

LEHMANN MARIANNA

**AZ EURÓPAI UNIÓS CSATLAKOZÁS
ÉS A NEMZETKÖZI TAPASZTALATOK HATÁSA
A KÖLTSÉGVETÉS MEGÚJÍTÁSÁRA**

VILÁGGAZDASÁG TANSZÉK

Témavezető:
DR. NAGY TIBOR

© *Lehmann Marianna, 2006*

BUDAPESTI CORVINUS EGYETEM
NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK
MULTIDISZCIPLINÁRIS DOKTORI PROGRAM

**AZ EURÓPAI UNIÓS CSATLAKOZÁS
ÉS A NEMZETKÖZI TAPASZTALATOK HATÁSA
A KÖLTSÉGVETÉS MEGÚJÍTÁSÁRA**

PH.D. ÉRTEKEZÉS

Készítette:

LEHMANN MARIANNA

Budapest, 2006

TARTALOMJEGYZÉK

I. BEVEZETÉS	9
Hipotézisek	9
I. 1. A kutatás célja és előzményei	10
I. 2. A kutatásnál alkalmazott módszerek	17
II. AZ ÁLLAM ÉS A GAZDASÁG	21
II. 1. Az állam fogalma	21
II. 2. Az állam funkciói történelmi megközelítésben	23
II. 3. A kormányzati beavatkozás közgazdasági megítélése	26
II. 3. 1. A kormányzati beavatkozás melletti érvek	27
II. 3. 1. 1. A piac működésével kapcsolatos zavarok	27
II. 3. 1. 2. Az állami beavatkozás igazságossági és méltányossági indítékai	32
II. 3. 2. A kormányzati kudarcok	37
II. 3. 2. 1. A politikai folyamatok	38
II. 3. 2. 2. A bürokrácia	46
II. 3. 3. A kormányzat gazdaság stabilizációs funkciójának eltérő megítélése	49
II. 4. A főbb fiskális jelzőszámok gazdasági jelentősége	51
II. 4. 1. Az államháztartás mérete	52
II. 4. 2. A költségvetési hiány és az államadósság	57
II. 4. 3. A költségvetési bevételek és kiadások szerkezete	61
III. A FEJLETT ORSZÁGOK FISKÁLIS HELYZETE ÉS A KÖLTSÉGVETÉS-POLITIKA VÁLTOZÁSA A 60-AS ÉVEK UTÁN NAPJAINKIG	64
III. 1. A fejlett országok fiskális helyzetének romlása a 60-as évek után, és annak okai	64
III. 2. A fiskális helyzet kiigazítására való törekvés a 80-as évek végétől napjainkig	67
III. 3. Magyarország fiskális helyzete nemzetközi összehasonlításban	69
IV. A FISKÁLIS EGYENSÚLY FENNTARTÁSÁT CÉLZÓ REFORMOK	74
IV. 1. A fiskális szabályok	74
IV. 1. 1. Fiskális szabályok a fejlett országok gyakorlatában	74
IV. 1. 2. Az EU fiskális szabályrendszere	75

IV. 2. A fiskális megszorítások	81
IV. 2. 1. A kiigazítások összetételének és mértékének jelentősége	82
IV. 2. 2. Az évközi megszorítások módszerei, előnyök és hátrányok	83
IV. 2. 3. A pénzügyi és kiadásmenedzsment rendszer változásai	85
IV. 3. Középtávú költségvetési keret-tervek	86
IV. 4. Óvatos makrogazdasági előrejelzések	91
IV. 5. Eredmény szemlélet érvényesítése a fejlett országok költségvetési gyakorlatában	95
IV. 6. Költségvetési transzparencia	100
IV. 7. A magyarországi helyzet a nemzetközi tapasztalatok tükrében	102
V. AZ ALLOKÁCIÓS HATÉKONYSÁG NÖVELÉSÉRE IRÁNYULÓ REFORMOK	111
V. 1. A kormányzati prioritások érvényesítésére való törekvés	111
V. 1. 1. A stratégiai tervezés	112
V. 1. 2. Bázis-forgatókönyv alkalmazása	113
V. 1. 3. Top-down költségvetési technika	114
V. 2. A források elosztása a programok hatékonyságának optimalizálása érdekében	116
V. 2. 1. Outcome költségvetés	116
V. 2. 2. A programok eredményeinek visszacsatolása a költségvetésbe	119
V. 3. A magyarországi helyzet értékelése	120
VI. A MŰKÖDÉSI HATÉKONYSÁG NÖVELÉSÉRE IRÁNYULÓ REFORMOK	123
VI. 1. A piaci mechanizmusok nagyobb térnyerése a közjavak nyújtásában	124
VI. 1. 1. Közbeszerzési eljárások	127
VI. 1. 2. A Public-Private Partnership	129
VI. 1. 3. Utalványos programok és a „pénz követi a felhasználót” elv	136
VI. 1. 4. Benchmarking	138
VI. 1. 5. Díjak szedése, állami szolgáltatások értékesítése	140
VI. 1. 6. Adókedvezmények	143
VI. 1. 7. Privatizáció	143
VI. 2. Az állam működésének modernizációja	145
VI. 2. 1. Menedzseri önállóság és rugalmasabb gazdálkodási mechanizmusok	146
VI. 2. 2. Szervezeti változás: ügynökségek létrehozása	150
VI. 2. 3. Az intézményi teljesítmények mérésére és növelésére való törekvés	151
VI. 2. 4. A humánerőforrás-gazdálkodás reformja	157
VI. 2. 5. Magyarország értékelése a nemzetközi reformok tükrében	158
VII. KÖVETKEZTETÉSEK	161

VIII. FELHASZNÁLT IRODALOM	166
IX. JOGSZABÁLYI HIVATKOZÁSOK	177
X. EGYÉB FORRÁSOK	179
XI. FÜGGELÉK	180

TÁBLÁZATOK, ÁBRÁK, ILLUSZTRÁCIÓK JEGYZÉKE

Táblázatok

1. táblázat <i>Az EU-15 és Magyarország konszolidált kormányzati szektorának egyenlege (nettó hitelfelvétel/kölcsönnyújtás) a GDP százalékában</i>	69
2. táblázat <i>Az EU-15 és Magyarország kormányzati szektorának összes kiadása a GDP százalékában</i>	70
3. táblázat <i>A 2004. évi államháztartási kiadások funkcionális megoszlásában: EU-15 és Magyarország</i>	72
4. táblázat <i>Az EU-15 és Magyarország konszolidált kormányzati szektorának bruttó adóssága a GDP százalékában</i>	73
5. táblázat <i>Középtávú költségvetés, előrejelzés, és terv alkalmazása néhány OECD, illetve EU-15 ország gyakorlatában</i>	87
6. táblázat <i>A többéves előirányzatokat alkalmazása a törvényhozásnak benyújtott éves költségvetési dokumentumokban</i>	88
7. táblázat <i>A többéves előirányzatok törvényhozás általi jóváhagyásának gyakorlata</i>	88
8. táblázat <i>A többéves előirányzatok előrevetítési alapja</i>	89
9. táblázat <i>A költségvetés tervezésének háttéréül szolgáló gazdasági előrejelzések készítéséért felelős intézmények</i>	93
10. táblázat <i>A magánszektor és a Kormány gazdasági előrejelzéseinek összehasonlítása és tárgyalása a költségvetési dokumentumban</i>	94
11. táblázat <i>A költségvetéshez használt gazdasági előrejelzések független, kormányzati testület általi felülvizsgálata</i>	94
12. táblázat <i>Könyvvizelési gyakorlat néhány OECD országban</i>	96

13. táblázat	
<i>A költségvetés könyvvezetési jellegének tervezett változtatása</i>	98
14. táblázat	
<i>A „top-down” megközelítés alkalmazása egyes OECD országokban</i>	115
15. táblázat	
<i>A kiadások összekötése a stratégiai célokkal</i>	118
16. táblázat	
<i>Menedzseri rugalmasság egyes OECD, illetve az EU-15 ország, valamint Magyarország gyakorlatában</i>	148
17. táblázat	
<i>Output kritériumok meghatározása a termelési folyamat jellegének függvényében</i>	152
18. táblázat	
<i>Az eredménycélok összekapcsolása a kiadásokkal</i>	155

Mellékletek

1. melléklet	
<i>A magyar államháztartási adatok ESA '95 elvei szerinti korrekciójának rövid összefoglalója</i>	180
2. melléklet	
<i>Fiskális szabályok az egyes OECD, illetve EU-ország gyakorlatában</i>	182
3. melléklet	
<i>A Bizottság a költségvetés-politikák összehangolásának megerősítéséről szóló Közleményének legfontosabb megállapításai</i>	183
4. melléklet	
<i>A bizottsági Közlemény statisztikai adatok hiányosságaival kapcsolatos megállapításai és javításának lehetőségei</i>	185
5. melléklet	
<i>A költségvetési eljárások fogékonyabbá tétele a prioritások figyelembe vételére a fejlett országok gyakorlatában</i>	186
6. melléklet	
<i>Az „input”, „output” és „outcome” költségvetés közötti különbség rövid ismertetése</i>	187
7. melléklet	
<i>A kicsi jelzések kiterjesztése az államilag finanszírozott javakra</i>	188
8. melléklet	
<i>A költségvetési kiadások hatékonyságának növelése érdekében tett költségvetési és menedzsment reformok</i>	189

I. BEVEZETÉS

Magyarország a rendszerváltás óta számos reformot sikerrel valósított meg, és megteremtette a demokratikus piacgazdaságot. A költségvetési rendszer is jelentős átalakuláson ment keresztül. Magyarország 2004. május 1-jétől csatlakozott az Európai Unióhoz (a továbbiakban: EU), és ezzel azt vállalta, hogy teljesíti az EU-ban érvényben levő jogszabályokat, előírásokat, és fokozatosan felkészül a Gazdasági és Monetáris Unióhoz (a továbbiakban: GMU) való csatlakozásra is. Ugyanakkor a maastrichti kritériumok teljesítése önmagában sem egyszerű feladat az ország jelenlegi helyzetét és a szükséges fejlesztéseket tekintve. Mindez az eddigieknél nagyobb fiskális fegyelmet követel az országtól, és olyan reformokat, amelyek a kritériumok teljesítését olyan módon teszik lehetővé, hogy a szigorodó nemzetközi feltételek mellett is a gazdaság kiegyensúlyozott fejlődése és egy szociális piacgazdaság megteremtése valósulhasson meg. Dolgozatomban arra kívánok rávilágítani, hogy melyek lehetnek azok az eszközök, reformok, amelyek hozzájárulhatnak Magyarországon egy jobban működő és a gazdaságot is jobban szolgáló költségvetési rendszer kialakításához. A disszertáció nagyban támaszkodik a fejlett¹ országok eddigi reform-lépéseire², és azt is vizsgálom, vajon az EU-csatlakozás mennyiben segíti elő a költségvetési modernizációt. A disszertáció az eddig publikált kutatásaim eredményét foglalja össze.

Hipotézisek

1. Napjainkban, a költségvetés makrogazdasági, allokációs és működési hatékonyságát javító reformok a 70-80-as évek elméleti szakirodalmában az állammal szemben felerősödött kritikák kutatásait is visszatükrözik.
2. A költségvetési reformokat kiváltó elsődleges ok a költségvetés elfogadhatatlan mértékűre duzzadt hiánya, a közszektor nagy mérete, a magas államadósság, a rossz hatékonysággal működő állami intézmények, és az ezekből a tényezőkből fakadó fiskális stressz.

¹ E tekintetben elsősorban az OECD tagországokban, illetve azon belül az EU-15 tagállamokban zajló reformokra támaszkodom.

² A reform kifejezést átfogó értelemben használom, ide értek olyan szabálymechanizmus, vagy jogszabályi változtatást, amely javítja a költségvetés működésének mechanizmusát és teljesítményét.

3. Azok a reform-beállítottságú országok, amelyek gyorsabban léptettek életbe költségvetési reformokat, hamarabb tudták a hosszú távú fiskális egyensúlyt megteremteni.
4. Az Európai Unióhoz való csatlakozás, az unió követelményei, elvárásai, és előnyeinek kihasználása Magyarországon hosszú távon költségvetési reformokat kell indukáljon.
5. Magyarország költségvetési szabályainak, eljárásainak nemzetközi „legjobb gyakorlattal” való összehasonlítása azt mutatja, hogy számos területen reformokra van szüksége a hatékonyság, eredményesség, és hosszú távú egyensúly megteremtése érdekében.

I. 1. A kutatás célja és előzményei

A 90-es évek végére Magyarország véghezvitte azokat a gazdasági és politikai reformokat, amelyek szükségesek voltak a demokrácia intézményeinek kiépítéséhez és a piacgazdaság (privatizáció, ár-, külkereskedelmi, árfolyam-liberalizáció, intézményi, és jogszabályi reformok stb.) megteremtéséhez. A szocializmus természetéből fakadó örökségként az államháztartási szektor terjedelme jelentős nagyságú volt, és az ország magas költségvetési hiánnyal küszködött. A költségvetés helyzete a rendszerváltás átmeneti időszakában sem javult, sőt a kiadások egy része a piacgazdaság kialakításával, a gazdasági struktúraváltással (bank- és vállalati konszolidáció, jóléti programok stb.) kapcsolatosan is növelte a hiányt. A költségvetési deficit és az adósságállomány nagysága, az államháztartás terjedelme, és a magas adóterhek (különösen az ÁFA, SZJA, TB járulékok) akadályozzák a gazdaság kiegyensúlyozott növekedését, és rontják nemzetközi versenyképességét. A költségvetési hiány leszorítása nem halad megfelelő léptékben, annak mértéke rendszeresen, különösen a választások évében, meghaladja a tervezett célokat. A minisztériumok, önkormányzatok ugyanakkor állandó forráshiányról panaszkodnak, és szükséges fejlesztések maradnak el. Ugyanakkor jellemző az állami bürokrácia nehézkessége és a szolgáltatások alacsony színvonala. Az állandóan emlegetett államháztartás korszerűsítésére irányuló reformok ugyanakkor egyre csak váratnak magukra.

Eközben Magyarország 2004 májusától az EU tagjaként újabb kihívásokkal kell szembenézzen. Az EU-csatlakozás közvetlenül és közvetetten is hat a magyar

költségvetésre, és felfokozza azokat a kényszereket, amelyek a költségvetés mechanizmusának reformját igényli. Ezek a kényszerek négy területen mutatkoznak.

1. Az egyik az EU-befizetések, valamint a kapott támogatások hatása a magyar költségvetés pozíciójára. Az EU-csatlakozás – habár Magyarország várhatóan nettó haszonélvezői pozícióban lesz, és a Strukturális, Kohéziós Alapokból jelentős összegek a magyar gazdaság fejlesztését fogják szolgálni – a költségvetés pozícióját nem javítja. Az EU tagjaként Magyarországnak rendszeres költségvetési befizetéseket kell teljesítenie, az ún. „saját forrásokat”, amelyek a vámot, a cukorilletéket, az ÁFA-t, valamint a GNP-alapú forrás-befizetéseket foglalja magában. Ez egyes becslések szerint a közösségi költségvetéshez való hozzájárulás a GDP közel 1 %-át fogja kitenni (Bécsy-Lucz, 2004). Ezek az összegek a költségvetés hazai célokra fordítható bevételeit csökkentik. Az EU Strukturális és Kohéziós alapjaiból beáramló támogatások ugyanakkor közvetlenül nem javítják a hazai költségvetés pozícióját. Az EU-tól kapott források bevételi és kiadási oldalon azonos összegben kerülnek elszámolásra, így a költségvetési egyenleget változatlanul hagyják. Felhasználhatóságukhoz viszont – akár a hazai célok rovására is – biztosítani kell a társfinanszírozási forrásokat. Ugyanakkor teljesíteni kell azokat a környezetvédelmi, infrastrukturális és egyéb fejlesztéseket, amelyeket közösségi jogszabályok írnak elő a tagállamok részére. Az is igaz, hogy az EU-források részben kiválthatnak hazai forrásokból finanszírozandó fejlesztéseket.

Az uniós kapcsolatok kihatnak a költségvetési finanszírozás és pénzgazdálkodás rendszerére is. A közvetlen termelői agrártámogatások esetében az EU-ból jövő forrásokat a magyar költségvetésnek kell előfinanszíroznia, amely átmenetileg növelheti az államadósság mértékét, ezáltal a kamatkidadásokat is. A termelői agrártámogatások kifizetése a költségvetési pénzgazdálkodást is érinti, ha az éppen egybeesik az ÁFA EU-ba történő befizetésével, akkor akár még likviditási problémát is okozhat. Ugyanakkor azt is meg kell jegyezni, hogy a Strukturális és Kohéziós Alapokból kapott forrásokat az EU előlegezi meg a tagországok számára. Általános szabály az is, hogy az uniós források nem megfelelő felhasználása a magyar állam visszatérítési kötelezettségével jár.

2. A másik kényszer, az előbbiekhöz csatlakozva, azon mechanizmusok és intézményrendszer kiépítése, amely elősegíti, hogy Magyarország maximálisan igénybe vehesse a Strukturális, illetve a Kohéziós Alapokban Magyarország számára rendelkezésre álló uniós forrásokat. E feltétel a költségvetési folyamatokban is

számos változtatást igényel, kezdve a költségvetési tervezés, a források prioritásának, allokációjának módosításán keresztül, a költségvetési nomenklatúra, pénzek felhasználási gyakorlatának, folyósításának, beszámolási rendszerének átalakításáig. A magyar költségvetés mechanizmusának az uniós források befogadására való alkalmassá tétele, átalakítása jelentős mértékben hozzájárulhat az EU-s források sikeres lehívásához, ezáltal a gazdaság fejlesztéséhez.

3. A harmadik dimenzió abban rejlik, hogy milyen hamar leszünk képesek csatlakozni az Európai Gazdasági és Monetáris Unióhoz, azaz, milyen gyorsan tudjuk teljesíteni a maastrichti kritériumok szigorú, és konkrét elvárásait. E tekintetben elsősorban a hosszú távú fiskális egyensúly megteremtése terén vagyunk elmaradásban. A költségvetés hiánya – az alapvetően kedvező gazdaság növekedése ellenére – sem csökken az előre tervezett mértékben, az éves költségvetési tényadatok rendszeresen meghaladják Magyarország Konvergencia Programjának a középtávú hiányra vonatkozó célkitűzéseit. Ugyan az Európai Gazdasági és Monetáris Unióhoz való csatlakozás tekintetében Magyarország automatikus derogációval rendelkező ország lesz, azonban az ahhoz való csatlakozás késleltetése a magyar gazdaságot helyezi hátrányba a többi, csatlakozó országgal szemben. Állandó spekulációs támadásoknak teheti ki a forintot, és késlelteti azon előnyök kihasználását, amit egy stabil valutaövezetbe való tartozás jelent.
4. Az EU-csatlakozás negyedik, költségvetési reformokat igénylő dimenziója, a fiskális adatok az Európai Unió Nemzeti Számlarendszerének (European System of National Accounts 1995, ESA'95) megfelelő kiszámításával kapcsolatos. Nem előírás ugyan, hogy a nemzeti költségvetések az uniós elszámolásnak megfelelően készüljenek, csak az, hogy az uniós módszertan szerint legyenek a költségvetési hiányra és adósságra vonatkozó adatok kiszámítva. Le kell azonban szögezni, hogy az unió statisztikai módszertana az ún. GFS'86-os IMF módszertanhoz képest, amelynek a magyar költségvetési elszámolás gyakorlatilag megfelel, egy sokkal korszerűbb, a fiskális folyamatokat átfogóbban, transzparenssebben, közgazdaságilag korrektebben, több mutatóval is jellemző elszámolási rendszer (Csonka-Lehmann, 2001a, 2001b, 2001c, 2001d, 2001e, Hüttl, 2000). Már önmagában a módszertannak megfelelő adatok kiszámítása számos olyan információt igényelt, amelyek szükségessé tették költségvetési jogszabályok, számviteli előírások, beszámolók módosítását, vagy kiegészítő információk bekérését, végül pedig a költségvetési műveletek transzparenssebb prezentációjához vezetett (pl. kvázi fiskális műveletek, vagy

pénzforgalomban nem mutatkozó tranzakciók kimutatása a költségvetésben, stb.). Tekintettel arra, hogy EU-mérce szerint kell kézben tartani a fiskális folyamatokat, ezért hosszú távon szükséges a költségvetés összeállításának, prezentációjának, beszámolási rendszerének az uniós módszertanhoz való közelítése. Emellett a jogszabályokat is úgy kell módosítani, hogy azok ne adjanak lehetőséget a fiskális egyensúly váratlan felborulására³.

A hosszú távon stabil költségvetési egyenleg megvalósításának eddig sikertelen próbálkozásai mindenképpen arra hívják fel a figyelmet, hogy valami nem működik jól, és EU-csatlakozás nélkül is változtatásokra van szükség. A maastrichti követelmények teljesítése ezeket a kényszereket még jobban felerősíti, és a csatlakozás szükségesség teszi a költségvetés-politika átgondolását, a rendelkezésre álló szűkös forrásokkal való gazdálkodás hatékonyságának javítását, valamint az államháztartásban elmaradt reformok életbe léptetését. Nemzetközi példák azt mutatják, hogy az EU-csatlakozás meggyorsította a reformokat a GMU-csatlakozás előtt álló országokban, sőt, minél előbb életbe léptek a reformok, annál hamarabb sikerült stabilizálni a költségvetés egyenlegét (Atkinson-Van den Nord 2001, Blöndal 2003). A dolgozat arra keres választ, hogy a fejlett országok, különös tekintettel az EU-országokra, milyen eszközökkel próbálták meg.

