

Báger Gusztáv – Pulay Gyula – Vigvári András

A magyar államműködés főbb jellemzői és szükséges változtatásának irányai

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) 2007 áprilisában nyújtotta be az Országgyűlés részére a Közpénzügyek szabályozásának tézisei című dokumentumot¹, amelyet az Országgyűlés megvitatott és felkérte a kormányt, hogy a téziseket „az állambáztartás újraszabályozása” során hasznosítsa. A közpénzügyi szabályozás megújítása megkezdődött, és ennek eredményeként fontos törvények születtek. Azonban e törvények rendszerszerűen nem teremtették meg a közpénzmenedzsment korszerű keretrendszerét, nem került sor az állambáztartás terjedelmének felülvizsgálatára, illetve azoknak a közfeladatoknak a rendszerbe foglalására sem, amelyeket most és a jövőben a magyar államnak finanszíroznia kell. A tézisek kidolgozásakor elkezdett munkát az Állami Számvevőszék Kutató Intézete 2009 szeptemberében Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában című tanulmány kidolgozásával folytatta. A tanulmány az állam szerepével kapcsolatos logikai lánc felrajzolása, a nemzetközi trendek, valamint a magyar államműködés elmúlt 20 éve főbb tapasztalatainak áttekintése után felvázolja, milyen változtatások szükségesek a magyar állam gazdasági szerepvállalásában. A tanulmányhoz Függeléként csatoltuk azt az elméleti-módszertani szempontrendszert, amely a közszektor reformjára irányuló közpolitikai elképzelések, illetve programok értékelése számára kiinduló alap lehet.

Cikkünkben – a tanulmány alapján – a magyar államműködés főbb jellemzőit és a szükséges változtatási irányait foglaljuk össze. Mondanivalónk szemléleti kereteit a következő alapelvek határozzák meg.

▶ Az állam a XX. században kialakult vegyes gazdaságban a korábbiakhoz képest minőségileg más szerepet vállalt. A kormányzat hagyományos (közhatalmi) funkciói kiegészültek szociális (társadalompolitikai), valamint a konjunktúraciklusok ingadozását tompítani hivatott gazdasági feladatokkal.

▶ Az állam tevékenysége nem egyszerűen szervezési-technikai jellegű feladatmegoldás, hanem egyúttal a közjó szolgálata érdekében tett erőfeszítés.

▶ A napjaink globális versenyében történő helytállás az államot új kihívások elé állítja. Az egyik a piactökeletesítő funkció, amely három mozzanatot foglal magában: az információs aszimmetriák oldását, az ellenőrzés erősítését, a versenyfeltételek megteremtését és – szükség esetén – a verseny kikényszerítését.

▶ A jelenlegi válság a maga drámai módján tette nyilvánvalóvá a kihívásokat. A globális válság a reálszféra és a spekulatív pénzügyi tér egymástól való ésszerűtlen mértékű elszakadásának a következménye. A globális válságban és az abból kivezető gazdasági pályák keresésében új megvilágítást kap az állam szerepe.

A MAGYAR ÁLLAMMŰKÖDÉS FŐBB JELLEMZŐI

Magyarországon a jogszabályok az állami intézmények működésének rendjéről rendelkeznek ahelyett, hogy egy állammodell részleteit bontanák ki. Ennek fő oka, hogy *a rendszerváltáskor a politikai szereplők között nem alakult ki konszenzus a létrehozandó állammodell kérdésében*. Ezért sem került sor az alkotmány átfogó módosítására.

A magyar állam teljes működési mechanizmusának, de akár az államháztartás egyes alrendszerének részletes elemzése messze meghaladná a jelen cikk kereteit. Kiindulópontunk az, hogy a piacosító, privatizáló gazdaságpolitikát megvalósító és a külföldi működő tőke beáramlását szorgalmazó állam akkor lett volna következetes (és konzisztens politikája következtében eredményes), ha a kormányzati szektort és annak intézményeit a piacgazdaság és a szükséges gazdasági felzárkózás követelményeinek megfelelően alakítja át, hozzájárul a dinamikus fejlődés feltételeinek megteremtéséhez, és korrigálja a piaci mechanizmusok okozta egyenlőtlenségeket. Ezért elemzésünket három stratégiai cselekvési főirány:

- a teremtő rombolás,
- a felzárkózás, majd a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése, és
- a közjó szolgálata mentén végezzük el.

A teremtő rombolás azokat a cselekvéseket jelenti, amelyek részben a rendszerváltással kezdődően a piacgazdaság kialakításához szükséges állami működési feltételek megteremtésével, részben pedig az elavult működési feltételek – reformok keretében történő – megújításával kapcsolatosak. A dinamikus fejlődés és felzárkózás feltételeinek megteremtése azokra a cselekvésekre fókuszál, amelyek állami oldalról szükségesek e cél eléréséhez. A közjó szolgálata azoknak a cselekvéseknek az összességét jelenti, amelynek segítségével érvényesül az

egyéni és a közösségi érdekek harmonizálásának alapelve.

Teremtő rombolás: a kormányzati szektor „félreformjai”, avagy a reformok elmaradása

A rendszerváltáshoz kapcsolódó *államháztartási reformok* döntően az államszocialista rendszer leépítését, a gazdaság államtalanítását, a közpénzügyi rendszer demokratizálását és decentralizálását² célozták meg, de külön nem ügyeltek a közszektor eredményességét és átláthatóságát szolgáló mechanizmusok kiépítésére. Az 1992-ben megalkotott államháztartási törvény csak részlegesen számolt azzal, hogy a fejlett világban milyen irányba fejlődik, milyen régi és új szabályok szerint működik a közszektor. Ezzel a pénzügyi rendszer más területeinek szabályozásához (például számvitel, hitelintézetek, tőkepiac, csőd eljárás stb.) képest a közpénzügyek lemaradásban voltak szinte kezdetől fogva.

A politikai, gazdasági és társadalmi átalakulást a polgári berendezkedés kialakítását szolgáló intézményépítés és a külső és belső pénzügyi egyensúly megőrzését szolgáló gazdaságpolitikai manőverezés jellemezte. Ez a kettősség végigkísérte a közszektor átalakulási folyamatait is. Egyfelől létrehozták a modern piacgazdaságok államháztartásának fontos intézményeit: az új adórendszer bevezetését, a közjogilag önálló szubnacionális kormányzati szintet és az Állami Számvevőszéket (még a politikai rendszerváltást megelőzően). 1990-től megváltozott a tanácsok, illetve az önkormányzatok forrásszabályozási rendszere. Ugyanebben az évben a társadalombiztosítási alap levált a központi költségvetésről. Az állami vagyon lebontásával elkezdődött az állam vállalkozói vagyonnának privatizációja és végbement a helyi és társadalombiztosítási önkormányzatok vagyonhoz juttatása.

Az államháztartási reformfolyamat további fontos eleme volt, hogy a hiány finanszírozását – a globalizáció nemzetközi trendjeihez igazodva – fokozatosan tőkepiaci alapokra helyezték. Ezzel is összefüggésben az 1991-ben elfogadott jegybanktörvény létrehozta a független jegybankot. A Magyar Államkincstár 1996-os létrehozásával elindult az államháztartás pénzgazdálkodási rendszerének korszerűsítése. A kincstári rendszer jelentős megtakarításokat eredményezett, az ex ante ellenőrzés lehetősége miatt javult a kincstári körbe tartozó gazdálkodók pénzügyi fegyelme. Az államadóssággal kapcsolatos műveletek a jegybanktól fokozatosan a kincstári rendszerbe illeszkedő Államadósság Kezelő Központba kerültek. A kincstári rendszerből adódó lehetőségek hasznosulását, a közpénzügyi fegyelme erősödését jelentősen akadályozza, hogy a kincstári információs rendszer korszerűtlen, másfelől az állami feladatok jelentős részét kiszervezték az államháztartásból különböző társasági és nonprofit szervezeti formákba. Az ÁSZ 2009. júliusban publikált jelentésében³ megállapítja:

„Az információs rendszer – ezen keresztül a Kincstár – működésének hatékonyságát korlátozza, hogy a rendszer stratégiai szemléletű kialakítása, koordinációja hiányában – a tevékenységét eltérő platformon fejlesztett – párhuzamos adatbevitelt is igénylő, egymással közvetlenül kommunikálni nem tudó, valamint többségében elavult technológiájú alrendszerek támogatják, amelyek gyenge belső és menedzseri kontrollokat tesznek lehetővé. Magas kockázatot hordoz a költségvetés tervezését és a beszámoló összeállítását támogató rendszer, amely 15 éves technológiára épül, továbbfejlesztése ezen a platformon nem megoldható. A több mint 10 éve bevezetett számlavezető rendszerrel szemben támasztott igények is jelentősen megváltoztak, amelynek következményeként a rendszer és annak fejlesztő eszköze is az általa biztosított lehetőségek határán teljesít.”

Az előbbiekhöz kapcsolódva szükséges lenne az is, ha a jelenleg EU-s forrásokból támogatott technológiai korszerűsítést összekapcsolnák az információs költségvetési prezentációs rendszer érdemi korszerűsítésével.

A kincstári rendszer bevezetésével egyidejűleg változott a helyi önkormányzatok finanszírozási módja (bruttó finanszírozás helyett nettó finanszírozás), elfogadták a helyi önkormányzatok fizetési képtelensége esetén alkalmazandó eljárásról szóló törvényt, illetve több helyen módosították az önkormányzati törvény gazdálkodással kapcsolatos passzusait. 1997-ben törvényben szabályozták az önkormányzati társulások létrehozását és működését. Meggondolandónak tartjuk, hogy a központi pénzgazdálkodást – az önkormányzatok alkotmányos önállóságának sérelme nélkül – kiterjeszteni az államháztartás helyi szintjére is.

Másfelől, *a rendszerváltást végrehajtó politikai erők* – az általuk képviselt értékek értelemszerűen eltérő jellegén túlmenően a gazdaságpolitikai kényszerek miatt – nem voltak képesek konszenzusra jutni az „államháztartási reformok utáni” állam célmodelljéről. „A rendszerváltó Magyarország politikaformálói, de a széles társadalmi rétegei számára is a közvetlen mintákat, az állam által vállalt és működtetett jóléti ellátások közelítésének igényét, s az általa táplált meghatározottságokat az európai integráció és az ezt képviselő »szociális piacgazdaság« gazdasági-társadalmi érték- és érderendszer adta. Ez a kötelező alkalmazkodás a szabály- és intézményrendszer, gyakorlatilag az EU hatályos jogrendje (*acquis communautaire*) átvételét jelentette. Következetes európai mintakövetésről azonban mégsem beszélhetünk. Sem a társadalmi szolgáltatásokra (szociálpolitika, egészségügy és a nyugellátások), sem pedig az állam társadalom- és gazdaság-szervező (igazgató, vezénylő, menedzselő) tevékenységére nézve. Ugyanis a tengerentúlról közvetített úgynevezett »main-stream« minták, amelyek az »éjjeliőr állam« hatékonyságát, a társa-

dalmi szolgáltatások piacosításának előnyeit, az állampolgári öngondoskodást hirdették, a politikai-gazdasági elit egyik döntésformáló szegmense számára, mint a főáramlatba való becsatlakozás kulcsai fogalmazódtak meg, szinte dogmává válva.⁴

A modellválasztás bizonytalanságával magyarázható, hogy az újonnan létrehozott államháztartási rendszerek, intézmények egy része súlyos belső ellentmondásokkal működött, működik. Ennek egy jellemző példája, hogy 1993-tól önkormányzati irányítás alá helyezték, majd 1998 közepén újraállamosították a társadalombiztosítási alapokat. A konzisztens célmodell hiányának legnyilvánvalóbb jele az önkormányzatiság magyar rendszere, amelyet nemzetközi összehasonlításban szokatlan mértékű alkotmányos önállósággal ruháztak fel, valamint széles és az elaprózott településszerkezet ellenére homogén feladat- és hatáskörrel láttak el. A fiskális decentralizáció elveinek félreértelmezése miatt mind a mai napig elmaradt a méretgazdaságos és eredményes helyi feladatellátást biztosító kötelező társulás közjogi intézményének bevezetése. A feladatok decentralizálása egyúttal a konfliktusok decentralizációját is jelentette. Ez rövid távon csökkentette a gazdasági átalakulás fájdalmait, hosszabb távon azonban számos feszültséget eredményezett. A helyi önkormányzati szektorban egyidejűleg jelentkeznek súlyos forráshiányok és még ma is – főleg a főváros egésze és a megyei jogú városok vonatkozásában – a pazarlás. Tovább súlyosbítja a helyzetet az önkormányzati feladatokat ellátó, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok átláthatatlan működése is.⁵

Ezzel kapcsolatban egy 2009-ben kiadott ÁSZ-jelentés⁶ megállapítja, hogy az ellenőrzött önkormányzatoknak évente jelentős aránya, a 2005–2007. években mintegy 80 százaléka, a 2008. évben 70 százaléka nem biztosította a tervezett költségvetési bevételek és kiadások egyensúlyát, azaz költségvetési bevételeik nem nyújtottak fedezetet a

költségvetési kiadásokra. A tervezett költségvetési kiadások finanszírozása és az évközi likviditás érdekében, illetve a költségvetési egyensúly kialakításához 2005–2008 között mintegy kétharmaduk tervezett rövid lejáratú és likvid hitel felvételt. 2007–2008-ban az ellenőrzött önkormányzatok negyede bocsátott ki – többségében (74%) deviza-alapú, változó kamatozású – kötvényt. A kötvénykibocsátások az önkormányzatok fokozódó eladósodását jelentették, az ebből származó kötelezettség visszafizetését – a képviselő-testületi előterjesztések szerint – a működési célú költségvetési bevételekből tervezték. A kötvénykibocsátás visszafizetendő deviza árfolyamváltozása, valamint a változó kamatfeltétel miatt az önkormányzatok számára kockázatot jelent. Az eladósodás az önkormányzatok pénzügyi helyzetét hosszú távon kedvezőtlenül befolyásolja.

