellenőrzésekhez képest. Mindemellett álláspontunk szerint a megfelelőségi ellenőrzésről szóló útmutató-tervezetek jól illeszthetők az Állami Számvevőszék jelenlegi ellenőrzési hatáskörébe, illetve az ÁSZ jogszabályi környezetével jól összhangba hozhatók. Minden valószínűség szerint pedig a költségvetési törvénytervezet véleményezése, valamint a pártok gazdálkodásának és működésének ellenőrzése lehet olyan terület, ahol sikerrel alkalmazható az INTOSAI új, megfelelőségi típusú ellenőrzés-szakmai (módszertani) megközelítése.

A „jó kormányzás” típusú iránymutatások növekvő szerepe

Az új közmenedzsment (*new public management*) alapjain kinövő, alapvetően ugyancsak neoliberais közgazdasági megközelítésű *good governance* (jó kormányzás) fogalom a Világbank dokumentumaiban több mint húsz éve jelent meg, és azóta széles körben elterjedt annak a kormányzási formának a meghatározására, amely a gazdasági és szociális erőforrásokat megkülönböztetés nélkül és átlátható módon hasznosítja.¹⁸ E felfogás mentén a közszféra

vonatkozásában a jogbiztonság, az átláthatóság és elszámoltathatóság, nem utolsó sorban pedig a korrupció elleni intézményesült fellépés fogalmazandó meg alapvető követelményként.¹⁹

Az utóbbi évtizedekben elterjedt modern államfelfogás az ezredfordulótól az INTOSAI szakmai szabályozó tevékenységében is éreztette hatását. A 2007-ben Mexikóvárosban tartott XIX. kongresszuson a tagállamok – a nemzetközi ellenőrzési standardok új rendszere mellett (ISSAI) – jóváhagyták az INTOSAI úgynevezett „jó kormányzás” iránymutatásai körébe tartozó első dokumentumcsoportot (5 csoport) is. Ezek jelenlegi rendszerbeli helye, számozása és elnevezése eltér az ISSAI-rendszer egyéb dokumentumaitól.²⁰

Az INTOSAI négyszintű normarendszeréhez képest önálló – kvázi 5. szintet – képviselő szakmai dokumentumok között találunk útmutatókat (ISSAI GOV 9100), iránymutatást (ISSAI GOV 9110, 9120, 9220) és keretrendszert (ISSAI GOV 9130). Jellemző rájuk, hogy a közszféra adminisztratív szempontú ellenőrzését állítják középpontba, így tartalmuk elsősorban a közszféra belső kontrollstandardjaival és a belső ellenőrökkel való együttműködés ajánlott módjaival kapcsolatos. Az INTOSAI más szakmai szabályaitól eltérően tehát döntő különbség, hogy a „jó kormányzás” iránymutatások nem a külső ellenőrző szervekre, hanem az általuk ellenőrzött szervekre vonatkozóan fogalmazznak meg követendő alapelveket. Ezek az elvárások természetesen nem kötelezik az érintetteket, mégis olyan szakmai minimumokat jelentenek, amelyeket a külső ellenőr szervek vizsgálataik során figyelembe vehetnek.

Az INTOSAI keretében folyó standardizáló munka újabb eredményeinek tekinthető „jó kormányzás” dokumentumok egyelőre speciális helyet töltenek be az INTOSAI dokumentumrendszerében. Várhatóan azonban nőni fog a jelentőségük, mivel szinte minden országban fokozódó igény mutatkozik a kormánysszervek

külső szakmai segítésére (tanácsadó funkció). Ennek egyik következménye lehet, hogy a belső ellenőrzés standardjai (IIA) és az INTOSAI külső ellenőrző szervekre vonatkozó általános szakmai standardjai (ISSAI) a következő időszakban jelentősen közeledni fognak egymáshoz.

A „jó kormányzás” egyik továbbfejlesztett értelmezésében ugyanakkor az állam már nemcsak a kormányzási feltételek megteremtésében, hanem egyes közfeladatok ellátásában is cselekvő szerepet vállal.²¹ Ebben az új megközelítésben a „jó kormányzat” (*good government*) már proaktív és példamutató módon jár elől a társadalmi szolidaritás, igazságosság és méltányosság, továbbá egy értékalapú közigazgatási kultúra megteremtésében (integritás).

A „jó kormányzás” fogalom említett fejlődését tükrözik egyébként az INTOSAI Átláthatósági és Elszámoltathatósági Munkacsoportját vezető Francia Számvevőszék által 2009 elején véleményezésre bocsátott újabb – a szakmai szabályozási hierarchia magasabb szintjét képviselő, tehát nem ISSAI GOV típusú – szakmai dokumentumok is. Az „Átláthatóság és az elszámoltathatóság alapelvei” (Principles of transparency and accountability) című ISSAI 20-as, valamint az ehhez készített ISSAI 21-es jelű alapelvek és jó gyakorlatok (principles and good practices) című tervezet a legfőbb ellenőrző intézmények működési alapfeltételeit meghatározó második INTOSAI szabályozási szinthez kapcsolódik. Ezen a szinten olyan fontos dokumentumok találhatóak, mint például a függetlenségről szóló Mexikói Nyilatkozat vagy az INTOSAI Etikai Kódexe. Ugyancsak e dokumentumok fontosságát növeli, hogy az INTOSAI ellenőrzési standardjai ezen említett alapelvekkel együtt alkalmazandók.

Az immár a tagállami véleményekkel együtt közzétett szakmai tervezetek az átláthatóság és az elszámoltathatóság követelményeit egymás-

sal szoros összefüggésben határozzák meg. Ennek értelmében az elszámoltathatóság a szervezetek jogi kereteire utal – a szervezeti felépítésre, a stratégiára és a szervezet által végzett tevékenységre –, amely szerint egy számvevőszék működését minden esetben meg kell feleltetni az ellenőrzési felhatalmazásoknak, a vonatkozó jogi és belső szabályoknak.²² Ebbe a körbe tartozik, hogy a számvevőszéki jelentések készítése mellett a szervezet maga is beszámol saját tevékenységéről és gazdálkodásáról, értékeli saját teljesítményét, valamint hogy a számvevőszék vezetői és munkatársai felelősségteljesen végzik munkájukat. Az átláthatóság mindemellett azt jelenti, hogy a számvevőszék rendszeresen közzéteszi a mandátumára, státuszára, stratégiájára, tevékenységére, gazdálkodására, működésére és teljesítményére vonatkozó információkat. Ezen túlmenően a számvevőszéknek kötelezően nyilvánosságra kell hoznia ellenőrzési megállapításait és javaslatait.²³

A VÁLTOZÓ NEMZETKÖZI TRENDEKEL ÖSSZEFÜGGŐ HAZAI KIHÍVÁSOK

A fentebb bemutatott külső trendek figyelembevételével Magyarországon is célszerű mieelőbb meghatározni egy, a nemzetközi változásokra tekintettel lévő olyan közös szakmai álláspontot, amely alapján a külső és belső hazai ellenőrző rendszerek intézményi felelősei egymásra tekintettel fogalmazhatják meg a közeljövő teendőit.

Az Állami Számvevőszék részéről megteendő válaszlépések álláspontunk szerint az alábbiak szerint fogalmazhatók meg:

- a nemzetközi szakmai dokumentumok hiteles magyar nyelvű fordításainak mielőbbi elérhetővé tétele,
- a számvevőszéki belső szakmai szabályozás, valamint a nemzetközi ellenőrzésszakmai standardok közötti összhang további javítása,

- a „jó kormányzás” követelményéből levezethető átláthatósági és elszámoltathatósági alapelveknek történő mind jobb megfelelés érdekében a meglévő minőségirányítási rendszer továbbfejlesztése.

A nemzetközi szakmai dokumentumok fordításainak elérhetővé tétele

Az Állami Számvevőszék esetében az egyik első és legfontosabb feladatot a szakmai követelmények egyértelművé tétele és a munkatársakkal történő megismertetése jelenti. Mivel az ellenőrzésre vonatkozó külső és belső előírások egy – elvileg logikus, konzisztens – hierarchikus rendszert (ellenőrzési követelményrendszer) képeznek, a szakmai szabályok rögzítése körében gondoskodni kell az összes lényeges, Magyarországon alkalmazható nemzetközi standard magyarra fordításáról, a fordítások szakmai lektorálásáról, továbbá a lektorált fordítások folyamatos – bármely érintett számára elérhető – közzétételéről.

Az INTOSAI-standardok alkalmazása mindenekelőtt az adott állam legfőbb ellenőrző szervének szuverén döntése, amely különösen a negyedik INTOSAI szabályozási szintjén (végrehajtási útmutatók) – jóval nagyobb számban és terjedelemben – szereplő anyagok tekintetében válik fontossá. Amennyiben azonban egy számvevőszék az INTOSAI-standardok alkalmazása mellett dönt, két választása lehetséges: vagy az INTOSAI hivatalos nyelvein (angol, arab, spanyol, francia és német) készült eredeti dokumentumokat alkalmazza vagy hiteles fordításokat készít. Egyéb esetben a standardok ISSAI-száma és egyes bekezdéseire a végzett ellenőrzések során elvileg nem lehet hivatkozni.

Az említettek miatt az INTOSAI az elmúlt években a fordításokra vonatkozóan is ajánlásokat fogalmazott meg,²⁴ amelyek elemei a következők:

- egy olyan fordítási eljárás meghatározása és lefolytatása, amely hiteles fordítások elkészítésére teremt lehetőséget – a fordítási lábjegyzetek kivételével – kihagyások és kiegészítések nélkül;
- a kulcskifejezések/fogalmak lefordítása és a kulcskifejezések tárának karbantartása – glosszárrium vagy terminológiai szótár alkalmazása – annak kifejezésre juttatásával, hogy a félrefordítások elkerülése végett a fordítók meg kívánják érteni az eredeti dokumentumok szerzőinek szándékát;
- a kulcskifejezések/fogalmak következetes és egységes (konzisztens) alkalmazása a későbbi fordítások során azzal, hogy lábjegyzetben jelezhető, ha az adott országban az érintett kifejezés szokásos értelme eltérő;
- az útmutatók adott csoportján belül az összes útmutató teljes szövegének lefordítása;
- a fordítások során annak az alapnyelvnek az alkalmazása, amelyen a tervezet készült;
- elsődlegesen professzionális fordítók alkalmazása, ugyanakkor szoros konzultációban a fordítást elrendelő ellenőrző szervvel;
- annak mérlegelése – különösen a pénzügyi ellenőrzési anyagok esetében –, hogy a vonatkozó IFAC-standard szövegeinek (kulcskifejezéseinek) fordítása indokolt-e;
- egy fordítással foglalkozó munkacsoport felállítása – lehetőleg olyan tagok részvételével, akik anyanyelvi szintű nyelvismerettel bírnak, illetve akinek megfelelő tapasztalata van az INTOSAI és az IFAC standardjainak alkalmazásában; ezt követően a professzionális fordító anyagainak felülvizsgálata a munkacsoporti munka keretében;
- fordítási vita esetén az angol kifejezések alkalmazása.