- költségvetési rendszerük működését hatékonyabbá tenni,
- a szolgáltatások színvonalát javítani,
- és a költségvetési egyensúlyt megteremteni.
- Ezek a reformok a magyar költségvetési mechanizmus javításában milyen tanulságokkal szolgálhatnak, azaz mely területen szükséges a magyar rendszer modernizációja.

Az első fejezetben az állam gazdasági szerepvállalásának elméleti háttérét tekintem át, végigvezetve, hogy a 80-as évektől a költségvetési hiány és adósság növekvő mértéke folytán a költségvetési gyakorlat a keynesi költségvetés-politikától egyre inkább elfordulva a neoklasszikus elméletek irányvonala felé fordult. Másrészt, véleményem szerint az elméleti iskolák állammal szemben felhozott kritikái visszatükröződnek a költségvetési reformokban, azaz azokban az újításokban, amelyek

³ Erre példa, hogy az önkormányzatok függetlensége lehetőséget ad azok túlköltekezésére, a kiadások hitelből történő finanszírozására. Ez különösen igaz a választások évében, amikor jelentős beruházások valósulhatnak meg, és ez jelentősen ronthatja az államháztartás egyenlegét. A jogszabályok jelenleg nem teszik lehetővé ennek megakadályozását, és olyan korrekciós mechanizmus sem működik, amely ezt kompenzálhatná.

az állami tevékenységének hatékonyságát kívánták növelni (pl. a politika kudarcának kezelésére a középtávú terv, fiskális szabályok, bürokrácia ellen a működési hatékonyság növelése, stb.). Ennek keretében igyekeztem áttekinteni az állam gazdasági létjogosultságát alátámasztó közgazdasági elméleteket, másrészt azokat, amelyek a kormányzati működés kudarcaira világítanak rá (politikai mechanizmusok, bürokrácia). Ki kell azonban hangsúlyoznom, hogy az államelméletekkel foglalkozó szakirodalom közel sem olyan rendszerezett, és nem rendelkezik olyan közismerten elfogadott paradigmával, mint a piacgazdaságra vonatkozó elméletek. Az állammal foglalkozó szakirodalom álláspontjai tehát nem egyértelműek, számos érv és ellenérv létezik egy-egy adott felvetés vonatkozásában. A modern költségvetési reformok ennek ellenére véleményem szerint igyekeznek az állami kudarcokat kezelni. A reformok kiterjedtségét, eszközeit tekintetve azonban jelentős különbségek vannak az egyes országok között. Ezek az eltérések tükrözik az országok eltérő felfogását az állam szerepéről, illetve a végzendő feladatairól. Mindazonáltal érzékelhető egy olyan közös tendencia, amelyet a liberálisabb felfogású elméleti iskolák nézeteit tükrözik, és amely még az alapvetően bürokratikus államokban (pl. Franciaország) is irányában a reformfelfogású országokhoz (pl. Ausztrália, Egyesült Királyság) hasonló reformlépésekhez vezet (pl. piacosítás, privatizáció stb.).

A dolgozat további fejezeteiben a fejlett országokban a 60-as évektől jellemzően kialakuló fiskális problémákat és azok okait tekintem át. Majd rátérek a 80-as évektől jellemző, a költségvetés hosszú távú fenntarthatósága érdekében megvalósított reformtörekvésekre, amelyek egyben az állami tevékenység hatékonyságát is növelték. Összefoglalóan Kristensen és szerzőtársai jellemzik azokat a célokat, amelyek a reformok irányait napjainkban meghatározzák: „Némi egyszerűsítéssel az OECD-tagországok kormányai felismerték, hogy

- növekvő szükség van a transzparencia (transparency) növelésére, amely megmutatja, hogy mit csinálnak, illetve mit érnek el vele a kormányok,
- erősíteni kell az cselekvések és eredmények elszámolásának rendszerét (accountability),
- növelni kell politikai célkitűzések megvalósulásának hatékonyságát (efficiency) és eredményességét (effectiveness),
- valamint megkönnyíteni a politikai összhangját (coherence)” (Kristensen et al., 2002).

A reformok során elsősorban azok eredményeire, a megvalósítás nehézségeire, illetve hátrányaira igyekszem összpontosítani. Arra, hogy a modernizáció mennyire volt sikeres, mennyiben nő a hatékonyság, vagy mi okozta sikertelenségüket, melyek a reformok pozitív illetve negatív „mellékhatásai”.

A reformokat az állam fő funkciói mentén csoportosítom, nevezetesen makrogazdasági, allokációs és mikro-, avagy költséghatékonyságot javító változtatásokra. E felosztást egyébként a szakirodalom is szívesen alkalmazza (Schick, 2002b, Atkinson-Van den Nord, 2001), illetve az gyakorlatilag megegyezik a Világbank által használt felosztással, amely az aggregált fiskális fegyelem, allokációs és működési hatékonyság terminológiákat használja (idézi: Schick, 2002b, 6. o.). A makrogazdasági reformok alapvetően a költségvetési aggregátumokkal és a költségvetési fegyelem fenntartásával kapcsolatosak. Az elosztási hatékonyság a költségvetési döntések nyomán a költségek és hasznok elosztásával függ össze, míg a mikro költségvetés a kormányzati programok, és szervezetek működésének hatékonyságát érintik.

Ugyanakkor meg kell jegyezni, nem minden esetben lehetséges, hogy a reform szigorúan az állam egyik, vagy másik funkcióját érintse. Egyes reformok eltérően hathatnak a különböző funkciókra. Erre egy példa: az Egyesült Államokban főleg a magánszektorra bízták az egészségügyi ellátásokat, elsősorban azért, hogy növeljék a költséghatékonyságot. Az Egyesült Királyságban viszont az egészségügyi ellátások nagy részét a közszektor végzi. Le Grand ugyanakkor kifejti, hogy Angliában magasabb a várható életkor, alacsonyabb a gyermek-halandóság, és más egészségügyi mutatók is jobbak az USA-énál (Le Grand, 1999, 157. o.). Következésképpen habár lehetséges, hogy az USA-ban jobb az egészségügyi ellátás költséghatékonysága⁴, de valószínűsíthetően rosszabb az allokációs hatékonyság.

Van azonban ezzel ellentétes példa is, amikor egy reform pozitív irányba befolyásolja az állam több funkcióját is. Így például a középtávú költségvetési tervek, vagy a fiskális limitek hozzájárulhatnak mind a makrogazdasági, mind az allokációs hatékonyság javításához.

Tekintettel arra, hogy dolgozatomban szeretném nyomon követni, hogy a reform mely állami funkciókat érinti, ezért amennyiben egy reform több funkciót is érint, akkor lényege csak az egyik helyen kerül kifejtésre, míg a másik részben utalás történik rá.

⁴ Egyes vélemények szerint az USA költséghatékonyságú egészségügyi rendszere sem feltétlenül igaz, tekintve, hogy az milyen drága.

Mivel igen nehéz az egyes reformokat szigorúan kategorizálni, ezért helyenként óhatatlanul ismétlődésre kerülhet sor. Mindazonáltal igyekeztem az adott reform azon vetületét kihangsúlyozni, amely az adott funkció hatékonyságának növeléséhez járult hozzá. Ez a csoportosítás véleményem szerint nemcsak a könnyebb áttekinthetőséget segíti elő, hanem költségvetés-politikai szempontból is fontos. Ugyanakkor az is megfigyelhető, hogy a makrogazdasági és allokációs hatékonyságot javító reformok elsősorban a kormányzati kudarcok politikai aspektusán, a működési hatékonyságot befolyásoló intézkedések a bürokratikus folyamatokon igyekeznek változtatni, javítani.

A fejlett országokban jellemző reformtörekvések és hatékonyság-javulás tükrében, azokhoz viszonyítva mutatom be, hogy Magyarország mennyiben tartott lépést ezekkel a reformokkal, illetve mely területeken van elmaradásban, és vannak hatékonysági tartalékai. E tekintetben abból a feltételezésből indultam ki, hogy a magyar költségvetés rendszerének alapvető vonásai – természetesen a fejlett országok közötti nyilvánvaló különbségek ellenére – hasonlóak a fejlett országokéihoz⁵. A fejlett országok a 80-as években és a 90-es évek elején ugyanolyan problémákkal küszködtek, mint Magyarország, jelentős nagyságú költségvetési hiánnyal és államadóssággal rendelkeztek. A költségvetés egyensúlytalanságának problémái, valamint az EU-, és a küszöbön álló GMU-csatlakozás reformintézkedéseket kényszerített ki. A reformok eredményeképpen a reformokban élenjáró országoknak mára sikerült leszorítaniuk a költségvetési hiányukat, sőt többletet elérniük. Magyarországon viszont évek óta nem sikerült a költségvetés helyzetét kiegyensúlyozni, amelyben – a disszertáció feltételezési szerint – a költségvetési mechanizmusban elmaradt reformok a felelősek. A kutatás tehát arra irányul, hogy a fejlett országokban milyen reformok segítségével sikerült a fiskális egyensúlyt megteremteni, és ehhez az EU-csatlakozás mennyiben járult hozzá, és ennek tükrében Magyarországon milyen modernizáció járulna hozzá a költségvetési hatékonyság javításához.

Jelen disszertáció elsősorban az államigazgatás és a költségvetési folyamatok, intézmények, mechanizmus problémáival és lehetséges korszerűsítésével foglalkozik. Nem tér ki a nagy elosztó rendszerek (például egészségügy) reformjára, annak ellenére, hogy a TB-alapok egyensúlytalansága nagymértékben hozzájárul az államháztartási hiányhoz. A kutatás ugyancsak nem tér ki az önkormányzatok, az oktatás, vagy az adórendszer reformjára sem. Mindezen témák feldolgozása ugyanis külön-külön

⁵ Így a magyar költségvetés fiskális mutatói, és az abból fakadó problémák hasonlóak az OECD, illetve az EU-15 tagállamainak utóbbi évtizedekben jellemző fiskális indikátoraihoz.

disszertációt igényelne. Megjegyzem, hogy a strukturális reformok megvalósítása terén egyes kutatások szerint a fejlett országok is elmaradásban vannak (Atkinson-Van den Nord, 2001).

1. 2. A kutatásnál alkalmazott módszerek

A disszertáció témája a magyar költségvetés egyensúlytalanságának problémája kapcsán keresi – nemzetközi tapasztalatok alapján – azokat a költségvetési mechanizmusban fellelhető reform-lehetőségeket, amelyek elősegítik a költségvetés stabilizálását és jobb, hatékonyabb működését.

A téma kifejtésénél többféle kutatási módszert kívánok alkalmazni. A legfőbb eszköz az olvasott szakirodalom áttekintése és csoportosítása a hipotézisek alátámasztása érdekében. A disszertáció elemzéseiben elsősorban **közgazdasági szempontok** dominálnak. Az első, elméleti fejezet kifejtésében e két eszköz, módszer használata dominál. E fejezet célja, hogy feltárja az elméleti irodalom állammal kapcsolatos „álláspontját”. Ezenkívül érdemesnek tartok néhány jellemző, költségvetéssel kapcsolatos aggregált mutatót, mint a jövedelemcentralizációt, az újraelosztást, a hiányt és az adósságot részletesebben is elemezni, hiszen a költségvetés problémái kapcsán ezen kategóriák hangzanak el a leggyakrabban. Itt elsősorban arra kívánok, ugyancsak a szakirodalom áttekintése alapján kitérni, hogy mi az oka a költségvetési egyensúlytalanságnak, a közszféra növekedésének, mi a hatásuk a gazdaságra, illetve a társadalomra, és mennyiben ítéltető meg csupán ezen kategóriák alapján egy költségvetési rendszer „minősége”. E tekintetben arra is rávilágítok, hogy önmagában ezek a kategóriák nem elegendőek ahhoz, hogy a költségvetési rendszer gazdasági hatásairól véleményt formálhassunk. Nem elég a költségvetési hiányt mindenáron leszorítani, ha az nagy gazdasági vagy szociális áldozatokkal jár. Véleményem szerint közgazdasági szempontból legalább olyan fontos a bevételek-kiadások szerkezetére, vagy a költségvetési kiigazítás módszerére (pl. fűnyíró elv) odafigyelni, mint csupán az aggregált mutatókra. Ezt támasztja alá az is, hogy úgy tűnik az Európai Unió is egyre inkább elmozdul a kizárólag az aggregált mutatók figyelembevételétől, a költségvetési folyamatokat, a költségvetés összetételét, a strukturális átalakításokat jobban figyelembe vevő értékelés felé. A főbb költségvetési mutatókra alapozott vélemény veszélyességét az is alátámasztja, hogy milyen fontos a mutató tartalmát, kiszámításának módszertanát ismerni. A nemzetközi szervezetek hiány- és adósságszámításának módszertana az

utóbbi évtizedben gyökeresen megváltozott, és az új koncepciók (ESA'95, GFS 2001) már olyan kritériumokat helyeznek előtérbe, mint a hosszú távú fenntarthatóság, a költségvetési jellegű műveletek teljes körű számbavétele, a kormányzat más szektorokkal való kapcsolatának mérése, vagy a fiskális kockázatok megfelelő elszámolása, amelyek az eddigi, a magyar kimutatással harmonizáló módszertantól (GFS'86) idegenek voltak. Ez utóbbi módszertan ugyanis tág teret enged a kvázi fiskális tevékenységek folytatásának, vagy bizonyos, a költségvetés hosszú távú egyensúlyát veszélyeztető, de a költségvetésben kimutatásra nem kerülő műveleteknek (pl. adósságvállalás, követeléselekedés). A dolgozat alapvetően azokat a mechanizmusbeli változtatásokat keresi, amelyek hozzájárulnak az ún. „jó kormányzáshoz”, és egy jól működő állam kialakításához.

Az állammal való foglalkozás óhatatlanul **multidisziplináris** elemzést kíván, hiszen működésében a gazdasági megfontolásokon kívül társadalmi, politikai, jogi sőt pszichológiai tényezők is szerepet játszanak. Az állam többdimenziós jellegére próbálok rámutatni akkor is, amikor a disszertáció elején az államot több szempontból (jogi, politikai, közgazdasági, stb.) is definiálom. Az elméleti részben, elsősorban az állami kudarcokkal foglalkozó szakirodalom áttekintése rávilágít arra, hogy mennyire meghatározó a politika, a társadalom, vagy akár a pszichológia szerepe az állam működésében. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy maga a költségvetés is mennyire érdekek konfliktusából összeálló közös nevező, tehát a politika és az érdekérvényesítés mechanizmusai annak szerves részét képezik.

A nemzetközi reformok esetében igyekeztem az **általános tendenciákat, illetve a legjobb gyakorlatot** feltárni, és nem az egyes országokban zajló reformokra koncentrálni. A fejlett országok egyébként igen különböző költségvetési rendszereit érintő reformok ugyanis nagy változatosságot mutatnak, úgy technikai eszközeiket, intézményi, jogi megoldásaikat, radikalizmusukat, mint a reformok sikerességét vagy időzítését illetően. Mindazonáltal úgy gondolom, hogy a reformokban vannak közös jellemzők, inkább ugyanazon irányvonal különböző eszközökkel történő megvalósításáról van szó. Az általános irányvonal, elfordulva a keynesi elméletektől, alapvetően tükrözi a neo-klasszikus filozófiák vonásait, amely elsősorban a piaci mechanizmusok fokozottabb átvételében nyilvánul meg. A reformok közös jellemvonásait erősítik a nemzetközi szervezetek (az IMF, OECD, EU) iránymutatásai is, egyrészt a nemzetközi kormányzati statisztika elveinek kialakítása terén, másrészt az utóbbi évek ún. „best practice” (legjobb gyakorlat), avagy a költségvetési transzparencia

kódex létrehozásával. A nemzetközi reformokat költségvetés-politikai okokból három dimenzió köré csoportosítom: a makrogazdasági, allokációs és működési hatékonyságot javító reformokra. Áttekintésük során igyekeztem következetesen kitérni a reformok előnyös, illetve esetleges negatív hatásainak, vagy a megvalósításuk során fellépő problémák bemutatására.

A magyar költségvetés rendszerét, illetve az utóbbi évtizedek reformjait nem kívánom teljes egészében bemutatni, hanem azokat a területeket keresem, ahol olyan hatékonysági tartalékok vannak, amelyek hozzájárulhatnak egy egészségesebb állam létrehozásához és a költségvetési egyensúly megteremtéséhez. Ennek eszköze a magyar költségvetés jelenlegi mechanizmusának összehasonlítása a nemzetközi reform-törekvésekkel, illetve a legjobb gyakorlattal, amely ily módon láthatóvá teszi azokat az elmaradásokat, amelyek reformokat igényelnek. Kitérek majd azon tényezőkre ismertetésére is, amelyek az EU-csatlakozás kapcsán ösztönzik a reformok megvalósítását.

További kutatási módszer a **történelmi megközelítés** azokban az esetekben, amikor az a téma szempontjából releváns. Történelmi megközelítésre van szükség például akkor, amikor a fejlett országok 80-as években akuttá váló költségvetési problémáit ismertetem, és azt a költségvetési filozófiaváltást, nevezetesen a keynesi gazdaságpolitikától való elfordulást, amely szükséges volt a reformok elindításához.

Hipotéziseim alátámasztására továbbá hazai és nemzetközi **statisztikai és költségvetési adatokat** is felhasználok, nagyban támaszkodva a nemzetközi szervezetek publikációira, valamint a magyar Pénzügyminisztériumban fellelhető adatokra. Ezen adatok elsősorban a magyar és a fejlett országok költségvetésének bemutatására szolgálnak, rávilágítanak a fiskális egyensúly reformokat követő javulására, illetve nemzetközi viszonyításban megmutatják Magyarország helyzetét. A nemzetközi reform-törekvések ismertetése során emellett nagyban támaszkodom a nemzetközi szervezetek, elsősorban az OECD fejlett országok körében végzett felméréseire (országtanulmányok, költségvetési eljárásokra vonatkozó felmérések).

Részletezni fogom a releváns magyar, nemzetközi és uniós törvényeket, **jogszabályokat**, amelyek a költségvetés működését szabályozzák. A reformok ismertetése során kitérek azon jogi szabályozásokra is, amelyek hozzájárulnak a költségvetés hatékonyabb működéséhez (pl. fiskális szabályok).

Természetesen a disszertációban jelen lesznek **leíró jellegű részek** is, mint például az Európai Unió fiskális jellegű szabályrendszere. Ezen belül részletesen is foglalkozom

az EU statisztikai módszertanával, az ESA'95-tel, összehasonlítva a Magyarországon korábban használatos módszertannal, a GFS'86-tal, bebizonyítva, hogy az új módszertan átvétele önmagában is jelentős változásokat indukál a magyar költségvetési rendszerben.

Munkám során felhasználok az IMF költségvetési gyakorlat és kormányzati statisztika témában tartott tanfolyamain, az OECD-nél, a 2003. évi magyar országtanulmány közreműködése, a Sorbonne-on kapott ösztöndíj keretében folytatott kutatásaim, és a Pénzügyminisztériumban a gyakorlati munkám során szerzett tapasztalataimat, valamint a dolgozat nagyban tartalmazza az eddigi publikációs tevékenységem eredményeit.

II. AZ ÁLLAM ÉS A GAZDASÁG

Az állam méretének növekedése a közgazdasági szakirodalom alapján szoros összefüggésben áll a modern jóléti államok gazdaságban betöltött szerepével és az állami szerepvállalás változásával. Ezért az állam terjeszkedésének megértéséhez szükségesnek tartom az állam létjogosultságáról, feladatairól és a gazdaságban betöltött szerepéről röviden szólni. A kormányzati beavatkozás gazdasági szükségszerűsége mellett, annak előnyeit, hátrányait is elemezni kívánom az elméleti szakirodalom segítségével. Ki kell térnem az ún. jóléti állam definíciójára is, valamint az állami beavatkozás különféle eszközeire, amelytől szintén nagyban függ az állam mérete, és nem független tőle az államháztartási hiány, adósság nagysága sem. Egy jól végiggondolt államháztartási reform első lépése véleményem szerint annak eldöntése, hogy milyen típusú államot képzelünk el, milyen feladatokkal, és milyen eszközökkel.

II. 1. Az állam fogalma

Az „ideális” állam egyik definíciója László Csaba szerint: „A köz érdekében közhatalmi alapon és eszközökkel ellátja azon feladatokat, amelyeket a magánszemélyek, illetve önkéntes alapon működő szervezetek, vállalkozások nem képesek, vagy nem hajlandók ellátni, vagy a feladat ellátása így oldható meg a legkevesebb erőforrás felhasználásával.” Később kiemeli az állam két alapvető ismervét: feladatait a „köz érdekében” látja el, és erre a „kényszerítés hatalma” is rendelkezésre áll (László, 1994, 21-22. o).