A helyi önkormányzatok a bankrendszer szereplőinek felelőtlen hitelezési politikájával támogatva növekvő kockázatot jelentenek az amúgy is „pengeélen táncoló” államháztartási egyensúly biztosítása szempontjából is.

Az államháztartási rendszereket érintő döntéshozatalra általában is jellemző volt, hogy került a tudatos szerkezetátalakítással, a felesleges intézmények bezárásával járó konfliktusokat. Ehelyett a központi finanszírozás szűkítésével próbálta az intézményeket, illetve azok fenntartóit hatékonyabb gazdálkodásra ösztönözni. Jól példázza ezt az alapfokú oktatás, ahol a gyermeklétszám csökkenése és az egyházi és nonprofit fenntartású intézmények arányának növekedését nem követte az önkormányzati intézményrendszer arányos karcsúsítása.

Erről az ÁSZ 2008-ban közzétett jelentése „a következőket állapítja meg:⁷ „A 2004–2006 közötti időszakban, a közoktatásban részt vevő gyermekek és tanulók száma az országos demográfiai helyzet következményeként 2,8%-kal, ezen belül az állami (önkormányzati) intézményekben ta-

nulók száma 4,5%-kal csökkent. A gyermek, illetve tanulói létszám csökkenését nem követte a pedagóguslétszám azonos arányú csökkenése. Ugyanebben az időszakban, a közoktatásban dolgozó pedagógusok száma összességében 0,6%-kal, az állami (önkormányzati) intézményeknél pedig 2,6%-kal csökkent. Egy gyermekre, illetve tanulóra (az állami, önkormányzati fenntartású intézményekben) 2004-ben 471,6 eFt, 2006-ban 550,2 eFt fordítottak, ami 16,7%-os növekedésnek felel meg. Az egy óvodásra jutó kiadás 13,2%-kal, az általános és középiskolai tanulóra jutó fajlagos kiadás pedig 17,4%-kal emelkedett. A fajlagos kiadások növekedéséhez hozzájárult a személyi jellegű ráfordítások emelkedése, valamint a gyermek, illetve tanulói létszám csökkenése. A diák-tanár arány csökkenését, a fajlagos közoktatási kiadások növekedését azonban nem követte a tanulói teljesítmények javulása, a közoktatás hatékonyságának erősödése. A ráfordításokat az eredményességhez viszonyítva megállapítható, hogy a magyar közoktatásban a rendelkezésre álló erőforrásokat alacsony hatékonysággal használták fel.”

Az államháztartás pénzügyi rendszerének számos eszköze a forráskivonást szolgálta. Elegendő, ha a költségvetési szervek parttalan saját bevétel érdekeltségére, vagy a vagyonfelélésre ösztönző tanácsi, később önkormányzati forrás-szabályozásra utalunk. A költségvetési gazdálkodás fellazulása a szektor növekvő alulfinanszírozottságát volt hivatott kompenzálni. Egy ilyen rendszertől nem volt megkövetelhető az átláthatóság és az elszámoltathatóság. Itt az „én nem fizetem meg az ellátandó feladatok költségeit”, de cserében „nem érdekel, hogy honnan teremted elő a túléléshez szükséges pénzt” cinikus, összekacsintó gyakorlata érvényesül. Következésképpen a tudatos szerkezetváltoztatás nélküli forrásszűkítés sok esetben vagyonfeléléshez, illetve a túl sok állami, önkormányzati feladat alacsony szintű ellátásához vezetett. Az államháztartás központi szintjén a

központi költségvetési szervek saját bevételeinek pontatlan tervezése, ezzel az itt felhasznált közpénzek rossz határfokú kontrollja miatt alacsonyfokú a működés.

A gazdasági átalakulási folyamatokban egyszerre következett be a liberalizáció, a dereguláció és a privatizáció⁸, ez meggyengítette az államot, mivel a privatizáció és a liberalizáció a kialakultnál lényegesen erőteljesebb állam szabályozó szerepet követelt volna. Ennek oka alapvetően az volt, hogy a privatizáció kiterjedt a természetes monopóliumként működő közszolgáltató vállalatokra is.

A fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése

Az állami feladatellátás akkor lehet zökkenőmentes, folyamatos és biztonságos, ha az állam képes arra, hogy megteremtse a fenntartható fejlődés (növekedés) feltételeit. Napjaink globalizált világában e fejlődés érdekében a szerepvállalás ma már általános, állammal szembeni követelmény. Ezt jól illusztrálja, hogy az ENSZ által elfogadott millenniumi célok között a fenntartható fejlődés az első helyen szerepel.

E követelmény elméleti-tartalmi megfogalmazásával eltérő módokon találkozunk. A monetarista mainstream irányzat a gazdasági növekedés olyan állapotának leírására használja, amely infláció nélkül megy végbe. A környezetvédelmi szakemberek számára pedig olyan gazdasági növekedést jelent, amely hosszú távon úgy tartható fenn, hogy megújuló erőforrások felhasználásával működik, és nem okoz jelentősebb környezeti szennyezést. A továbbiakban a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia⁹ megfogalmazásainak felhasználásával mutatjuk be a különböző megközelítésmódokat.

A gazdaságpolitika számára a fenntartható fejlődés tartalma olyan fejlődést jelent, amely úgy valósul meg, hogy létrejön a gazdasági, környezeti és a társadalmi-szociális célok

egyensúlya, nemcsak rövid, hanem hosszú távra is. A fenntartható fejlődés tehát a tágran értelmezhető életminőség javulását szolgálja, ezért a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodásnak együtt kell érvényesülnie a jólét elérését, megtartását elősegítő gazdasági fejlődéssel és a társadalmi igazságossággal.

A természeti erőforrások vonatkozásában ez azt jelenti, hogy a természeti környezet eltartó képességével lehet csak a társadalom reális szükségleteinek kielégítéséről gondoskodni, ám a környezet eltartó képessége egyben az igények kielégítésének korlátja is.

A fenntarthatóság elvei szerint élő társadalomban érvényesül a szociális igazságosság, amelynek alapja a lehetőségekhez való hozzáférés esélyegyenlőségének biztosítása és a társadalmi terhekből való közös részesedés; az életminőség folytonos javítására való törekvés. A jelenleg érvényesülő társadalmi-gazdasági folyamatok, illetve hatásaik gyakran jelentős mértékben ellentétesek e környezeti és a szociális követelményekkel.

Cikkünkben részletesebben a fenntarthatóság pénzügyi vonatkozásaival foglalkozunk. Első megközelítésben meg kell felelnünk az Európai Stabilitási és Növekedési Paktum előírásainak, fokozatosan teljesítenünk kell az uróövezethez való csatlakozás kritériumait. A második megközelítésben tovább kell javítani az államháztartás egyensúlyát, és úrrá kell lenni a felszíni és mélyebb strukturális problémáinkon.

A felszíni problémák közé sorolhatjuk a költségvetés kiadási oldalán a költségvetési fegyelem hiányát, a kormányzati döntések nem kielégítő pénzügyi megalapozását, az alaptalan politikai ígéretést. A bevételi oldalt pedig a gyenge adózási és járulékbefizetési fegyelem veszélyezteti.

A pénzügyi egyensúly fenntarthatóságát a felszíni jelenségek mögött meghúzódó mélyebb strukturális aránytalanságok veszélyeztetik.

A nagy ellátórendszerek (egészségügy, nyugdíj, szociális ellátás, oktatás) az ország gazdasági potenciáljához képest túlfejlettek: túl sok az intézmény, túl szélesek a jogosultságok, illetve e rendszerek *alacsony hatékonysággal működnek*. Ugyanakkor ezeket az ellátórendszereket a demográfiai problémák és a rendszerváltás egyszerűnek vélt veszteségei (például 1,5 millió munkahely megszüntetése), valamint a regionális fejlődésben kialakult és mozdulatlan nagyarányú különbségek is feszítik. Az államháztartás bevételei pedig a hazai vállalkozások nem kielégítő versenyképessége miatt nem növekednek kielégítő mértékben. A kis- és közepes vállalkozások sem a magas adó- és járulékkerhek megfizetésére, sem a foglalkoztatás jelentős bővítésére nem képesek. Igen visszafogott az innovációs tevékenységük is.

Ebben a helyzetben a fenntartható pénzügyi egyensúly megteremtése egyaránt szükségessé teszi az állami kiadások további csökkentését és a bevételek növelését a közteherviseléshez hozzájárulók körének bővítésével, illetve azoknak az intézkedéseknek az előkészítését, amelyek a nagy ellátórendszerek ésszerűsítését célozzák. E lépések révén már néhány év távlatában elérhetők olyan megtakarítások, amelyeket már részben a vállalkozások versenyképességének fokozására lehet fordítani. A kis- és közepes vállalkozások növekvő versenyképessége pedig bővülő foglalkoztatást jelenthet. A jelentősen emelkedő foglalkoztatási színvonal pedig hozzájárulhat a költségvetési bevételek növekedéséhez, a szociális kiadások mérséklődéséhez, az aktív/inaktív arány javulásához. Ezáltal középtávon biztosíthatja a javuló pénzügyi egyensúlyt, majd annak fenntartását.

Természetesen az összefüggések nem ilyen egyszerűek, hiszen *Magyarországnak hosszú távon is szembe kell néznie* a népesség elöregedéséből, a nemzetközi gazdasági és pénzügyi válság igen kedvezőtlen hatásaival, a világgazdaság globális átrendeződéséből és a környezeti változásokból eredő *súlyos kihívásokkal*.

A gazdasági növekedés szempontjából Magyarország stagnáló állapotban érkezett a rendszerváltozáshoz: 1988-ban GDP kismértékben csökkent, 1989-ben viszont csak 0,7 százalékkal nőtt az előző évhez képest. A rendszerváltást követően a transzformációs átalakulásnak nevezett időszakban a magyar gazdaság teljes bruttó teljesítményét jelző GDP jelentősen visszaesett: 1989-hez viszonyítva 1993-ban 18 százalékkal volt alacsonyabb. *A rendszerváltással jelentős szerkezeti változások mentek végbe:*

- a privatizációs folyamattal átalakult a tulajdonszerkezet,
- megnövekedett a piaci résztvevők száma,
- megváltozott az állami, a nagyvállalati és a kis-, közepes vállalati szektor súlya,
- jelentősen emelkedett a külföldi tulajdon aránya,
- módosult a termelési szerkezet, a külkereskedelem földrajzi és áruszerkezete.

Anélkül, hogy a gazdasági növekedés, a külső hatások és az arra adott konkrét gazdaságpolitikai válaszok ismertetésébe itt belemennénk, jelezük, hogy *nem sikerült a fenntartható fejlődés feltételeit megteremteni. A periódus elején az egykori súlyos transzformációs visszaesés után a külföldi működőtőke-importra alapozott felzárkózási politika nem bizonyult sikeresnek.* Ma már látható, hogy ez a folyamat nemcsak duális gazdasági szerkezetet hozott létre, de a globális gazdaságban lezajló átrendeződések miatt a felzárkózás tudatos gazdasági szerkezetváltást követelne. Ebben a „fejlesztő államnak” megfelelő intézményekkel és működési mechanizmusokkal, nem utolsósorban a nemzetgazdasági tervezés rendszerének megújításával jelentős szerepe volna.

A közjó szolgálata: kísérlet a szociális piacgazdaság kiépítésére

A közjó állami szerepvállaláson keresztül történő gyakorlati megvalósítása számára kiinduló feltételrendszert alkotnak az úgynevezett sar-

kalatos törvények (elsősorban az Alkotmány), a nemzetközi egyezmények és a fejlődés mozgásterét behatároló belső és külső adottságok, körülmények. A magyar Alkotmánnyal összefüggésben szükségesnek tartjuk kiemelni, hogy *az Alkotmány két helyen is deklarálja, hogy Magyarország gazdasági rendszere piacgazdaság, azonban nem irányozza elő a piacgazdaság valamely meghatározott tartalmú modelljét.* Az Alkotmány gazdaságpolitikailag semleges, így nem vezethető le belőle sem az állami beavatkozás mértéke, sem annak intenzitása, még kevésbé az állami beavatkozás tilalma. Az Alkotmány preambuluma azonban *kifejezetten szociális piacgazdaságról szól, ami kötelezettségekkel jár.* Amennyiben ehhez még hozzátesszük azt, hogy a piacgazdaság fenntartása és védelme az állam folyamatosan érvényesülő alkotmányos feladata, akkor a szociális piacgazdaság modelljét joggal tekinthetjük mérvadónak a közjót szolgáló állami szerepvállalás számára. Látni kell azt is, hogy megfelelő közpénzügyi szabályozás hiányában sem a közteherviselés, sem az állami kötelezettségek vonatkozásában nincsenek meg a szükséges fékek, ellensúlyok.