A belső szakmai szabályozás és a nemzetközi standardok közötti összhang javítása

Második lépésben komoly szakmai kihívást jelent az INTOSAI szakmai standardrendszeré-

vel mindenben összhangban álló ellenőrzéstípusok meghatározása és következetes alkalmazása a számvevőszéki gyakorlatban – mind az ellenőrzési feladatok tervezésénél, mind az egyes vizsgálatok minőségbiztosítása során. Ennek hiányában rendkívül nehéz az ÁSZ által folytatott ellenőrzési gyakorlatot összehasonlítani más ellenőrző rendszerek, más országok vagy nemzetközi szervezetek (például EU, OECD, NATO stb.) ellenőrzési tevékenységével.

Az ÁSZ elmúlt két évtizedes szakmai fejlődése szempontjából jelentős állomásnak tekinthető számvevőszéki ellenőrzés szakmai szabályairól szóló – elsőként 2004-ben kiadott, és azóta 2008-ban egyszer már megújított – Ellenőrzési Kézikönyv. A 9/2008. számú ÁSZ Elnöki utasítással alkalmazni rendelt Kézikönyv²⁵ az ÁSZ-on belüli szakmai szabályozás hierarchikus rendszerének csúcán áll, amely immár teljesen megfeleltethető az INTOSAI megújuló szakmai szabályozási rendszerének. Az elmúlt évek intenzív módszertani fejlesztéseinek eredményeként elmondható, hogy az Ellenőrzési Kézikönyvben a számvevőszéki munka alapelveit meghatározó Ellenőrzési Elvek és Standardok²⁶ követelményei megfeleltethetők az INTOSAI-standardoknak.

A számvevőszéki ellenőrzés fő típusait az Ellenőrzési Elvek és Standardok határozzák meg,²⁷ amelyben – az elmúlt évekbeli módszertani fejlődésnek köszönhetően – jelenleg három fő ellenőrzéstípus meghatározása szerepel: *a szabályszerűségi ellenőrzés, a teljesítmény-ellenőrzés, valamint az átfogó ellenőrzés.* Az Ellenőrzési Kézikönyv az említetteken túl további altípusként a szabályszerűségi ellenőrzésen belül határozza meg a *pénzügyi-sabályszerűségi ellenőrzést.* A Kézikönyv az ellenőrzéstípusokat az INTOSAI-standardokból vezeti le (a számvevőszéki ellenőrzés alapelvei, ISSAI 100).

Az ellenőrzési típusok tekintetében további kihívást jelenthet a későbbiekben az ÁSZ ellen-

őrzési gyakorlatában meghatározó szerepet játszó úgynevezett átfogó ellenőrzés (*comprehensive audit*) szerepének és a számvevőszéki szakmai szabályozási rendszeren belüli helyének további pontosítása. Az egyes szervezetek működését, továbbá a szervezeten belüli tevékenységek és egyéb feladatok végrehajtását biztosító belső irányítási, szabályozási és ellenőrzési rendszerre (kontrollok) fókuszált átfogó ellenőrzésre ugyanis nem szerepel direkt utalás a főbb ellenőrzéstípusokat leíró – a közszféra ellenőrzéseinek alapelveiről szóló – ISSAI 100-as dokumentumban. Figyelembe véve ugyanakkor, hogy az egyes költségvetési intézmények/fejezetek működésének vizsgálata tekintetében Magyarországon nem minden esetben beszélhetünk egységes és koherens – külső, illetve belső ellenőrzési szisztémáról, az átfogó ellenőrzés szerinti módszertani megközelítés egyelőre nem mellőzhető az ÁSZ ellenőrzési gyakorlatában.

Az ellenőrzések végrehajtásának módját meghatározó jelenlegi belső szakmai szabályokat megvizsgálva ugyancsak a közeljövő egyik megoldandó feladatáknak említhető az úgynevezett *rendszerellenőrzés*²⁸ szerepének növelése, mint egy, a teljesítmény-ellenőrzésen, mint ellenőrzési főtípuson belüli speciális ellenőrzési megközelítés.

Az egyes dokumentumok közötti viszonyrendszeren túl ugyanakkor azt is meg kell vizsgálni, hogy – az ÁSZ minőségelvű működése szempontjából – az ellenőri munkára a mindennapokban milyen befolyást gyakorolnak a módszertani tárgyú belső szakmai szabályozások. Utóbbi teszi lehetővé az ellenőrzés-szakmai tevékenység rendszerszerű megközelítését, hiszen ebben az esetben a koherens és a nemzetközi előírásokhoz igazodó módszertani dokumentumrendszer csupán egy elemét képezi annak a folyamatnak, amely során a haladó módszerek és technikák folyamatosan és jó hatásokkal épülnek be a mindennapok gyakorlatába.²⁹

A számvevőszéki minőségirányítási rendszer továbbfejlesztése

Ugyancsak a belső szakmai szabályozáshoz kapcsolódó, kihívást jelentő kérdés a szakmai szabályozó (módszertani) feladatellátás és a minőségirányítási rendszer működtetése közötti összefüggések feltárása és a két rendszer egymásra tekintettel történő folyamatos fejlesztése. Ezzel kapcsolatban továbbra is fontos kiinduló pontot jelent, hogy a módszertani szabályozó feladatellátás része a minőségirányítási rendszernek.

Figyelemmel az ÁSZ alkotmányos jogállására – szakmai, szervezeti és pénzügyi függetlenségére – alapvető fontosságú az ÁSZ, valamint az egyes ellenőrzési eredményeket elfogadó Országgyűlés és a közvélemény közötti kölcsönös bizalom fenntartása. Utóbbi biztosítása érdekében – a legfőbb ellenőrzési intézmények között mind inkább terjedő átláthatósági és elszámoltathatósági gyakorlatot is figyelembe véve – megfelelő választ jelent egy önálló minőségirányítási rendszer kialakítása, működtetése és tudatos fejlesztése.

Az ÁSZ-nál 2005-ben felállított³⁰ – a szervezeti fejlődés tekintetében igen jelentős eredményként elkönnyvelhető – számvevőszéki minőségirányítási rendszer alapvető célja az ellenőrzési munka végtermékeként meghatározható számvevőszéki jelentések, valamint az egyes minősítő vélemények, ellenőrzési megállapítások, következtetések és javaslatok egyenletesen jó minőségének biztosítása. A minőség fogalma – az előzetesen meghatározott elvárásoknak történő megfelelésen túl, a közszférára vonatkoztatott további tartalmi elemként – magában foglalja a közérdekkel, a közjóval való összeegyeztethetőséget is. Mindebből következően az ÁSZ esetében a jövőben is az Országgyűlés

és a polgárok igényeinek történő megfelelés állítható középpontba.

Az ÁSZ jelenlegi minőségszabályozásaiban a nemzetközi a standardokban³¹ meghatározott tartalommal szerepelnek a fogalmak. Ilyen módon egymástól tartalmilag már most is megkülönböztethetővé válik a folyamatba épített „minőségkontroll” (*quality control*), valamint az utólagosan végzett „minőség-felülvizsgálat” (*quality assurance*). Az ÁSZ-on belül valójában ezek együttesen szolgálják a „minőség biztosítást”. A jelenlegi minőségirányítási rendszer működtetése és fejlesztése tekintetében ugyanakkor egyszerre két területen is fontos szerepet kell biztosítani a minőségnek: egyfelől az ÁSZ intézményi működésében (*folyamatoldal*), másfelől az ellenőrzési tevékenység termékei (jelentések, vélemények) előállításának folyamata vonatkozásában (*eredményoldal*).

Az elmúlt években az ÁSZ-nál kiteljesedett a belső szabályozók rendszere, amelyet azóta az ellenőrzési gyakorlat is következetesen alkalmaz. Előrelépés ezért inkább a teljes körű minőségmenedzsment-rendszerek (*total quality management systems*) irányában lehetséges, amely tehát egy szervezet valamennyi funkciójának ellátásához hozzárendel bizonyos minőségkövetelményeket – beleértve így olyan működtetéssel összefüggő funkcionális feladatok ellátását is, mint a szakmai munkát támogató információs-technológiai, oktatási vagy egyéb külső szakértő rendszerek üzemeltetése. A közigazgatásban ilyen teljes körű minőségrendszerek az utóbbi években a 2001 óta fokozatosan terjedő európai Általános Értékelési Keretrendszer (Common Assessment Framework – CAF) módszertani alapjain jöttek létre, amelynek számvevőszéki alkalmazhatósága ugyancsak egyike a jövőben megvizsgálendő kérdéseknek.