Az államok politikai, gazdasági, hatalmi harcok eredőjeként jöttek és jönnek létre, és azokat többféle szempontból is definiálhatjuk, így adminisztratív, jogi, politikai, valamint közgazdasági nézőpontból (Bokorné, 1998). Erre teszek az alábbiakban kísérletet:

➤ **Jogi szempontból** definiálva, az állam az a szervezet, amely a közösség érdekében jogszabályokat hoz, és ennek végrehajtására a kényszerítés hatalma is rendelkezésre áll. A magyar Alkotmány szerint az állam feladata, hogy meghatározza saját működésének szervezetét, jogi rendjét és az alapvető állampolgári jogokat, szabályozza Magyarország külső államokhoz való viszonyának alapelveit. A

nemzetközi jog ugyanakkor az államiság meglétét a terület, lakosság és a tényleges hatalomgyakorláshoz köti. Jogi szempontból lényeges annak megemlítése is, hogy globalizálódó világunkban a mai államoknak nemzetközi jogi, vagy regionális integrációban való részvételük folytán sok esetben a szupranacionális szervezetek által hozott jogszabályokat kell alkalmazniuk, és számos integrációs jogi kötelezettségnek kell eleget tenniük. Ilyen értelemben tehát nemzeti függetlenségük napjainkban szűkült, egyre jobban kell alkalmazkodniuk a nemzetközi jogszabályokhoz, előírásokhoz.

- **Adminisztratív szempontból** a kormányzati struktúra lehet szövetségi, vagy föderális, illetve egyszintű állam. Az állam magában foglalja a törvényhozást (parlament, kongresszus), a helyi önkormányzatokat, a kormányt, a kormányhivatalokat, valamint a bíróságokat. (Stiglitz, 2000, 31. o.)
- **Politikai szempontból** mindazokat a közösségi döntési, szavazati procedúrákat foglalja magában, amelyek révén az állam működik, és feladatait ellátja. Vannak demokratikus berendezkedésű, vagy totalitárius államok, gazdaságszerveződésük szerint piaccgazdaságon vagy szocialista tervgazdaság alapján működő államok. A mai, modern, ún. jóléti államokat⁶ politikai szempontból aszerint is csoportosíthatjuk, hogy azok a szociálisan mennyire érzékenyek és intézményi szempontból hogyan szerveződik a szociális ellátás hálózata. Ezek közül a csoportosítások közül⁷ az egyik legrészletesebb kategorizálás Esping-Andersen nevéhez fűződik. Ő különbséget tesz a liberális, szociáldemokrata, és konzervatív színezetű jóléti államok között (Csaba-Tóth, 1999, 18–21. o.). (Bővebben lásd később az állami beavatkozás igazságossági és méltányossági indítékai részt.)
- **Közgazdasági szempontból** a modern, jóléti államokat többféle szempontból lehet értelmezni, így például intézményi, funkcionális szempontból, vagy az általa ellátott feladatai alapján.⁸ Én ez utóbbi megközelítést tartom a leginkább relevánsnak.
 - ◆ e szerint az államot a gazdaságban betöltött **funkciói alapján** értelmezhetjük, azaz hogy milyen feladatokat lát el, és mi indokolja az állami beavatkozást. A közgazdaságtan igen gazdag és rendszerezett irodalma részletesen elemzi a kormányzati beavatkozás funkcióit és indokait, azok röviden a társadalom és

⁶ A jóléti államok definíciójáról lásd részletesebben Csaba – Tóth, 1999. 7–41. o.

⁷ A jóléti államok típusaival kapcsolatosan Csaba- Tóth több szerzőt is említ, ld.: idem.

⁸ Ld. idem.

gazdaság működésének jogi kereteinek kialakítás, stabilizációs, allokációs, redisztribúciós, és önfenntartó funkciók.

- ◆ egy szűkebb értelmezésben az állam definiálható **pénzügyi szempontból**, államháztartásként, amely ugyan az első pontban felsorolt intézményeket foglalja magába, de elsősorban a költségvetés kontextusában. A költségvetés az a pénzügyi terv, amely segítségével az állam gazdálkodik és feladatait ellátja. Költségvetés-politikai értelemben fontos különbséget tenni a közszektor (public sector, amely magába foglalja az állami vállalatokat is), kormányzati szektor (government sector), a központi kormányzat (central government, amely magába foglalja a TB-alapokat is), a központi költségvetés (central budget), valamint a helyi önkormányzatok (local government) között. A költségvetés jelentőségét azok az idézetek is alátámasztják, mint: „Egy kormány politikájának végrehajtásáig nem szép beszédeken, hanem a költségvetésen keresztül vezet az út” (László, 1994, 13. o.).
- ◆ **Statisztikai** értelemben a nemzetközi szervezetek (ENSZ, IMF, EU) egymással harmonizáló kormányzati statisztikai (SNA'93, ESA'95, GFS 2001) a kormányzatot a nemzetgazdaság **egy szektorának** tekintik, amely a gazdasági magatartás jellege alapján összetartozó gazdasági egységek összességét foglalja magában. A gazdasági egységeket a tulajdonlás, irányítás, döntéshozatal, valamint a tevékenység finanszírozásának jellege alapján sorolja be a kormányzati szektorba.⁹

II. 2. Az állam funkciói történelmi megközelítésben

Az állam funkcióinak történelmi megközelítése arra világít rá, hogy az állami szektor méretének növekedése az állam feladatainak, és gazdaságban betöltött súlyának fokozatos bővülésével van összefüggésben, amely folyamat a jóléti államok kialakulásával, és ennek kapcsán a szociális ellátások kiterjedésével még kritikussá vált.

Az állam egyes funkciói történelmileg nem egyidősek, sőt jelentős hangsúlyeltolódások valósultak meg az évek során. Mint azt az alábbiakban láthatjuk,

⁹ Lásd továbbá Csonka-Lehmann, 2000b, 11. o.

az állam mérete és a közkiadások növekedése nagymértékben függ az állam funkcióinak fokozatos bővülésétől.

Az egyik legfontosabb, a társadalom és a gazdaság megfelelő működéséhez szükséges jogi keretek kialakítása, az állam leelőször megjelent funkciója. A klasszikus közgazdászok, mint Adam Smith alapvetően az önérdék és a szabadpiaci mechanizmusok önszabályozó képességében hittek (láthatatlan kéz teóriája)¹⁰, amely a leghatékonyabban biztosítja a források elosztását és a társadalom érdekeinek érvényesülését. Ezért az állami beavatkozást csak minimális területen kívánták megvalósítani: az ország külső, belső védelme (honvédelem, rendőrség), valamint az igazságszolgáltatás és olyan közintézmények fenntartása tekintetében, amelyeket az egyéneknek nem érdekük működtetniük (Stiglitz, 2000, 78. o., László, 1994, 25. o., Tanzi és Schuknecht, 2000, 4. o.). Ez utóbbi feladatban már megjelenik a jelenlegi ún. közjavak kategóriája, azaz az állam allokációs funkciója is.

Az állam újraelosztó funkciójának csírái ugyancsak a XIX. században kezdtek kialakulni. A kor másik szellemi irányzata, a merkantilizmus (pl. Colbert) szerint „az ipar és a kereskedelem fellendítéséhez határozott kormányzati fellépésre van szükség” (Stiglitz, 2000, 79. o.). A XIX. század végi agrár-protekciónizmus és a fejlődő iparágak támogatása végső soron egyes rétegek életszínvonalának védelmét szolgálták.¹¹ A XIX. század végén a marxi filozófia is kezdte a hatását éreztetni. Ennek nyomán több közgazdász (Wagner, Schmoller) már az állam jövedelem-újraelosztó funkcióját is az állam normális funkciói közé sorolta. Habár abban az időben a támogatások elsősorban a véletlen események kezelésére szolgáltak (bankcsődök, éhség, stb.), de megjelentek olyan állandó feladatok is, mint az oktatás és az első társadalom-biztosítási rendszer kiépítése¹² (Tanzi és Schuknecht, 2000, 5. o.). „Mindazonáltal az állam gazdasági súlya a XIX. század végén igen csekély volt: A közkiadások átlagos mértéke a GDP arányában 1870 és az I. világháború között lassan nőtt, 1870-ben a GDP 10,7 %-áról 1913-ban a GDP 11,3 %-ára”. (Tanzi és Schuknecht, 2000, 8. o.)

¹⁰ Ld. Adam Smith 1776-ban írt *Wealth of the Nations* című könyvét.

¹¹ Lindbeck kifejti, hogy az agrárprotekciónizmus az európai népesség akkortájt több, mint a felét kitevő agrárnépesség életszínvonalának védelmét szolgáltatta (Lindebeck, 1999, 73. o.).

¹² Az első társadalombiztosítás rendszer, minimális jogosultsággal 1880-ban került kialakításra Németországban.

Az I világháborúban a közkiadások jelentős növekedése¹³ elsősorban a háborús készülődéssel és fegyverkezéssel volt kapcsolatos.

Az állam allokációs és újraelosztó funkcióinak valódi kiterjedése a két világháború közötti periódusban valósult meg. A nagy gazdasági válság egyrészt megrendítette a közgazdászok bizalmát a piac mindenhatóságában, és a piaci kudarcok miatt úgy vélték az állam fokozottabb beavatkozására van szükség. Másrészt az 1920-as évektől lehetünk tanúi a masszívabb társadalombiztosítási rendszerek kiépítésének (Tanzi és Schuknecht, 2000, 9. o.). 1937-re a közkiadások átlagosan a GDP 22,8 %-ára nőttek¹⁴.

Az állam legfiatalabb funkciója, a stabilizációs, és a gazdasági növekedést elősegítő funkció a keynesi gazdaságfilozófia nyomán alakult ki, és kapott domináns szerepet a XX. században. Ez, valamint a jóléti államok kialakulása nyomán a társadalombiztosítási ellátások növekedése 1960 és 1990 között a közkiadások látványos növekedését okozták, a 60-as évek GDP-arányos átlagos 28 %-áról a GDP 45–50 %-ára emelkedtek. A II. világháború utáni kiadások növekedésének okai a 3. fejezetben részletesebben is kifejtésre kerülnek.

A jóléti államoknak a szakirodalom négy alapvető funkcióját különbözteti meg. Ezek a társadalom és a gazdaság jogi keretének kialakítása, stabilizációs, allokációs, jövedelem-újraelosztási és önfenntartó funkciók:

Az állam „a, Meghatározza a gazdasági kereteket – a törvényeket, az alkotmányokat és a gazdasági játékszabályokat. b, Makroökonómiai stabilizációs politikát dolgoz ki a munkanélküliség szélsőséges ingadozásainak a kiegyenlítése és az infláció megfékezése céljából. c, Az adózás, a kiadások és a szabályozás révén kollektív javaknak erőforrásokat juttat, amikor a piaci kudarc jelentőssé válik. d, A szociális jóléti transzferkifizetések révén erőforrás-újraelosztást hajt végre.” (Samuelson-Nordhaus, 1988, 1027. o.) László Csaba (1994) egy másik funkciót is említ, az állam önfenntartó funkcióját, amely során az hajlamos saját hatalmának kiteljesítésére.

¹³ Tanzi átlagosan 18,7 %-ra teszi a kiadások GDP arányos növekedését, amelyből a háborúban leginkább érintett országok (Németország, Olaszország, Anglia, Franciaország) aránya több, mint 25 %-ot is kitett (Tanzi, 2000 8. o.)

¹⁴ A kiadások GDP arányos növekedése Tanzi szerint azonban részben a gazdasági válság következtében történt gazdasági visszaesésből fakad. (Tanzi, 9. o.)

II. 3. A kormányzati beavatkozás közgazdasági megítélése

A kormányzat tevékenységének gazdasági jelentőségét azon elméletek segítségével kívánom megközelíteni, amelyek egyrészt a kormányzati beavatkozás mellett érvelnek, másrészt azokkal, amelyek a kormányzat működésének zavaraira hívják fel a figyelmet.

A kormányzati beavatkozás egyik legfőbb közgazdasági indoka a jóléti közgazdaságtan logikájába¹⁵ illetve a piacgazdaság működési zavarainak kiküszöbölése, ezáltal hatékonyabb működésének elősegítése (Samuelson-Nordhaus, 1988, 1010. o.). A kormányzati beavatkozás hatékonysági megfontolásain kívül azonban az állami beavatkozásnak vannak méltányossági, szociális indítékai is. A piacgazdaság ugyanis jelentős jövedelemkülönbségeket okozhat, amelyek tompítása az állam feladata, és amelyet jövedelemelosztás, redisztribúció révén valósít meg. A kormányzat stabilizációs funkciója mellett érvelnek a keynesi iskola hívei, ellene szólnak viszont a monetarista, neo-klasszikus és a kínálati iskola képviselői (lásd részletesebben a makrogazdasági fejezetet).

A másik, kevésbé rendszerezett irodalom a kormányzati kudarcokkal foglalkozik. A kormányzati kudarcok két legfőbb oka a bürokratizmus, valamint a politikusok reakciója a választók viselkedésére (Csaba-Tóth, 1999, 136. o.). Ezek az elméletek éppen azokat a hatékonysági problémákat elemzik, amelyek azt okozzák, hogy az újraelosztás nem hatékony módon valósul meg, azaz általában a lehető legkevesebb állami beavatkozás mellett érvelnek (Cullis-Jones, 2003, 23. o.).

Az alábbiakban röviden célszerűnek tartom áttekinteni a különféle elméleti iskolák kutatásain keresztül a kormányzat gazdasági beavatkozása melletti és ellene szóló nézeteket, véleményem szerint azok alapvetően meghatározzák egy adott időszak, így napjaink költségvetés-politikáját és költségvetési reform-folyamatait is. Természetesen a kormányzati beavatkozás hasznával és kudarcával foglalkozó szakirodalom sokkal bővebb az általam ismertetésre kerülő fejtegetéseknél, azonban ennél részletesebben azzal foglalkozni jelen disszertáció keretei között nincs lehetőség.¹⁶ Az általam ismertetett tények elsősorban annak alátámasztására szolgálnak, hogy az állami szféra mely területein szükséges reformokat végrehajtani.

¹⁵ A jóléti közgazdaságtan elsősorban a piaci allokáció hatékonyságában hisz (lásd később a piac Pareto hatékony allokációját).

¹⁶ Az ezzel kapcsolatos irodalomról igen átfogó képet nyújt Cullis-Jones, 2003, 139–196. o.

II. 3. 1. A kormányzati beavatkozás melletti érvek

II. 3. 1. 1. A piac működésével kapcsolatos zavarok

Piaci kudarcok

Talán evidensnek tűnik, de kezdetnek le kell szögezni, hogy a közgazdaságtan elméletei elsősorban azt a helyzetet keresik, amelyben a gazdaság a leghatékonyabb módon működik, és a társadalom jóléte is maximális. A közgazdászok nagy része elfogadja az ún. Pareto-kritériumokat¹⁷, amelynek individualista szemlélete feltételezi, hogy:

- a) minden egyén saját jólétének maximalizálására törekszik;
- b) hogy a társadalom egyének halmaza, és;
- c) a legfontosabb, hogy akkor működik egy gazdaság hatékonyan, és akkor maximális a társadalom jóléte, ha nem tudjuk tovább növelni bármelyik egyén hasznosságát szintjét anélkül, hogy a többié ne csökkenne.

A jóléti közgazdaságtan első alaptétele, támaszkodva a Pareto-hatékonyság kritériumaira, kimondja, hogy a versengő piacok bizonyos feltételek mellett az erőforrások Pareto hatékony allokációját valósítják meg. Tehát a kompetitív piacok megfelelő működése mellett nem lehet senki helyzetét javítani anélkül, hogy a másokat ne hoznánk hátrányosabb helyzetbe. A második alaptétel szerint pedig az erőforrások hatékony allokációjához nincs szükség központi tervezőre (Stiglitz, 2000, 82. o.). A piac Pareto-hatékony működése révén az erőforrások allokációja tükrözi az egyéni preferenciákat és biztosítja, hogy minden jószág és szolgáltatás ára a határköltséggel egyenlően alakuljon (Cullis-Jones, 2003, 21. o.).

A piacnak vannak azonban olyan működési zavarai, amelyek megakadályozhatják annak Pareto-hatékony működését. A piaci kudarcokkal foglalkozó elméletek ezeket a helyzeteket elemzik és a véleményük szerint a kormányzati beavatkozás elősegíti a gazdaság hatékonyabb működését. Az ún. piaci kudarcokkal foglalkozó elméletek szerint az állam olyan területeken tevékenykedik, ahol a piaci szereplők nem szívesen vesznek részt, vagy ahol a versenyt piaci kudarcok zavarják. A következőkben ezeket a helyzeteket ismertetem röviden.

¹⁷ Az olasz Vilfredo Pareto munkái nyomán.

Monopolhelyzetek

Az állami beavatkozást indokolják olyan monopolhelyzetek, amikor nem érvényesül a verseny a piacon, amely az árak piaci áránál magasabb meghatározásával, vagy a termelés piaci termelésnél alacsonyabb szinten történő korlátozásával a gazdaságban jóléti veszteséget okozhat.¹⁸ Az államnak ilyen helyzetben törekednie kell a monopolhelyzetek megszüntetésére, és a verseny fokozására.

Negatív externáliák

Külső gazdasági hatások¹⁹, negatív externáliák akkor lépnek fel, ha egyes egyének tevékenységük révén károkat okoznak másoknak, ezáltal költségeket rónak rájuk, anélkül, hogy ezeket a költségeket átvállalnák, vagy kompenzációt nyújtanának. Ennek legelterjedtebb példája a környezetszennyezés. Például egy bánya megfertőzi a bánya közelében levő patakot, és a víz azokra ró terheket, akiknél a kár keletkezik, és nem azokra, akik okozták. Szabadverseny körülményei között a magáncég csak olyan mértékben fogja vissza a környezetszennyezést, amely során a saját cégének magánhatár-kára egyenlő nem lesz a szennyezés visszafogásának magánhatár-költségével. Ettől még a társadalom határkára többszörös is lehet. A kormányzat a szabadverseny által okozott társadalmi kárt különböző eszközökkel, szabályozással, vagy büntetések kiszabásával korrigálhatja (ld. erről az állami feladatok ellátásának eszközei részt is). Az állami beavatkozás akkor hatékony, amikor a társadalmi határkár egyenlő a szennyezés visszafogásának társadalmi határköltségével (Samuelson-Nordhaus, 1988, 1021. o.).

Információs kudarcok

A piacon felléphetnek információs kudarcok, amelynek megszüntetésében a piac megfelelő működése érdekében az államnak be kell avatkoznia. Ilyen lehet a fogyasztók nem megfelelő informálása, vagy megtévesztése reklámokkal. Ezekre lehet példa a nemrégiben Magyarországon is megszüntetett helyzet, amikor a bankok a fogyasztókat az alacsony kamatokkal próbálták meg magukhoz vonzani, miközben a kezelési költség és egyéb díjjellegű tételek sokkal magasabb kiadást jelentettek a hitelfelvevőnek. A

¹⁸ Pl. monopóliumok, externáliák, közjavak léte, információs kudarcok stb.

¹⁹ A kormányzat elsősorban a negatív externáliák szabályozásával, vagy szankciójával foglalkozik, a pozitív externáliákat nem szabályozza.

magyar szabályozás ezért bevezette a teljes hiteldíj mutató alkalmazását (ún. THM), amely a kamaton felül minden egyéb költséget is magába kell foglaljon.

A közjavak biztosítása

A közjavak olyan javak, „amelyeket a piac nem biztosít a vásárlók számára, vagy ha mégis a kínált mennyiség túlságosan kicsiny” (Stiglitz, 2000, 92. o.). A közjómagánjavak közötti különbségtétel elméleti háttérével azért tartom szükségesnek részletesebben is foglalkozni, mert napjaink reformfolyamatai sok országban a piacosítás irányába²⁰ haladnak, azaz az állam elsősorban a forrásokkal való takarékoskodás jegyében inkább a piacra bízva egyes kollektív jellegű javak szolgáltatását, kizárva esetleg annak fogyasztásából egyes rétegeket. Ezekben az esetekben mindenképpen szükséges a rászoruló rétegek az adott javakhoz való hozzájutásának támogatása. A fenti elméleti fejtegetések fontos adalékként szolgálnak annak eldöntésében, hogy milyen mértékig, milyen előnyök-, és hátrányok mellett szükséges és lehetséges piacosítani, illetve mely feladatokat érdemes és milyen szempontok alapján állami ellátás körében tartani²¹. (Ld. később a „díjak szedése, állami szolgáltatások értékesítése” részt).

Közjavaknak nevezzük szemben a magánjavakkal azokat a jóságokat, amelyek elfogyaszthatóak oly módon, hogy mások fogyasztási lehetőségeit nem korlátozzuk vele, azaz a közjavak fogyasztásából tehát nem lehet másokat kizárni. Ilyen tipikusan tiszta közjó például a honvédelem, az ebből származó előnyöket a társadalom minden tagja élvez. Musgrave (idézi: László, 1994, 32. o.) nyomán a közjavak és a magánjavak közötti különbségtétel, illetve csoportosítás alapvetően azon alapszik, hogy mennyire rivalizáló a fogyasztásuk²², illetve mennyire valósítható meg az egyes egyének kizárása a fogyasztásból. A Musgrave-i csoportosítás alapján megkülönböztetünk tiszta magánjavakat (rivalizáló fogyasztás, a kizárás az árrendszer révén megvalósítható), tiszta közjavakat, mint pl. a honvédelem (nincs kizárás, mindenki részesedhet belőle korlátlanul), gyakorlati közjavakat, mint pl. az alapfokú oktatás (elvileg megvalósítható a kizárás, de az állam mindenki számára biztosítja), gyakorlati magánjavakat, mint pl. a TV-adás (a fogyasztás nem rivalizáló, de megvalósítható a kizárás), illetve vegyes

²⁰ Piacosítás (marketise) elnevezést használják a piaci módszereknek a költségvetési pénzgazdálkodásban való alkalmazására.