A rendszerváltás 1990 májusában megalakult kormánya e modellnek megfelelő piacgazdaság megteremtésének programját hirdette meg. Am a modell elveinek gyakorlati alkalmazását a gazdasági teljesítmény korábban említett visszaesése és a költségvetési egyensúly romlása nem tette lehetővé. A háztartások fogyasztása még 1996-ban is mintegy 13 százalékkal elmaradt az 1990. évi szinttől, ami évi átlagban 2,3 százalékos csökkenést jelentett.

A vizsgált időszak egészében a gazdasági átalakulás kedvezőtlen hatást gyakorolt a társadalmi kohézióra. Az egyik legnagyobb problémát a jövedelemegyenlőtlenségek növekedése okozta: a legnagyobb és legkisebb jövedelmű 10 százalék szembeállításában 1990-ben az arány 6,1:1 volt, 1995-ben pedig 7,3:1 lett. Megállapítható az is, hogy az iskolai végzettség egyre nagyobb szerepet

játszott a jövedelmi egyenlőtlenségek kialakulásában. Napjainkban is folytatódik az úgynevezett leszakadó rétegek életkörülményeinek, köztük elsősorban a roma lakosság helyzetének a romlása. Az 1995. évi makrogazdasági kiigazítás hirtelen és nagymértékben rontotta a szociális kohézió – igencsak szükséges – erősítésének lehetőségeit. A gazdasági növekedés 1995. és 1996. évi lassulása, valamint a jövedelmeknek – a versenyképesség javítása érdekében – a vállalati szféra javára történő átcsoportosítása mindkét évben érzékenyen mérsékelte az államháztartási kiadásokon belül a jóléti funkciók ellátását szolgáló források, köztük az Egészségbiztosítási Alap és a Nyugdíjbiztosítási Alap rendelkezésére álló összegek reálértékét is.

Az első két kormányzati ciklusban megszülettek a jóléti rendszereket szabályozó legjelentősebb törvények. Az ezekben – többnyire részletes hatásszámítások nélkül – előirányzott jóléti szolgáltatásokat az állam – anyagi és egyéb erőforrások híján – nem tudta teljes körűen biztosítani. Ezért egyfelől a törvények gyakori módosítására volt szükség, másfelől a rászorulóknak nem egyenlő eséllyel juthattak hozzá a szociális, egészségügyi és egyéb jóléti szolgáltatásokhoz. Az évezred elejétől megkezdődött az Európai Unió közösségi vívmányainak beépítése a magyar jogrendbe. Ez megszilárdította a szociális piacgazdaság jogi alapjait, ugyanakkor tovább növelte a különbséget a deklarált jogok és a valóban elérhető lehetőségek között.

1997-től a gazdasági növekedés 4–4,5 százalékos ütemre történő gyorsulása lehetővé tette az államháztartási pozíció javulását, a munkanélküliség mérséklését. A bérfolyamlatban egy ideig tudatos visszafogás érvényesült, majd ez fokozatosan fellazult. Nőtték a szociális és a társadalombiztosítási kiadások is. *A jóléti felzárkózás jegyében született, de a rendelkezésre álló erőforrásokkal nem reálisan számoló, ambíciózus bér- és nyugdíjnövelő lépések a fiskális pozíció olyan mértékű romlását eredményezték,*

hogy a jelen évtized közepétől az államháztartási stabilizáció feladata lett az elsődleges. A 2008-ban világméretűvé váló válság még nyilvánvalóbbá tette, hogy elengedhetetlen a jóléti rendszerek átfogó korszerűsítése.

A MAGYAR ÁLLAMHÁZTARTÁS TERJEDELME, AVAGY A NAGY ÉS GYENGE ÁLLAM PARADOXONJA

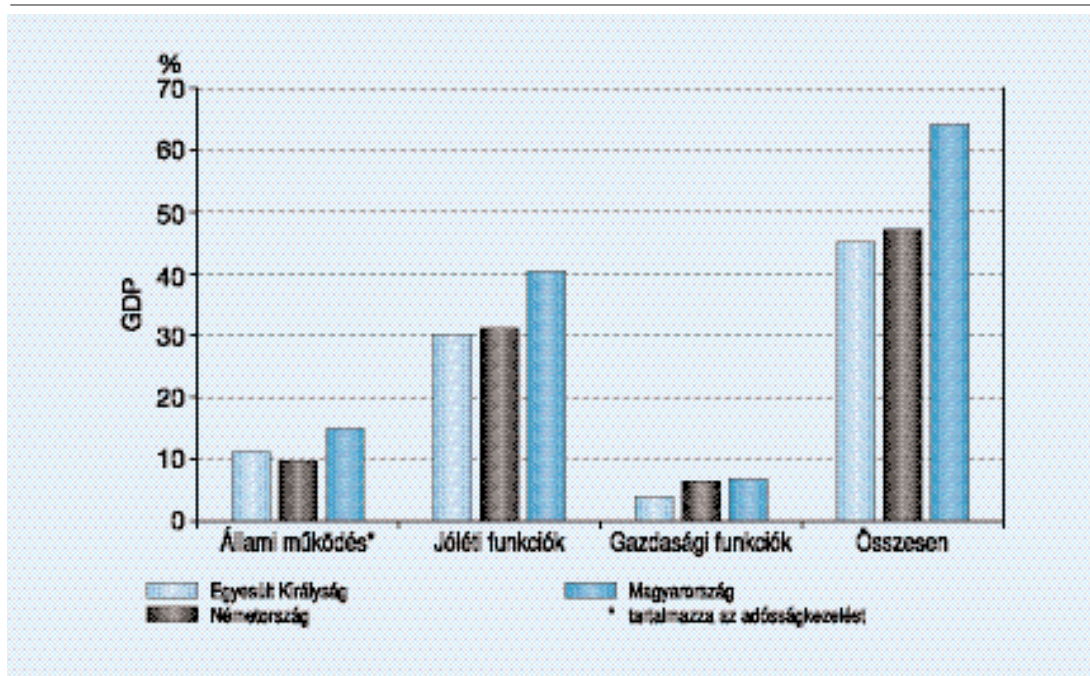
Vajon tényleg nagy a magyar államháztartás terjedelme? Erre a kérdésre leginkább nemzetközi összehasonlítás révén adhatjuk meg a választ. Magyarországon a szocialista rendszerben az állami újraelosztás mértéke lényegesen túllépte a kapitalista jóléti államokban kialakult mértéket is. Ebből adódóan a rendszerváltást követően a magyar államháztartási kiadások a GDP százalékában meghaladták a 60 százalékot, ami 10–15 százalékponttal magasabb volt az európai jóléti államokra akkor jellemző mértéknél. Az 1. ábra a magyar államháztartás 1992. évi fő arányait hasonlítja Németország és az Egyesült Királyság megfelelő adataihoz. Az ábra jól mutatja, hogy az örökölt szocialista újraelosztási rendszert akár koraszülött jóléti rendszernek is lehetett tekinteni: az állami működési kiadások között elszámolt adósságkezelési kiadások mellett a jóléti kiadások GDP-arányos mértéke haladta meg jelentősen Németország és az Egyesült Királyság GDP-arányos jóléti kiadásait.

Érdemes ezt összevetni a 2007-re kialakult helyzettel (lásd 2. ábra).

Jól látható, hogy a jóléti funkciók tekintetében hazánk GDP-arányosan ugyanannyit költött, mint Németország és az Egyesült Királyság. Állami működésre Magyarország arányosan többet fordított, mint a másik két ország, de e mögött elsősorban az húzódik meg, hogy az államadósság kamatkiadásait is itt kell számba venni. Ténylegesen a gazdasági funkciók azok, amelyekre hazánk a GDP arányá-

1. ábra

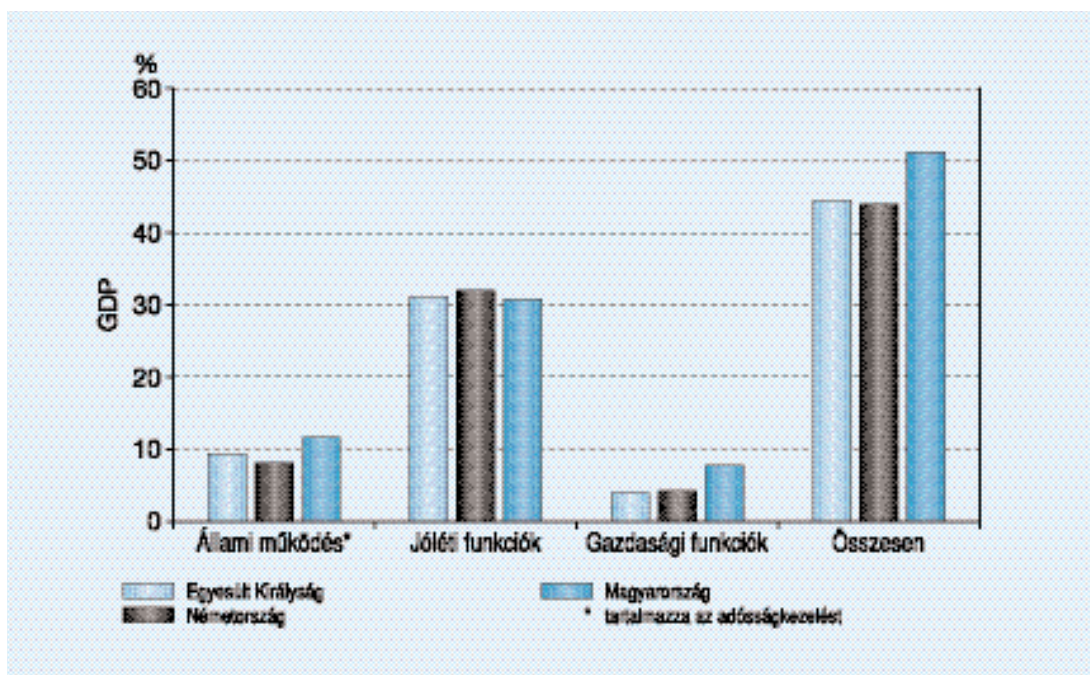
ÁLLAMHÁZTARTÁSI KIADÁSOK – FŐBB FUNKCIÓK (1992)



Forrás: EUROSTAT-adatbázis

2. ábra

ÁLLAMHÁZTARTÁSI KIADÁSOK – FŐBB FUNKCIÓK (2007)



ban többet költ, mint a két fejlett piacgazdaságú ország.

Az 1. és 2. ábra két „pillanatfelvétele” után a 3. ábrán azt mutatjuk be, hogyan változott a kormányzati kiadások funkcionális szerkezete a GDP arányában Magyarországon a rendszer-váltástól napjainkig. Az ábrán jól látható, hogy 1995–1996-ban – elsősorban a jóléti kiadások drasztikus csökkentésével – a magyar államháztartás mérete az európai jóléti államok átlaga körüli értékre zsugorodott, és a 2001-ig lényegében ezen a szinten maradt. 2001-től kezdődően azonban a kormányzati kiadások a GDP arányában ismét emelkedni kezdtek, meghaladva a gazdaság teherbíró képességét. Ez az államadósság GDP-hez viszonyított arányának 2002-től megindult növekedésével szemléltethető (lásd 1. táblázat).

A magas államadósság a gazdaságpolitika, ezen belül a pénzügypolitika nem kielégítő hitelessége, a monetáris és fiskális politika összhangjának nyilvánvaló hiánya miatt jelentős finanszírozási terhet jelent. Az államadósság finanszírozása és a hazai valuta stabilitása közötti szoros összefüggés miatt alapvető kérdés az utóbbi időszakban elért hitelességjavulás megőrzése és az euróövezethez történő lehető leg hamarabbi csatlakozás.

A magas államháztartási kiadások paradox módon együtt járnak a romló színvonalú közszolgáltatásokkal, a társadalmi konfliktusok növekedésével és az általános bizalomhiánnyal. Mindezek a jelenségek azt követelik, hogy a korszerű költségvetési tervezési módszerek és közpénzmenedzsment egyszerre szolgálnák az államháztartási kiadások „mikroszerkezetében” rejlő tartalékok feltárását és a közbizalom javítását.

A közszféra tevékenységének főbb problémái a versenyképesség szempontjából

Az állam különféle formákban járul hozzá a gazdaság versenyképességének javításához. Ideális esetben kialakítja és működteti a versenyszféra társadalmat szolgáló tevékenységéhez a jogi, társadalmi, politikai, intézményi közeget, normarendszert, azaz megfelelő üzleti környezetet teremt. Emellett létrehozza azokat az infrastrukturális feltételeket, amelyek a magánszektor versenyképes működéséhez elengedhetetlenül szükségesek, és amelyeket a piaci megtérülés hiánya miatt a versenyszféra nem vállal fel. A tudásalapú társadalmak korában a versenyképességhez történő állami hozzájárulás kitüntetett terepe az oktatás és a kutatás-fejlesztés.