JEGYZETEK

- ¹ A módszertani fejlesztési tevékenység jelentős állomása volt a világszervezet 1992. évi XIV. kongresszusán elfogadott Washingtoni Megállapodás, amely hangsúlyozta, hogy az addigi gyakorlattól eltérően az ellenőrzések lehetőleg ne pusztán leíró, szemlélő jellegű kontrollt jelentsenek, hanem legyenek javító, segítő szándékúak, igyekezzenek hatást gyakorolni az államok gazdálkodására, valamint a hibák feltárásán túlmenően azok kiküszöbölésére is tegyenek javaslatokat. Ezzel a szabályszerűségi vizsgálatok mellett a '90-es évek elejétől növekvő figyelmet kaptak a teljesítményellenőrzések.
- ² Az INTOSAI pénzügyi ellenőrzési útmutatójának első tervezete elkészült, ugyanakkor számvéviszések általi észrevételezésre még nincs felajánlva. Tartalma szerint az IFAC által jegyzett standardokból (ISA), illetve az INTOSAI által ezekhez fűzött úgynevezett Alkalmazási Javaslatokból (practice notes) építkezik. Kiemeli azokat a gyakorlati szempontokat, amelyeket a közszféra ellenőrzésekor figyelembe kell venni.
- ³ A teljesítmény-ellenőrzési végrehajtási irányelvet az INTOSAI magyarországi Kongresszusa hagyta jóvá 2004-ben. A Szakmai Standardok Bizottságának Teljesítmény-ellenőrzési Albizottsága jelenleg – 2010-es határidővel – olyan irányelvek kidolgozásán munkálkodik, amelyek a teljesítmény-ellenőrzések során egyes minőségi (qualitative) és mennyiségi (quantitative) szempontok alkalmazásának módszereit írják le.
- ⁴ 2007-ben az INTOSAI XIX. kongresszusán a Szakmai Standardok Bizottsága útmutató (guideline) kidolgozását javasolta a megfeleléségi ellenőrzéshez is. Ezeket a Szakmai Standardok Bizottságának Megfeleléségi Ellenőrzési Albizottsága dolgozta ki. A tervezet 2008 októberében elkészült, 2009. február 1-jei határidővel pedig a számvéviszések általi észrevételezésre volt felajánlva. Közzététele 2009 folyamán várható.
- ⁵ Utóbbi egyebek mellett az INTOSAI Szakmai Standardok Bizottsága (PSC) keretében működő Pénzügyi Ellenőrzési Útmutatók Albizottsága által kidolgozandó „pénzügyi ellenőrzési útmutató” esetében is figyelembevételre kerül. Az új ISSAI-szám emellett egyértelmű utalást fog tartalmazni az vonatkozó ISA-standard számára.
- ⁶ Ilyen például az áfaellenőrzéssel kapcsolatos útmutató (Guidelines for VAT Audit).
- ⁷ A DAS (francia elnevezéssel: Déclaration d'Assurance) az Európai Számvéviszések hivatalos véleménye az uniós elszámolások megbízhatóságáról, valamint az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségéről és szabályszerűségéről. A DAS módszertanát az Európai Számvéviszések a honlapján elérhetővé tette.
- ⁸ A tagországok számvéviszékeinek vezetői ezt megelőzően 1960 óta találkoztak egymással. Az Európai Számvéviszések 1978-ban vett részt először önállóan az államok számvéviszékeinek találkozásán.
- ⁹ Itt említhetjük például az európai önkormányzatok ellenőrzéséről szóló összehasonlító tanulmányt, vagy azt a négy nyelvű (angol, francia, német, spanyol) glosszáriumot, amely a közszfér ellenőrzésével kapcsolatos kifejezéseket tartalmazza.
- ¹⁰ A teljesítmény-ellenőrzés jelentősége várhatóan a következő években sem csökken, ugyanakkor ma már mind begyakorlottabb, általánosan ismert vizsgálati módszerként vehető figyelembe, amelyhez képest egyre specializáltabb formák elterjedésére lehet számítani. Ilyen módon erőforrásokat például az informatikai rendszerekkel, az államadóssággal, valamint a nagy költségigényű környezetvédelmi és közlekedési infrastrukturális beruházásokkal kapcsolatos (teljesítmény-) ellenőrzések módszertani támogatására célszerű fordítani.
- ¹¹ Az INTOSAI elvi kiindulópontja, hogy a rendszer folyamatosan bővíthető, kiegészíthető lesz. A szervezet honlapján jelenleg 36 további dokumentum kidolgozásának ütemezése olvasható, szemben az ISSAI 1000-es dokumentum előzetes tervezetének 1. számú mellékletében szereplő felsorolással, amely kettővel több – további 38 – dokumentum kidolgozását tervezi a pénzügyi ellenőrzések területén. A különbség a „Híd az INTOSAI Ellenőrzési Standardok és az Ellenőrzés Nemzetközi Standardjai” (ISA's) között (Bridge between INTOSAI Auditing Standards and International Standards of Auditing (ISAs) elnevezésű ISSAI 1001-es, illetve az „Általános megfontolások arra, hogy mikor alkalmazhatók az Ellenőrzés Nemzetközi Standardjai (ISA's) a közszférában” (General Considerations when Applying International Standards of Auditing (ISAs) in Public Sector) című ISSAI 1002-es számú dokumentumokból adódik, mely utóbbiak a honlapon egyelőre még nem szerepelnek ütemezett feladatként.

- ¹² Az INTOSAI – az IFAC engedélyével – az alkalmazási javaslatok tervezeteivel együtt közzétette az IFAC-standardok (ISA-k) jövőben kiadni tervezett szövegeit is, vélemények azonban ez utóbbiakhoz nem fűzhetők.
- ¹³ Az IFAC jelenleg átdolgozza a tárgyban írt standardjait és az újra átdolgozott standardokat 2010-től lépteti hatályba.
- ¹⁴ General Introduction to Guidelines on Compliance Audit
- ¹⁵ Compliance Audit Guidelines for Audits Performed Separately from the Audit of Financial Statements
- ¹⁶ Compliance Audit Guidelines Related to Audit of Financial Statements
- ¹⁷ Önálló ellenőrzési feladatot adhatnak a számvevőszékeknek – az egyes számvevőszékek törvényes felhatalmazásától és mandátumától függően – a nemzeti parlamentek, illetve a számvevőszék (vagy annak elnöke) maga is dönthet önálló ellenőrzési feladat elvégzéséről.
- ¹⁸ Lásd G. Fodor Gábor – Stumpf István: A „jó kormányzás” két értelme – avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei, Nemzeti Érdek, 2007/3., Századvég Kiadó, 76–95. oldal
- ¹⁹ Lásd Báger Gusztáv – Kovács Árpád: A politikai és gazdasági szféra kapcsolatának néhány vetülete – a minimális konszenzus alapjai, Pénzügyi Szemle, 2007 évi 3–4. szám
- ²⁰ A jó kormányzás dokumentumok megjelölése annyiban különbözik a többi ISSAI-dokumentumtól, hogy a rájuk történő hivatkozáskor egy „GOV” jelzést is fel kell tüntetni (ISSAI GOV), számozásuk emellett – a többi ellenőrzési típustól jól elkülönítetten – kilenczres sorszámmal kezdődik (9100–9299-ig).
- ²¹ Lásd G. Fodor Gábor – Stumpf István: A neoweberi állam és a jó kormányzás, Nemzeti Érdek, 2008./3., Századvég Kiadó, 5–26. oldal
- ²² Az elszámoltathatóság alapkérdései: hogy „ki?”, „miről?”, „kinek?” és „hogyan?” számoljon el. lásd: Kovács Árpád: Az államháztartás működésének átláthatósága és elszámoltathatósága című előadása, az ICGFM (International Consortium for Governmental Financial Management) éves konferenciáján (USA, Miami, 2005. május 3.)
- ²³ Az átláthatóság alapkérdései: a feladatok és hatáskörök egyértelmű megfogalmazása, az információk széles körű hozzáférhetősége, a költségvetés elkészítésének, végrehajtásának és az arról készült jelentésnek a nyilvánossága, a tisztességes gazdálkodás biztosítása (management integrity). Lásd Dr. Kovács Árpád: Az államháztartás működésének átláthatósága és elszámoltathatósága, ICGFM, USA, Miami, 2005. május 3.
- ²⁴ Lásd az ISSAI 1000-es szám alatt – várhatóan 2009-ben – elkészülő pénzügyi ellenőrzési végrehajtási útmutató bevezetőjének (Implementation Guidelines on Financial Audit – Introduction) 3. mellékletét a fordításokra vonatkozó ajánlásokról (Translation Recommendations)
- ²⁵ 9/2008. számú Elnöki utasítás az Állami Számvevőszék Ellenőrzési Kézikönyvéről, hatályos 2008. IX. 4-től
- ²⁶ Lásd Ellenőrzési Kézikönyv, Negyedik könyve
- ²⁷ Ellenőrzési Kézikönyv, Negyedik könyv, I./3. fejezet (7. oldal)
- ²⁸ 10/2008. számú ÁSZ Elnöki utasítás a rendszerellenőrzés módszertanáról, hatályos 2008. IX. 22-től
- ²⁹ Az ÁSZ által alkalmazott fontosabb ellenőrzésszakmai (módszertani) dokumentumok elérhetők a szervezet honlapján (www.asz.hu)
- ³⁰ Ezt megelőzően már 1998-ban létrejött egy önálló Minőségbiztosítási osztály a szervezeten belül.
- ³¹ Lásd Európai Útmutató az INTOSAI ellenőrzési standardok végrehajtásához, 51. cikk, Minőségbiztosítás

Berend T. Iván

Európa gazdasága a 20. században



MTA TÖRTÉNETTUDOMÁNYI INTÉZET –
HISTÓRIA KÖNYVTÁR/MONOGRÁFIÁK, 25. SZÁM, 2008

A *Glatz Ferenc* volt akadémiai elnök jegyezte *História* havi folyóirat könyvkiadóként is működik. Gondozásában kronológiák, bibliográfiák, előadások, atlaszok, okmánytárak és monográfiák is jelennek meg, még hozzá magyar és angol nyelven egyaránt. E vállalkozásba illik a magát amerikai magyarként meghatározó¹ tudós Angliában már megjelent összefoglalójának hozzáférhetővé tétele a magyar közönség számára. Ismerjük a világpiaci könyvárak és a hazai gyűjtemények – köztük még a leggazdagabbnak tetszők – lehetőségei közt kinyílt, sőt mára állandósult szakadékot, ami a világ kurrens irodalmának rendszeres beszerzését megengedhetetlen luxussá teszi.² Ezt bizonyára tovább súlyosbítja a tankönyvírók és a recenzensek szűkkeblűsége és a Bologna-folyamat miatt a felsőoktatást a korábbinál is erőteljesebben sújtó igénytelenség. Ehhez járul az egy tankönyves, sőt inkább csak a világhálóra kitett tömörített előadás- és jegyzetanyagot számon kérő

oktatási gyakorlat elterjedtsége is, ahol az értelmiségképző funkciót már elvileg sem tekintik feladatuknak a legtöbb helyen (tisztelőt a kivételnek). Mindeme válságállapotban külön dicséret illeti a kiadót, hogy igényes fordításban közreadta ezt az időtálló és sok tekintetben iránymutató vállalkozást.