²¹ Természetesen ennek eldöntésében nagy szerepe van a politikának is.

²² Ez azt jelenti, hogy az egyik egyén fogyasztása mások fogyasztását csökkenti.

javakat (a kizárás nem valósítható meg, de a fogyasztásban rivalizálás valósul meg, pl. a forgalmi dugóban való haladás).

Stiglitz (2000) Musgrave-hoz hasonlóan közelíti meg a közjavak és magánjavak közötti különbségtételt. A közjavak két döntő tulajdonságát emeli ki: egyrészt adagolása nem valósítható meg (pl. a honvédelem, ahol nincs lehetőség arra, hogy valakit kizárjunk), illetve adagolásuk nem célszerű (egyik egyén fogyasztása nem korlátozza a másik fogyasztását).

Samuelson az Amerikai Egyesült Államokban 1985-ben megtalálható árucikkeket csoportosította, azok piaci versus kollektív, illetve magán versus köz jellegük alapján (Samuelson-Nordhaus, 1988, 1016. o.). Meglátása szerint piaci egy jószág, amennyiben az elosztásáról a piac, és kollektív, ha az állam „közösségi döntések” formájában gondoskodik. Magánjószág fogyasztása más fogyasztását zárja ki, és a közjószág mindenki rendelkezésére állhat. A GNP nagy része magán és piaci jószág is egyben, de pl. az utak és az oktatás inkább magánjószág, erős kollektív jelleget mutatva, tehát alapvetően nem célszerű a fogyasztókat kizárni a használatukból. Rámutat arra is, hogy a közösségi jellegű javak nagy részét kollektívan biztosítják, mivel az árukat nehéz lenne a fogyasztóktól behajtani, így profitot realizálni.

Stiglitz (2000) a közjavakat a magán-költségek, és -hozamok, illetve társadalmi költségek, és hozamok segítségével elemzi és csoportosítja. Vannak javak, ahol megvalósítható a kizárás, csak költséges. A fogyasztó kizárása ugyanis költségekkel jár, pl. tranzakciós költségek. Annak eldöntéséhez, hogy mi hatékonyabb, ha a terméket közszolgálati úton ingyen (a költségeket adó révén fedezve), vagy magánúton biztosítják-e azt kell elemezni, hogy a termék biztosítása milyen plusz költségekkel jár, ha azt magánúton forgalmazzák díj ellenében, illetve hogyan alakul a fogyasztás, és annak révén a jóléti nyereség. A termék túlzott fogyasztása ugyanakkor jóléti veszteséget (holtteher-veszteség) is okozhat. A tranzakciós költségekben elért megtakarítás, valamint a fogyasztásnövekedésből elért nyereség összegét kell tehát összehasonlítani a túlzott fogyasztásból eredő veszteséggel, valamint az adórendszer torzításaiból eredő veszteségekkel. Stiglitz az államilag biztosított magánjavakra az oktatást hozza példának. Itt igazságtalansági és társadalmi hatékonysági megfontolások szólnak amellet, hogy ezeket a javakat az állam ingyen biztosítsa.

A közjavak rendelkezésre állásához az állam az adóztatásból szerzi meg a szükséges forrásokat. Felléphet ugyanakkor az ún. potyautas probléma, amikor olyan egyének is élvezik a közjószág hasznát, akik nem járulnak hozzá a terhekhez. A kormányzat az

adórendszer révén kényszeríti rá az embereket a hozzájáruláshoz. A közjavak szolgáltatása révén elvileg minden egyes egyén jobb helyzetbe kerülhet, mint anélkül. „Arról van tehát szó, hogy a kényszerítés hatalmának köszönhetően a kormányzat képes arra, hogy minden egyes embert jobb helyzethez segítsen hozzá; ugyanakkor képes arra, hogy egyes embereket mások terhére segítsen jobb helyzetbe.” (Stiglitz, 2000, 146. o.)

Ebből az is következik, hogy nem szükségszerű, hogy a különböző fokú közösségi jelleget mutató javak elosztását feltétlenül az államra kell bízni. „Politikai kérdés, hogy valamely jó, vagy rossz dolog allokációját a piacra, vagy az államra bizzuk. Így tehát különbséget kell tennünk a piac által biztosított javak és olyan javak között, amelyeket kollektívan nyújtanak.” (Samuelson-Nordhaus, 1988, 1016. o.) Politikai megfontolások, illetve szociális szempontok vezetnek ahhoz, hogy például az orvosi ellátást vagy az alap, középfokú oktatást az állam biztosítja. Ugyanakkor az állam túlsúlya és hatékonysági problémái miatt egyes országokban akár az oktatás, vagy az egészségügy terén is megfigyelhető egyfajta piacosítási tendencia is. Az egyes javak kollektív versus piaci allokációja egy gazdaságban az egyes országok politikai berendezkedésének, illetve politikai hozzáállásának függvénye.

A piacosítási tendencia mögött ugyanakkor közgazdasági megfontolások is állnak. Stiglitz (2000) a közjavak piaci contra állami allokációja elemzésében hatékonysági megfontolásokat vesz alapul. A közjavak nyújtásánál díjakat lehet felszámolni, akár magánúton, akár államilag biztosítják. A díjak mértéke azonban befolyásolni fogja a termék iránti keresletet. Pl. egy híd esetében a magas díj holtteher-veszteséget okozhat, azaz elmaradhatnak utazások, amely révén a társadalmi költség meghaladhatja a hozamot. Az alacsony díj ugyanakkor túlsúfoltságot eredményezhet. Ha a híd kapacitása megfelelő, ezáltal egy újabb személy bevonása a használatába zérus határköltségekkel jár, akkor Stiglitz szerint elvileg díjmentesen kellene kínálni. Ha csak kis határköltség jelentkezik, akkor csak ezt a költséget kell a használóval megfizettetni, amennyiben ez nem elegendő a közjószág összes költségének fedezéséhez, akkor azt kollektív biztosítása esetén adókból kell fedezni. A közjószág kollektív biztosítása mellett Stiglitz szerint tehát hatékonysági megfontolások állnak. A magán-úton nyújtott közjavak magas díja miatt jelentkező jóléti veszteségek indokolhatják annak közszolgálati úton történő biztosítását, így az összköltségek díjfizetést meghaladó részét adókból történő fedezését.

Nem teljes piacok

Nem teljes piacok esete azon javak és szolgáltatások esetében áll fenn, ahol a kínálat elmarad a kívánt mértéktől. Ez a jelenség elsősorban biztosítási- és hitel-piacok esetében jelentkezhet. Stiglitz példaként említi az USA-ban a diákhitelek rendszerét, amely esetben a bankok túl magas kamatlábakkal nyújtottak hiteleket a diákoknak, és csak a 70-es években kapott nagyobb teret a program, amikortól a kormányzati hitelgarancia nyújtása nyomán a kamatlábak a piaci alá süllyedtek (Stiglitz, 2000, 94–95. o.).

Ebbe a kategóriába tartozik a komplementer piacok esete, ahol a fogyasztók szükséglete több egymást kiegészítő termék termelését teszi szükségessé. Tekintettel arra, hogy az árak ez esetben nem látnak el koordinációt, ezért azt vagy a vállalkozók vállalják magukra, vagy többnyire nagyobb projektek esetében (pl. városfejlesztési programok) a kormányzat.

Stiglitz a piaci kudarcok között említi meg a makrogazdasági problémákat, a gazdasági ciklusokat is. Ezzel én külön fejezetben foglalkozom.

II. 3. 1. 2. Az állami beavatkozás igazságossági és méltányossági indítékai

Az állami beavatkozás másik fontos indítéka a társadalmi igazságosság, méltányosság. A kormányok a jövedelmek újraelosztása révén befolyásolják a jövedelemelosztást, csökkentik a jövedelemkülönbségeket. A kormányzati beavatkozás méltányossági indítékain túl annak gazdasági-társadalmi megfontolásai is vannak, hiszen ezáltal csökkenhet a bűnözés, megelőzhetőek egészségügyi problémák. Stiglitz (2000) emellett az állami gondoskodás paternalisztikus érvét is felhossa, amely szerint néha az állam jobban tudja, mi a helyes az állampolgárnak, mint maga az állampolgár (pl. kábítószer-, alkohol-tilalom). Egyes javak fogyasztását, mint pl. az alapfokú oktatás, az állam elő is írhatja az állampolgárok számára. Ezt nevezzük ún. meritórikus, azaz önmagában értékes javaknak.

A közgazdasági elméletek nemcsak arra keresnek választ, hogy a források milyen allokációja mellett alakul ki a gazdaságilag hatékony helyzet, hanem arra is, mely elosztás társadalmilag igazságos, és hoz jóléti javulást (Barr, 1999, 118. o.). Azonban a társadalmilag méltányos helyzetnél, amely alapvetően az egyenlőtlenség csökkentésére irányul, a hatékonyság sokszor csorbát szenved. A hatékonyság csökkentésére jó példa a

munkanélküli-segélyek nyújtása, amely bizonyos esetekben elbátortalanítja a munkavégzést. A jóléti gazdaságtan a méltányosság és a hatékonyság közötti átváltási viszonyokat elemzi. A fő kérdés azonban az, hogyan lehet a jövedelmek különféle elosztását összehasonlítani és rangsorolni.

A közgazdászok folyamatosan keresik az optimális hatékonyságot, azaz a Pareto-javulás lehetőségét. (Stiglitz, 2000, 112. o.). A korábban is említett Pareto-értelemben vett hatékonyságjavulás, azaz amikor valakinek a helyzete anélkül javul, hogy a másiké rosszabb lenne, egyben növelik a társadalmi jólétet is, de nem feltétlenül méltányos. Pareto-javulás jöhet létre abban az esetben is, ha a gazdagok helyzete javul, míg a szegényeké változatlan marad. Ekkor azonban a jövedelem-különbségek növekednének, ami nem feltétlenül méltányos, sőt nem is kívánatos, hiszen nőhetnek a társadalmi feszültség. Nem elég tehát a Pareto-hatékonyság-javulás keresése, mert az nem ad választ a jövedelemelosztási viszonyok alakulására. A kormányzati beavatkozások elemzésének keretében szolgáló hasznossági függvények²³, haszonlehetőségek görbéjének²⁴, a csökkenő határhaszon²⁵ és a határelemzés²⁶ felhasználásával azt lehet megmondani, hogy ha egy adott helyzet nem Pareto-hatékony, akkor javítani lehet ezen a helyzeten oly módon, hogy közelebb kerülünk a haszonlehetőség-görbe pontjaihoz. A haszonlehetőségek görbéje mentén bármelyik pont az erőforrások hatékony allokációját jelenti, azaz senkinek a helyzetén nem lehet javítani anélkül, hogy a másikén ne rontanánk. A haszonlehetőség görbe azonban annak pontjai közötti rangsoroláshoz, azaz hogy melyik csoport helyzetén javítsunk és melyik rovására, nem ad választ.

A társadalmi közömbösségi görbék²⁷ és a társadalmi jóléti függvények az erőforrások átcsoportosításával kialakult helyzet hatékonysági és a társadalmi jólétre kifejtett hatásait, azok kapcsolatát mutatják be, és a hatékonyság és az egyenlőség

²³ A hasznossági függvény azt mutatja, hogy milyen összefüggés van az adott jószágok száma és az egyén jólétének szintje között. (Stiglitz, 2000, 115. o.)

²⁴ „a haszonlehetőség görbe azt a maximális hasznot képviseli, amelyet az egyén (vagy egyének egy csoportja) a gazdaságban elérhet, ha a mások által élvezett haszon szintjei adottak.” (Stiglitz, 2000, 117. o.) A haszonlehetőségek görbéje azokat a helyzeteket mutatja meg, hogy a kormányzati beavatkozás, azaz a jövedelmek-átcsoportosítása hogyan hat az egyes egyének, vagy egyének csoportjainak jólétére, illetve hasznára.

²⁵ A csökkenő határhaszon azzal operál, hogy ha „valakinek több van valamiből, akkor az újabb egységek határához közeledve azok értéke csökken; vagyis a jószág pótlólagos egységéből nyert többletnyereség kisebb lesz.” (Stiglitz, 2000, 115. o.)

²⁶ Határelemzésnek nevezzük, azoknak a következményeknek az elemzését, amely azt vizsgálja, hogy mi történik, ha valamelyik forrás egy egységét az egyik felhasználástól a másik felhasználáshoz visszük át. (Stiglitz, 2000, 116. o.)

²⁷ A társadalmi közömbösségi görbe az egyes emberek, illetve csoportok azon haszonkombinációit adja meg, amelyek illetően a társadalom közömbös, azaz egyforma hasznosak a társadalom számára.

közötti átváltási viszonyokat elemzik. Vannak olyan Pareto-hatékony helyzetek, amelyekben a hatékonyság-javulások a társadalmi jólétet is emelik. Az ún. first best gazdaságokban a hatékonyság-javulás a társadalmi jólétet is növelik. A magasabban fekvő társadalmi közömbösségi görbe a társadalmi jólét magasabb szintjét képviseli, azonban vannak olyan helyzetek, amelyekben a magasabban fekvő közömbösségi görbe adott pontjában nem nő a hatékonyság (Cullis-Jones, 2003, 12. o.). Számos esetben a hatékonyság-javulás esetleg a társadalmi igazságosság kárára valósulhat meg, vagy vica-versa (second best gazdaságok) (Barr, 1999, 121. o.). Mégis „könnyen kimutatható, hogy bizonyos nem hatékony állapotok kívánatosabbak, mint a hatékony, de nem méltányos helyzetek” (Cullis-Jones, 2003, 12. o.). A társadalmi jóléti függvények ahhoz is keretet nyújtanak, hogy a különböző jövedelmi szinteken levő egyének jövedelemváltozásait értékeljük, ennek megfelelően lehetőséget nyújt arra, hogy a társadalom erőforrás-allokációját rangsorolni lehessen (Stiglitz, 2000, 133. o.).

A közömbösségi görbe alakja arra is rámutat, mennyire érzékeny a társadalom az egyenlőség iránt, illetve mennyire inkább a hatékonyság érdekli. Anélkül, hogy részleteibe belemennék, hiszen az e dolgozat kereteibe nem férne bele, utalni kívánok arra, milyen kiterjedt irodalma van a méltányos, igazságos állapot értelmezésének, és mennyire eltérők az igazságossággal, egyenlőséggel kapcsolatos filozófiai álláspontok²⁸, és ez az ún. jóléti függvények feltevéseiben és a közömbösségi függvény alakjában tükröződik. Az ún. Bentham-féle, vagy utilitarista társadalmi jóléti függvény az egyéni hasznossági szintek összegét maximalizálja, azaz hajlandó A akkora mértékű hasznáról lemondani, amennyivel B gyarapodik. Számára „bármely egyén hasznának egységnyi növekedése hasonló értékű a társadalom számára” (Stiglitz, 2000, 126. o.). Ebben az esetben a társadalmi közömbösségi görbék egyenesek. A Nash nevéhez kapcsolódó társadalmi jóléti függvény az egyéni hasznossági szintek szorzatát maximalizálja (alakja derékszögű hiperbolák). Ebben az esetben úgy vélik, hogy a gazdagabbak hasznának arányoshoz mérten nagyobb mértékben kell növekednie, ahhoz, hogy kompenzálja a szegény ember hasznának csökkenését. Egy harmadik álláspont a Rawls-féle jóléti függvényben mutatkozik (alakja L alakú). Rawls szerint a legrosszabb helyzetű egyének hasznán kell javítani, véleménye szerint a gazdagok jólétének semmiféle javulása nem kompenzálhatja a szegények jólétének csökkenését. A

Magasabban fekvő társadalmi közömbösségi görbe a társadalmi jólét magasabb szintjét képviseli, ezért a gazdaságpolitikai döntések révén elvileg a legmagasabban fekvő közömbösségi görbéhez kellene eljutni.

²⁸ Erről lásd részletesebben: Csaba-Tóth, 1999, 31–35. o.

társadalmi jóléti függvények azért lényegesek, „mert ha egyszer a társadalmi jóléti függvényt elfogadjuk és a Nagy Hasznossági Lehetőséghatárral együtt ábrázoljuk, a kettő érintési pontja meghatározza azt a helyzetet, amely egyszerre méltányos és hatékony” (Cullis-Jones, 2003, 13. o.).

Az optimális adózás szakirodalmában ugyancsak a hatékonyság és az igazságosság közötti átváltással foglalkozik, azaz arra keres választ, hogy melyik az az adózás révén kívánatos jövedelemelosztás, amely a jóléti veszteségeket minimalizálja (Cullis-Jones, 2003, 590. o.). Csak egy példa: ha például csökkentjük a leggazdagabb emberek határadókulcsát, akkor mérsékeljük a munkavállalását gátló ellenőztető hatásokat, ezáltal nő a megadóztatható jövedelem és az adóbevétel is, valamint a szegények részére juttatható transzfer is (Cullis-Jones, 2003, 618. o.).

A közgazdászok mindazonáltal Le Grand szerint a méltányossággal kapcsolatban figyelmüket a probléma két aspektusára helyezték. Egyrészt, hogy egy adott jószág hogyan oszlik el a fogyasztók között, illetve hogy mindenki képes-e belőle legalább minimális szinten fogyasztani. Másrészt az áru megszerzéséhez szükséges általános képességet, a gazdasági erőforrások feletti rendelkezést (Le Grand, 1999, 150. o.). Így beszélhetünk horizontális, illetve vertikális méltányosságról.

A jóléti közgazdaságtan elemzési keretében az állam jóindulatú despotaként jelenik meg, aki a társadalom érdekeit tartja szem előtt. A neoklasszikus közgazdászok is elsősorban a piacok szerepét vizsgálják, feltételezésük, hogy a gazdaság szereplői saját hasznosságukat akarják maximalizálni. Az optimális adózás normatív elmélete ugyancsak kevés figyelmet szentel az információs és az adóigazgatás működésének problémáira, azaz a közszektor, mint szervezet működésének logikájára. A Buchanan nevével fémjelzett közösségi döntések iskolája ezeket a feltevéseket megkérdőjelezi, és véleményük szerint az „önzetlen politikusokat felváltják a hasznosságmaximalizáló, önérdelvezérelt szereplők, akiknek csak az intézményi környezet szab korlátokat. Többé már nem a társadalmi jóléti függvény jelenti az abszolút mércét, hanem az egyhangú, vagy majdnem egyhangú egyezségek”. (idézi: Cullis-Jones, 2003, 622. o.) Ők tehát inkább a politikai folyamatok, a döntéshozatali procedúra logikájának elemzésére helyezik a hangsúlyt, egy olyan rendszerben, ahol a kormány és a politikusok önös érdekei szerint cselekednek, és elsősorban az újraválasztásuk kérdése foglalkoztatja őket, ezért döntéseik nem feltétlenül esnek egybe azzal, amit minden ember helyeselné. A jövedelmek újraelosztása tehát más logika alapján működik (Ld.

később a kormányzati kudarcok részt). Cullis-Jones (2003) munkájukban összegzik azokat a kutatásokat, amelyek a kormány érdekeit irányítják.

A fentiekben röviden áttekintettem azokat a közgazdasági elméleteket, amelyek elméletben hatnak az újraelosztásra vonatkozó gazdaságpolitikai döntésekre és az újraelosztás módjára, mértékére, illetve azokat az eszközöket, amelyek keretet nyújtanak a döntések meghozatalához.

A fenti elméletek bizonyára sok aspektusban jól jellemzik a jóléti államokat, de gyakorlati működésüket tisztán egyik modell sem írja le. Tekintettel arra, hogy – mint azt a későbbiekben látni fogjuk – a jóléti államok újraelosztó szerepe az utóbbi évtizedekben túlzott mértékben megnőtt, témánk, a költségvetési reformok szempontjából a fenti elméletekből a következő kritériumok lehetnek fontosak.

- Egyrészt mennyire különböző lehet a méltányosság értelmezése. Úgy gondolom, hogy az eltérő értelmezések tükröződnek a jóléti államok különféle típusaiban (ld. később Esping és Andersen tipizálása), azaz a szociális ellátások mértékében és módszereiben is. Ezért a gazdaságpolitikának véleményem szerint legelőször is azt kell eldöntenie, hogy milyen típusú méltányosság legyen a cél. A rászorultakat, vagy a középosztály is támogassa stb. Aztán lehet annak hatékonyabb módzatairól gondolkodni.
- A másik, hogy a közösségi döntések elmélete rávilágít arra, hogy a kormányzat döntéshozatali és végrehajtási folyamatainak szabályozása hozzájárulhat egy társadalmilag igazságosabb és hatékonyabb rendszerhez.
- Harmadik, hogy az újraelosztás eszközeinek hatása is eltérő, a megoldásai közötti választás is közelebb vihet a hatékonysághoz és igazságossághoz.²⁹ A kormányzati kudarcok szakirodalmának elemzésével foglalkozó írás Le Grand tollából arra hívja fel a figyelmet, hogy a kormányzati beavatkozás kudarcait érdemes eszközönként vizsgálni. A statisztika és a szociológia fejlődésével mára már lehetővé vált a társadalmi egyenlőtlenségek felmérése (pl. Gini-index, vagy Lorenz-görbe). Az ún. mikroszimulációs modell viszont lehetőséget ad az adó, a járulékok és a támogatási rendszer esetlegesen ellentétes, illetve a rendszer egészére kifejtett hatásainak felmérése, a legmegfelelőbb eszközök kiválasztására a kitűzött gazdaságpolitikai cél érdekében.³⁰

²⁹ Erről részletesebben lásd Le Grand, 1999.