A közszféra versenyképesség-javító tevékenységei közül jelenleg egyikkel sem lehetünk elégedettek. Mindezt jól tükrözi a Világbank üzleti környezetfelmérése, amely szerint 2008-ban

- a magyar gazdaságot a fejlettségi szintjéhez képest az országok 23 százaléka előzi meg;
- a magyar állami intézményekhez, önkormányzatokhoz képest viszont az országok 46 százalékában jelent kisebb terhet az üzleti szféra számára az ottani állami intézményrendszer működése;
- az elmaradásunk különösen a hatósági eljárások, a befektetők védelme, a jogszerűen szerzett tulajdon igazolása és az adófizetés bonyolítása területén nagy.

Magyarország ennek az évtizednek az elejétől – a nemzetközi összehasonlítások, például az IMD World Competitiveness Yearbook szerint

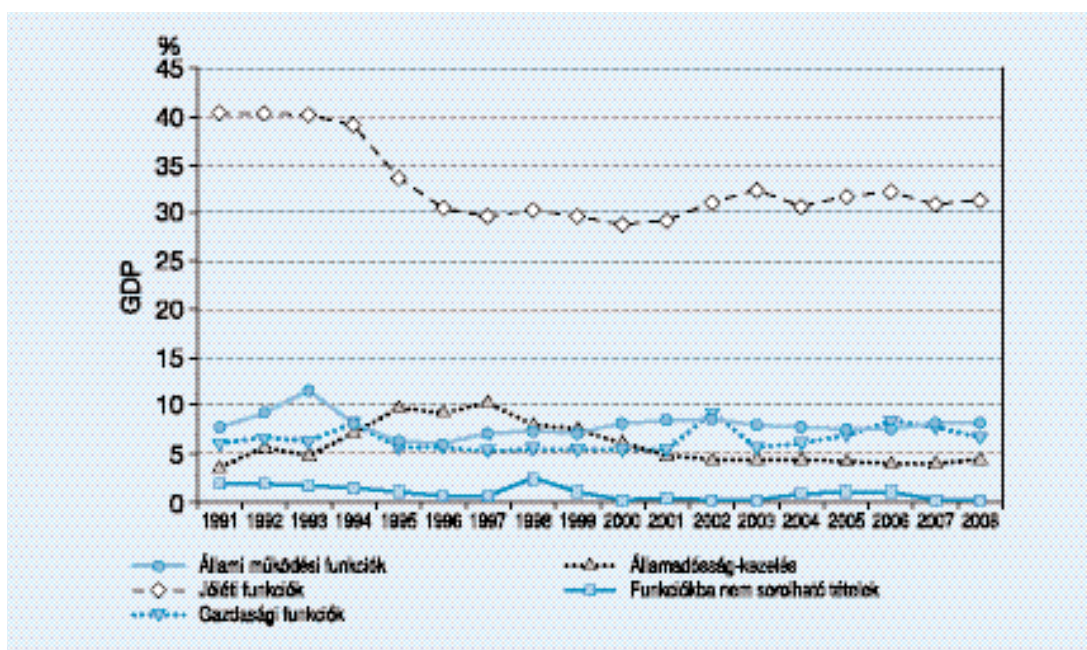
1. táblázat

AZ ÁLLAMADÓSSÁG SZINTJE A GDP SZÁZALÉKÁBAN

Év	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Adósság szintje	54,3	52,1	55,8	58,1	59,4	61,7	65,6	65,8	73,0	78,7

Forrás: Pénzügyminisztérium

ÁLLAMHÁZTARTÁSI KIADÁSOK FUNKCIÓK SZERINT



Forrás: PM ÁPSO-ÁHIR-adatbázis, 2008, Zárszámadási törvényjavaslat

– egyre jobban visszaesik a versenyképesség országok szerinti rangsorában.

A versenyképesség összevont mutatója szerinti rangsorban 2009-ben Magyarország csak a 45. helyet foglalta el szemben a 2000. évi 27. hellyel. A közvetlen versenytársak közül a Cseh Köztársaságból, a Szlovák Köztársaságból és Lengyelországból álló országcsoport 2008-ban a 34. helyen állt, miközben 2000-ben a 39. volt. Egy másik országcsoport (Bulgária és Románia) szintén javított versenyképességi pozícióján: a 2004. évi 45. helyről 2008-ra a 42. helyre lépett előre. Magyarország megelőzésében több versenyképességi részmutató kedvezőbb alakulása játszott szerepet. A kormányzati hatékonyság Magyarország esetében igen nagymértékben romlott, míg Bulgária és Románia javított pozícióján, a Cseh Köztársaság, a Szlovák Köztársaság és Lengyelország pedig fenn tudta tartani a korábban megszerzett rangsorbeli helyzetét. Ami az üzleti hatékonyság részmutatóját illeti, Magyarország szintén rontott e

rangsorbeli helyzetén is, miközben a másik két országcsoport megőrizte korábban elfoglalt pozícióját. A gazdasági teljesítményt kifejező részmutató tekintetében Magyarország helyzete jelentősen romlott, Bulgária és Románia megőrizte, a Cseh Köztársaság, a Szlovák Köztársaság és Lengyelország pedig kissé javította versenyképességi státuszát. Magyarország – a részmutatók közül – egyedül az infrastruktúra területén tudta csak megőrizni korábbi relatív helyzetét, hasonlóan a Cseh Köztársaságból, a Szlovák Köztársaságból és Lengyelországból álló országcsoporthoz, miközben Bulgária és Románia együtt 2008-ban a korábbi évekhez képest kedvezőbb helyzetbe került.

A pártpolitikák befolyása a közpolitikákra és a járadékvadászat elburjánzására

A gyengeségekben, így az államháztartási reformok vázolt elmaradásában, a meghatározó

jelentőségű, magas államháztartási deficit kialakulásában és a közszféra nem kielégítő közszolgáltatás-nyújtási és szabályozó tevékenységében jelentős szerepet játszottak a különböző természetű politikai akadályok. *Ezek részben pártpolitikai (politics) természetűek, részben közpolitikai (policy) jellegűek.*

A pártpolitikai akadályok közé sorolhatjuk a politikai erők szélsőséges szembenállását, a politikai elittek közötti konszenzus hiányát, amelynek eredményeként az egyik kormány által elindított reformintézkedéseket a következő kormány annullálni igyekezett.¹⁰ Egy másik súlyos pártpolitikai akadályt a pártok a rövid távú szavazatszerző, népszerűséget hajhászó magatartása jelentett. A szavazatmaximálás a pártok természetes célja. A hazai pártok kezdeményezései azonban gyakran nem a megcélzott szavazó réteg hosszú távon fenntartható előnyökhöz juttatását eredményezték, hanem jól kommunikálható, hangzatos, de a célsokaság

életkörülményeiben tartós javulást nem hozó intézkedésekhez vezettek. Ezen anomáliákra az ÁSZ számos jelentése és intézetünk tanulmánya¹¹ is rámutatott.

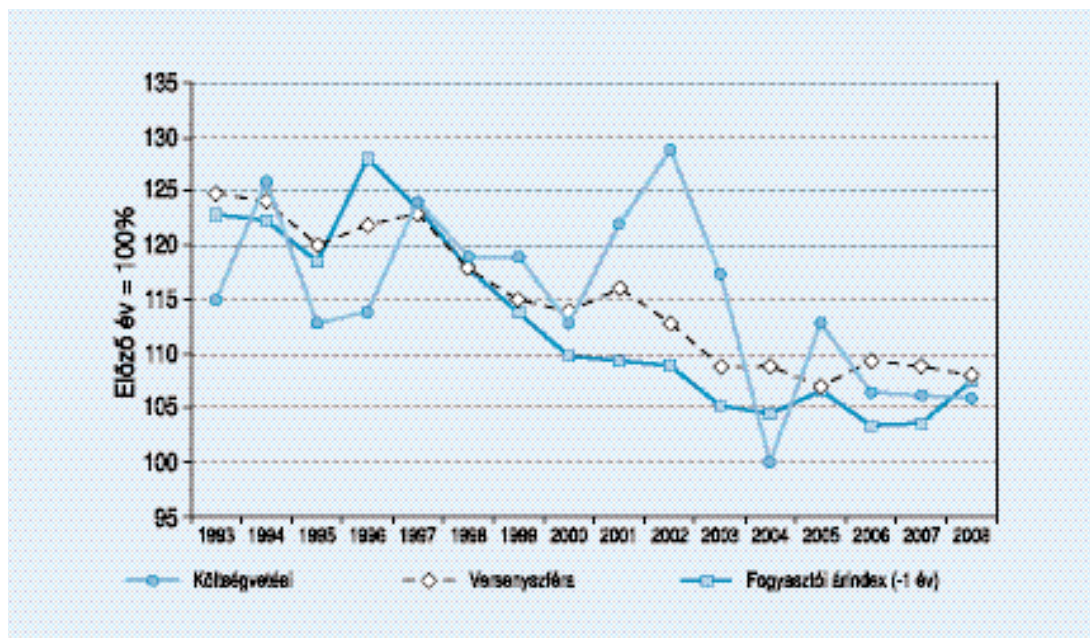
A rövid távon gondolkozó és ezért egymás hatását kioltó kormányzati intézkedéseket jól szemlélteti a közszféra keresetének alakulása az elmúlt 15 évben. A 4. ábrán azt mutatjuk be, hogyan alakultak az inflációhoz képest a bruttó keresetek a versenyszférában, illetve a költségvetési szférában.

A 2008. évi költségvetés makrogazdasági kockázatait elemző tanulmányunkban¹² kimutattuk, hogy a versenyszférában a keresetek alakulásában jól érzékelhető tendencia érvényesült: a bruttó keresetek növekedése leginkább az előző évi inflációhoz igazodott.

Ez az összefüggés az ábrán jól látható. Még szembevetőbbek a közszféra béralakulásának cikcakkjai.¹³ Itt ugyanis nem gazdasági törvényszerűségek, hanem a politikai „logika” ér-

4. ábra

AZ ÁTLAGOS KERESETEK INFLÁCIÓKÖVETÉSE A VERSENYSZFÉRÁBAN ÉS A KÖLTSÉGVETÉSBEN, 1993–2008, TELJES MUNKAI DÖBEN FOGLALKOZTATOTTAK, ELŐZŐ ÉV = 100%



Forrás: KSH – Foglalkoztatottság és kereseti arányok, intézményi munkaügyi statisztika

vényesült: jelentős béremelés valósult meg azokban az években, amikor a közszféra dolgozóinak megnyerésére játszott a mindenkori kormányzat, és reálbércsökkenést szenvedtek el a szféra dolgozói akkor, amikor így lehetett a kiadásokat a legkisebb politikai ellenállás mentén mérsékelni.

A közpolitikák kialakításánál is jellemző volt, hogy az egyes szakpolitikákat az ágazatok véleményformáló és érdekhözó csoportok korlátlan versengése alakította, amely szintén sok szálon kapcsolódott a pártpolitikai befolyásoláshoz. Ennek – ahogy erre több ÁSZ-jelentés is felhívta a figyelmet – gyakori következménye volt, hogy szakmai céljait, elvárt eredményeit nem fogalmazták meg, szakmai, társadalmi, pénzügyi, költségvetési határait nem tárták fel megfelelően. A politikai indíttatásból áterőszakolt törvények pedig a gyakorlatban ellentmondásosnak, finanszírozhatatlannak és megvalósíthatatlannak bizonyultak.

A közszférában tapasztalható *káros politikai befolyásolás* az elmúlt időszakban különösen megnyilvánult a következő területeken:

- a politikai ciklusváltásokban (a makrogazdasági folyamatokban tetten érhető változásokban a választások éveiben, a választási évek kiemelkedő költségvetési hiányában és a kormányzati cikluson átívelő beruházások sorsának ellentmondásos alakulásában);
- az állami fejlesztési támogatások allokációs mechanizmusában, illetve azok részét képező klientúrarendszerek működésében és a jelentős mértékű korrupció létezésében;
- a helyi önkormányzatok kormánytól való pénzügyi függőségében, és
- a civil szféra nagy részének erős pártpolitikai kötődésében, ideológiai alapú megosztottságában, a saját s nem a „képviselt” csoport anyagi érdekének kohéziós funkciójában, az oly annyira szükséges valódi függetlenségük hiányában.

A pártpolitikai befolyás, a legyengített állam (közigazgatás) és a valódi civil kontroll hiányának egyenes következménye a *járadékvadászat* elburjánzása. A járadékvadászat a gazdaság szereplőinek azokat a magatartásformáit jelöli, amelyek a közgazdasági értelemben vett járadék létrehozására, megszerzésére vagy megtartására irányulnak. Közgazdasági értelemben vett járadék (extraprofit) akkor keletkezik, amikor az erőforrás tulajdonosa egy adott tevékenység (magatartás) révén olyan többletekhez jut hozzá, amelyeket erőforrásának más irányú felhasználásával, valódi versenykörülmények között nem érhetne el. A járadék az erőforrás lehetőségköltségénél magasabb hozamhoz juttatja az erőforrás tulajdonosát.