Berend T. Iván munkásságában élesen elváló szakaszok találhatók. Ha kezdetekben az aprólékos levéltári feltárás, utóbb pedig a gazdaságpolitika összehasonlító elemzése állt a középpontban, a harmadik szakaszban a nagy összefoglalók műfaja vált jellemzővé. Már a kötet elején (10. oldal) megtudjuk, hogy *gazdasági rendszerek meghatározott szempontú, nagy távlatú összehasonlítását*, nem pedig részletesen dokumentált növekedési, politikai vagy szerkezeti beszámolót olvashatunk. Az elemzés homlokterében a felzárkózási kudarcok bemutatása és az ezt övező oknyomozás áll. A szerző nyíltan vállalja értékelfogultságát, amikor már a

15–17. lapokon az emberiség „...talán legnagyobb vívmányaként” írja le az univerzális jóléti államot. Ugyanakkor sem itt, sem később, a kötet záró fejezetében nem vitatja részletesen – jobbára inkább elhárítja – e modell *fenntarthatóságával* kapcsolatban megfogalmazott közgazdasági kételyeket. Bár ez a megoldás nem mondható szokatlanoknak a hasonló szempontú összegzésekben (a hazai irodalomban legutóbb Tomka Béla³), ugyanakkor az eljárás kézenfekvőnek sem tekinthető.

A kötet hat fejezetben tekinti át az 1870 és 2000 közti időszakot. Szemléletében végig a régi és az új globalizációt párhuzamba állító iskolát követi, az angol eredeti címében a „szabadpiactól a globalizációig” fordulattal élve. Vezetőmotívuma szerint a gazdaság állami irányításának 1914 után kialakult és 1990-ig uralkodott felfogása lenne a főirány. Ezzel szemben az előtte és utána megvalósult versenypártibb, piacvezérelt megoldások jelentenek az eltérést, a kitérőt. Ez a nézet is képviselhető – sokan vallják még az irodalomban –, de ma már semmiképp se többségi felfogás a közgazdaságtanban.

■ Az első fejezet az 1780 és 1918 időszakot tekinti át, az első évszázadot afféle előjátékként. A szerző három alapvető megállapításra jut:

① A hosszú XIX. század nem a – *Dickens* és *Marx* nyomán közkeletűen vélelmezett – tömegnyomor, hanem az emberiség addig még sosem tapasztalt, páratlan ütemű fejlődésének időszaka, méghozzá nemcsak a jövedelem, hanem az emberi előrehaladási mutatók (HDI) teljes körére kiterjedően.⁴

② Skandinávia fölzárkózása 1870 és 1913 között vett lendületet, vagyis egyértelműen a jóléti állam kialakulása *előzményének és nem következményének* tekintendő.

③ A monarchia sem zárkózott fel a lenini „utolérni és túlszárnyalni” értelmében, de számára a mércét a korabeli világ gazdaság ekkor legerőteljesebben fejlődő gócpontja, Németország jelentette. Ezért ezt a korábbiaknál és a későbbiekénél is lendületesebb időszakot joggal

véltek már a kortársak is a „boldog békeidőknek” (44. oldal). Eközben más területek, mindenek előtt a Balkán, Olaszország és Oroszország valamit még le is morzsolódott, és lemaradás jellemezte Ibériát is.

■ A 2. fejezet az 1914–1933 közti időszakot egységes szakaszként taglalja. *Keynes* 1924-ből származó értékelése nyomán – és a kor közgazdasági értékelésével szemben – az állami beavatkozás terjedését *normalitásnak, nem pedig eltévedésnek és időleges kisiklásnak* tekinti (45. oldal) és ekképp a jövő hírnökeként tárgyalja a kortársak által kivételes állapotnak tekintett első világháborús hadigazdaságot is (51–59. oldal). A sokak által – nem csak a tudományban – megénekelt „dübörgő húszas évek” piachoz való visszatérése ekképp – a szembeötlő eredmények dacára – eleve illúzióknak tűnhet. A kisállamok – eléggé eltérő ütemű és mérvű – gazdasági nacionalizmusa (a 60. lapon egyenesen „harmincéves háborúként” aposztrofálva) *E. H. Carr* nyomán a norma szintjére emelkedik, ha értelemszerűen nem is a kívánatos, a legjobb, a követendő megoldás értelmében, hanem a *Kuznets* által bevezetett „átlagos” értelmében (64. oldal). E szemléletben maradvá 1929–1933 sem kisiklás, amit vaskos gazdaságpolitikai tévedések okoztak, mint ahogy *Friedman* és *Schwartz*⁵ klasszikus elemzése és az ezt fél évszázaddal később alátámasztó *Ben Bernanke* (későbbi FED-elnök) kötete (2005)⁶ nyomán gondolhatnánk, hanem a korábbi időszak gazdaságpolitikai és elméleti fejlődésének szükségszerű kimenetele. Többen akkor (például Navratil Ákos⁷) vagy utóbb is (*Abay-Neubeuer*⁸) az állami beavatkozást és annak keynesi általánosítását tévesnek és a bajokat fokozónak látták.

Ugyanakkor Berend T. Iván helyesen emeli ki (67. oldal), hogy a piacvédelem terjedése maga is közvetlen okává vált a válság terjedésének és világméretűvé terebélyesedésének is. Az előzőekre építve a 75–77. oldal az irányított gazdaságot már nem rögtönzéseként, hanem *kiforrott elméleti modellként* láttatja. Pedig *Keynes* taní-

tásai ekkoriban ezoterikusnak minősültek, és csak jóval később, az 50-es és a 60-as évekre váltak a gazdaságpolitikai jó modor kellékeivé. A 83. oldalon már a hadigazdaság is modellértékként szerepel, mi több a XX. század összes gazdaságpolitikai kísérletének melegágyaként. Ez az 1989 utáni időszakra bizonyára nem érvényes, és megítélésem szerint az eredeti, az 1940-es években működtetett, viszonylag alacsony jövedelem-újraelosztással és erőteljes versenypolitikával, külgazdasági nyitással és árstabilitással jellemzett német szociális piacgazdaságra sem, az Egyesült Államokat már nem is említve.⁹ *Walter Eucken, Wilhelm Röpké* és követők ugyanis épp az irányított gazdaság ellenében hozták létre saját megoldásaikat. Amerika pedig mindig a szabadversenyre épített, amit a New Deal konjunktúrapolitikája csak mérsékel, de nem irtott ki. De a szerző lényegében az 1920–1989 közötti „rövid huszadik századra”, ezen belül is főleg az európai földrészre érti a megállapítást. Emellett a szerző helyesen emeli ki – bár az összegző értékelésben nem von le semmiféle következtetést belőle –, hogy *Európa világgazdasági lemaradása épp e kísérletezés fénykorában*, vagyis 1914 és 1944 között vált visszafordíthatatlanná (83., 89., 92–93., 97. oldal).

■ A 3. fejezet tárgya a gazdasági dirigizmus. A különféle állam vezérelte modellek közös vonása a hadi mozgósítás, a jóléti populizmus, a vezérelvű irányítás, a zárt gazdaság, amit Berend professzor egyféle fejlesztési diktatúráként értelmez (96. oldal). Szép és izgalmas párhuzamokat von Dél-Európa és Németország megoldásai közt, kiemelve az olaszok szellemi vezető, kezdeményező szerepét (amit persze a gazdasági erő nem támasztott alá, míg Németország esetében ez fordítva állt). Ebből az összehasonlításból fájdalmasan hiányzik a legtarthatóbbnak bizonyult megoldás, amit *Musztafa Kemal Atatürk* hozott létre. Az olasz modell sajátossága az állam és a párt egybeolvadása (101. oldal), az önellátás, a jóléti és a vezérelv összekapcsolása és a későbbi nemzedékek által más

összefüggésben megismert megoldások sora – a hős anyától a szűzföldek feltörésén át a szabadidő központilag szervezett, ám anyagi ráfordítást nem igénylő, kulturált eltöltése a tömegek számára. A szerző joggal rámutat (111. oldal), hogy e modell működése idején Európa növekedése évi átlagban az 1 százalékot is alig érte el.

■ A 4. fejezet a „tervgazdaság” rendszerét mutatja be. Kiemeli (132–137. oldal), hogy ez a német – első világháborús – hadigazdaság gyermeke volt, ami legfőképpen a háborús céloknak alárendelt korszerűsítést szolgált (146. oldal). E rész alapos fejtegetéseiben némileg háttérbe szorul, hogy a marxi álmodozások csak a lenini, forradalmi instrumentalizálás és a már 1922-től folyó sztálini birodalom-újjaépítés összefüggésében – mintegy fügefalevélként – játszott csak szerepet. Berend professzor joggal emeli ki (135. oldal), hogy a marxi vízió csak a német szociáldemokrata mozgalomban végbement alapvető átértelmezése nyomán válhatott és vált is társadalomformáló erővé (kezdetektől vitatott tudományos értékétől teljesen függetlenül). A szerzőt idézve *Lenin* – a kronstadti felkelés¹⁰ árnyékában – „pragmatikus politikussá vált” (140. oldal), vagyis a köpönyeg többszöri megforgatása után már nem igazán *Marxból* építkezett sem ő, sem utóda, *Sztálin*. A „szocializmus egy országban” ugyanis alapvető stratégiaváltás volt: a világforradalom helyére a birodalmi nacionalizmus lépett (144. oldal). Hozzátehetnénk: a cárizmus három alapelve – a népiség, a tekintélyelvűség és az egy igaz hit államvallása (*pravoszlavije*) legkésőbb 1922–1924-től helyreállott.