³⁰ Ld. részletesebben: Benedek-Lelkes, 2005

II. 3. 2. A kormányzati kudarcok

Főként az 1970–80-as évektől az USA-ból induló, egyre inkább felerősödő elméleti iskola, a közösségi választás vagy döntések (public choice) elmélete arra hívja fel a figyelmet, hogy nemcsak piaci kudarcok léteznek, hanem kormányzatiak is. „Kormányzati kudarcról beszélünk akkor, amikor a kormányzati politika vagy a kollektív cselekvés olyan lépéseket eredményez, amelyek nem fokozzák a gazdasági hatékonyságot, és nem javítják az erkölcsileg elfogadható jövedelemelosztást” (Samuelson-Nordhaus, 1988, 1011. o.). A kormányzati kudarcok miatt több közgazdász véleménye szerint az állam gazdasági beavatkozását minimumra kell csökkenteni, és csak azokra a helyzetekre alkalmazni, amikor „a láthatatlan kéz nagyon gyenge teljesítményt nyújt” (Samuelson-Nordhaus, 1988, 1013. o.).

Stiglitz az állami szektor hatékonyságveszteségeinek okait alapvetően az állami vállalat és a magánvállalat termelésének eltérő feltételeivel magyarázza: egyrészt az előbbiek puha költségvetési korláttal működnek, azaz nem fenyeget a csődbe menés veszélye (Stiglitz, 2000, 222.o.). Másrészt alapvetően nincsenek versenyfeltételek. Ezen tényezőkből ered, hogy a költségek (kiadások) és hasznok (bevételek) nincsenek összekapcsolva, jórészt ebből fakadnak az ún- X, azaz működési hatékonyságveszteségek (Cullis-Jones, 2003, 557. o.). Az állami szektorban az ármechanizmus nem közvetíti a keresleti-kínálati viszonyokat, ezáltal nem ad információt az áruk hatékony termelésére vonatkozóan.

Ahogy Le Grand is összegzi gyakorlatilag két „nem túl megbízható módszer” áll a kormányzatok rendelkezésére „a termelésből származó társadalmi bevételek és az ehhez kapcsolódó társadalmi költségek felmérésére.” Ezek: „az egyszerű többségi szavazási eljárások, vagy a probléma átruházása a bürokrátákra”. (Le Grand, 1999, 159. o.). Azaz a piaci mechanizmusok híján alapvetően a politikai folyamatok és a bürokrácia természete szabályozza a közszektor gazdaságát.

A public choice iskola elsősorban a politikai folyamatok gazdaságra, költségvetési döntésekre vonatkozó hatásait vizsgálja, azonban kevés figyelmet szentel a bürokrácia működésének elemzésére, a kormányzati kudarcok másik fő okára. A kormányzati kudarcok elmélete egyébként távolról sem olyan rendszerezett, mint a piaci kudarcoké. A kormányzati kudarcokkal kapcsolatos elméleteket Wolf igyekezett rendszerezni. Wolf szerint a kormányzati kudarcoknak négy forrása van. Az első három a hatékonysággal, a negyedik a méltányossággal kapcsolatos. Ezek Wolf szerint: a

„bevételek és a költségek szétválasztása”, „internalitások és szervezeti célok”, „származékos externáliák”, valamint „elosztási méltánytalanság” (idézi: Le Grand, 1999, 151. o.).

Az alábbiakban a kormányzati kudarcok két fő tényezőjével, a politikai folyamatok és a bürokrácia működésével foglalkozom, ahogyan a későbbiekben látni fogjuk, a költségvetési reformok részben a kormányzati kudarcoknál felsorolt tényezők kiküszöbölésére is irányulnak.

II. 3. 2. 1. A politikai folyamatok

A politikai folyamatokkal és problémáival azért is szükséges behatóbban foglalkozni, mert több szerző rámutat arra, hogy a költségvetési reformok, illetve azon belül is a közkiadások megfékezése alapvetően nem gazdasági, hanem politikai kérdés (Schick, 1990, László, 1994, 85. o.).

A politikai folyamatok eredményeképpen történő hatékonyságvesztéseket a teljesség igénye nélkül néhány a szakirodalomban gyakran említett tény is alátámasztja, így például:

- Számos ország gyakorlata azt mutatja, hogy a választások évében a költségvetési lazítás sokkal nagyobb mértéket ér el, mint a választások közötti időszakban. Ez Magyarország esetében is igazoltnak látszik (OECD, 2003a).
- Sok országban a támogatások kedvezményezettjei nem a legrászorultabbak, hanem sok esetben a középosztály (Tanzi és Schuknecht, 2000). Ez összefüggésben van azzal, hogy a legszegényebbek szervezettsége, ezáltal hatása a politikára sokkal gyengébb, mint más rétegeké. Magyarország esetében sajnos ugyancsak megfigyelhető a támogatások rossz célzottsága. Erre példa a lakástámogatási rendszer 2000-től érvényben lévő szabályozása, amelynek a paraméterei olyanok voltak, hogy a támogatást nem az igazán rászorultak, a legszegényebb rétegek, hanem inkább a középosztály tudta igénybe venni, sőt a kezdetekben még az üzletszerű lakásépítést is „támogatta” (OECD, 2003a).
- A közkiadások visszaszorításához és a költségvetési reformok véghezviteléhez kemény politikai akaratra van szükség. „A kiadások a politikai döntéshozatal motivációi alapján felfelé rugalmasak, míg lefelé merevek. Meghatározó tényező a rugalmasság szempontjából, hogy az érdekek a döntéshozó politikai rendszer felé mennyire intenzíven tudnak artikulálódni” (László, 1994, 92. o.). Ez sok országban

hiányzik. Kényes döntéseket általában csak nagy feszültségek esetén hoznak a politikusok. Ez igaz a költségvetési reformok esetében is, amelyek egyik fő mozgatórugója a fiskális stressz, és nem a politikai akarat. Ahogy Blöndal is kifejti: „Napjaink menedzsment-reformjai kevésbé politikai indíttatásúak, inkább a költségvetési nyomás indukálja őket, és az a felfogás, hogy az állami intézmények elavultak és nem hatékonyak” (Blöndal, 1997). Magyarországon a megrekedt költségvetési reformok ugyancsak a politikai akarat hiányára utalnak.

Ezek a hatékonyságveszteségek nemcsak a költségvetési helyzetére, de a gazdaság állapotára is negatívan hatnak.³¹

A továbbiakban azokat, a politikai folyamatokkal kapcsolatos tényezőket veszem sorra, amelyek a kormányzati kudarcokat, ezáltal a költségvetési mechanizmusok rossz működését okozzák.

A többségi szavazás mint a kormányzati kudarc egyik forrása

A közösségi döntések iskolája az erőforrások allokációjára vonatkozó döntéseket az állami szektorban, piaci mechanizmusok híján a többségi szavazás és a medián szavazó elmélete segítségével próbálta meg meghatározni. Le Grand (1999) és Stiglitz (2000) munkáira támaszkodva az alábbiakban jellemezhetőek az elmélet lényeges megállapításai:

1. „Bebizonyítható, hogy bizonyos körülmények között a többségi szavazás nagyobb súlyt helyez meghatározott egyének vagy csoportok preferenciáira: ez a kitüntetett egyén a medián szavazó” (Le Grand, 1999, 159–160. o.).

2. „Másképpen az ismételt többségi szavazás „irracionális” eredményhez, például ciklikussághoz vagy inkonzisztens döntésekhez vezethet”. Az ún. szavazási paradoxon arra mutat rá, hogy a legtöbb elosztási kérdésben nincs szavazási egyensúly. Stiglitz (2000, 186. o.) által bemutatott példán prezentálva:

Alternatív adótablázatok			
Csoportok	A	B	C
Szegények	20 %	18 %	17 %
Középosztály	20 %	18 %	21 %
Gazdagok	20 %	24 %	22 %

³¹ Illusztrációképpen a rossz lakástámogatási rendszer többek között azt eredményezte, hogy megnöttek a lakáshitelek és lecsökkent a betétek állománya, amely így módon más beruházásoktól vonta el a forrásokat, és a gazdasági növekedésre is negatívan hatott.

Az A és B tábla között választva világos, hogy a szegények és a középosztály a B-re adja le inkább a szavazatát, azaz arra többen szavaznak. A B-vel szemben a gazdagok és a szegények azonban a C táblát fogják preferálni, hiszen az a középosztály adóját fogja növelni, viszont az alacsony és a magas jövedelműekét csökkenti. Ebben a helyzetben a középosztály és a gazdagok is az A táblát fogják preferálni a C-vel szemben. Ez arra is rámutat, hogy a szavazás kimenetele függ attól, milyen sorrendben szavazunk, illetve, hogy milyen párokat alkotunk a szavazásra bocsátott alternatívákról.

A közgazdászok többféle szavazási rendszert (egyhangú, többségi stb.) is megvizsgáltak, keresvén az ideálisat, amely garantálná a hatékonyságot és az egyéni preferenciákat. Végül Kenneth Arrow Nobel díjas közgazdász arra a következtetésre jutott, hogy „nincs a többségi szabályon alapuló olyan szavazási rendszer, amely garantálná a hatékonyságot, tiszteletben tartaná az egyéni preferenciákat és ne függne a napirendtől” (Samuelson-Nordhaus, 1988, 1008. o.). Ezt nevezzük Arrow-féle lehetetlenségi tételnek.

3. Mivel mindenkinek csak egy szavazata van, ezért nem lehet pontosan felmérni a szavazók preferenciáinak valódi mélységét, hogy mennyire akarják a szóban forgó jószágot.

4. Tekintettel arra, hogy mindenről nem lehet a népszavazást kiírni, hiszen az nagyon költséges lenne, ezért a szavazók általában nem a javak és szolgáltatások adott szintjéről szavaznak egyenként, hanem a politikai pártok által összeállított csomagokról.

5. Az emberek általában nem rendelkeznek megfelelő információval a szembenálló indítványok valódi hasznáról és költségeiről, ezért a megszavazott összeg valószínűleg nem fog egybeesni a hatékonnyal.

6. Az adózásból, illetve a kormányzati támogatásból is származó negatív ösztönzők (munkavállalásra, megtakarításokra) ugyancsak hatékonyság veszteséghez vezethetnek.

Összefoglalva tehát a közgazdasági szakirodalom alapján úgy tűnik, a politikai mechanizmusok nem teszik lehetővé az egyéni preferenciák megfelelő felmérését, és érvényre jutását, ezáltal nem is biztosítják a közjavak Pareto-hatékony allokációját. Ez arra is rámutat, hogy a politikai döntésekkel a politikusoknak nagyon sok érdeket kellene összeegyeztetniük, azaz ha azt figyelmen kívül is hagynánk, hogy nem a saját érdekük szerint, hanem kizárólag a köz érdekében cselekednének, akkor sem lehetne a köz érdekét könnyen definiálni. A szavazási folyamatok tehát eleve a kormányzati beavatkozások kudarcaként értékelhetők.

A politikusok érdekei

Ahogy azt a közösségi döntések iskolája is megvilágította, a politikusok elsődleges célja saját maguk újraválasztása, és ehhez igyekeznek minél nagyobb tömegeket megnyerni. Samuelson ezt így jellemzi: „A politikai játék tehát alapvetően különbözik a piaci játéktól. Ennek az az oka, hogy a demokráciákban a fő vállalkozók szavazatorientáltak, nem pedig profitorientáltak.” (Samuelson-Nordhaus, 1988, 1000. o.) „A választók tömegeit érintő kis sérelmek több szavazatvesztést jelentenek, mint a választók kis csoportját érintő nagy kedvezmények révén nyert szavazatok, még akkor is, ha hosszú távon az lenne az optimális a többség számára” (László, 1994, 92. o.). Ezért logikusan igyekeznek olyan döntéseket támogatni, amellyel nagyobb tömegeket nyerhetnek meg maguknak. Ez részben magyarázatot ad a költségvetési hiány stabilizálásának nehézségeire is. Ahogy László Csaba jellemezte, a választók kettős lelkülete, azaz az adócsökkentő és kiadásnövelő lelkületét alapul véve nem csoda, hogy a költségvetési fegyelem sok országban nem kielégítő (László, 1994, 98–99. o.).

László Csaba (1994) kiemeli a politikusok kockázatkerülő magatartását, nagyfokú kompromisszumkészségét, és a döntések halogatását, abban az esetben, ha túl sok érdeket sértenek vele. Valószínűleg ez az ok is szerepet játszik egy-egy reform elmaradásában, halogatásában.

A politikusok sokszor rövid távra terveznek, a köztudatban is gyakran hallani, hogy a politikusok elsődleges érdeke, hogy hivatali idejük alatt saját jövedelmüket maximalizálják, illetve kapcsolatrendszerüket erősítsék. Egyes vélemények szerint azokból lesznek sikeres politikusok, akik gyorsan reagálnak az aktuális eseményekre, és ez gyakran a hosszú távú politika megvalósítását veszélyezteti. „Amikor a politikusok időhorizontja csupán a következő választásokig terjed, megéri neki a jövőt drasztikusan „diszkontálni”. Ráadásul a politikus nem felel saját vagyonával a rossz döntéseikért, azért náluk a cégtulajdonosokhoz hasonló ösztönző erő nem létezik.”(Cullis-Jones, 2003, 556. o.)

A public choice iskola képviselői szerint a politikai folyamatokból és a politikusok viselkedéséből fakadó kormányzati kudarcok kezelésére olyan alkotmányos jogszabályokra van szükség a költségvetés-politikában, amelyek az adóráták és kiadási szinteket limitálják. Ilyen törvény volt az USA-ban a Gramm-Rudman-Hollings Act, amely szerint több évre előre kell a költségvetési hiányt rögzíteni, vagy

Németországban, ahol alkotmányban rögzíti a költségvetési hiány finanszírozásának lehetőségét és felső határát.³² Ezek a szabályok egyik országban sem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket.

Az alkotmányszerű jogszabályok tüneti jellegére hívja fel a figyelmet Gartner (idézi: László, 1994, 86. o.). E szerint a szigorú szabályok a kibúvók keresésére ösztönözhetnek. Ezért inkább olyan korlátokat kell találni, amelyek:

1. radikálisak, nem tünetiek;
2. eljárási szabályokat adnak, és nem meghatározott eredményekre törekednek;
3. arra kényszerítik a politikusokat, hogy ne automatikusan, hanem saját belátásuk szerint döntsenek
4. ösztönzőek.

Hozzá kell tenni, hogy habár a maastrichti kritériumok be nem tartásának tanúi lehetünk az utóbbi 2-3 évben, de több tanulmány is arra mutat rá, hogy a csatlakozás előtt a maastrichti kritériumok megfelelő „öztönzést” jelentettek az GMU-csatlakozás előtt álló országoknak a költségvetési hiány és az adósság leszorítására. Úgy tűnik a probléma annak hosszú távú fenntartásában van, amely valóban abba az irányba mutat, hogy eljárási szabályok figyelemmel kísérése célszerűbb lenne (Hallerberg-Hagen, 1999).

Az érdekcsoportok mint a politikai döntések lényeges meghatározói

Jelentős szakirodalom foglalkozik a lobbycsoportok a politikai döntésekre gyakorolt hatásaival. „Könnyebb az acélgyártók kis érdekcsoportját kialakítani annak érdekében, hogy a Kongresszust győzzék meg az acélimportok korlátozásának szükségességéről; az acélfelhasználók nagy létszámú érdekcsoportja sokkal nehezebben állna össze...” (Stiglitz, 2000, 192. o.)

A speciális érdekcsoportok jelentőségét a politikai döntésekre Stiglitz három tényezőben foglalja össze (Stiglitz, 2000, 193.o.):

1. Az érdekcsoportok megpróbálják csökkenteni az informálódás és a szavazás költségeit, azaz szervezkedéseik révén maguk mellé állítják azokat az embereket, akik támogatják őket.
2. A politikusok sincsenek teljesen tisztában a választók érdekeivel, ebben segítenek nekik az érdekcsoportok.

³² Ez utóbbiról lásd részletesebben Rácz, 2003.

3. Az érdekcsoportok, ha nem is közvetlenül, de közvetetten pénzügyi és egyéb támogatást nyújtanak az őket támogató politikusoknak.

Az újraelosztás, illetve a jóléti kiadások növekedése egyes elméletek szerint a demokratikus társadalmak fokozottabb szervezkedésével is magyarázható (Pempel-Williamson, 1999). Janowitz szerint „A jóléti állam növekedését 1945 óta egyre kevésbé a konceptualizált célok határozzák meg – beleértve az osztálycélokat is –, és egyre nagyobb a társadalom rendezett szegmenseit képviselő nyomáscsoportok politikai befolyásolása (idézi: Pempel-Williamson, 1999, 47. o.). Az ún. érdekcsoport politika elmélete arra is rámutat, hogy a demokratikus politikai intézmények léte megkönnyíti a csoportérdekek megvalósítását. Pempel-Williamson (1999) többváltozós modelljükben³³ azt vizsgálják, hogy a különféle államstruktúrával, osztály- és politikai változókkal-, a gazdaság helyzetével kapcsolatos változók hogyan hatnak a fejlett ipari demokráciák jóléti kiadásaira 1950 és 1980 között. Tanulmányukban többek között arra a megállapításra jutottak, hogy az idős lakosság nagysága volt az a változó, amely a legerősebben hatott a jóléti kiadásokra, és ez nem csak az idősek számarányának volt köszönhető, hanem politikai erejüknek, szervezettségüknek is.

Mindez arra mutat rá, hogy napjaink politikai folyamatainak jelentős meghatározói a lobbycsoportok. A szervezett csoportok azonban nem feltétlenül a legrászorultabbak, sőt elmondható, hogy pl. a koldusok kevésbé szerveződnek, mint mondjuk a gyártulajdonosok, és kevés anyagi eszközük is van befolyásuk érvényesítésére. Ebből következően a döntéseket egyáltalán nem biztos, hogy a hatékonysági vagy a méltányossági megfontolások alapján hozzák, hanem inkább azon erők érdekei szerint, akik képesek szerveződni, ezáltal érdekeiket a politika felé közvetíteni és elfogadtatni.

Az intézményi tényezők szerepe

A politikusok korábban említett magatartása, a választók megnyerése, ezáltal a kiadások egyre növekvő mértéke egyes országokban a költségvetés súlyos eladósodottságához vezetett. Több tanulmány is vizsgálta hogy milyen összefüggés van a költségvetés eladósodottsága, illetve a költségvetési hiány nagysága és a demokratikus politikai rendszerek intézményrendszerének működése között.

³³ A modell számos változót vesz alapul, az államstruktúrával, az politikai és osztályváltozókkal, a gazdaság állapotával kapcsolatban így pl. a GNP, fogyasztói árindex, az időskorú lakosság aránya, a szavazók aránya a lakossághoz képest, a választási verseny, a kormányzás jellege (baloldali, vagy jobboldali), a szakszervezeti centralizáció, munkanélküliség, stb.

- Schick (1990) arra mutat rá, hogy az államadósság nagysága és a kormányzat ereje között összefüggés van. Alacsonyabb államadóssággal rendelkeznek azok az országok, ahol a kormányok erősebbek.
- Több szerző elemzi a koalíciós kormányzás és a költségvetési deficit összefüggéseit (László, 1994, 94. o., Balassone-Giordano, 2001, Kontopoulos-Perotti, 1999). Ezek szerint a koalíciós kormányzás esetében a gyenge koalíciók és a koalíciós pártok közötti nézeteltérések rossz kompromisszumokhoz vezethetnek, ezáltal a hatékony és társadalmilag igazságos döntések gátja lehet. Balassone és Giordano tanulmányukban kifejtik, hogy a külső sokkokra hozandó döntések halogatása és a hiány kiigazításának elmaradása a költségvetési hiány fennmaradásához vezet, még akkor is, ha alapvetően a koalíció abban egyetért, hogy a hiányt csökkenteni kell. A csökkentés mikéntjét illető nézeteltérések³⁴ végső fokon annak fennmaradásához, sőt romlásához vezethetnek.
- Kontopoulos-Perotti (1999) 20 OECD-ország kormányzati megosztottsága és a költségvetés eredménye közötti összefüggést vizsgálta 1960 és 1995 között. Feltételezésük szerint a megosztottság jelentősen hat a költségvetési döntéshozatali folyamatokra. A döntéshozatali mechanizmust a törvényhozási oldalon a koalíció méretével, azaz a pártok, a végrehajtási oldalon a kormányzat nagyságával, avagy a minisztériumok számával azonosította. A szerzők arra a következtetésre jutottak, hogy elsősorban a minisztériumok száma mutat erős és határozott korrelációt a kiadásokkal, és ez még markánsabb mutatkozik a 70-es és 80-as évek makrogazdasági sokkhatásainak időszakában. A koalíció száma ugyancsak statisztikailag jelentős kapcsolatot mutat a kiadások növekedésével, de ez a kapcsolat távolról sem olyan erős, mint a kormányzat mérete. Véggkövetkeztetésük, hogy mivel az alkotmányban gyökerező politikai folyamatokat, illetve a koalíció jellegét nehéz változtatni, addig költségvetési intézményekét könnyebb, ráadásul az általában a választók szemében is népszerű intézkedés³⁵ (Kontopoulos- Perotti, 1999).
- Hallerberg és Hagen hivatkoznak az ún. választási intézményekkel foglalkozó elméletekre, melyek szerint az arányos képviseleti rendszer általában instabilabb, mint a pluralista, ahol egypárti kormány alakulása a szokásos. Ez utóbbi esetben

³⁴ Tanulmányukban a győztes párt inkább a kiadások növelésében és az adók révén történő finanszírozásában, a másik a kiadások és adók csökkentésével kívánja stabilizálni a költségvetési egyenleget.

könnyebb a pénzügyminisztert nagyobb, költségvetési fegyelmet betartató hatalommal felruházni, mint a koalíciós kormányok esetében. Azok a miniszterek pedig, akik arra számítanak, hogy nem sokáig maradnak pozícióban, hajlamosabbak az adósságot növelni (Hallerberg, von Hagen, 1999).