Járadékot (extraprofitot) monopóliumhelyzetbe kerüléssel a piacon is el lehet érni. A járadékvadászatról akkor beszélünk, ha a piaci szereplők a járadékot az állami szabályok, megrendelések nekik kedvező feltételeinek kihasználásával, e feltételek befolyásolásával próbálnak elérni. A járadékvadászat működési mechanizmusainak bemutatását a közösségi döntések elmélete helyezte a vizsgálódások fókuszába.¹⁴ A járadékvadászok azoknak a törvénykezési, kormányzati, igazgatási intézkedéseknek a befolyásolására törekszenek, amelyek az egyéni szavazók és azok valamilyen termelői, munkavállalói vagy fogyasztói érdekcsoportja élethelyzetének megváltoztatását célozzák, vagy az intézkedések nem szándékolt mellékkövetkezményeiként ezt eredményezik. Következésképpen járadék kétféleképpen keletkezhet:

- az állami döntéshozók szándékosan előnyben részesítenek valamely csoportot,
- a járadék az állami döntés fogyatékosága miatt jön létre.

Az előbbinél arról van szó, hogy a választott politikusok újráválasztási esélyeik, a kinevezett bürokraták, a hivatásos tisztviselők és az igazgatási adminisztrátorok, a rendelkezésükre álló erőforrások növelése érdekében a közjavak, a jóléti és jövedelemtranszferek meghatározott

körében monopoljogokhoz juttatják az azokat előállító termelők vagy szolgáltatói csoportokat, az azokat felhasználó munkavállalók, fogyasztói rétegeket. Fontos hangsúlyozni, hogy itt a politikai mechanizmus rossz működéséről, ha úgy tetszik, kormányzati tökéletlenségekről és nem korrupcióról van szó, hanem jogszerűen hozott állami intézkedésekről. Például egy olyan törvényt hoznak, amely a munkavállalók egy csoportjának speciális jutalmat állapít meg, vagy egy minisztérium az engedélyezési követelményeket túl szigorúra szabja. Ez utóbbi által az engedélyezési főosztály létszámát bővíteni kell, viszont a piacra nehezebb belépni, következképpen az engedéllyel rendelkezők járadékhoz jutnak.

A szakirodalom szerint a politikai piacokon folytatott járadékvadászat társadalmi költségei lényegesen meghaladják a részvételből származó egyéni hasznok összegét, ez a fajta verseny egyértelműen improduktívnek tekinthető.¹⁵ A járadékvadászat jelenlétét, vizsgálatának szükségességét megfogalmazó felismerések az állami szabályozás működésének empirikus vizsgálati eredményei alapján születtek meg, ezek az eredmények szolgáltatják a járadékvadászat költségeire vonatkozó becslési eredményeket is. Azzal együtt, hogy az adatok nehezen vethetők össze egymással, – a számítások különböző időpontokra vonatkoznak, és a becslési eljárások is különbözők – az empirikus elemzések igen magas számszerű értékeket valószínűsítene.¹⁶

India 1968. évi adatainak felhasználásával elvégzett számítások eredményei szerint az állami beruházások körében, a külkereskedelelem terén, a termékelőzések, a kamatkorlátozások és a vasúti szolgáltatások tekintetében fennálló szabályozási korlátozások, az ezek által kiváltott járadékvadászat költségei a nemzeti jövedelem 7,3 százalékát tették ki. A szintén 1968-as adatokat használó vizsgálat Törökország esetében arra az eredményre jutott, hogy a vámokkal, adókkal és

egyéb díjakkal fenntartott külkereskedelmi korlátozások olyan magasra emelték a járadékvadászat tétjét megjelenítő importengedélyek értékét, hogy az elérte a GNP 15 százalékát. A külkereskedelmi korlátozások hatásait az 1980-as adatok alapján figyelembe vevő elemzések Kenyában a GDP 38 százalékára, Indiában a GNP 25–40 százalékára tették a járadékvadászat által okozott költségek nagyságát. Az Egyesült Államok adataival elvégzett, 1975-ben közzétett vizsgálat eredményei azt mutatják, hogy a járadékvadászattal járó teljes társadalmi veszteség a GNP 3,3 százalékát tette ki. A vállalati termelési értékeket viszonyítási alapul használó, 1978-ban közzétett becslések eredményei azt mutatják, hogy az Egyesült Államokban a vállalati termelési érték 7–13 százalékát, míg az Egyesült Királyságban 4–7 százalékát emésztik fel a járadékvadászattal együtt járó társadalmi veszteségek. A jóléti és jövedelmi transzferek megszerzéséért folytatott járadékvadászat költségeit vizsgáló elemzés 1992-ben ismertetett következtetése szerint az Egyesült Államokban a kormányzati transzferek összértékének 10 százaléka vész el a járadékvadászatra fordított költségek formájában.

A járadékvadászat mechanizmusai a magyar gazdaságban, a magyar társadalomban is működnek. Ezt jelzik, hogy az államháztartási kiadásokban az úgynevezett gazdasági kiadások súlya nemzetközi összehasonlításban magasnak tekinthető (lásd 1., 2. ábra). Az ennek megnyilvánulásait vizsgáló hazai elemzések bemutatják, hogy az állami szabályozás aktuálisai – a külkereskedelelem szabályozásától kezdve, az agrártámogatások, a válságáztatok támogatási rendszereinek keresztül, az európai uniós források felhasználásával, a közbeszerzések lebonyolításával bezárólag – ugyanúgy magukon viselik az eredményes járadékvadászat jegyeit, mint ahogyan azt más országok példái mutatják.¹⁷

A járadékvadászat társadalmi költségei igen magasak lehetnek a magyar gazdaságban is.

A közelmúltban készült és a számszerű becslésre is vállalkozó elemzés például bemutatja, hogy az informatikai eszközök vásárlását adókedvezmények biztosításával ösztönözni kívánó kormányzati intézkedéscsomag végrehajtásához felhasznált jelentős költségvetési forrásokat miként és milyen mértékben „csapolták meg” a közbeszerzések szabályrendszerében működő járadékvadászat mechanizmusai. Az adókedvezmények formájában biztosítani kívánt állami támogatás „hasznainak” csupán 58 százaléka jutott el az eredetileg kedvezményezettnek szánt fogyasztói csoportokhoz, az állami támogatás 42 százaléka a programban részt vevő forgalmazókhöz „vándorolt”. A program végrehajtása során a kereskedők közel 11 milliárd forintra becsülhető járadékra tettek szert.¹⁸

A járadékvadászat romboló folyamatai nem állnak meg a fiskális folyamatok határainál: a „rendetlenség”, a „zűrzavar”, az anómia egyre erősebb sodrásúvá váló örvényei előbb-utóbb magukkal rántják a teljes állami működést, az egész társadalmat.¹⁹

A nagy és nem hatékony kormányzati szektor paradoxonja

Az előző alfejezetekben ismertetett folyamatok révén alakult ki a magyar államháztartási reformok paradoxonja, hogy az állam kiüresedéséhez és teljesítményének csökkenéséhez képest jelentős maradt az államháztartás terjedelme. Ennek négy alapvető oka van.

A közvélekedés első helyen a „túlfejlett” jóléti rendszert szokta említeni. A fent ismertetett nemzetközi összehasonlítás és az ÁSZ vizsgálatai alapján *első alapvető okként* azt kell megjelölnünk, hogy a gazdasági szféra túl nagy összegeket kap (vissza) a központi költségvetésből. A magyarországi vállalatok (beleértve a külföldi tulajdonúakat is) jelentős mértékben állami kiadásokból (forrásokból) élnek, s ezt figyelembe véve a vállalkozói szféra

nettó adóterhelési rátája is lényegesen alacsonyabb, mint a bruttó. A gazdasági szférának nyújtott állami támogatások összehangolatlanok és pazarlók, az állami megrendelések (közbeszerzések) költség szintje indokolatlanul magas.

Ennek illusztrálására az ÁSZ 2009 augusztusában nyilvánosságra hozott jelentéséből²⁰ idézünk: „Az ellenőrzött beruházásoknál a gazdaságossági szempontok nem kaptak prioritást. Az állami beruházásokra vonatkozó gazdaságossági és az állami beruházókkal szembeni követelményeket jogszabály nem rögzíti, ilyeneket a tulajdonosi jogokat gyakorló minisztérium (GKM, KHEM) sem határozott meg. Olyan komplex összehasonlító számítások, elemzések sem készültek, amelyekben felméri a megépülő autópályák környezetében lévő úthálózat tehermentesítése révén jelentkező költséghatásokat (rövidebb menetidő, kisebb környezeti terhelés, kisebb üzemanyag-felhasználás stb.). Az ellenőrzéseink során évről évre, visszatérően hiányoljuk, hogy az autópálya-építések megkezdése előtt nincs olyan előzetes költségbecslés, árkalkuláció, amely részletes egységárelemzésen alapszik. A beruházások kivitelezéséhez a NIF Zrt. által készített mérnökárak a korábbi kivitelezői árakon alapultak, amelyek a kivitelezők kockázati felárait is tartalmazták. Az erre alapozott becslés nem mutatta egy-egy szakasz reális költségét. A közbeszerzési törvényben megfogalmazott „összességében legalacsonyabb árajánlat” önmagában nem jelenti a nemzetgazdaság szempontjából legjobb ajánlatot.”

A másik ok az, hogy a politikai elit növekvő legitimációs problémákkal küzd, amelyet a legkülönbözőbb választói rétegeknek történő osztogatásokkal igyekszik mérsékelni. Ennek eredményeként a jóléti rendszerek átfogó korszerűsítése helyett újabb és újabb – összességében fenntarthatatlan – elemek jelentek meg a társadalombiztosítási és a szociális ellátó rendszerben.

A *harmadik* ok a politikai pártok kooperációs képességének a hiánya, amelynek eredményeként az egyik kormány által megkezdett változtatásokat, fejlesztéseket – beleértve a több generációt szolgáló beruházási programokat – a következő kormány negligálta.

A *negyedik* ok, hogy – részben a politikai konszenzus hiánya miatt – a megkezdett reformok is félbeszakadtak vagy megrekedtek a felszínen és nem jutottak túl a finanszírozási szabályok módosításán, a szervezetek formális átalakításán.

Például a felsőoktatási reform közelmúltban befejezett vizsgálata alapján az ÁSZ jelentése²¹ a következőket állapította meg: „Az Ftv előírásai alapján a felsőoktatás finanszírozása többcsatornás (normatív támogatások, pályázatás, megállapodások) rendszerben valósult meg. A normatívák meghatározása nem a képzéshez szükséges költségek vagy teljesítménykövetelmények alapján történik, hanem gyakorlatilag bázisalapú finanszírozásként, döntően (80%-ban) az államilag támogatott hallgatói és kisebb mértékben az oktatói, illetve alkalmazotti létszámhoz rendelve. Így az intézmények a hallgatói létszám növelésében és fenntartásában érdekeltek. A felsőoktatási intézmények államilag támogatott hallgatói létszámát – a jelentkezések mellett – az évenként változó minisztériumi döntések határozzák meg. Az állami források biztosításának jelenlegi rendszere – a hallgatókért folytatott verseny ellenére – nem járult hozzá az intézmények minőségi szelekciójához. Az állami támogatás független a munkaerőpiac és a hallgatók értékítéletétől.” A közszféra különböző területein 3–4 évenként elindított, majd megszakadt „félreformok” értelemszerűen nem vezettek e szféra hatékonyabb működéséhez.

Ötödik okként említjük, hogy a közpénzfelhasználás hatékonysága meglehetősen alacsony. Hiányzik a korszerű tervezési és gazdálkodási módszerek alkalmazása, a pénzügyi feltételek

korábban említett gyakori változásai mellett a stratégiai szemlélet helyett a máról-holnapra élés reflexei állandósultak, a közpénzekkel gazdálkodók körében rossz érdekeltségek alakultak ki.

A járadékvadászatot megengedő, a következő reformokat elodázó állam a felzárkózást biztosító gazdasági fejlődés gátjává vált, amelynek számos jele van. A legszembeötlőbb a *jogbiztonság romlása*, amelyet az állam nemcsak mint jogalkotó, hanem mint jogalkalmazó, sőt esetenként, mint piaci szereplő idéz elő. Nem javul a korrupciós helyzet. Ez azért veszélyes, mert egyfelől a források jelentős részének elszivárgását eredményezve közvetlen növekedési veszteséget okoz. Becslések szerint az OECD országai közül Törökország után Magyarországon a legnagyobb (a GDP 9,1 százaléka) az az adókiésés, amit a korrupció és az adórátáknak a magas korrupcióval való interakciója okoz.²² Másfelől jól érzékelhető, hogy a külföldi gazdasági szereplők alkalmazkodnak az itteni helyzethez, s ez kihat a jövőben ide befektetők körére és magatartására.

AZ ÁLLAMMŰKÖDÉS SZÜKSÉGES VÁLTOZTATÁSÁNAK IRÁNYAI

Ahogy az állami szerepvállalás egyik magyarázó oka a piaci kudarcok és a piacgazdasági tökéletlenségek léte, úgy az állami szerepvállalás természetes velejárói a kormányzati kudarcok. A kormányzati kudarcok korrekciója a különböző közszektorreformok révén valósul meg. A fejlett országokban számos reformirányzat (stratégia) alakult ki. Ilyenek voltak a különböző korszerű költségvetési módszerek bevezetésére irányuló törekvések, a teljesítménykritériumok alapján történő menedzsment alkalmazása. Hazai viszonylatban az államnak nemcsak a versenyképesség általános feltételeinek biztosítását, hanem – mint többször is hangsúlyoztuk

– a felzárkózást is kellene szolgálnia. Ezért a kormányzati szektor reformja kapcsán pragmatikus megoldásokra, a különböző közszektor-reform-stratégiák megfelelő keverésére (*reform mix*) van szükség.