A továbbiakban a szerző bemutatja az 1922–1940 közötti időszak fejlődését. Sajnos azonban többnyire a közkezen forgó korabeli statisztikákat veszi alapul, nem pedig az *Abram Bergson*¹¹ vagy *Bernhard Heitger*¹² nevéhez köthető, realisabb összképet adó újraszámításokat. Utóbbiak alapján nemigen szólhatnánk „csodaszamba menő növekedésről” (148. és az azt követő oldalak) sem ekkor, sem más időszakban.

A 148–154. oldalon a szerző ismerteti a két-

pólusú, blokkokra oszló világ kialakulását, de mintha ez a tömbösödés eleve elrendelt lett volna. Holott a második párizsi békediktátum elemzése (Fülöp és Sipos¹³, valamint Romsics kötetében¹⁴) azt sugallja, hogy az ENSZ rendszerében megjelenő idealizmus/konstruktivizmus, az együttműködésre épülő új világrend esélye 1943–1947 közt egyáltalán nem volt zérus, mint az utólagos öngazolás kényszerében született művek folyamából ezt mindahányan hallhattuk vég nélkül. A tömbpolitika felülkerekedéséhez a „reálpolitika” felülkerekedésére, a birodalmi egyensúlyozás XIX. századi gyakorlatába való visszasüllyedésre és az egykori háborús szövetségesek engesztelhetetlen, középutat nem ismerő szembefordulására volt szükség. Utóbbi nélkül például egy szélesebb körű finnlandizálás, a semleges és egységes, leszerelt Németország és a kommunista részvétellel irányított Francia- és Olaszország, az oroszbarát Irán együttesen jobban szolgálta volna a szovjet birodalom érdekét, mint az 1946-ban már megindult és történelmileg nyilván eleve megnyerhetetlen¹⁵ gyeverkezési verseny.

Berend T. Iván számos korábbi kötetében kritikailag elemezte már a „tervgazdaságot”. Ehelyütt is tárgyilagosan bemutatja (158. oldal), hogy a magát a jövő mérnökeként láttató, az elnyomást ezzel igazoló rendszerben a kezdetektől a végjátekig *az igazi úr az operatív terv* – vagyis a 10, 30 vagy legfőljebb 90 napra érvényes intézkedési együttes – volt. A rendszer „jóléti csomagja” kísértetiesen emlékeztetett ugyan a náci hasonló megoldásaira, az alacsony és egyenlősítő bérezés és a különjuttatások rendjével, mégis fölöttébb népszerű volt és maradt utólag is (163. oldal).

A rendszer egészének mérlegét megvonva Berend professzor kiábrándító következtetésekre jut (169–174. oldal): az erőteljes iparosítás négy évtizede ellenére megmaradtak azok a minőségi és szerkezeti *gyengeségek*, amelyek a széles értelemben vett *elmaradottságot* termelték újra. Miért nem sikerültek hát a reformok, amelyek

épp e végkifejletet hárríthatták volna el? A szerző szerint esély ugyan lett volna erre, ámdeettek kevésbé születtek (177. oldal). A visszalépések és a távlatvesztés együttesen pecsételték meg a 80-as évtized második felének törekvéseit (181. oldal), amit szabadpiaci kísérletezés követett (182. és az azt követő oldalak). Utóbbi nyilván nem ok, hanem az előzőek következménye.

■ Az 5. fejezet tárgya: vegyesgazdaság és jóléti állam Nyugat-Európában az 1945–1980 közötti időszakban. E részben a szerző néhai *Csikós-Nagy Bélához* társulva valóságos *aranykorként* látta e korszakot (185–186. oldal). Ekkor a korábban létrejött megoldásokra – vagyis az irányított gazdaságra – építve újszerű megoldások születtek. Az új szintézis lényege, hogy az állami szabályozást a neokorporativizmussal, a szabad kereskedelemmel és az EGK/EK jelentette szabályozással társították (186–190. oldal). A szerző részletesen tárgyalja az EGK létrejöttét és a kiváltó okokat. Ugyanakkor nyitva marad: a teljes GNI alig 1 százalékát újraosztó rendszernek mennyiségileg mekkora lehetett a hozzájárulása az aranykori összteljesítményhez?

A fejezet tárgyalja az államosítási hullámot, Franciaországtól Ausztriáig, joggal kiemelve: az állami cégek Nyugat-Európában azért végső fokon piaci szereplők maradtak, pénzügyeik közvetlenül sosem váltak az államháztartás szerves részévé (215. oldal). Az ekkortájt bevezetett tervezés is indikatív, nem pedig parancsuralmi természetű volt.

A szerző alaposan tárgyalja az univerzális jóléti állam térnyerését egész Nyugat-Európában. Nem esik azonban szó arról, hogy a szerző által *N. Barr* nyomán „állami malacperselyként” értelmezett általános újraosztásban elkerülhetlenné váló rendszeres és jelentékeny elfolyásról, az ezzel járó gyenge hatékonyságról, az elvi és a gyakorlati fenntarthatóság hiányáról, a rendszert sújtó bürokratizmus elrettentő költségeiről és elidegenítő hatásáról (amit a magyar egészségügyi rendszeren történt kísérletezés 2006–2009 közt mindenki számára érzékelhetővé tett).

A gazdasági növekedés és a szerkezetváltozás kapcsolatát taglalva a szerző bemutatja a termelési hatékonyság, a fogyasztás, a háztartásokat is átfogó gépesítés, a leépülő mezőgazdaság, a szolgáltató társadalom és a tömegturizmus okozta átalakulásokat. Sajnos itt sem merül fel a fenntarthatóság három eleme: a *természeti* (Római Klub, Gore panel), a napjainkra különösen időszerűvé vált *pénzügyi* (régi és új Bretton Woods) és végül a *társadalmi* (az 1973–1979 közötti stagflációs tapasztalat kiváltotta konzervatív forradalom). Márpedig ezek vizsgálata híján sosem tudhatjuk meg, hogy tudományos értelemben is vagy csak nosztalgikus értelemben beszélhet/t/ünk „aranykorról” az 1945–1980 közötti időszakban, vagyis a második olajárrobbanásig bezárólag. A közgazdászok többsége – a néhai *Bognár József*¹⁶ követve – már az 1973–1979 közötti éveket is a világgazdasági korszakváltás, a sarkaiból kifordult rendszer időszakának tekintené és nem kapcsolná az 1950–1973 közötti szakaszhoz.

■ A 6. fejezet a globalizációt a szabadversenyös törekvések újjáéledéseként tárgyalja. A szerző joggal mutat rá: kereskedelmi, pénzügyi, technológiai, szervezési és tulajdoni, valamint szellemi folyamatok egymásra rakódó és egymást kölcsönösen erősítő *halmozódásával* szembesülünk (252–262. oldal). A szabadpiaci ideológia ezt követően elmarasztalt térnyerése bizony aligha érthető meg a stagfláció, a szovjet birodalom és a különféle „nem kapitalista fejlődési utak” összeomlásának közvetlen *tapasztalata és tömegélménye* nélkül. Jegyezzük meg: a szerzőnk által idézett *Hayek* és *Friedman* semmiképp sem tartozik a kor közgazdaságtanának *főáramába*, amit a Samuelson-féle szintézis – az új keynesi és az új klasszikus iskola módszertani alapon történő összebékítése – jelenített meg a 70-es és 80-as évtizedben. A két nagy szellem hatása inkább a szellemi életre, semmint a gazdaságpolitikai gyakorlatra nézve mutatható ki konkrétan.

A globalizáció és Európa című részben Berend akadémikus joggal mutat rá: az 1973. és

1979. évi sokk csak *felerősítette* a korábbi időszakban már megfigyelt és leírt válságjelenségeket (268. és az azt követő oldalak). Az euroszklerózisból a kiutat a tudásalapú társadalomnak jelszóból valósággá formálása jelentette (274. oldal) azokban a – főképp skandináv – államokban, ahol ez ténylegesen végbement. Emellett külön is figyelemre méltó – a történelmi determinizmus híveinek figyelmébe ajánlható – az, ahogy az 1973 és 2000 közötti bő negyedszázad alatt az egykori „félperiféria” országai, így Írország, Finnország, Spanyolország és Portugália felzárkózott a „centrumhoz”.

A vegyes gazdaság és a jóléti állam kapcsolatát taglalva a szerző megállapítja: nem lehet büntetlenül kétszer akkora egy főre jutó jóléti kiadásokkal élni, mint az Egyesült Államok és Japán. Hiszen a neoliberais jelszavak hangoztatása mellett Nyugat-Európában nem csökkenő, hanem *növekvő részarányt* képviselnek ebben az időszakban a jóléti és szociális kiadások – főképp a nyugdíjak (289. oldal).

A folyamatot egészében értékelve Berend professzor rámutat: a globalizációnak nincs *általános* hatása, mert az az emberi tőke minősége és a gazdaságpolitikai válaszok természetének függvényében jön létre (294. oldal), amit még a földrajzi és intézményi tényezők árnyalhatnak.

Európa az évezred utolsó negyedszázadából kétség kívül *gazdasági szuperbatalomként* került ki (304. oldal). GDP-je elérte az amerikaiakét, lakossága meg is haladja versenytársáét. A termelési hatékonyság egy órára vetítve azonos, de Európában sokkal rövidebb a munkaidő. Részben épp e szabadidő-társadalom hatására a lemaradás jelei is láthatók. A jövő útját Ázsia fölemelkedése jelzi, ahol a világ összjövedelmének 2000-ben már nem kevesebb, mint 37 százalékát állították elő (309. oldal).

* * *

Talán önmagáért beszél, hogy a kötetnek nincs összegző fejezete, ami a tanulságokat és a kilátásokat a szerző értelmezésében fogalmazná meg

közvetlenül. Az elsősorban amerikai közönségnek szóló kötet kitűnő, már-már irodalmi stílusban íródott, ami *Gátby Vera* színvonalas fordítását dicséri. A kötet kétségkívül az Európa iránt jóindulatú figyelem felkeltését szolgálja, és az összegző műfaj sajátosságait követő, értékes munka. Igen szerencsés a szórakoztató érdekességek – a NOKIA történetétől az Agnelliéig – külön boxokba foglalása, a számos szemléltető táblázat és a felhasználóbarát ábrák sora. Erőssége a kötetten végigvonuló globális szemlélet és az összehasonlító módszer, csakúgy, mint az olvas-

ható terjedelem és az őszintén vállalt – az elmúlt évtizedek váltoásaival nem „együtt ingadozó” – hagyományos szociáldemokrata értékrend. Talán az elmúlt két évtized közgazdasági irodalmának erőteljesebb beépítése, a szerző korábbi munkáit jellemző eredeti adatolás erősítése és a más állásponton lévők nézeteivel való rendszerebb ütköztetés még erőteljesebbé tehetné volna e művet, ami természetesen mostani állapotában is hézagpótló és megkerülhetetlen.