- A kormányzás jellege (koalíciós, vagy egypárti), és a törvényhozás pozíciója (politikai konszenzus megléte, vagy éppen hiánya), valamint az ebből fakadó költségvetési intézményi struktúra (pl. erős pénzügyminiszter) mellett a költségvetési fegyelmet erősítik olyan szabályok beiktatása, amelyek megakadályozzák a költségvetés tervezésének, elfogadásának és végrehajtásának szakaszában a kiadásokat növelő beavatkozásokat (pl. középtávú tervek, fiskális szabályok, ellenőrzési rendszer, auditálás, stb.). Emellett Kopits-Craig (1998) a költségvetési folyamatok, beszámolók, és az intézmények működésének transzparenciájára hívja fel a figyelmet, amely ugyancsak jelentősen erősíti a fiskális fegyelmet és jótékonyan hat a fiskális stabilitásra. Hasonlóan vélekednek Stein és társai (1999), akik szerint transzparens és centralizált költségvetési eljárások hozzájárulnak a költségvetési hiány csökkentéséhez, különösen egy fragmentált politikai rendszerben. Tanzi-Schuknecht (2000) a fiskális szabályok fegyelmező ereje mellett érvelnek. Ezt bizonyítja az a tény is, hogy számos, magas államadóssággal és hiánnyal rendelkező országok, mint Olaszország, Írország, Belgium költségvetési konszolidációját, reformlépéseinek időzítését az EMU-ba való mihamarabbi belépés érdekében jelentősen felgyorsította. Alisena és Perotti (1999) ugyanakkor úgy látják, hogy nem feltétlenül a törvénybe iktatott szigorú szabályoktól függ a költségvetés hiányának csökkentése, hanem ennél fontosabb, hogy milyenek a költségvetés folyamatai.

A költségvetési reformok keretében a költségvetés expanziós folyamatait korlátozó intézményi megoldásokkal (pl. fiskális szabályok, középtávú keretterv, transzparencia) külön is foglalkozom. A költségvetési reformok tehát szorosan kapcsolódnak a fenti kutatásokhoz, elsősorban azokon a területeken érvényesülhetnek, ahol lehetséges reformokat végrehajtani (a szavazás eredményeit, és a politikai rendszer jellegét nemigen lehet megváltoztatni).

A public choice iskola elsősorban a politikusok és a politikai folyamatok jellegzetességeit kutatta, ugyanakkor keveset foglalkozott magával az állami

³⁵ A szerzők kiemelik, hogy amíg a politikai szerveződés alapvetően történelmi folyamat „terméke” és általában a politikai tradíciók és az alkotmányos háttér határozzák meg, addig a kormányzat mérete időről időre változhat az adott országban.

intézményrendszerrel, a bürokratizmussal, és az abban rejlő hatékonyság-javítási lehetőségekkel (pl. ösztönzési módszerek stb.). Pedig a bürokratizmus a kormányzat rossz működésének másik fő oka.

II. 3. 2. 2. A bürokrácia

Ahogy arra már korábban kitértünk, az állami szférában alapvetően nem működnek a piaci mechanizmusok. Ennek megfelelően az állami szektorban dolgozók érdekeltsége is teljesen más. Amíg a magánvállalati vezető érdekelt abban, hogy alkalmazottai a legjobb teljesítményt nyújtsák, a jó teljesítményt díjazzák, a rossz pedig súlyos következményekkel jár, addig a közszférában ezek a mechanizmusok nem működnek. Egyrészt, mint korábban említettem, mert az állami szféra puha költségvetési korlátokkal működik, versenyteltételek nélkül, másrészt mert az állami, adminisztratív munka jellege sokban különbözik a profit-érdekelt magánszférától, és ennek a munkának nem könnyű a teljesítményét mérni. A bürokrácia László (1994) kategorizálása szerint döntés-előkészítő, végrehajtó és önellenőrző funkciókat lát el. Más típusú munkát végez egy döntéseket előkészítő bürokrata a minisztériumban, egy, a politikai bizottságokkal kapcsolatot tartó, vagy az ügyfelekkel érintkező bürokrata. Ennek ellenére a bürokráciának vannak azonos vonásai (pl. hivatalmaximalizáló törekvései), és általában jellemző működésük alacsony hatékonysága. A bürokráciával kapcsolatban legtöbbször elhangzott kritika általában annak nehézkességével, lassúságával, túlfoglalkoztatottságával függ össze. Ezek a hatékonyság-veszteségek kihatnak mind az állam működési, allokációs-, és makrogazdasági funkcióira is.

A bürokráciával kapcsolatos irodalom alapján a következőkben megpróbálom összefoglalni a bürokrácia működését és az abból fakadó hatékonyság-veszteségeket.

- A költségvetés szűkössége miatt általában az állami szektorban foglalkoztatottak fizetése alacsonyabb a magánszektorban elérhetőnél.³⁶ Ebből fakadóan a magánszférában elérhető magasabb fizetés sokszor elszívja a hatékonyabban dolgozó, jól képzett munkaerőt. Tanzi is figyelmeztet rá, hogy az alacsony bérek, a bürokraták túlfoglalkoztatása, a legjobb szakemberek elvándorlása milyen súlyos következményekkel járhat (idézi: László, 1994, 95. o.).

³⁶ Amit persze kompenzálhat a munkahely biztonsága, a stabil állás.

- Az államban foglalkoztatottak állása igen stabil, a munkahelyekről nem könnyű valakit elbocsátani, a politikai váltások általában csak a felső vezetői, a politikai jellegű állásokat érintik. A munkahely biztonsága szintén nem ösztönöz a hatékonyságra.
- A bürokrácia hatékony működésének ösztönzése nem kevés nehézségbe ütközik. A magánvállalattal szemben a jó teljesítményért nem jár kiemelkedő fizetés, a rossz teljesítményt viszont általában nem kíséri szigorú szankció. Mindezek mellett az adminisztratív munka jellege miatt nehéz a teljesítmények mérése, egyrészt mert nehéz pl. egy törvény minőségét, vagy egy program eredményét mérni, vagy éppen egy dokumentum elkészítésének idejét szabványosítani,³⁷ másrészt mert a közszférában többféle célkitűzés is verseng egymással.³⁸ Részben ezért is a köztisztviselői kar tekintetében törvénybe iktatott, általában mindenkire egységesen vonatkozó bérrendszer érvényesül, amely javadalmazás függ a kortól, iskolai végzettségtől, beosztástól, stb., de néhány esetet kivéve (pl. jutalmak) nincs feltétlenül kapcsolatban a teljesítményekkel. Meg kell azonban jegyezni, hogy az előrelépés összefüggésben lehet a teljesítménnyel, de ez sem szükségszerű.
- Ilyen körülmények között vajon hogyan működik a bürokrácia? A hivatali bürokrácia visszasságait vizsgálta többek között C. Northcote Parkinson (1983). A „Parkinson-törvény, vagy Az Érvényesülés Iskolájában” többek között kifejti, hogy a bürokrácia működésének logikája önmagában képes a saját létszámát növelni, ez kapcsolatban van azzal, hogy a hivatalnok hatalmát és foglalkoztatottságának biztonságát kívánja növelni. A bürokrácia mérete növekedésének okait két axiómaszerű tételben foglalta össze: 1. „A hivatalnok beosztottjai és nem vetélytársai számát akarja növelni”; 2. „A hivatalnokok egymásnak adnak munkát” (Parkinson, 1983, 29. o.). „A valóság az, hogy a hivatalnokok száma és a munka mennyisége semmiféle kapcsolatban nem áll egymással” (Parkinson, 1983, 26. o.). Ez a tény már érinti a közszféra működésének makrogazdasági hatékonyságát is, részben magyarázza, miért nő a hivatalnoki szférában a túlfoglalkoztatottság, amely természetesen az államháztartás méretére is kihat.
- A bürokrácia méretének növekedésével kapcsolatos másik feltevés az ún. centralizációs hipotézis, amely elsősorban Niskanen modelljéhez fűződik (Cullis-

³⁷ A dokumentum elkészítése függ a feladat jellegétől.

³⁸ Későbbiekben ugyanakkor még szó lesz azokról a reform-törekvésekről, amelyek igyekeznek a teljesítményeket mérni, illetve amelyek a javadalmazást összekötni vele.

Jones, 2003, 558. o., Stiglitz, 2000, 228. o.). E szerint a bürokrata érdeke, eltérően a közérdektől, saját hatalmának, tekintélyének, fizetésének és előrelépésének maximalizálása. Ehhez az út ugyancsak saját hivatala méretének növelésén keresztül vezet, amely nagyobb költségvetést is biztosít számukra. Tekintettel arra, hogy a verseny e szférában nemigen érvényesül, a közszféra racionalizálási törekvései, amely a párhuzamosságokat igyekszik kiküszöbölni, a bürokrácia kvázi monopolhelyzetéhez még jobban hozzájárul. A modell szerint ezen körülmények között, egy erős helyzetben levő hivatal a hatékonyságvesztés árán igyekszik a szolgáltatás „árát” növelni, és ebből fenntartani, finanszírozni a nagy, bürokratikus szervezetet. E problémák orvoslására a monopólium erejének gyengítése, külső vagy belső szervezetekkel, hivatalokkal való versenyeztetés, a hivatali hatáskörök pontosítása, az ellenőrzés erősítése jelenthet megoldást (Cullis-Jones, 2003, 558. o.).

- A bürokrácia döntés-előkészítő funkciójával kapcsolatos az az információs előny, amelyet szaktisztviselők kihasználhatnak, annak érdekében hogy növeljék a saját irodájuk, minisztériumuk költségvetését. Egy-egy program előkészítése kapcsán egyes esetekben alulbecsülhetik a költségeket, hiszen ha már egy programot megszavaznak, akkor valószínűleg megszavazzák a befejezéshez szükséges pótlólagos kiadásokat is. Más esetekben eltúlozhatnak bizonyos költségeket, majd azt más célokra is felhasználhatják. Avagy két program választása közül kiemelhetik az egyik, mondjuk a drágább érdemeit, és „rosszabb” színben tüntethetik fel az olcsóbbat. A költségvetési vitában érvelhetnek azzal, hogy amennyiben nem biztosítanak megfelelő keretet nekik, meg kell szüntetniük bizonyos fontos tevékenységeket. Mindenesetre a hivatalnok legjellemzőbb attitűdje, hogy a rendelkezésére biztosított éves költségvetést mindenképpen el kell költeni, és ez sokszor az év végén történik meg, nehogy valakinek eszébe jusson a következő évi keretét csökkenteni (ún. pénzelköltési probléma). (E probléma kezeléséről lásd később a költségvetési reform részt.)
- A teljesítmények mérésének hiánya, a hatalom demonstrációja és a kvázi monopolhelyzetnek köszönhetően hatékonyság-vesztéseket okoz a bürokrácia munka-stílusa is. A bürokrácia hierarchikus szervezetben végzi feladatát, amelyet a csoportos döntéshozatal jellemez, a döntések több szakaszon mennek keresztül, véleményezéshez és több jóváhagyáshoz kötöttek.³⁹ A bürokrata ezért általában

³⁹ Tekintve, hogy a bürokrata nem a saját pénzét költi, a csoportos döntéshozatal a korrupció esélyeit is csökkenti. „Általánosan elfogadott szemléleti elv, hogy az egyénnek mások pénzének elköltésénél

eljárési szabályokat követ, érdeke csak ezen szabályok betartása, ami nem ösztönöz a hatékonyabb munkavégzésre, a kockázatok, döntések vállalására. Ezek a hierarchikus folyamatok a munkavégzés gyorsaságát is akadályozzák.⁴⁰ Csak egy példa: ha egy dokumentum elkészítésének határideje 1 hónap, akkor nem valószínű, hogy a bürokrata azt egy hét alatt elkészíti, de ha még hiánypótlás címén lehetősége van ezt tovább húzni, akkor valószínű, hogy megteszi.⁴¹ Gyakran elhangzik a bürokráciával szemben a lassúság, nehézkesség, néha az önkényeskedés és a nem ügyfélbarát attitűd kritikája.

- A politika és a bürokrácia kapcsán László (1994) felhívja a figyelmet arra, hogy meg kell őrizni a bürokrácia politikától való függetlenségét. A túlpolitizáltság ugyanis a szakmai szempontok kárára mehet. Ugyanakkor a bürokrácia kezében levő szakmai és információs előny, az információk nem valóság-hű tálálása ugyancsak rossz döntésekhez, végső soron akár „bürokratikus diktatúrához” is vezethet. Ezért fontos, hogy a bürokrácia valóban a szakmai szempontokat képviselje és a valóság-hű információk eljuttatásával segítse elő a politikusok számára a döntést.

A továbbiakban a kormányzati szerepvállalás makrogazdasági aspektusával foglalkozom. Tekintettel arra, hogy arról megoszlanak az egyes közgazdasági iskolák nézetei, vannak akik a beavatkozás ellenzői, és vannak, akik amellet teszik le voksukat, ezért azt külön fejezetben tárgyalom.

II. 3. 3. A kormányzat gazdaság stabilizációs funkciójának eltérő megítélése

Az állam gazdasági beavatkozásának új keletű, az 1929. évi gazdasági válság után megjelenő funkciója, a stabilizációs funkció (Stiglitz, 2000, 60. o.). A nagy gazdasági válság után a gazdaságban olyan makrogazdasági problémák jelentek meg, mint a munkanélküliség, infláció, recessziók, amelyeket a rosszul működő piacnak róttak fel a

kisebb döntési szabadsággal (és nagyobb gondossággal) kell eljárnia, mint amikor saját pénzével gazdálkodik. (Stiglitz, 2000, 231. o.)

⁴⁰ Sokszor heteket is igénybe vehet egy dokumentum jóváhagyása, ha a helyettes államtitkár, államtitkár, vagy éppen a miniszternek egyéb elfoglaltsága nem engedi a vele való foglalkozást.

⁴¹ Erre jó példa nemrégiben velem megtörtént eset, amikor egy hivatalos papír kiállítása az előírt egy hónap helyett 3 hónapot vett igénybe, mert az egyik önkormányzat nem küldte meg a kellő iratot ahhoz a szervezethez, akinek a papírt ki kellett volna állítania, és így azok kétszer is visszaküldték a dossziét hiánypótlásra, eközben úgy értelmezték, hogy újraindul az 1 hónapos ügyintézési határidő.

közgazdászok, és amelynek kezelésére állami beavatkozást sürgettek⁴² (Tanzi-Schuknecht, 2000, 10. o.). „A stabilizációs funkció elsősorban a munkanélküliség, az árstabilitás, a fizetési mérleg és a sokat vitatott gazdasági növekedés problémáinak kezelésére vonatkozik (László, 1994, 38. o.).

A II világháború után, de főleg 1960 és 1980 között a Keynes nevével fémjelzett gazdaságpolitika követése vált általánossá. Az adóztatási, hitelfelvételi és kiadási politika segítségével, az aggregált kereslet befolyásolásán keresztül igyekeztek a gazdasági tevékenységet stabilizálni, a növekedés szintjét magasan tartani. Recesszióban növelni a keresletet, fellendülés időszakában csökkenteni azt. Az aggregált kereslet nemcsak a fogyasztáson, hanem elsősorban a nagyobb beruházásokon, és az általa generált ún. multiplikátor hatáson keresztül növekedett. Ennek költségvetés-politikai következménye, hogy recesszióban megengedhető volt a költségvetési egyensúly felborulása, sőt az elmélet szerint az jótékony hatást fejt ki a gazdaságra, hiszen a fokozottabb beruházások elősegítik a fellendülést.

Az állami beavatkozás makrogazdasági létjogosultságáról azonban a XX. század végi közgazdasági elméletek igencsak megoszlanak. A kínálat-oldali közgazdászok szerint, Keynes-el ellentétben, éppen az adókulcsok csökkentése vezethet a beruházások és a termelés, ezáltal a munkakínálat növekedéséhez,⁴³ amely egyben az adóbevételeket is megnöveli. Az adókulcsok csökkentése révén nő a munkaerő-kínálat (azaz csökken a munkanélküliség), amely nagyobb reálkibocsátáshoz, állami bevételhez, ezáltal nagyobb kiadásokhoz, tehát kiegyensúlyozott költségvetéshez vezet. Keynes-nél alapvetően még a kiegyensúlyozatlan költségvetés is elfogadható, amennyiben az a gazdaság kiegyensúlyozására törekszik. Az új klasszikus közgazdászok, mint pl. Tom Sargent, Robert Lucas szerint ugyanakkor annál jobb, minél kevésbé avatkozik be az állam a piacgazdaság működésébe. Tekintettel arra, hogy nézetük szerint a bérek és az árak rugalmasak, ezáltal minden piacon kiegyenlítődik a kereslet és a kínálat, a kormányzat nemigen tudja a gazdaság szintjét befolyásolni. A monetaristák⁴⁴ elképzelései szerint viszont a kormányzati beavatkozások csak rövid távon hatnak a gazdaságra, hosszú távon nem. A kormányzatnak leginkább az árszínvonal stabilizálására kellene törekednie úgy, hogy a pénzkínálatot a reál nemzeti

⁴² Az állam fokozottabb gazdasági beavatkozása mellett érveltek olyan híres közgazdászok, mint Keynes, Musgrave, Galbraith.

⁴³ Ennek ábrázolása Arthur Laffer közgazdász nevéhez fűződik, az ún. Laffer görbével történik.

⁴⁴ Egyik legjelentősebb képviselője Milton Friedman.

jövedelemmel arányban emeli. Egyes közgazdászok szerint viszont ha a kormányzat nem időzíti jól a beavatkozásokat, akkor még el is mélyítheti a válságot.

Az elméleti iskolák nézeteinek eltérése mögött Cullis-Jones (2003) szerint az állam megítélésével kapcsolatos szemléletmódbeli eltérések állnak. A monetarista, új klasszikus, és kínálati közgazdaságtan inkább a közösségi döntések filozófiájához áll közel, amely a kormányzásban résztvevő egyéneket önértékük által vezérelteknek tekinti. Ezért ők kevesebb kormányzati beavatkozást és kisebb méretű államot tartanak helyesnek. Ezzel szemben a keynesi hagyományok az államot jóindulatú szereplőnek tekintik, amely igyekszik a társadalmi, gazdasági optimumot megteremteni.

A XX. század második felének új elméleti irányzatai nagyban hatottak a gyakorlati gazdaságpolitikára, és ez a szemléletváltás összefügg az 1980-as évektől az állam működésével szembeni bizalomvesztéssel, újabb keletű egyensúlytalansági problémákkal, valamint az egyre jobban felerősödő kritikákkal (hatékonyságtalanság, bürokratizmus stb.). A gyakorlatban megvalósuló makrogazdasági és költségvetési politika, mint ahogyan az a következő részben látható lesz, a 80-as éveket követően egyre inkább szakít a keynesi hagyományokkal, és figyelme inkább a többi elméleti iskolai nézetei felé látszik fordulni.

II. 4. A főbb fiskális jelzőszámok gazdasági jelentősége

Ebben a fejezetben napjainkban a költségvetés kapcsán leggyakrabban használt aggregált jelzőszámok (költségvetési hiány, adósság és az államháztartás mérete) közgazdasági jelentőségét mutatom be. Tudvalevő, hogy a legtöbb országban a költségvetés-politika legfőbb célkitűzése ezen mutatószámok javítása. Ezért elsősorban a nemzetközi statisztikai szabványok segítségével bemutatom, mi a tartalma a költségvetési (kormányzati) hiánynak és adósságnak. Hogyan hatnak a gazdaságra és megpróbálok kitérni arra is, hogy csupán ezen aggregált jelzőszámokon keresztül nem lehet a kormányzat tevékenységét egyértelműen megítélni. Ennek kifejtését azért találtam fontosnak, hiszen az EU gyakorlatilag ezen jelzőszámok alapján ítéli meg az egyes tagországok fiskális helyzetét.

II. 4. 1. Az államháztartás mérete

A közsféra nagysága és a gazdaság

A kormányok gazdaságban betöltött szerepének egyik legfontosabb mutatója a jövedelemcentralizáció és -újraelosztás mértéke, amelyet az állami bevételek és kiadások GDP-hez viszonyított arányával mérhetünk. Általános tendencia, hogy az utóbbi évtizedekben, a közsféra terjedelme – nagy szórással ugyan de,– a fejlett országokban is jelentősen megnőtt. Mértéke Magyarország esetében a 90-es évek elején elérte a GDP 60 %-át is.