Az elmúlt időszakban a magyar államműködés számára igen jelentős alkalmazkodási kényszerített jelentett a globális követelményeknek való megfelelés, közülük is elsősorban az EU-jogharmozáció és a nemzetközi pénzügyi intézményekkel folytatott együttműködésből adódó gazdaságpolitikai és pénzügyi feladatok teljesítése. Ez utóbbi különösen a '90-es évtizedben volt nagymértékben meghatározó. Az elmúlt években ez utóbbi befolyásolás enyhült, ám nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság körülményei, az újabb nagyarányú külföldi eladósodás miatt átmenetileg újból jelentősen megerősödik. Ennek ellenére nem várható, hogy visszatérjen a '90-es évtizedre jellemző dominancia, már csak azért sem, mert a jelenlegi körülmények között a nemzetközi szervezetek is túlléptek az úgynevezett Washingtoni Konszenzus szigorú elvei merev érvényesítésének gyakorlatán. Következésképpen az államműködés gyakorlatában az eddiginél jobban előtérbe kerülhet a nemzeti sajátosságok figyelembevétele.

Az állami szerepvállalás célszerű módját és mértékét a „fenntartható fejlődés – eltartható állam” paradoxonból kiindulva lehet meghatározni. A magyar állam legfontosabb feladata, hogy az országot egy olyan új fejlődési pályára állítsa, amely gazdasági, társadalmi és ökológiai szempontból egyaránt fenntartható. Ennek elérése érdekében különösen fontos két nehézség leküzdése. Az egyik az, hogy az ország átmeneti, felzárkózó jellegéből adódóan a gazdasági növekedésünk sokkal kevésbé egyenletes – megtorpanásokkal és visszaesésekkel megszakított folyamat –, mint a fejlett országokban. E jelenséget a nagyobb külső sokkhatások, makrogazdasági volatilitás és jövedelmi különbségek, mint a növekedési szakasz hosz-

szára mérséklően ható tényezők idézik elő. Az új fejlődési pályára állást nehezítő másik tényező a globális pénzügyi és gazdasági válság következtében fellépő súlyos recesszió és vele járóan az elhúzódó stagnálás, illetve annak kockázata, hogy a piacok elvesztik bizalmukat az állam fizetőképességének fennmaradásában.

E nehézségek leküzdése céljából első lépésként – az IMF szakértőivel egyetértve – kikerülhetetlen a fizetőképesség megőrzését biztosító stratégia kialakítása, amelynek egyik fő pillére, hogy a gazdaságösztönző politikát egyértelmű gazdaságpolitikai elveken, célokon és az azt támogató intézményrendszeren alapuló középtávú keretrendszerbe illesszük, a másik pedig, hogy a növekedés elősegítése érdekében széles körű, valós strukturális reformok induljanak.

E pillérekhez kapcsolódóan új feladatot jelent az OECD és a Világbank által javasolt fejlődésorientált gazdaságirányítás megvalósítása, amelynek logikai-tartalmi lépései: a közösen kialakított célok és stratégiák, a teljesítmény- vagy programalapú költségvetés alkalmazása, a szakmai bizonyítékon alapuló döntési rendszer működtetése és a nyilvános elszámoltathatóság. E gazdaságirányítási rendszer működtetéséhez pedig nélkülözhetetlen a több évről szóló nemzetgazdasági tervezési rendszer létrehozása – benne a középtávú költségvetési kerettel, illetve a középtávú kiadási keretekkel –, amely megszüntetné azt az államműködési hiányosságot, hogy a politikai, a makrogazdasági tervezési és a költségvetés-készítési folyamat nem kapcsolódik megfelelően egymáshoz. Ennek kialakítása lehetővé tenné, hogy a társadalom és a kormányzat számára olyan gazdasági és szociális fejlődési alternatívák készüljenek, amelyek valós választási lehetőségeket tárnak fel és egyben elősegítik, hogy az aktuális költségvetési politika ne rójon túl nagy terhet a jövő generációkra, ugyanakkor biztosítsa azt, hogy közép- és hosszú távon megfelelően rugalmas, kiigazított legyen e po-

litika. A rendszer sikeres, gördülő jellegű működése természetesen feltételezi a kormányzat működési színvonalának javítását, a jogszabályok betartását, a képzett és tapasztalt köztisztviselői apparátust és a civil társadalom részvételét.

Mindennek alapján nyilvánvaló, hogy e főfeladat megvalósítása részfeladatok sokaságának elvégzését igényli az államtól. Csakhogy a *fenn tartható fejlődés egyik nagy akadálya éppen az, hogy a versenyszférának egy, a terjedelméhez képest alacsony hatékonyságú közszektort kell elartania*. Ezen ellentmondás feloldásának egyetlen járható útja a magyar államműködés hatékonyságának javítása. A továbbiakban felsoroljuk azokat a legfontosabb területeket, amelyeken a magyar államműködés lényeges javítását tartjuk szükségesnek.

Az állami funkciók, feladatok tartalmi meghatározása és szabályokba foglalása

Az állami elkötelezettség csökkentése a hatékonyabb feladatellátás az egymást követő kormányok programjaiban általában megjelent, de végrehajtása elmaradt. A közszféra reformja ugyanis nem azonos az állam méretének egyszerű redukálásával, a közkiadással való takarékoskodással. Az állam működésének hatékonyabbá tételével kell elérni, hogy az állami szolgáltatások magasabb színvonalúak legyenek. Ehhez *alapvető követelmény az állami feladatok tartalmi újragondolása a mainál konkrétabb meghatározása, velük szemben teljesítménykövetelmények meghatározása*. E lépéssel

- megteremthetők a költségvetés tiszta, világos keretei, amelyek forrásigénye átlátható;
- az állam által vállalt, vállalható feladatok ismeretében konkrétabb célokat, teljesítménymutatókat lehet kialakítani, s ezzel javulnak az ellenőrzés és az elszámoltatás lehetőségei is;

- elhagyhatók azok a programok, amelyek nem teljesítik a velük szemben támasztott követelményeket;
- az állami feladatok tisztázása (egyértelmű meghatározása) javítja a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok hatás- és feladatkör-elhatárolásának feltételeit;
- javulnak annak a döntésnek a feltételei is, hogy az állam a civil szférában mit és milyen mértékben kíván közpénzekből támogatni;
- a „köz” számára is átláthatóbbá válik az államműködés, ami erősíti a politikai bizalmat, ezáltal stabilabb kormányzást tesz lehetővé, annál is inkább, mert az ily módon kialakított költségvetés és az erre épülő finanszírozás magában hordozza a feladatok és források jobb összhangját.

A jövőkép meghatározása

A globalizált világ körülményei között elodázhatatlan állami feladat a társadalmi és gazdasági „ország cél”, azaz a politikailag megfogalmazott, szakmailag alátámasztott, a társadalom többsége által támogatott és elrendő, illetve elérhető jövőkép meghatározása. Az *„ország cél”, a jövőkép alapvetően közpolitikai, szakpolitikai összefüggések, értékek és célok harmonizált halmaza*.²³

E megállapításból az is következik, hogy a *„tiszta” megfogalmazott jövőkép nélkül nincs sok értelme a fejlesztéspolitikáról vagy a versenyképességről szót ejteni*, de ugyanígy nagyon ingatagga válnak a „legversenyképesebb közszféra” témájában folytatott viták, tudományos kutatások vagy éppen politikai véleménynyilvánítások is. Alapmondandó tehát: semmilyen módon nem kerülhető meg ez az átfogó célkijelölés, e nélkül a hatékony közszféra kialakításának bármilyen kísérlete kétséges, megvalósításának útja ingoványos, eredménye megjósolhatatlan.

A nemzetgazdaság tervezési rendszerének létrehozása

A jövőkép meghatározása és folyamatos „karbantartása”, az állami feladatok összehangolt megoldása igényli a nemzetgazdaság tervezési rendszerének létrehozását, a kiépítésének mielőbbi megkezdését.

Olyan rendszert szükséges kialakítani, amelynek legfontosabb sajátossága, hogy a reálfejlesztés (nemzeti fejlesztési koncepció és terv, a területfejlesztés, településfejlesztés, a gazdaságfejlesztés, a szociális és kulturális szféra fejlesztése) és a pénzügyi tervezés (konvergenciaprogram és az éves költségvetések központi és helyi szinteken egyaránt) intézményes összhangja biztosított legyen. E rendszerrel szemben támasztott másik követelmény, hogy *a fejlesztéspolitika és a gazdasági versenyképesség követelményeit szem előtt tartva illessze bele a strukturális reformokat a fejlesztési tervekbe.*

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv két operatív programja (az Államreform és az Elektronikus Kormányzás OP) közvetlenül is forrást biztosíthat a korszerű fejlesztő állam alapjainak megteremtését szolgáló tervezési rendszer kialakításának céljaira.

Nemzeti fejlesztési stratégiák kidolgozása

A fenntartható fejlődés gyakorlati megvalósulásával kapcsolatban széles körűen felismert és javasolt tény, hogy az államok (kormányok) olyan nemzeti fejlesztési stratégiákat dolgozzanak ki, amelyek integráltan megjelenítik a követelményeit. Ilyen stratégiák kidolgozása számára az ENSZ és az OECD követendő irányelveket dolgozott ki, amelyek legfontosabb elemei a politikák integrálása, a generációkat összekapcsoló keretek, a koordináció és az intézmények kapcsolata, a helyi és a regionális irányítás összehangolása, valamint a monitoring és a ki-

értékelés. Ezeket az irányelveket Magyarország esetében a kormány a nemzeti fenntartható fejlődési stratégiával foglalkozó dokumentum kidolgozása során hasznosította.

*A fenntartható fejlődés követelményeit szem előtt tartó fejlesztési stratégia felvázolására az ÁSZ részéről is figyelemre méltó kísérlet történt.*²⁴ A hivatkozott tanulmány két alternatív fejlődési forgatókönyv: a fenntartható fejlődés alapját a versenyképesség javításával megeremlítő, valamint a szociális kohézió megőrzését és erősítését előtérbe helyező scenáriók alkalmazásával kapcsolatos pro és kontra érveket elemzi, illetve jut arra a következtetésre, hogy Magyarország számára – a fejlődésnek ebben a szakaszában – a két forgatókönyv bizonyos elemeinek összehangolt, többé-kevésbé egyidejű tudatos felhasználása lenne célszerű.

Az ilyen alapról építkező fejlesztési stratégiák számára *nagy kihívást jelent annak a nyomásnak a kezelése, amelyet a nemzetközi gazdasági és pénzügyi válság hatása jelent a közjó, a szociális kohézió szolgálata számára.* A válság által okozott hosszabb távú kedvezőtlen hatások, terhek igazságos társadalmi megosztása szükséges oly módon, hogy azokban a társadalom minden tagja és ne csak – túlzott mértékben – a szegény vagy gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező rétegek vállaljanak részt. Másrészt fontos annak mérlegelt figyelembevétele, hogy a válság és más fejlődési tényezők következtében a gazdasági növekedés lelassul és így kisebb elosztható jövedelem áll rendelkezésre, miközben például a népesség előregedése miatt növekednek a szociális kiadások.

Jóllehet a közjó, a szociális kohézió szolgálata szempontjából az állam feladatai kiemelt szerepet töltenek be, e tevékenységben nélkülözhetetlen nemcsak a már kialakult, szokásos szociális dialógus eredményeinek a felhasználása, hanem – az Európai Unió irányelveinek szellemében – arra is szükség van, hogy szélesebb körű civil dialógus épüljön ki és kerüljön bevezetésre. *A fenntartható*

fejlődés alapjainak megteremtését tehát egy olyan nemzeti fejlesztési stratégia kidolgozása segítheti elő leginkább, amelyben a gazdasági versenyképesség erősítése, a közjó, szociális kohézió és a civil társadalom szerepének növelése összekapcsolódik.

A fenntartható fejlődés követelményeinek érvényesítésében fontos szerepet játszanak az olyan magas szintű állami vagy civil (független) bizottságok is, amelyek egyfelől segítik a stratégiák kidolgozását, folyamatos megújítását, másfelől ellenőrzik, hogy a kormány hogyan hajtja végre a stratégiát, illetve a szakmai dokumentumokat a fenntartható fejlődéssel foglalkozó stratégiával összhangban készíti-e el. Magyarországon ilyen feladatkörrel alakult meg és működik a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács.

A versenyképesség javítása

Magyarország – mint cikkünkben jeleztük – ennek az évtizednek az elejétől egyre jobban visszaesik a versenyképesség országok szerinti rangsorában. E helyzet megváltoztatása érdekében jelentős szerep hárul az államra is. Ez a versenyképesség kínálati tényezői között elsősorban két területen: a gazdaságpolitika és gazdasági szabályozás területein nyilvánul meg. Az utóbbi vonatkozásban szükséges, hogy az állam figyelme az üzleti környezetre, az adózásra, az infrastruktúrára, az oktatásra, a kutatás-fejlesztésre és az emberi erőforrásokra irányuljon. E tényezők egy részével kapcsolatban alkalmazott közvetlen támogatások gyakran a versenyfeltételek torzításához vezetnek, ezért célszerű azok nagy részét – például az innováció területén – közvetett, piaci orientációjú támogatásokkal felváltani. Az infrastruktúrával kapcsolatban különösen az e-kormányzat megvalósításának fontossága emelkedik ki. Az állami szerepvállalás számára egy harmadik hangsúlyos területként az oktatás, különösen a felsőokta-

tás határozott minőségű kritériumok alapján történő megreformálásának és a túlságosan decentralizált intézményrendszer szűkítésének a feladata áll előtérbe.