Csaba László

JEGYZETEK

- ¹ Berend T. Iván (2009): *My Life in Three Eras.*, New York–Budapest, CEU Press
- ² Az ifjabb nemzedék által használt világhálón azonban épp a könyvek nemigen jelenhetnek meg, az előzetes változatok használata pedig a pongyolóság gyakorlatát normává lépteti elő.
- ³ Tomka Béla (2009): *Európa társadalomtörténete a 20. században*, Budapest, Osiris
- ⁴ A HDI-t szokás humánfejlettségi mutatónak/félre/fordítani. Ez kimondottan mulatságos, ha például a gépkocsi szén-dioxid-kibocsátására, vagy a szennyvízelvezetésre értelmezzük a humanitást. Ezért alkalmazzuk ezt a „neologizmust”. Az is szokás, hogy némelyek az egybevetetetlen dimenziókból mértékegység nélküli kompozitmutatókat gyártsanak, mintha bizony a jó levegő hiánya hosszabb iskolázatással kiváltható lenne, legalább a hölgyek körében.
- ⁵ Friedman, M. - Schwartz, A. J. (1963/2009): *The Great Contraction, 1929–1933*, Princeton, N. J.: Princeton University Press
- ⁶ Bernanke, B. (2005): *Essays on the Great Depression.*, Princeton, N. J., Princeton University Press
- ⁷ Navratil Á. (1934/2008): *Hogyan szűnik meg a gazdasági válság?* In: Navratil Ákos: *Régi igazságok és új elméletek a közgazdaságtanban.*, (válogatta és bevezette Hild Márta) Budapest, Aula Kiadó, 259–283. oldal
- ⁸ Abay-Neubauer Gy. (1958/1999): *Oeconomica Aeterna*, A Pécsi Tudományegyetem kiadása, 304–307., 312–318. és 354–357. oldal
- ⁹ Utóbbi esetben elkülönítendő a hadiipar, amelynek kiemelt szerepe közismert volt annak idején is, és az ez által közvetlenül meghatározott, a nemzetgazdaság egészét éritő újraelosztási és közvetlen irányítási formák aránya.
- ¹⁰ Az ifjabb olvasók kedvéért: 1921-ben az 1917. októberi puccsot végrehajtó, Pétervár mellett állomásozó tengerészek éhséglázadásban fordultak a bolsevikok ellen, akik „természetesen” ezt vérbe fojtották, viszont hatására feladták a hadikommunizmust és a mai kínai megoldásokat idéző engedékeny politikába fogtak az úgynevezett NEP-korszakban (1921–1929).
- ¹¹ Bergson, A. (1997): *How big was the Soviet GNP?* *Comparative Economic Studies*, 39. évfolyam, 1. szám, 1–14. oldal
- ¹² Heitger, B. (1992): *Gazdasági növekedés Keleten és Nyugaton (1950–1990)*, *Külgazdaság*, 35. évfolyam, 2. szám
- ¹³ Fülöp M. – Sipos P. (1998): *Magyarország külpolitikája a XX. században*, Budapest, Aula Kiadó
- ¹⁴ Romsics I. (2006): *Az 1947. évi párizsi békeszerződés*, Budapest, Osiris Kiadó
- ¹⁵ Nincs példa arra, hogy egy ország gazdasági erejét sokszorosan meghaladó hadierőt tudjon tartósan fenntartani (néhány évtizedre a hunoknak is sikerült, meg a szovjeteknek is körülbelül 60 évig).
- ¹⁶ Bognár József (1975): *Világgazdasági korszakváltás*, Budapest, Gondolat Könyvkiadó

Belyó Pál

A rejtett gazdaság természetrajza



SALDO KIADÓ, 2009

Miként a bevezetőben a szerző maga is hangsúlyozza, a rejtett gazdaság (*hidden economy*) a jelenleg folyó hazai közgazdasági kutatások egyik legizgalmasabb területe, hiszen e gazdaság mértéke világszerte nagy és növekvő, ugyanakkor mérésének célszerű módja, az ide sorolt tevékenységek társadalmi szerepe, a költségvetésre gyakorolt hatásai, gazdaságpolitikai kezelése egyaránt vitatott, s a felmerült kérdések megválaszolását számos tartalmi és módszertani probléma nehezíti. Ezért a könyv témaválasztása igen szerencsés. A mű közreadása ösztönözheti mind a téma további kutatásait, mind a gyakorlati problémák jobb megértését – mind e gazdaság helyes társadalmi megítélésének kialakulását.

■ Az első fejezet célja a fogalom tisztázása. A tájékozatlan olvasót talán meg is lepi, hogy erre szükség van. A kifejtés során kiderül azonban, hogy a szakirodalomban sem a rejtett gazdasághoz sorolt tevékenységek köre, sem az

elemzésekben használt elnevezések nem egységesek. A tág „statisztikai” értelmezés például a téma vizsgálata során egyrészt (egyes), a *statisztikákban nem mért*, másrészt a mérni kívánt, de *be nem jelentett* tevékenységekre tér ki.

▶ A *nem mért* tevékenységek csoportja sem egységes, egy részük, így a háztartási munka és a szívességi tevékenység teljesen legálisak, de ide tartozik a bűnözés legtöbb típusa is.

▶ A statisztikailag mérni kívánt tevékenységek rejtett hányadát legtöbbször *földalatti* gazdaságnak nevezik. E csoportba egyrészt az illegális termelő tevékenységeket, például a kábítószer-termelést és -kereskedelmet,

▶ másrészt a *fekete-* (korábbi hazai szóhasználat szerint: második) gazdaságot, azaz a nem regisztrált „gazdálkodók” (titkos cégek, illetve bejelentés nélkül dolgozó magánszemélyek) által végzett munkát, valamint a regisztrált cégek be nem jelentett tevékenységét sorolják.

A magyar közvéleményben elterjedt, de a

könyv egyes fejezeteiben is (többnyire hallgatólagosan) érvényesített szóhasználat olykor csak a fenti feketegazdaság-fogalmat értelmezi rejtett gazdaságnak. Előfordul azonban, hogy idesorolják a nem mért tevékenység egyes elemeit, például a kalákát (23. oldal), s olykor, például a szexuális szolgáltatások esetében bizonytalan a legális, illetve illegális tevékenységek közti határvonal is. Nem ritka továbbá a statisztikai szempontokat figyelmen kívül hagyó, így a fogalmat a társadalmilag káros tevékenységekre korlátozó etikai értelmezés sem. Mivel pedig a tárgykör számos ponton is szorosan összefügg a közteherviselés gyakorlatával, s például a feketetevékenységeknél a regisztráció elmaradását is legtöbbször az adóelkerülés magyarázza, a fogalmi bizonytalanságoknak igencsak gyakorlatias következményei is lehetnek.

■ A rejtett gazdaság hazai méretének (a téma természetéből következően igen nehéz) becsléséhez a kötet szinte valamennyi fejezete törekszik információkat adni. A törekvések középpontjában a regisztrációt (s ezzel az adófizetést) elkerülő feketetevékenységek súlyának meghatározása áll, s ez két érték „villájának” a rögzítését eredményezi. Mindjárt az első oldalon megjelenik az a megállapítás, amely szerint a magyar gazdaságban „a becslések szerint az eltitkolt adó- és járulékösszegek ma már közel ezermilliárd forintba tehetőek” (25. oldal). A továbbiakban egyes, nem mért elemek számbevételét is vállaló számítások eredményei alapján rögzítésre kerül az is, hogy „a magyarországi rejtett gazdaság mérete a hivatalos GDP-hez képest az 1993-as 33 százalékos csúcsról 1998-ra közel 25 százalékra csökkent, majd azóta is további szűkülését tapasztalhatjuk” (79. oldal). Az ez utóbbi kalkuláció figyelembevételével készült ábra szerint a rejtett gazdaságban előállított érték éves szintje jelenleg folyóáron mintegy 5 ezer milliárd forint – a meg nem fizetett adók és járulékok többszöröse (80. oldal). A recenzor azonban, aki a közölt számo-

kat alábecsülteknek véli, s a feketegazdaság lassú visszaszorulását is kétli, sajnálja, hogy e becslések részletezésére, legalább az össze-szeneket kiadó legfontosabb tételek megadására a szerző nem törekedett.

Kemény dió annak a megítélése, hogy az idézett, nemzetközi összehasonlításban magas mértékeket a hazai adottságok figyelembevételével elfogadhatóknak vagy túlzottaknak kell-e tekintenünk. A kötet mintegy kétharmadát kitevő elemzések az e kérdésre adható válasza törekvő ECOSTAT-felméréseket mutatják be. A megkérdezések a vállalati szférára és a lakosságra egyaránt kiterjedtek, s 2000-ben, illetve 2005-ben kerültek megszervezésre.

A *vállalati* felvételek a legális, valamint illegális adócsökkentés okaira, módszereire s az utóbbiak alkalmazásának visszaszorítására nyíló lehetőségekre fókuszálnak. Mindkét felmérés során megállapítást nyer, hogy elvonási rendszerünket a hazai vállalatok vezetői inkább negatívan értékelik (84. és 111. oldal), így az adókat túlzottan magasaknak, egyes járulékokat erőteljesen eltúlzott mértékűnek ítélik, s élesen bírálják a rendszer bürokratizmusát is. Nem meglepő tehát, hogy megítélésük szerint a cégek mintegy felénél rejtett gazdasági elemek is fellelhetők (93. és 117. oldal), s viszonylag magasra (átlagosan a gazdasági tevékenységek mintegy negyedére) becsülik a rejtett gazdaság méreteit (90. és 119. oldal). A leginkább fertőzöttnek az építőipart vélik.