Általánosságban elmondható, hogy a túl magas adószintek megterhelik és torzítónak hatnak a magángazdaság működésére, ezáltal rontják a nemzetközi versenyképességet, és ösztönözhetnek az adóelkerülésre. Ez a megállapítás különösen igaz azon országok esetében, ahol a gazdaság fejlettségéhez képest nagy az államháztartás mérete, mint pl. Magyarország esetében is (Benedek és mások, 1994).

A közszektor mérete és a gazdasági növekedés összefüggése kapcsán azonban megoszlanak az egyes iskolák nézetei. A keynesi közgazdászok nyilván a gazdasági növekedés pozitív, míg a közösségi döntések iskolája inkább a negatív irányba való befolyásolása mellett teszi le a voksát. Az empirikus kutatások sem jutottak egyértelmű eredményre. Landau és Sanders munkáikban arra a következtetésre jutottak, hogy a nagy méretű közszektor ösztönözheti, de gátolhatja is a gazdasági növekedést (idézi: Cullis-Jones, 2003, 458. o.). Nehezíti a következtetéseket az is, hogy nem világos, vajon a közszektor mérete gyakorol hatást a gazdasági növekedésre, vagy fordítva. Másrészt a gazdasági növekedésre nagyban hat a költségvetés bevételi és kiadási szerkezete és politikák, azaz a kormányzati tevékenység „minősége” is. Ennek ellenére a gyakorlati fiskális politikák napjainkban arra törekuszenek, hogy a kormányzat méretét egy hosszú távon is finanszírozható méretűre csökkentsék.

A közsféra növekedésének okai

A közkiadások, fejlett országokban az utóbbi évtizedben tapasztalható növekedésének okait a következő fejezetben ismertetem, de szükségét érzem röviden itt is ismertetni: az okok elsősorban a keynesi gazdaságfilozófiában, valamint a jóléti államok kialakulása kapcsán, a jóléti kiadások, a transzferprogramok növekvő tendenciájának köszönhető. Az elméleti iskolák azonban ennél mélyebb okokat

keresnek, és a politikai, döntéshozatali (információs rendszer) kudarcaival magyarázzák a közszféra terjedelmének növekedését.

A közgazdászok többféle elmélettel is alátámasztották a közszféra növekedésének okait, így pl. a többségi szavazás elmélete, a fiskális illúzió, a többség zsarnoksága, az ún. Wagner-elmélet, és még folytathatnánk (Cullis-Jones, 2003). Részletesebben:

- A közösségi választás iskolája szerint a többségi szavazás szinte automatikusan járul hozzá a közszférában termelt javak túlermeléséhez, azaz az államháztartás méretének növekedéséhez. A közkiadások költségeit az egész gazdaság vállalja, és az adók révén megoszlanak a finanszírozás költségei, ezért a szavazók több kiadást szavaznak meg, mint amennyit akkor vásárolnának, ha a magánszféra valósítaná meg a beruházást.
- Ezt támasztja alá az ún. fiskális illúzió elmélete is, amely szerint a szavazók általában alulbecslik a közkiadási programok költségeit, az adóárat. Ez a szakirodalom szerint abból ered, hogy a programok költségei, azaz az adóbevételek sok ember között oszlanak meg, az állam a kiadásait adóbevételeken kívül hitelből is finanszírozhatja, valamint az adóbevételek infláció és gazdasági növekedés esetén automatikusan, az adókulcsok változatlanul hagyásával is növekednek. Az ellenérvek viszont arról szólnak, hogy a kiadási programok hasznát nem lehet megfelelően felmérni, illetve azt a szavazók alulbecsülik, és ez inkább alultermeléshez vezet. Cullis-Jones szerint azonban kevés empirikus bizonyíték van, hogy a fiskális illúzió nettó hatása valamelyik irányba torzítaná a közszektor méretét (Cullis-Jones, 2003, 135. o.).
- Az ún. többség zsarnoksága melletti érvek is a döntéshozatali mechanizmusokban keresik a közszektor növekedésének okait. Szerintük a választójog kiszélesítése révén a szegény többség arra törekszik, hogy minél többet vonjon el, például a gazdag kisebbségtől, és növelje a számukra nyújtott transzfereket. Musgrave azonban ezt az érvelést támadja (idézi: Cullis-Jones, 2003, 136.o).

Mindenesetre úgy tűnik, hogy nemcsak a döntéshozatali mechanizmusok, hanem a politikai folyamatok és a bürokrácia működése is jelentősen hozzájárul a közszféra terjedelmének növekedéséhez. A közszektor növekedése okainak elméleti szakirodalmáról jó összefoglalást ad Cullis-Jones. E szerint az állami szféra terjeszkedése az alábbi okokban keresendő: a bürokratikus monopóliumok léte, a fiskális illúzió, a hivatali szavazóerő, a pártok versenye, az érdekcsoportok tevékenysége, a többszintű kormányzatok, az adózás kiteljesedése (terjedése) és

nagyságának növekedése, az állami támogatások keresletének növekedése, a közszféra alacsonyabb termelékenysége, de béreinek növekedése, a gazdaságok nagyobb nyitottsága a külső sokkokra, az egyenlőtlen információ, a krízishelyzetek (pl. háború) miatt megemelkedett adóterhek állandósulása, a társadalombiztosítás növekedése, valamint az alkotmányos szabályok sorvadása (Cullis-Jones, 2003, 562–583. o.).

A jóléti államok közötti különbségek

Az állam gazdasági beavatkozásának mértékét és hatékonyságát nem lehet csupán az államháztartás terjedelmével megítélni. Az államháztartás mérete azért nem ad választ az állami beavatkozás mértékéről, mivel az elosztási viszonyokat, a piaci kudarcok kezelését, mint arról korábban szó volt, az állam nemcsak a kiadások összetételével, hanem szabályozással, adókedvezmények, hitelgaranciák révén is befolyásolja. Ezen kívül például a szociális ellátások megoldásai is országonként jelentősen különböznek. Vannak országok, ahol a szociális ellátások tekintetében nagyobb mértékben támaszkodnak a piacra, mint más országokban, ahol az állami ellátás dominál. Az OECD felmérése szerint amíg a szociális védelem céljából a magán- és állami kiadások nagyjából egyforma nagyságrendet (a GDP 25 %-át) képviselnek az USA-ban, Hollandiában és Dániában, addig a magánszféra részaránya igen eltérő: az USA-ban a GDP 8 %-a, Hollandiában 4 %, Dániában kevesebb mint a GDP 1 %-a (Atkinson – Van den Nord, 2001, 18. o.).

Ugyanakkor tény, hogy a módszertani különbségek mellett a mai napig is nagy különbségek vannak az egyes országok állami szerepvállalása, ezáltal az államháztartási kiadások nagysága és szerkezete között is, mely különbségek elsősorban történelmi hagyományokra, politikai okokra, illetve az egyes országok intézményi berendezkedésére vezethetők vissza (Benedek és mások, 2002, 13. o.). A jóléti államok legelterjedtebb tipizálása Esping-Andersen nevéhez fűződik, aki liberális, konzervatív és szociáldemokrata jóléti rezsimeket különböztet meg. Az állam legdominánsabb szerepe és a szociális ellátások kiterjedtsége a szociáldemokrata rezsimben a legnagyobb, a jogosultságok állampolgári alapon, és egyenlősítő törekvéssel nyújtják. A liberális rezsimben a szociális ellátások rászorultsági elven működnek, míg a konzervatív rezsimekben a legkorlátozottabb az állam szerepe.⁴⁵ Mindezek a

⁴⁵ Lásd részletesebben Esping-Andersen három jóléti rezsimjének jellegzetességeit bemutató táblázatot, Csaba-Tóth, 1999, 20. o.

különbségek természetesen nagyban befolyásolják a fejlett országoknál az államháztartás mérete, azaz a kiadások nagyságrendje és szerkezete tekintetében tapasztalható eltéréseket. Megfigyelhető, hogy a piacibb megoldásokat választó és szociálisan kevésbé érzékeny országok, mint Ausztrália, USA, Japán, Hollandia sokkal kisebb államháztartással rendelkeznek, mint pl. a hagyományosan jóléti, északi (finn, svéd) államok (OECD, 2003b)

A közszféra nagysága és az ellátottság összefüggései

Ebben a részben elsősorban Tanzi-Schuknecht kutatásaira támaszkodom. Analízisükben a közszféra nagysága és a szociális,⁴⁶ makrogazdasági,⁴⁷ a környezetvédelmi helyzettel, a szociális stabilitással,⁴⁸ valamint a kormányzati hatékonysággal,⁴⁹ kapcsolatos indikátorok összefüggéseit vizsgálták 1960 és 1990 között (Tanzi-Schuknecht, 2000, 99–109. o.). A fejlett, iparosodott országokat az 1990. évi GDP arányos kormányzati kiadások nagysága alapján három csoportba osztotta: az 50 % feletti GDP-arányos kiadásokkal rendelkező országok képezték a nagy; a 40–50 %-os GDP-arányos kiadásokkal a közepes; míg a 40 % alattiak a kis állami szférával rendelkező államokat.⁵⁰ Arra is rámutattak, hogy 1960 és 1990 között a nagy közszférával rendelkező államok kiadásai sokkal nagyobb mértékben növekedtek, mint a kicsi, vagy közepes államoké, és a kiadások látványos növekedése szinte kizárólag a transzfereknek, támogatásoknak és az államadóságra fizetendő kamatoknak volt köszönhető. A fenti indikátorok „országcsoportonkénti” vizsgálata összességében azt az eredményt hozta, hogy a kicsi kormányzattal rendelkező államok alapvetően nem rendelkeztek szignifikánsan rosszabb gazdasági és szociális mutatókkal, mint a nagyok. A gazdaság teljesítménye, a munkaerőpiaci helyzet, a kormányzati tartozások, a kormányzás, az adminisztráció hatékonysága (governance), és a szabályozási környezet tekintetében jobban teljesítettek, mint a nagy és a közepes kormányzatba tartozó

⁴⁶ Az egészségügyi, halálozási és iskolázottsággal kapcsolatos indikátorok alapján.

⁴⁷ A gazdasági növekedés, output kibocsátás változása (variability), beruházások nagysága, infláció, államadóság és implicit, azaz a jövőben várható pénzügyi tartozások, reál kamatláb, munkanélküliség mutatóit alapján.

⁴⁸ A jövedelemeloszlási viszonyok, a szociális stabilitás, mint a bűnözés, válás, emigráció mutatói vizsgálata segítségével.

⁴⁹ A gazdasági és politikai szabadsággal, az adminisztráció hatékonyságával, valamint a szabályozási hatékonysággal kapcsolatos mutatók alapján.

⁵⁰ A nagy kormányzattal rendelkező államok közé tartoztak Belgium, Olaszország, Hollandia, Norvégia és Svédország. A közepes csoportba Ausztria, Kanada, Franciaország, Németország, Írország, Spanyolország és Új-Zéland tartozott, míg a kicsi közkiadásokkal Ausztrália, Japán, Svájc, Egyesült Királyság, és az Egyesült Államok rendelkezett.

országok, sőt úgy tűnik, a gazdaság stabilizálása a kiadások növelésével is kudarcot vallott. A szociális indikátorok eltérései nem voltak szignifikánsak az egyes országcsoportok között, úgy tűnik az egészségügyi helyzetet és a várható élettartam tekintetében a programok minőségének, az egy főre eső jövedelemnek és a technikai fejlődésnek nagyobb a hatása, mint a költségvetési kiadásoknak. A környezetvédelemmel kapcsolatos indikátorok ugyancsak nem mutattak jelentős eltéréseket, habár a nagy kormányzatok ebben a tekintetben enyhén jobban teljesítenek, elsősorban a hulladékok újrahasznosítása tekintetében, ugyanakkor a kicsi kormányzatok nagy szórással, de átlagban az energia-felhasználás terén voltak hatékonyabbak. A várakozásokkal ellentétben, amelyek a jövedelemeloszlási és a szociális stabilitás indikátorok tekintetében vártak volna el jelentősen jobb teljesítményt a nagy kormányzatoktól, tekintve, hogy a kiadások e téren növekedtek jelentősen, más eredményre jutottak. Az adatok azt mutatták, hogy habár a jövedelemelosztás valóban egyenlőbb a nagy kormányzatoknál, de ez a különbség mondhatni csekély ahhoz képest, hogy mekkora különbség van az állami transzferek nagysága között. Amíg az állami transzferek nagysága a GDP közel 20 %-ánál nagyobbak a nagy kormányzatoknál a kicsikhez képest, ugyanakkor a lakosság legszegényebb 40 %-ánál a rendelkezésre álló jövedelem csupán 2–3 %-kal haladta meg a kicsiknél tapasztalható adatokat. Mindez azt bizonyítja, hogy a kicsi kormányzatoknál sokkal célzottabbak és nagyobb hatékonyságúak a transzfer-programok, míg a nagy kormányzatok rossz hatékonysággal célozzák meg az arra rászorultakat, a jövedelem-átcsoportosításból inkább a középosztályok részesednek, gyaníthatóan elsősorban a középrétegek politikai támogatottságának elnyerése érdekében.

Összefoglalóan a feldolgozott szakirodalom alapján úgy látom, hogy önmagában az államháztartás mérete még nem sokat mond a kormányzati tevékenység makro-, allokációs, illetve mikrohatékonyságáról. Ugyanakkor egyrészt úgy tűnik a kis kormányzatok sok tekintetben hatékonyabban működnek, mint a nagyok. Másrészt az államháztartás terjedelmét a gazdaság teherbíróképességéhez kell viszonyítani, és annak figyelembevételével keretek között tartani. Ugyanakkor, ahogyan Alisena (1999) tanulmányában kifejti, a közszféra terjedelme önmagában még nem mond sokat az állam szerepének minőségéről. Úgy a kicsi, mint a nagy kormányzat lehet hatékony, vagy az ellenkezője. Nem önmagában a kormányzat terjedelme, inkább annak szervezettsége, átláthatósága, a hatékony, bürokrácia mentes adminisztráció számít, amely nem ad teret a korrupciónak, az adóelkerülésnek, azaz a kormányzati

tevékenység minőségének és hatékonyságának növelése a lényeges szempont. Véleményem szerint ezért az államháztartás terjedelmét nem minden áron és minden eszközzel kell csökkenteni, mert nem feltétlenül annak nagysága, mint inkább szervezettsége a lényeges. Osztom Tanzi-Schuknecht véleményét, miszerint: „Az állami kiadások nem feltétlenül jelentenek választ számos társadalmi-gazdasági problémára, és intelligens politikával az állami kiadások csökkenthetőek”. Mindehhez azonban átgondolt reformokra is szükség van.⁵¹ (Tanzi-Schuknecht, 2000, 119. o.)

II. 4. 2. A költségvetési hiány és az államadósság

A költségvetési hiány és államadósság gazdasági hatása

Ahogy az a legújabb elméleti iskolák (monetaristák, új klasszikusok, stb.) kutatásai alátámasztják, az államháztartás gazdasági dominanciája és a növekvő egyensúlytalanság számos makrogazdasági probléma eredője. A közgazdasági szakirodalomban egyetértés mutatkozik abban, hogy a magas költségvetési hiány és adósság kedvezőtlenül hat a makrogazdasági egyensúlyra. A deficit finanszírozásának módja is befolyásolja a makrogazdasági problémák jellegét:

- Amennyiben a kormányzat közvetlenül jegybanki hitelfelvétellel finanszírozza a hiányt, az rögtön érinteni fogja a monetáris bázist. Ugyanez a hatás érvényesül a kereskedelmi bankoktól való hitelfelvétel alkalmával, amennyiben nem kényszerítik a bankokat egyéb hitelkihelyezéseik visszafogására. Az eredmény mindkét esetben magas inflációs ráta (a pénz mennyiségi elméletének logikája szerint). A monetáris szigor okozhatja a reálárfolyamok felértékelését is, amely az exportot különösen hátrányosan érinti.⁵²
- Amennyiben a forrásbevonás nem banki, azaz a háztartásoktól történik, akkor érvényesülhet az ún. kiszorító hatás, amely esetben az állam más, magánberuházásoktól vonja el a rendelkezésre álló forrásokat, és ez megemelheti a kamatlábak is.
- A külföldi hitelfelvétellel történő finanszírozás megnöveli az illető állam külső eladósodottságát, és a fizetési mérleg egyensúlytalansághoz vezethet.

⁵¹ Illusztrációképpen csak egy példa: véleményem szerint nem elég a közsférában dolgozók számát, vagy bérét csökkenteni átgondolt humánpolitikai, és menedzsment reform nélkül (ld. később a fejlett országok költségvetési reformja részt).

⁵² Ez Magyarország esetében, – jelentős húzóágazat révén- a növekedést is lassíthatja (Neményi Judit, 2001)

Ugyanakkor egyes, inkább a keynesi hagyományokat követő vélemények szerint nem feltétlenül szükséges a hiány minden áron való leszorítása, hiszen az a gazdasági növekedést foghatja vissza, munkanélküliséget, társadalmi feszültséget okoz. A költségvetési kiadások keresletteremtő, illetve gazdaságot dinamizáló hatásait azonban egyre többen kérdőjelezik meg, és nem látják bizonyítottnak az ok-okozati összefüggést.⁵³ A tartós hiány további negatív hatása, hogy az növekvő adóssághoz vezet, amelynek kamatterhei forrást vonnak el más közfeladatok finanszírozásától, illetve a megugró kamatok nemcsak a költségvetés terheit, de a magángazdaságét is növelik. A növekvő adósság terhei a jövő generációk lehetőségeit szűkítik (Mundell-Flemming-modell és a kettős deficit érvelés).

A fejlett országok költségvetési terhei mindazonáltal a jövőben várhatóan tovább nőnek, többek között azért, mert a legtöbbször közülük szembe kell nézniük az előregedő népesség problémájával, ami úgy a nyugdíj-, mint az egészségügyi rendszerek kiadásait növeli. Ezért napjaink elsődleges költségvetés-politikai célkitűzése a költségvetés pozíciójának hosszú távú fenntarthatósága.

A nemzetközi statisztikai szabványok jelentősége a kormányzati adatok értelmezése tekintetében

A költségvetés pozíciója megítélésének és hosszú távú fenntarthatóságának elengedhetetlen feltétele az fiskális adatok tartalmának ismerete, és megfelelő kormányzati módszertan alkalmazása (Blejer-Cheasty, 1991, Tanzi, 1993).⁵⁴ A kormányzati tevékenységek gazdaságban betöltött súlyának és szerepének megítélésére, összehasonlíthatóságuk megteremtésére nemzetközi statisztikai szabványok szolgálnak. E nemzetközi szabványok igyekeznek olyan átfogó egységes elveket megadni, amelyek révén a kormányzat gazdaságban betöltött szerepét átfogóan és alaposabban lehet elemezni. E szabványoknak alapvetően két típusa különböztethető meg: az általános, a nemzetgazdaságok egészére – valamennyi jövedelemtulajdonosi, gazdasági szektorra – értelmezett szabványok, és a speciális, kizárólag a kormányzati szektor megfigyelésére szakosodott módszertanok. Előbbiek kereteit a gazdasági-pénzügyi folyamatok teljes

⁵³ Lásd részletesebben pl. Bécsy és mások, 2003.

⁵⁴ Ebben a részben elsősorban a hiánymutatók összeállításának nemzetközi módszertanaival és fejlődésükkel foglalkozom, nem térek ki a különféle hiánymutatók ismertetésére, amelyek segítségével a kormányzati szféra gazdaságra kifejtett hatásait részletesebben is elemezni lehet. Így pl. az elsődleges egyenleg, operacionális, teljes foglalkoztatottságot mérő, ciklikusan kiigazított, elsődleges, privatizációs bevételekkel együtt, vagy nélküli egyenlegek tartalmára. Ezekről igen átfogó elemzést ad például Blejer-Cheasty 1991, vagy Premchand, 1993, 66. o.)

körét átfogó ún. nemzeti számla-rendszerek és a gazdasági tevékenységek, a tevékenységeket végző szervezeti egységek, az előállított áruk és szolgáltatások, a foglalkoztatás stb. statisztikai képezik. A kormányzati szektor számbavétele ezekben a módszertanokban a többi gazdasági szereplővel azonosan történik, a kormányzat tevékenységét pl. a nemzeti számlákban a gazdasági folyamatok körforgásának közgazdasági fogalmaival (a termeléssel, a jövedelmek keletkezésével, elosztásával és újraelosztásával, felhasználásával, megtakarításával, a vagyon alakulásával stb.) jellemzik.

A speciális módszertanok a nemzeti kormányokat – elsősorban a kormányzati alszektorok összetétele, költségvetéseik belső szerkezete, egyenlege és finanszírozásának módja, valamint fennálló adóssága alapján – igyekeznek összehasonlíthatóvá tenni. A kormányzati pénzügyi elszámolásokra szakosodott statisztikák jelentős átalakulás előtt állnak,⁵⁵ köszönhetően annak a felismerésnek, hogy a nemzeti kormányok költségvetési rendszereiben uralkodó pénzforgalmi szemléletű számbavétel – a tények viszonylag könnyen ellenőrizhető rögzítésének előnye mellett – a gazdasági-pénzügyi folyamatok valóságos alakulásáról nem, vagy csak időben késedelmesen informál. A tényleges eladósodást és a tényleges vagyonalakulást – mint a kormányok tevékenységének, illetve a kormányzati eszközökkel nem befolyásolható, külső hatások következményeinek szintetikus mutatóit – a pénzforgalmi megfigyelés nem méri. Emiatt az elemzések és előrejelzések, illetve a beavatkozások lehetőségei korlátozottak.