Sürgősen meg kell változtatni azt a helyzetet, hogy a vállalatok a közszférát a gazdaság eredményes működését nagymértékben akadályozó tényezőnek tekintik. Ez a következő főbb változásokat teszi szükségessé:

- az adózási terhek csökkentése, a terhek viselésében a nagyobb kiegyenlítetttség biztosítása, az adóigazgatás szolgáltató jellegének növelése, az adónemekre és járulékokra vonatkozó szabályozás egyszerűsítése;
- a stabil üzletszabályozási környezet megteremtése;
- az adminisztrációs terhek csökkentése, az ügyintézés minőségének és az állami intézmények etikai színvonalának javítása;
- a vonalas infrastruktúra és a humán infrastruktúra fejlesztése;
- a kis- és közepes vállalati szektor helyzetének megszilárdítása, fejlesztését elősegítő állami politikák kidolgozása és támogatások alkalmazása, tekintettel e szektor elmúlt években tapasztalt gazdasági növekedéshordozó szerepére, továbbá arra, hogy a jelenlegi gazdasági és pénzügyi válság nagymértékben kedvezőtlenül érinti ezt a szektort;
- a feketegazdaság és a korrupció mielőbbi csökkentése;
- a kiegyensúlyozottabb területi fejlődés elősegítése.

Közintézményi reformok

Abhoz, hogy az állam hatékony versenyképességnövelő tevékenységet tudjon végezni, Magyarországon nagyarányú EU-konform közintézményi reformok elindítására van szükség. Ehhez fontos kiinduló pontokat képeznek az ÁSZ közpénz-

ügyek szabályozási tézisei, valamint az EU- és az OECD-országokban érvényesülő reformtendek:

- az átláthatóság fogalma helyett a nyitottság követelményének kielégítésére irányul a figyelem, ami – az átláthatóság mellett tartalmazza az állampolgári hozzáférhetőséget és a gyors válaszadási igényt is;
- a közintézmények szolgáltatási színvonalának emelése, kiemelt figyelemmel a közszolgáltatások új, valós teljesítményorientációjára;
- az intézményi szervezeti feltételek átalakítása decentralizációval és a globális kihívásoknak történő megfeleléssel;
- a piaci típusú mechanizmusok különböző formáinak mérlegelt alkalmazása.²⁵

A civil társadalom szerepének erősítése

A versenyképesség javításában fontos szerepet játszhatnak a civil társadalom szervezetei.

Ennek elősegítése a következő főbb tevékenységek végzését tételezi fel:

- a társadalmi tőkébe való beruházás növelése a lakosság művelődési, egészségi és szociális helyzetét javító intézményfejlesztés és az értékorientált közösségépítés céljából;
- a civil szervezetek bevonása a kormány társadalom- és gazdaságpolitikájának kialakításába;
- a civil szervezetek számára rendszeres párbeszédre alapozott érdekegyeztetés fenntartása;
- a kormányzati intézmények részéről rugalmas partnerségi és pénzügyi kapcsolatok kialakítása;
- a nonprofit szervezetek vállalkozásokat segítő tevékenységeinek összehangolása és így hatékonyabbá tétele.

Fontos, hogy e feladatok elvégzését olyan

alapvető szemléleti változás is kövesse, amely megfelel a „governance” típusú irányítás követelményeinek, azaz egyenrangú partnerként – az államhatalom és az üzleti magánszféra mellett – a civil szféra elismert és elfogadott harmadik szereplője legyen az államműködés irányításának.

Az újraelosztás terjedelmének csökkentése, célzottságának javítása

Az újraelosztás mozgásterét az EU-elvárások, a társadalmi-gazdasági változások, a hozzájuk szorosan kapcsolódó érdek- és hatalmi viszonyok, továbbá a történelmi tradíciók határozzák meg. E kereten belül *az állami szerepvállalás számára négy tényező meghatározó jelentőségű: a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás ösztönzése, a versenyképesség javítása, a konjunktúrastabilizálás és a szociális kohézió erősítése.* Közülük – a nemzetközi és hazai tapasztalatok alapján – az első két tényezőt az alacsony redistribúció, a harmadik és negyedik tényezőt pedig általában a magasabb redistribúció képes jól szolgálni.

A magas redistribúció iránti igény elsősorban a szociális kohézió erősítése miatt jelentkezik annak érdekében, hogy az állam a lehető legnagyobb mértékben csökkentse a piacnak a jövedelemelosztáshoz kapcsolódó tökéletlenségeit. Figyelembe véve a jelenlegi nagyarányú gazdasági visszaesést és az újraelosztási hányad igencsak magas voltát, valamint az utóbbi néhány évben bekövetkezett emelkedését, Magyarország esetében sokoldalúan mérlegelendő állami feladat az újraelosztás mértékének csökkentése és szerkezetének olyan módosítása – beleértve az adóráták és a költségvetési kiadások célirányos módosítását is –, amely ösztönzi a gazdasági növekedést és elősegíti a versenyképesség javulását. Az utóbbit a kutatási és képzési területekre történő jövedelem átcsoportosítás segíthetné elő.

Az állami (pénzügyi) ellenőrzés erősítése

Az új kihívásokra adandó intézményi válaszok fontos feltétele a jó kormányzásra való törekvés, a jó kormányzás olyan követelményeinek érvényesítése, mint az elszámoltathatóság, az átláthatóság és a nyitottság. Az átláthatóság lehetővé teszi, hogy az érdekeltek átlássák a kormány feladatait, politikai szándékait stb. Ennek feltétele, hogy a felelősök elszámoltathatók és felelősségre vonhatók legyenek döntéseikért. Az ellenőrzés, mint az átláthatóság része, összetevője szükségszerűen felértékelődik, előtérbe kerül mindenhol – a közszférában és a magán-szférában egyaránt.

A jó kormányzás érdekében azért is megváltozik az ÁSZ szerepe, mert tevékenységében – elsősorban az Országgyűlés számára végzett – tanácsadás kerül előtérbe, hiszen az állami, a kormányzati tevékenység minőségének javítása igen fontos cél. *Az ÁSZ mint ellenőrző, tanácsadó szerv nagymértékben hozzájárulhat az eredményes kormányzati irányítás megteremtéséhez.* Fontos azonban, hogy megőrizze függetlenségét, közvetlenül nem kapcsolódhat be a kormányzati politika meghatározásába, minthogy az a törvényhozás és a kormányzati szervek felelősségi körébe tartozik.

A globalizációval járó társadalmi átalakulás következtében is gyorsan bővül a számvevőszék ellenőrzési hatásköre. A számvevőszéki ellenőrzés új nagy kihívást jelentő területe a fenntartható fejlődés ellenőrzése. Ezek az ellenőrzések általában összehasonlítások, amelyek során összevetésre kerül a tényleges helyzet a kívánatos fejlődéssel. Ennek alapját azok a követelmények (standardok) képezik, amelyben megállapodnak az ellenőrök és az ellenőrzött intézmények. Ezek a standardok származhatnak nemzetközi egyezményekből vagy jogszabályokból, nemzeti jogszabályokból, programcélokból és kötelezettségvállalásokból, a vizsgált szervezet által elfogadott működési

követelményekből vagy a nemzetközi gyakorlatban használt, a legjobb gyakorlat követelményeinek megfelelő eljárásokból. *A fenntartható fejlődés ellenőrzésének – a stratégiai célokon kívül – ki kell térniük azok végrehajtására, a folyamat mérésére, a teljesítésről történő beszámolásra és az elszámoltathatóságra is.*

A szélesebb ellenőrzési hatáskör megjelenik abban a tekintetben is, hogy *a rövid távú pénzügyi irányítás/menedzsment ellenőrzése helyett a hosszabb időt felölelő teljesítményorientált értékelés kerül előtérbe.* A kormányzás is egyre inkább a hosszú távú irányítást szorgalmazza. Ezért az ellenőrzés szemléletének megváltozása segíti a kormányzást, hogy az eddigénél jobban teljesítményorientált legyen.

A társadalmi kohézió erősítése

A fentebb illusztrált nagy társadalmi jövedelmkülönbségek mérséklésére törekvő politikai akarat mellett a közjó szolgálata érdekében kiemelt feladat a társadalmi kohézió erősítése a leszakadó rétegek és az elmaradott térségek helyzetének javításával. A leszakadó rétegek (a roma lakosság jelentős része, a falusi és kisvárosi szakképzetlen fiatalok, a szakképzettelen bevándorlók) közül az állami politika fókuszába az egyre súlyosabb helyzetű roma lakosság felzárkóztatását szükséges állítani.²⁶

A közpénzügyi menedzsment modernizálása

A közpolitikai területek szükséges korszerűsítésének alapja, a költségvetés hosszú távú fenntarthatóságának feltétele a közpénzügyi menedzsment mainál sokkal jobb működése. *A kormányzati szektor bármilyen típusú reformja megköveteli a közpénzügyi rendszer átfogó korszerűsítését.* Ennek okát a pénzügyek, mint finomhangolási mechanizmusok szerepében

látjuk. A társadalom, benne a kormányzati szektor élő, organikus, állandóan változó rendszer, amelyben végső, ideális megoldásokat bevezetni – véleményünk szerint – nem lehetséges. A paradigmátikus, ha tetszik reformértékű változásokra több évtizedes gyakorisággal kerülhet sor. A paradigmátikus változások működési tapasztalatai nyomán szükségesnek látszó korrekciókat legrugalmasabban éppen pénzügyi ösztönzőkkel és fékekkel lehetséges elérni. Persze a *pénzügyi helyzet egyben a rendszer egészségének vagy éppen betegségének indikátora. Ezt mutatja a korábban felállított diagnózisunk a nagy és nem hatékony állam paradoxonjáról.*

A közpénzügyi szabályozás megújítása ket-tős célt szolgál. Közvetlen célja olyan szabályok kialakítása, intézmények létrehozása és technikai megoldások megtalálása, amelyek átláthatóbbá, kiszámíthatóbbá és hatékonyabbá teszik a közpénzekkel való gazdálkodást mind a nemzetgazdaság és az önkormányzatok, mind pedig az intézmények szintjén. A végső cél azonban az, hogy a közpénzügyi rendszer jobb működése, a közpénzügyi egyensúly, illetve az ebbe vetett bizalom növekedése révén javuljanak a versenyképesség és a fenntartható fejlődés külső és belső feltételei. A továbbiakban a közpénzügyi szabályozás megújításának néhány feladatát részletesebben is meghatározzuk.

■ A „jó kormányzás” elveinek érvényesítése a közpénzügyi szabályozásban

A közpénzügyek szabályozásának néhány elve a demokratikus államformából következik. Más elvek megfogalmazásakor több nemzetközi szervezet dokumentumait is alapnak tekinthetjük, mivel ezeket a szervezetek az elmúlt 10–15 évben az úgynevezett „jó kormányzás” számos elvét deklarálták és szembesítették az egyes országok gyakorlatával (lásd keretes írásunkat). Fontos, hogy az új szabályozás szellemében tükrözze a nemzetközi standardokat. Ilyenek a statisztika területén a GFS és az ESA95, a számvitel területén az IFAC Public

Sector és az IPSAS-standardok, a külső ellenőrzés vonatkozásában az INTOSAI iránymutatásai és standardjai, és belső kontrollrendszerek elveit rögzítő COSO- és COBIT-standardok, valamint az IIA belső ellenőrzési standardjai.

Az átláthatóság (*transzparencia*) mai közállapotainkban olyan érték, amelyet a közpénzekkel való gazdálkodást szabályozó törvényekben több helyen is meg kell jeleníteni, mint elérendő fontos célt. Az átláthatóságot az államháztartással kapcsolatba kerülő minden szereplő joggal várja el. A Nemzetközi Valutaalap vonatkozó dokumentuma alapján a transzparencia érvényesítését a következő tényezők biztosítják:

- feladatok és hatáskörök egyértelmű meghatározása,
- a keletkezett információk széles körű hozzáférhetősége,
- a költségvetés elkészítésének, végrehajtásának és a beszámolásnak a nyilvánossága,
- a tisztességes gazdálkodás.

■ A költségvetési tervezés megújítása

A hazai költségvetési tervezési gyakorlat paradigmátikusan megújítandó. A jelenlegi bázisalapú, intézményorientált tervezés alkalmatlan mind a teljesítménykövetelmények érvényesítésére, mind a szükséges szerkezeti változások megalapozására. A maradványtervezés jelenlegi gyakorlata egyoldalú fiskális szempontokat közvetít a szektor szereplői felé, akik megfelelő technikákkal ezen megszorításokhoz alkalmazkodni képesek. A pénzügyi egyensúlyi célok követésének nincs alternatívája, azonban e változások nélkül az egyensúlyi problémák újratermelődése törvényszerű. Az előttünk járó országok közül sokan bebizonyították, hogy a közszektor egészével, ágazataival és az egyes szereplőivel szembeni teljesítménykövetelmények jóléti többletet eredményeznek.