A legtöbb megkérdezett vezető az illegális adóelkerülési módszerek igen széles skáláját ismeri – és arról tájékoztatott, hogy tapasztalatai szerint ezek többé-kevésbé széles körben kerülnek alkalmazásra. Mindkét felmérés elterjedt legális technikának mutatta az adómega-takarítás céljából adott béren kívüli juttatásokat; 2005-ben a „legálisak” közt került említésre továbbá a szakértők költségcsökkentési célú „alkalmazása”, valamint a megrendelés-szerzés céljait szolgáló lobbizás – ahol az átlagos ellentételezés a megrendelési érték közel 20 százalé-

ka (!) volt. Az illegális technikák közül (a magas bérjárulékokkal nyilvánvaló összefüggésben) a feketefoglalkoztatás és a zsebből fizetés került az első helyre, s a megkérdezettek úgy vélik, hogy az e gyakorlatot is finanszírozó titkos kassza a cégek talán 40 százalékánál is működhet. A vezetők országos szinten körülbelül az összforgalom negyedére teszik a számla nélküli értékesítést is. Ugyanekkor csaknem általános volt e gyakorlatok elutasítása.

A *lakossági* felvételek tapasztalatai jól egészítik ki a vállalati eredményeit. Már 2000-ben a válaszadók több mint egyharmada nyilatkozott arról, hogy környezetében ismer olyan személyt, aki az elmúlt fél évben rendszeresen végzett be nem jelentett alkalmi munkát, körülbelül a felük eseti munkákért fizetett be nem jelentett juttatásokról is tud, s több mint felük előtt nem volt ismeretlen gyakorlat, hogy a munkáltató minimálbéren jelenti be alkalmazottait, s az adózott összeget a titkos kasszából fizeti (154–155. oldal). 2005-re enyhe javulás körvonalazódott: a megkérdezetteknek csak 16 százaléka tudott nem bejelentett alkalmi munkavégzésről, 40 százalék zsebből fizetett munkákról, s a kisebbik felük indokolatlan minimálbéres bejelentésekről (181. oldal). Mindkét felvételnél magas volt továbbá azoknak az aránya, akik egyes szférákban rendszeresnek látták a számla nélküli adásvételt, a ténylegesnél alacsonyabb számlázást, s sokaknak voltak ismeretei más számára végzett számlagyűjtésről és a fiktív számlák adásvételéről is. A közvéleménnyel összhangban egyes szektorokban elterjedtnek bizonyult a borraival – de 2000-ben a válaszok egyharmadában, 2005-ben egynekedében megjelent az alkalmazottaknak a vezetők személyes céljait szolgáló, nem fizetett munkája is (170. és 196. oldal).

■ A magyar adózási (illetve nem adózási) szokások megítélésakor nem veszíthetjük szem elől azonban, hogy egyes további vizsgálatok eredményei alapján az adóelkerülésről *Belyó Pál* által felvázolt helyzetkép viszonylag visz-

szafogottnak ítélni. Például *Horváth Károly* A feketemunka elleni küzdelem című tanulmányában¹ nemcsak egy-egy személy rendszeresen végzett feketemunkájáról, hanem a feketemunkások közvetítésére szakosodott munkaerő-közvetítő és -kölcsonzó szervezetekről és az ezek elleni küzdelmet korlátozó széles körű bürokratikus akadályokról, a szervezett bűnözés e jeleiről is beszámolt. *Papanek Erzsébet* Az adócsalás gazdaságpszichológiai megközelítése című cikke² szerint viszont egy, végzős pszichológus hallgatók közreműködésével készített kis (anonim) felmérés során lényegében valamennyi megkérdezett kisvállalati menedzser, illetve munkavállaló „beismerte” valamely – napjaink gyakorlatában már kistűlőnek tekinthető – adóelkerülési módszer alkalmazását. S akkor még nem is szóltunk arról, milyen következményei vannak annak, hogy szerzőnk „megértő” a hazai felső tízezer közteherviselést kerülő mai akcióival. A kötetben ugyanis szinte említésre sem kerülnek például az offshore cégek révén adóparadicsomba menekített, egyes becslések szerint sok százmilliárd forintos nagyságú, s az elmúlt években növekvő adómegettakarítást eredményező összegek.³ De kevés szó esik a korrupcióról, így az autópálya-, híd-, metróépítésnél fizetett, összességükben szintén sok százmilliárdos nagyságúnak és szintén növekvőknek taksált, szükségszerűen „fekete kenőpénzekről” is.⁴

A könyv elemzései a közöltek nyomán is világos választ adnak a rejtett gazdaság hazai méretének megítélésére vonatkozó kérdésre: többször is nyilvánvalóvá teszik, hogy a szerző e mérték csökkentését tartja kívánatosnak, s keresi ennek lehetőségeit (a mérséklésre módot adó technikákat). Pozitívan értékeli az elmúlt évek ez irányú erőfeszítéseit, a jövedéki (így az 1990-es évtizedben az üzemanyag-kereskedelemben kialakult) adócsalások vitathatatlan visszaszorítását, a tb-biztosítottak körének szigorúbb s ugyancsak eredményes ellenőrzését, az adóinformatika fejlesztését – de további lé-

péseket lát kívánatosaknak. A nemzetközi összehasonlításokra épített ajánlások a szigorúbb munkaügyi ellenőrzéseket, az adószabályok átláthatóbbá tételét és az adóteher csökkentését, a gazdasági szabályozás egyszerűsítését – és a kommunikáció javítását, a számos adóelkerülési módszer esetén megértő magyar társadalom „nevelését” szorgalmazzák.

■ Minden tanulmánynál könnyű olyan témákat felsorolni, amelyeket a szerző még tárgyalhatott volna. A recenzens mégsem tartja feleslegesnek megjegyezni, hogy a rejtett gazdasággal kapcsolatos gazdaságpolitikáról szívesen olvasott volna többet a közölteknél. Meggyőződése például, hogy a témakörben a célkitűzések differenciálása és az erőfeszítések koncentrálása is fontos. Úgy véli, a társadalmi kapcsolatokat erősítő és a segítőkészséget tanúsító kalákákat, például a baráti körben végzett szüreteket nem visszاسzorítani, hanem támogatni kell –, s hogy a kifejezetten törvénytelen magatartásokat, például a szervezett bűnözést adózási technikákkal nem, hanem csak bűnüldözési eszközökkel lehet visszاسzorítani. Károsak azoknak az adóknak a kivetése és beszedése, amelyeknél a költségek magasabbak vagy hasonló nagyságúak, mint az elérhető bevétel (pedig egyes vizsgálatok azt valószínűsítik,

hogy több ilyen is van).⁵ Indokolt lett volna az adóterhelés, illetve az adóelkerülés nagysága közötti hazai kapcsolat (az úgynevezett Laffer-görbe) elemzése, például annak a vizsgálata, hogy adómértékeink milyen hatást gyakorolnak a feketemunka terjedésére – és a gazdaságunk számos szegmensében elterjedt, a könyvben nem is említett teljesítmény-visszatartásra, valamint a termelésnek a kisebb adóterhelésű szomszédos országokba kitelepítésére. De fontos lenne a figyelmeztetés arra is, hogy az adómorált az is javítja, ha az adóbevételek a társadalom által fontosnak tartott (akár helyi) célok elérését szolgálják. Mivel pedig a központilag előírt, GDP-arányos magyar adminisztrációs teher a nemzetközinek többszöröse,⁶ szintén hasznos lett volna az adóbürokrácia csökkentésére irányuló néhány részletesebb javaslat is. Ha ugyanis a gazdaságpolitika már egy évtizede sort kerített volna mindezen elemzésekre, lett volna esély arra, hogy gazdaságunk a jelenleginél jóval közelebb kerüljön a könyv 228–229. oldalán előre jelzett helyzethez: az ez évi 3 százalékos GDP-növekedéshez és az ugyancsak 3 százalékos GDP-arányos államháztartási hiányhoz.

Papanek Gábor

JEGYZETEK

¹ In: Papanek G. (szerk.): *Jogbiztonság a magyar gazdasági életben*, Filum Kiadó, 1999

² In: Hunyadi Gy. – Székely M. (szerk.): *Gazdaságpszichológia*, Osiris, 2003

³ BDO Könyvvizsgáló Kft. In: *Keresik a kimentett vagyont*, Magyar Nemzet, 2009. április 25.

⁴ Lásd például Varga Sz.: *A korrupció és a védekezés lehetőségei*, Vezetéstudomány, 2009. 3. szám

⁵ Lásd például Szirmai P. – Szerb L. – Madarassy T. – Petheő A. I.: *Közvéleményre hangolva*, kézirat, Corvinus – PTK, 2008

⁶ Lásd például Mester Z.: *Kormányzati programok a versenyképes üzleti környezetért*, In: *A gazdasági környezet és a vállalati stratégiák*, MTA IVB, 2008

Gondolkodj globálisan, cselekedj lokálisan!

Pálné Kovács Ilona

Helyi kormányzás Magyarországon

DIALÓG CAMPUS KIADÓ, 2008



A hazai szakmai diskurzus középpontjába ismét bekerült az önkormányzati reform gondolata. Ez akár lehetne jó hír is akkor, ha a különböző reformgondolatok tárgyyszerű elemzéseken és szakmai viták tanulságainak lejárásán alapulnának. Sajnos nincs így. A (legalábbis a médiában) uralkodó vélemények nem tudáson, hanem vélelmeken, előítéleteken alapulnak. Pedig a tudomány teszi a dolgát, lehetne eredményeire építkezni.¹ Ennek példája a közelmúltban megjelent monográfia, amelyet nyugodtan nevezhetünk a magyar önkormányzati rendszer „fekete könyvének” abban az értelemben, hogy kíméletlenül leszámol mindazon illúziókkal, amelyek a mai rendszer létrejöttéhez vezettek. A szerző – aki a szűkebb szakma megbecsült vezető kutatója – a tárgykörben végzett több évtizedes kutatásait foglalta össze legújabb könyvében. A könyv a szó legteljesebb és legpozitívabb értelmében tudományos mű, de ahogy már utaltunk rá, ennél sokkal több is.

Miközben kielégíti a tudományos elemzés és a monografikus feldolgozás minden kritériumát (feldolgozza a releváns irodalmat, szintetizálja az elméleti tudást a gyakorlati ismeretekkel), bemutatja az elemzett terület nemzetközi trendjeit és összefüggéseit, kíméletlenül tárja fel az elemzett tárgy működési mechanizmusait, egyidejűleg világos értékek mentén foglal állást a továbbfejlesztést illetően is. A szerző azt sem titkolja, hogy „önkormányzatpárti”, de az okos szülő kritikájával és nem valamiféle „majomszeretettel” szemléli a helyhatósági rendszer „magyar modelljét”. Szembesíti a közvéleményt és a terület kutatóit (beleértve saját magát is) azokkal az illúziókkal, előítéletekkel, amelyek eredményeként (is) ott tart a magyar önkormányzati rendszer, ahol. A „fekete könyv” műfaját tekintve lehetne akár zöld is. Nem az abban szereplő megállapítások érettségére utal e megállapítás, hanem arra, hogy az önkormányzati reformok döntés-előkészítői

bátran meríthetnének belőle. A mindenkori politikának persze nem kötelező átvenni, másolni „a” tudomány intelmeit és iránymutatását. Az árbockosárban ülő megfigyelő² nem a parancsnoki hídon szolgálók pozíciójában van. Nem is ugyanazt látja, nem ő kormányoz. Egy alattomos zátony elkerülheti a megfigyelő figyelmét, de nagy valószínűséggel fentről jobban látszik, hogy merre van a szárazföld.

A könyv a téma elméleti kereteinek bemutatásával indul, bemutatva, rendszerezve a köz-igazgatás és politikatudomány által felhalmozott ismereteket. A második rész a helyi és regionális politikával foglalkozik, kerülve minden misztifikációt és sallangot, ugyanakkor egyértelműen bemutatva ezen összetett, ha úgy tetszik sajátos közpolitikai terület legfontosabb jellemzőjét. Néhány provokatív alcím (Létezik-e helyi hatalom? Ki kormányoz?) jelzi, hogy a könyv nem a problémák elkenését, hanem felvetését és lehetőség szerinti megválaszolását tűzte ki célul. Az elméleti megalapozást több fejezeten keresztül a hazai közigazgatás fejlődésének narratív tárgyalása követi. Ezt követi a helyi kormányzás szerkezeti, közpolitikai jellemzőinek és működésének árnyalt tárgyalása. A monográfiát a jelenlegi – a könyv által is bizonyítottan fenntarthatatlan – helyzet meghaladásának forгатókönyvei zárják. Ha valaki csak a tartalomjegyzékből tájékozódik, hiányolhatja az obligát „nemzetközi kitekintés” fejezetet. Nos, hála istennek, ilyen nincs. Olyan könyvről van szó, amely a nemzetközi trendeket és a hazai folyamatokat (legyen szó elméletről, közpolitikáról, szervezeti megoldásokról) *szerves egységben* tárgyalja. Nem vállalkozunk arra a (lehetetlen) feladatra, hogy a könyv minden lényeges gondolatát ismertessük. E helyett a recenzens azokat az üzeneteket emeli ki, amely számára különösen megkapók a könyvben, és amelyek ezen írás olvasóit talán a könyv elolvasására ösztönzik.

A könyvből megismerhetők a globális gazdaság fejlődésében tapasztalható markáns tenden-

ciák, amelyek az állami szerepek állandó változását, a gazdaság térszerkezetének átalakulását eredményezik. A bemutatott korszakos folyamatok – amelyekkel a hazai reformgondolatok szövögetőinek sem árt számolniuk – gyökereken átrendezik nemcsak az állami feladatok tartalmát, hanem azok kormányzati szintek közötti megoszlását is. Bemutatja, hogy a regionalizálódás mellett és helyett a globális városhálózatok miként alakítják a gazdaság térbeli viszonyait, és ezek milyen kihívásokat jelentenek az államszervezet számára.

A szerző elemzésében együttesen érvényesül a *rendszer szemlélet* és a *történetiség*. Ezen erények fontos tanulsággal szolgálhatnak a „radikális” reformerek számára. A reformok művészete ugyanis a *megváltoztató* és a *használható*, a *megváltoztatható* és a pillanatnyilag *megváltoztathatatlan* megkülönböztetésének művészete. Művészet, hiszen a politika mindig konkrét erőterben cselekszik. A tudomány abban tudja segíteni a politikát, hogy bemutatja cselekvési lehetőségeit és korlátjait. A múlt determinációi, a kontinuitások bemutatása éppúgy erénye a könyvnek, mint annak érzékeltetése, hogy a társadalom és annak különböző alrendszerei szerves egészet alkotnak. Minden beavatkozás e szerves egész aktuális belső egyensúlyán is változtat. E szemléletek érvényesülése teszi egyben élvezetes olvasmánnyá is a könyvet a társadalomtudományok legszélesebb szakmai spektruma iránt érdeklődők számára éppúgy, mint a gyakorlati szereplőknek. E szemléletek alkalmassak arra is, hogy árnyalt kép alakulhasson ki az „éllovasból sereghajtó”, hazai közbeszédet uráló szindrómával kapcsolatosan. A könyvből látható, hogy ez a megközelítés meglehetősen provinciális. A rendszerváltáskor a hazai politikusokban és szakértelmiségben élt egy libertáriánus piac- és demokráciakép, egy olyan berendezkedésé, amely soha sehol nem létezett. A múlt idő használata a mostani reformgondolatok fényében közel sem indokolt, a félmúlt előítéletei továbbra is kísértenek.

Ennek többféle következménye is volt. Egyfelől kiiktatódott a hazai fogalomtárból a tervezésen alapuló koordináció, megfosztva ezzel saját magát számos probléma hatékony megoldási eszközétől. A rendszerváltó országok számára a nyugat – a centrumországokban megvalósuló nyilvánvaló integrációs tendenciák *ellenére* – az erős decentralizációt „sugallta”, jó okkal. A „kis” és gyenge állam kevésbé képes ellenállni a gazdasági érdekcsoportoknak és a külső politikai érdekérvényesítésnek. Ez utóbbi a széthullott jugoszláv utódállamok esetében igen markánsan jelentkezik, de azért a mese más országokról is szól.

Pálné Kovács Ilona sokoldalúan mutatja be, hogy az önkormányzatiság „magyar modellje” a szubszidiaritás nélküli decentralizációt, a kollektív felelőtlenséget valósította meg, miközben egyre távolabb kerültek egymástól az alkotmányos keretek és gazdasági realitások, és az a rendszerváltás megoldatlan konfliktusainak „lerakóhelyévé” vált.

A szerző javaslataiban több ponton eltér napjaink hazai politológiai-közigazgatási-tudományi divathullámaitól. Határozott ellenvéleménye van a NUTS2-es szintre telepített

önkormányzó régiókkal és dekoncentrált szervezetekkel kapcsolatosan. E véleménye azonban nem érzelmi elfogultság, nem is valamiféle rossz értelemben vett „következetesség” eredménye, hanem a könyv háttérét adó és annak megírása után is folytatódó³ kutatói munkásság eredményeinek alkalmazása.

Jó volna cselekedni, de nem mindegy, hogy miként. A politikai cselekvés mindig konkrét, ha úgy tetszik lokális. A lokális jelleg azonban nem a provincializmus szinonimája. A reformok nem önmagukért, hanem a megváltoztatásra szánt területek jobb működéséért vannak. Az önkormányzati rendszer ambiciózus megreformálói jól tennék, ha figyelemre méltatnák az olyan elemzéseket, mint például *Pálné Dr. Kovács Ilona* könyve. Biztos vagyok abban, hogy a monográfia a politológus hallgatók és a témával foglalkozó doktorandusz hallgatók „bibliája” lesz. Abban már kevésbé, hogy a politikai döntések előkészítői is hasznosítják-e az ismeretek e gazdag tárházát. A rendkívül jó stílusban megírt könyvet ajánlom tehát reformereknek és érdeklődőknek egyaránt.

Vigvári András

JEGYZETEK

¹ Az irodalomjegyzék egyfajta kötelező, bár bővíthető irodalomjegyzék kíván lenni az önkormányzati reformban „utazók” számára.

² Csatári Bálint metaforája

³ Lásd erről *Pálné*, 2008

IRODALOM

BENKÓ G. (1999): Regionális tudomány, *Dialóg Campus, Budapest – Pécs*

DAVEY, K. (2000): A magyar reformok európai szemszögből, *Magyar Közigazgatás, szeptember*

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*

HORVÁTH M. T. (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

KOPÁNYI – WETZEL – DAHER (ed.) (2004): Intergovernmental Finance in Hungary, A Decade of Experience 1990–2000, *World Bank, OSI Budapest*

LANE, J. E. (1997): Public Sector Reform, Rationale, Trends and Problems, *SAGE Publications*

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

PÁLNÉ KOVÁCS I. (2001): Regionális politika és közigazgatás, *Dialóg Campus, Budapest–Pécs*

PÁLNÉ KOVÁCS I. (szerk.) (2005): Regionális reformok Európában, *BM IDEA Program, TÖÖSZ*

PÁLNÉ KOVÁCS I. (2008): Az alulról támogatott regionális reform esélyei Magyarországon, Egy empirikus kutatás eredményei, *Új Magyar Közigazgatás*, november, 45–55. oldal

VEREBÉLYI I. (2000): Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció, *Magyar Közigazgatás*, szeptember, október, november

Council of Europe (2009): The degree of Conformity of Member States' Policy and Practice with Council of Europe Standards for Local Finance

Közigazgatás-fejlesztési füzetek 1. (2000a): Helyi önállóság és önkormányzati feladatok, (*Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatás- és Területpolitikai Államtitkárság, Helyi önkormányzati Know How program*)

Közigazgatás-fejlesztési füzetek 2. (2000): A regionális és települési kormányzati rendszer modernizációja Magyarországon (*Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatás- és Területpolitikai Államtitkárság, The World Bank*)

Közigazgatás-fejlesztési füzetek 5. (2001.): A helyi önkormányzatok pénzügyi rendszere (*Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatás- és Területpolitikai Államtitkárság, The World Bank, Magyar Közigazgatási Intézet*)

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*