Az előirányzatok tervezésekor be kell mutatni a javasolt kiadás célját, a cél elérésének módját, a javasolt erőforrások és kiadási összeg indoklását. A célok megjelöléséhez és számonkéréséhez szé-

les körben alkalmazni kell a teljesítményindikátorokat. Előirányzat-változtatás esetén ugyanezt a követelményt kell érvényesíteni. A teljesítményorientáltságot biztosítja a programalapú költségvetés gyakorlatának olyan kiadási területeken történő bevezetése, ahol mérhető a teljesítmény, illetve megteremthetők annak feltételei, a költségvetés végrehajtásának monitoringja, illetve a teljesítményellenőrzés intézményesítése.

A JÓ KORMÁNYZÁS ELVEI

A globalizáció körülményei között az állam működésében, a közfeladatok ellátásában is egységesülési tendenciák tapasztalhatók. E folyamatok egy része a nemzetállamok mintakövetéséből, a jó nemzetközi gyakorlatok átvételéből adódik. A nemzetközi szervezetek egy része az egységesülési folyamatot katalizálja. Ennek keretében tagországaik számára kötelezően követendő szabályokat, illetve különböző irányelveket fogalmaz meg. Az OECD például az államok által követendő kereskedelem- és a befektetéspolitikára dolgozott ki hatékony szabályozási elvrendszert, amely eljárási és tartalmi értékeket egyaránt meghatároz, a következők szerint:

- a döntési folyamatok áttekinthetősége és nyitottsága,
- diszkriminációmentesség,
- a szükségtelen kereskedelmi korlátozások mellőzése,
- nemzetközileg összehangolt intézkedések alkalmazása,
- a más országokban hatályos szabályozó intézkedések egyenértékűségének elfogadása,
- a gazdasági verseny elveinek alkalmazása.

Az Európai Bizottság európai kormányzásról készült Fehérkönyve a következő alapelveket nevez meg a jó kormányzás ismérveként:

- nyitottság,
- részvétel,
- számonkérhetőség,
- hatékonyság,
- koherencia.

A programköltségvetés és a teljesítményindikátorok alkalmazásának logikája az, hogy az eredményekből és az elvárt kimenetekből származtatja az erőforrás- (input-) szükségletet. Az outputok mennyiségét és minőségét éppúgy meg kell indokolni, mint a szükséges inputok mennyiségét és összetételét. E tervezési eljárás „vigyáz” a közpénzek célirányos elköltésére: a kiadási célok és az erőforrásigények elfogadtatásának a folyamata nemcsak megtakarításokat eredményez, hanem jelentős részben automatikusan kiszűri az illegális pénzköltés és a túlszámlázás lehetőségét.

E reformértékű változás érdekében a következő feladatokat szükséges elvégezni:

- a nemzetközi tapasztalatok összegzése,
- a nemzetközi tapasztalatok alapján a programköltségvetés hazai alkalmazási területeinek kijelölése és a hazai viszonyoknak megfelelő alkalmazási módszertan kidolgozása,
- a költségvetési tervezés során a módszert alkalmazó pilot-területek kiválasztása. Szóba jöhető területek: a környezetvédelem, az egészségügy, a felsőoktatás és a gazdaságfejlesztés, valamint az önkormányzatok. A kiválasztásnál – a központi költségvetés esetében – az egyik kiinduló szempont lehet az úgynevezett fejezeti kezelésű előirányzatok aránya a fejezeti kiadásokban, a másik a fejezeti kezelésű előirányzatokon belül az EU által támogatott programok súlya.

A javasolt változtatások megvalósulása esetén kiadási oldal tervezését két nagy csoportban kell végezni. A kiadások egy részét a programköltségvetés módszerével szükséges tervezni. Ezt a módszert ott szükséges alkalmazni, ahol jelentős szerkezeti átalakítások szükségesek és/vagy erőforrás-tartalékok feltárása lehetséges. Egy másik szegmensben továbbra is intézménycentrikus módon, a szükségesnek látszó kapacitások fenntartásának erőforrásigényéből kiindulva történne a tervezés. Jellemző-

en ez az elv a közhatalmi szervezetekre, vagyis az államhatalmi, igazgatási, igazságszolgáltatási, védelmi és rendvédelmi területekre vonatkozik. Itt a feladatellátás csak kivételként lehet nem költségvetési rendben gazdálkodó szerv feladata. A szavazati egység ebben az esetben az intézmény. Az intézmény vonatkozásában néhány alapvetően jellemző naturális inputadat (létszám, irodai terület, berendezések száma stb.) is alapja az előirányzatnak. A költségvetési döntés itt a tervezett erőforrások jogosságának elismerésére vonatkozik. E kapacitások tervezése nem feltétlenül jelenti a bázisból történő tervezést. Lehetséges, hogy különböző átvilágításokkal az adott kapacitás más erőforráskombinációval is biztosítható és az is elképzelhető, hogy új feladat esetén nullbázisú tervezéssel áll elő a kiadási tétel.

■ *Az állambáztartási információs rendszer korszerűsítése*

Az információs rendszert (legyen ez a statisztika vagy a számvitel) mindig meghatározott döntési szempontoknak megfelelően kell kialakítani. Korszerű gyakorlat elképzelhetetlen jól felépített és szervezett információs rendszer nélkül. A makro- és mezoszintű információ a közszektorban tevékenykedő végrehajtó szereplőkön kívüli érdeklődést elégíti ki elsősorban az adófizetők, az őket képviselő választott politikai testületek, nemzetközi szervezetek, hitelezők, befektetők stb. felé.

Az információgazdálkodás első területe a számvitel. Ez magában foglalja a könyvvezetés szabályait, a beszámolórendszert, a számviteli politikát (például az eszközök és források értékelési elvei, konszolidációs módszerek stb.). Az állami számvitel – specifikumait illetően – a

törekvések ellenére közel sem rendelkezik nemzetközileg elfogadott elvekkel sem a könyvvezetés, sem a beszámolórendszer, sem a számviteli politika tekintetében. A szabályozás nagy mozgástérrel rendelkezik. A szempont célszerűen az legyen, hogy az új gyakorlat a nemzetközi elvárásoknak ne mondjon ellent, megfelelően támogassa a törvényben rögzített elvek érvényesülését és ne okozzon fölösleges költségeket.

A gazdálkodó szervezetek szintjén a könyvvezetés részleges elhatárolási szemléletét lenne célszerű követni. Az áttérés során körültekintően kell kezelni annak minden vonatkozását. Különös figyelmet érdemel az amortizáció kezelése. A nemzetközi gyakorlatban jelentős eltérések tapasztalhatók e téren. Az elhatárolási szemlélet bármely formájára történő áttérés minimálisan 4–5 évet vesz igénybe. Ennek jelentős személyi és tranzakciós költségei vannak. A konkrét döntések meghozatala előtt költség-haszon elemzést kell készíteni. Arra is vannak példák, hogy az áttérés fokozatosan történik és a különböző közpénzügyi szegmensekben nem ugyanolyan módon vezetik be.

Úgy gondoljuk, hogy a részfeladatok e sokaságának megoldása nélkül nem adható megfelelő válasz sem a jelenlegi globális válság okozta, sem az 1990 után követett hazai rendszerváltó gazdaságpolitika – a gyakori kiútkeresés ellenére is – zsákutcás jellegéből következő kihívásokra. Ezért sürgető feladat az államműködés modernizációjának a lehető leggyorsabb előkészítése és mielőbbi megvalósítása.

JEGYZETEK

- ¹ A téziseket megalapozó kutatások összefoglalását lásd Báger – Vigvári (2007)
- ² A magyar önkormányzati rendszer működésének elemzéséről lásd Vigvári (2009)
- ³ Jelentés a kincstári rendszer működésének ellenőrzéséről (0918)
- ⁴ Kovács (2009)
- ⁵ Ez persze ugyanúgy igaz az állami tulajdonú vállalatokra is.
- ⁶ Jelentés a helyi önkormányzatok gazdálkodási rendszerének 2008. évi ellenőrzéséről (0927)
- ⁷ Jelentés az Oktatási és Kulturális Minisztérium fejezetnél a közoktatási feladatok finanszírozására fordított pénzeszközök hasznosulásának ellenőrzéséről (0807)
- ⁸ A privatizáció hatásairól lásd Báger – Kovács (2004) munkáját
- ⁹ A kormány által 2007. június 29-én elfogadott, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapján olvasható változat.
- ¹⁰ Ezt a folyamatot szemléletesen mutatja be az egészségügyi reformok egy metszetében (fekvőbeteg-ellátás) intézetünk 2003-ban publikált tanulmánya, FEMI (2003).
- ¹¹ FEMI (2007) 49–88. oldal
- ¹² FEMI (2008a), illetve Báger – Pulay (2008)
- ¹³ A hullámzásokat az is felerősítette, hogy a 13. havi juttatás kifizetését az egyes évek között ide-oda tologatták.
- ¹⁴ Csontos (1997)
- ¹⁵ Lőrincz (2007)
- ¹⁶ Lőrincz (2007)
- ¹⁷ Csontos (1996), Nemes (2005), Borkó – Oszlay (2007)
- ¹⁸ Édes (2007)
- ¹⁹ Sajó (2008).
- ²⁰ Jelentés a 2008-ban befejeződő autópálya-beruházások ellenőrzéséről (0926)
- ²¹ Jelentés a felsőoktatási törvény végrehajtásának ellenőrzéséről (0915)
- ²² Lackó (2009), 54. oldal
- ²³ Ezt a gondolatsort bővebben fejti ki Pulay (2009)
- ²⁴ Lásd Kovács (2005)
- ²⁵ E reformtendeket lásd részletesebben Jenei (2008)
- ²⁶ Lásd erről részletesen FEMI (2008b), illetve Benkő – Pulay (2009)

IRODALOM

- BÁGER G. – KOVÁCS Á. (2004): A privatizáció Magyarországon, *ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézet (a továbbiakban: FEMI)*
- BÁGER G. – VIGVÁRI A. (2007): Államreform, közpénzügyi reform, Nemzetközi trendek és hazai kihívások, *ÁSZ*
- BÁGER G. – PULAY GY. (2008): A költségvetési tervezés makrogazdasági kockázatainak elemzése, *Pénzügyi Szemle, 3. szám, 384–401. oldal*
- BENKŐ J. – PULAY GY. (2009): A cigányság helyzetének javítását célzó támogatások hatékonyságáról, *Pénzügyi Szemle, 2–3. szám, 412–429. oldal*
- BORKÓ T. – OSZLAY A. (2007): Az EU költségvetési források beáramlásának várható makrogazdasági, fiskális hatásai Magyarországon 2007–2013 között, *ICEG European Center, Budapest*
- CSONTOS L. (1996): Fiskális járadékszerzés és államháztartási reform, *Európai Fórum, 2. szám*
- CSONTOS L. (1997): A politika tanulmányozása és a közgazdaságtan, *Közgazdasági Szemle, 7–8. szám*

ÉDES B. (2007): A Sulinet Expressz Program Tapsztalatai, *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, 1. szám*

JENEI GY. (2008): Válaszút? (Neo-weberianus szintézis vagy neo-patrimoniális elfajulás) *Nemzeti Érdek, Téli szám*

KOVÁCS Á. (2005): Versenyképesség és államháztartás, *Pénzügyi Szemle, 2005, összevont szám*

KOVÁCS Á. (2009): A magyar államháztartás a rendszerváltozástól napjainkig, In: Magyarország politikai évtizedkönyve – A magyar demokrácia kormányzati rendszere (1988–2008), *Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Megjelenés alatt*

LACKÓ M. (2009): Az adóráták és a korrupció hatása az adóbevételekre, Az OECD-országok összehasonlítása, 2000–2004, *Közgazdasági Szemle, 2009. június, 526–545 oldal*

LŐRINCZ L. (2007): A járadékszerzés elmélete, *Kormányzás, közpénzügyek, Szabályozás, 1. szám*

NEMES G. (2005): Járadékvadászat a vidékfejlesztésben, In: A járadékvadászat okozta költségek minimalizá-

lásának lehetőségei a fejlesztéspolitikai programokban, *TÁRKI Társadalomkutatási Intézet Rt., 77–104. oldal*

PULAY GY. (2009): A közigazgatás feladatai a versenyképes tudásgazdaság kiépítésében, In: A modern állam feladatai, *MKT és GSZT, Budapest*

SAJÓ A. (2008): Az állam működési zavarainak újratermelése, *Közgazdasági Szemle, 7–8. szám*

VIGVÁRI A. (2009): Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon, *Közgazdasági Szemle, 7–8. szám, 709–730. oldal*

FEMI (2003): A fekvőbeteg-ellátás 10 éve – egy lehetséges terápia

FEMI (2007): A közszféra és a gazdaság versenyképessége

FEMI (2008a): Értékelő tanulmány a 2008. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány összefüggéséről

FEMI (2008b): Összegző, helyzetfeltáró tanulmány a magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére a rendszerváltás óta fordított támogatások mértékéről és hatékonyságáról