A kormányzati pénzügyi statisztikák fejlődésének iránya egyértelműen ezen hátrányok, akadályok felszámolása felé halad.

- Igyekeznek a kormányzat tevékenységét teljeskörűen bemutatni.
- A gazdasági döntések és a nem befolyásolható folyamatok hatásainak számbavételét már a döntés, illetve a bekövetkezett esemény időpontjában írják elő, korábbi időpontban, mint amikor az azzal kapcsolatos pénzforgalom megvalósul.
- Olyan átfogó elemzési keretet adjon, amelyben ne csak a flow, hanem a stock jellegű változásokat is nyomon lehessen követni.

A fenti elveket integrálják tehát a nemzetközi szervezetek legújabb, egymással harmonizáló szabványai:

⁵⁵ IFAC, 1997, és IMF, 1999, Revised Manual on GFS

- Az ENSZ jelenleg érvényben levő, a nemzetgazdaság egészére vonatkozó szabványa az SNA'93 (System of National Accounts, 1993).
- Az EU-ban 1995-ben, a második, tanácsi rendeleti szinten elfogadott módszertana,⁵⁶ az ESA'95 (European System of National Accounts, 1995), amely teljes mértékben követi az ENSZ ajánlását.
- Valamint az IMF 2001 végén kiadott új GFS⁵⁷ (Government Finance Statistics, 2001), az 1986-os változattól gyökeresen eltérő szemléletmódot honosított meg.⁵⁸

Ezek a szabványok sok esetben nem egyeznek meg az egyes országok parlament elé terjesztendő költségvetési prezentációjával, amely utóbbiak minden országban sajátos módszert követnek, részben történelmi hagyományoktól, részben politikai megfontolásoktól vezérelve,⁵⁹ ám a nemzetközi statisztika készítésekor mindig ezen egységes alapokra fektetett elveket kell követni. Hüttl Antónia (2000) cikkében jól jellemzi az államháztartási információs rendszer és a statisztika – eltérő rendeltetéséből fakadó – különbségeit. A nemzeti költségvetések összeállításának hiányosságai és problémái kapcsán Stiglitz megjegyzi: „Az állam reális pénzügyi helyzetét igazában az tenné megítélhetővé, ha az állam a vállalatokhoz hasonlóan évente teljes vagyommérleget is készítené, nem csak „pénztárkönyvet”. Ez azonban olyan problémákba ütközik, mint amilyen a forgalomképtelen infrastruktúra értékelésének lehetetlensége, a korrekt amortizáció számítása. Ezért ilyen kimutatások nem készülnek, rendszerint még egy korrekt leltár készítése is elmarad” (Stiglitz, 2000, 67. o.).

Különböző a tartalma, ezáltal a levonható gazdasági következtetések is a GFS'86 szerint számított költségvetési hiánynak/adósságnak, amellyel a magyar költségvetési kimutatások 1997 óta szinte teljes mértékben harmonizálnak, mint az új GFS, vagy az ESA'95 módszertana szerint kalkuláltak.⁶⁰ Az eltérések leglényegesebb pontjait az **1. számú melléklet** mutatja be.

⁵⁶ Az ESA'95, az Európai Unió 2223/96. számú Tanácsi Rendelettel szabályozott nemzeti számlarendszere. Az előző, 1970-ben készült (1979-ben helyenként átdolgozott) változat több kérdésben jóval egyszerűbb, kevésbé pontos szabályokat alkalmazott.

⁵⁷ A Nemzetközi Valutaalap 2001-ben kiadott Kormányzati Statisztika Módszertana, amely „leváltotta” az 1986-os változatot. Ez utóbbit nevezik régi GFS-nek is.

⁵⁸ Lásd részletesebben Csonka-Lehmann, 2002f,g,h.

⁵⁹ Egyes kormányok hajlamosak kreatív, nem transzparens költségvetési kimutatásokat alkalmazni, a hiány és adósság mértékének „jobb színben” történő prezentálása érdekében. Lásd részletesebben Hüttl, 2000.

⁶⁰ Az ESA'95 módszertanáról és a magyar költségvetési prezentáció attól való eltéréseiről, a szükséges korrekciókról és az uniós beszámolási rendszerrel lásd részletesebben: Csonka-Lehmann, 2001a,b,c,d,e.

Az 1. mellékletben részletezettek is rávilágítanak arra, hogy a különféle módon számított fiskális mutatószámok tartalmának ismerete előfeltétele a helyes költségvetéspolitikai kialakításának, ezért is lényeges, hogy az EU nemzetek feletti szinten szabályozott módszertan segítségével kíséri figyelemmel a tagországok fiskális helyzetét. Lényeges, hogy minél szélesebb körben figyelembe vegyék és elszámolásra kerüljenek a költségvetés explicit és implicit (azaz a jövőben várható) fiskális kockázatai (pl. feltételes garanciák, banki csődök, nyugdíjrendszer) is. Azokban az időkben, amikor a költségvetés megszorításra szorul, könnyen előfordulhat, hogy a szigorúbb költségvetés olyan kötelezettségvállalásokhoz, vagy költségvetésen kívüli tevékenységekhez vezet, amelyek egy rossz elszámolási rendszer alkalmazása esetén nem jelennek meg a költségvetés elszámolásaiban, de a jövőben a költségvetés fenntarthatósága szempontjából kockázatot hordoznak (Polackova-Schick, 2002).

A későbbi fejezetekben részletesebben is utalok azokra a hatásokra, amelyet az ESA'95 okozott a magyar költségvetés jogi, információs-, és egyéb mechanizmusában.

II. 4. 3. A költségvetési bevételek és kiadások szerkezete

A költségvetési kiadások és bevételek szerkezete, a célkitűzések és a prioritások meghatározása révén alakul ki, és ez jelentős mértékben politikai folyamatok eredménye. A kiadások és bevételek összetétele (vagy a források allokációja) nagyban hat a makrogazdasági, és az allokációs hatékonyságra is. A szakirodalom a bevételek és kiadások gazdasági hatásait tekintve számos megállapításra jutott. Ezeket foglalom össze röviden az alábbiakban, alátámasztva, hogy jelentősen eltérő hatásuk van az egyes bevételi és kiadási kategóriáknak a gazdaságra.

Az adók túlzott emelése gazdaságilag károkat okozhat, de az egyes adónemek különféle gazdasági hatást fejtenek ki. Az indirekt adók (ÁFA, jövedéki adók, és a fogyasztásra kivetett adók) általában a végső fogyasztót terhelik, és mivel azonosan érintik a termékre fordított munka-, tőke- és transzferjövedelemeket, ezáltal semleges hatnak a befektetési és megtakarítási döntésekre. Ezentúl, beszedésük könnyebb, mint a direkt adóé. Ugyanakkor kedvezőtlen újraelosztási hatásaik lehetnek, elsősorban a szegényebb rétegek körében. A direkt adók (jövedelemadó, helyi adók) segítségével általában könnyebb célzott támogatást nyújtani és hatékonyabban megvalósíthatók az állam egyenlőségi törekvései. A magas adókulcsok ellenőszöngzőként hathatnak a fogyasztásra, megtakarításra. A munkaerő után fizetendő magas TB és munkaadói

járulékok, illetve direkt adók csökkenthetik a munkaerő-keresletet, illetve a munkaerő-kínálatot is, megfelelő szintű munkanélküli-ellátások mellett, csökkentve a munkavállalási kedvet is. (Stiglitz, 2000, Benedek és társai, 2004).

A költségvetési kiadások szerkezetének elemzéséből ugyancsak fontos gazdaságpolitika következtetéseket lehet levonni. Általában az oktatásra, a kutatás-fejlesztésre, az infrastruktúrára fordított kiadások jótékony hatást gyakorolnak a gazdasági növekedésre, empirikus vizsgálatok szerint ezek „crowding in”⁶¹ hatást fejtenek ki. Az infrastruktúra fejlesztése ugyancsak hasznos, de nem minden esetben. Pazarló vagy túlfeszített infrastrukturális beruházások (pl. a szocializmus presztízs-beruházásai) crowding-out hatások érvényesülését vonhatják maguk után. Ugyanakkor a túlzott beruházások mellett a felújítási költségek elhanyagolása szintén károsan befolyásolhatja a gazdasági növekedést. Káros a veszteséges vállalatok támogatása is, és hatékonysági veszteségeket okozhat a gazdaságban a szociális kiadások rászorultságot nem kellőképpen figyelembe vevő elterjedése (IMF, 1991 és 1995a, Benedek és társai, 2004).

A bevételek és kiadások összetételének gazdasági jelentőségét úgy tűnik, az Európai Unió ugyancsak elismeri, illetve egyre inkább igyekszik figyelembe venni. A Lisszabonban meghatározott célok, amelyek a közkiadások hozzájárulását szorgalmazzák a növekedéshez és a foglalkoztatáshoz, többek között a kiadások szerkezetét is vizsgálat alá veszik. Kísérleti jelleggel egy olyan indikátort dolgoztak ki, amely a költségvetési kiadások minőségét méri abból a szempontból, hogy az mennyiben segíti elő a lisszaboni célok érvényesítésülését, azaz mik a gazdasági növekedésre és a társadalomra kifejtett hatásaik (European Communities, 2002, pp. 97–109.).

Ezekből a fejtegetésekből tehát világossá válik, hogy a költségvetési kiigazítások sikerességét, hatását a gazdasági növekedésre és a fiskális fenntarthatóságra nagyban befolyásolja, hogy a költségvetés bevételeinek és kiadásainak mely tételei kerülnek megszorításra. Mint a későbbiekben, a költségvetési megszorításokat taglaló fejezetben látni fogjuk, gyakran könnyebb a beruházásokon, humántőke-ráfordításokon spórolni, mint más, a gazdaságra kevésbé ösztönzően ható, de politikailag kevésbé tolerálható tételeken.

⁶¹ „Crowding in” hatás a „crowding out” hatás ellentéte, amikor a kormányzati beruházások magánberuházásokat indukálnak.

A továbbiakban a fejlett országok II. világháború utáni költségvetési helyzetével foglalkozom, különös tekintettel azokra a tényezőkre, amelyek hozzájárultak a költségvetés egyensúlytalanságának kialakulásához. Továbbá ismertetem azokat a tényezőket, amelyek a 80-as évek után jellemző reformfolyamatokat elindították.

III. A FEJLETT ORSZÁGOK FISKÁLIS HELYZETE ÉS A KÖLTSÉGVETÉS-POLITIKA VÁLTOZÁSA A 60-AS ÉVEK UTÁN NAPJAINKIG

III. 1. A fejlett országok fiskális helyzetének romlása a 60-as évek után, és annak okai

Az 1929. évi nagy gazdasági válság nyomán kibontakozó keynesi gazdaságpolitika a kiadások növelésével kívánta a recesszió idején a gazdaságot stabilizálni, és a gazdasági növekedést fenntartani. Elfogadható volt tehát, hogy az automatikus stabilizátorok a lassuló gazdasági növekedés idején növeljék a hiányt és az adósságot. Ahogyan Schick is kifejti: „az aktuális költségvetési egyenleg mint operatív norma feladásra került a legtöbb OECD-országban, jobbnak látszott a gazdaságot kiegyensúlyozni, mint a költségvetést” (Schick, 1990, 14.o.).

A 60-as évektől kezdve, de főleg a 70-es években, az 1973-as és 1980-as olajválság után a fejlett országok többségénél jelentősen romlott a költségvetési pozíció, valamint nőtt az államháztartás terjedelme és az államadósság is (Stiglitz, 2000, 65. o.). Atkinson-Van den Nord (2001) tanulmánya szerint a kiadások növekedésében elsősorban a jelenlegi EURO övezet tagállamai jártak élen. Amíg az USA összes kiadásainak mértéke 1965-ben 26 %-ot tett ki a GDP arányában, addig az európai országok már akkor közel 33 %-os GDP arányos költségvetési kiadással rendelkeztek. Ez az eltérés a 1990-es évek elejére csak tovább romlott, az USA kiadásai csupán 4 %-al nőttek, míg az európai uniós országoké 12 %-al, elérve a közel 45 % körüli GDP-arányos költségvetési kiadást. 1994-re az Európai Unió legtöbb tagállamában a közszféra terjedelme GDP-arányosan megközelítette a 45 %-ot, de az 50 %-ot is meghaladta Svédország (62,1 %), Olaszország (52,3 %), Franciaország (53,6 %), Belgium (50,3 %), Finnország (54,3 %), és Dánia (56,6 %) esetében, tükrözve az egyes országoknak az állam szerepvállalásának mértékéről vallott, nem teljesen azonos nézeteit.

Az állam terjedelmének és a költségvetés növekvő egyensúlytalanságának tendenciáját és okait elemzi részletesen Tanzi-Schuknecht (2000) és Atkison-Van den Nord (2001) is.

Az 1960-as évektől az 1990-es évek közepéig tartó egyre feszítőbb fiskális tendenciákról e két mű tulajdonképpen egybecsengő legfontosabb megállapításai a következők:

- Az államháztartás méretének és egyensúlytalanságának elsődleges oka a közkiadások növekedésében keresendő. Az egyensúlytalanság eredője, hogy bár 1960 és 1980 között a költségvetés bevételei jelentősen nőttek, azok mégsem követték arányosan a kiadások növekedését.
- A közkiadások növekedése nagyban összefügg az állam gazdaságban betöltendő szerepéről vallott nézetek 60-as évektől jellemző változásával, amely az állam fokozottabb gazdasági beavatkozását hirdette.
- Ezekre az évekre tehetjük az ún. jóléti államok kialakulását, amely során a korábban korlátozott jóléti juttatások egyetemessé és kiterjedtebbé váltak. Ezt támasztja alá a kiadások közgazdasági vizsgálata is. A közgazdasági osztályozás szerint az 1960 és 1980 között jelentősen nőttek a jövedelemtranszferek és a támogatások. Arányuk közel megduplázódott, és elérte a GDP 20 %-át, valamint az összes kiadás 50 %-át (Tanzi-Schuknecht, 2000, 31. o.).⁶² A jövedelemtranszferek növekvő tendenciája a különféle szociális programok növekvő mértékét mutatja immár nemcsak a „hagyományos” öregségi biztosítás, nyugdíj vonatkozásában, hanem az egészségügy, oktatás, munkanélküli-segélyek tekintetében is. A jóléti juttatások egyéb jövedelemtranszferekre is kiterjedtek, így korai nyugdíjazás, rokkantsági segély, anyasági, családi segélyek, lakás-támogatás, táppénzes ellátásokra is.
- A fejlett országok tartós költségvetési hiánya következtében kialakult magas államadósság a kamatkidadások jelentős növekedését vonta maga után, amely circus viciosus nehezítette a költségvetési egyensúly megteremtését.
- A kiadások többi kategóriája (kormányzati fogyasztás, tőkekiadások, támogatások) az OECD vizsgálata alapján igen nagy szóródást mutatnak, de ezek a kiadások inkább stagnáltak, vagy egyes esetekben (pl. a nettó tőkekiadás, azaz a kormányzati beruházások) enyhén csökkentek is. A csökkenés mértéke azonban nem volt elegendő a költségvetési stabilizáláshoz.
- A kormányzat növekvő méretéből fakadóan a kormányzati szektorban foglalkoztatottak számának emelkedése is hozzájárult a közkiadások növekedéséhez.

⁶² Meg kell jegyezni, hogy később a támogatások jelentősége visszaszorult.

- A közkiadások növekedését, valamint a költségvetés növekvő hiányát a gazdasági növekedés lassulása is jelentősen befolyásolta. Az Atkinson-Van den Nord (2001) tanulmányának megállapításai szerint a hiány szorosan korrelált a gazdaság ciklusaival, recesszióban jelentősen növekedett (így az 1975., 1982., 1990. eleji válság idején), míg fellendülés időszakában csökkent, de az egymást követő válságok következtében a hiány egyre nagyobb mértékűvé vált. Ez nem is meglepő, hiszen recesszióban az adóbevételek lecsökkennek, és tekintve, hogy ezekben az években nőtt meg a munkanélküli-segélyek és jóléti transzferek jelentősége, azok a konjunktúra-ciklus leszálló ágában megnövelik a költségvetés kiadásait és hiányát. Ugyanakkor Tanzi arra is rámutatott, hogy a strukturális deficit sem mutatott sokkal eltérőbb képet a strukturálisan nem kiigazított egyenlegetől: 1970-ig a legtöbb ipari ország kiegyensúlyozott költségvetési pozícióval rendelkezett. Az 1980-as évekre azonban jelentősen megnőtt a költségvetési hiány (a strukturális deficit átlagban 4,7 %-al nőtt a GDP arányában), és ez csak a 90-es évek közepére csökkent le ismét az államháztartási reformok eredményeként (Tanzi-Schuknecht, 2000, 63. o.).
- Tanzi arra is felhívja a figyelmet, hogy a keynesi politika kudarca abból is fakad, hogy sokszor azt ürügyként használva fiskális lazításra „használták fel”. Recesszió idején a keynesi politika jelszavával növelik a kiadásokat, valamint emelik az adókulcsokat, azonban ezen intézkedések visszaigazítására már nem kerül sor. Tények bizonyítják, hogy a kiadásokat könnyebb emelni, mint csökkenteni (Tanzi-Schuknecht, 2000, 141. o.)

Összefoglalva, a növekvő hiány és államadósság oka nemcsak a keynesi gazdaságpolitikában keresendő, vagy abban, hogy egyes közgazdászok szerint igenis jogos a közkiadásokat növelni (pl. John Kenneth Galbraith), hanem részben a demokratikus, jóléti társadalmak vívmányaiból ered (jóléti programok, szociális támogatások), részben a demográfiai változásokkal, nevezetesen a népesség fokozódó előregedésében, de a lassúbb gazdasági növekedésben is. Tovább vizsgálódva az állami szféra súlyának növekedése és egyensúlytalanságának hátterében olyan okok állnak, amely a kormányzati kudarcokkal kapcsolatosak, a döntéshozatali folyamatokkal, a politikusok természetével, a költségvetési tervezés adott jellegével, folyamataival hozhatóak kapcsolatba. Ahogyan Schick kijelenti: „A közkiadások megzabolázásának kudarca elsődlegesen politikai és nem gazdasági probléma” (Schick, 1990, 46. o.).

III. 2. A fiskális helyzet kiigazítására való törekvés a 80-as évek végétől napjainkig

A fiskális expanzió nyomán kialakult magas államháztartási hiány és adósság a 70–80-as évekre olyan szintet ért el, amely már a gazdasági stabilitást és a fenntartható gazdasági növekedést veszélyeztette. Az államháztartás egyensúlytalansága, valamint a magas adósság-arány által okozott makrogazdasági problémák nyomán az 1980-as évektől kezdve az állam gazdasági szerepvállalása újabb átalakuláson ment keresztül (Tanzi-Schuknecht, 2000, 22. o.). A költségvetés kiegyensúlyozottsága lett a legfőbb politikai prioritás.

A fentiek miatt napjaink költségvetés-politikájának egyik leglényegesebb törekvése a költségvetési egyensúly hosszú távú fenntarthatósága. Nem elég a gazdaság növekedésére koncentrálni akár a költségvetés egyensúlytalansága árán is, hiszen „a fiskális expanzió okozta egyensúlyi és eladósodási problémák még relatíve magas növekedéssel jellemezhető fejlődési pálya esetén sem orvosolhatók áldozatmentesen” (Neményi, 2001, 876.o). A fiskális politikában ezért a hosszú távú fenntarthatóságra való törekvés, azaz a közel kiegyensúlyozott költségvetési pozíció megteremtése vált a legfőbb célkitűzéssé, ahol a kilengéseknek elsősorban a gazdasági ciklusokkal kell összhangban lenniük. Egyensúlytalanság csak jelentős gazdasági visszaesés esetén fogadható el, fellendülés időszakában pozitív költségvetési egyenleg, hosszú távon pedig zéró közeli állapot megteremtése elvárt. Ez tükröződik az Európai Unió fiskális szabályrendszerében is, a maastrichti követelmények diktálta feltételekben, valamint a Stabilitási és Növekedési Egyezményben.

A legtöbb fejlett ország költségvetési egyensúlyának megteremtése érdekében költségvetési reformokba kezdett. Keating (2001) szerint nem a gazdasági válság a fő kiváltó oka a reformoknak, hanem inkább a szembesülés azzal, hogy az a tendencia, amelyen a legtöbb fejlett ország elindult – a magas adószintek, az államháztartás nagysága, a hiány, az adósság nagysága és az alacsony hatékonyságú állami szolgáltatások –, hosszú távon nem tartható fenn. A maastrichti kritériumok előírásai, amelyek a monetáris unióhoz való csatlakozás előfeltétele, felgyorsították a reformokat az Unió tagállamaiban. A fenntartható gazdasági növekedésre való koncentráció szellemében az Európai Unió országaiban érezhetően az Európai Monetáris Unióhoz való csatlakozást megelőzően a költségvetés-politika egyre inkább a hiány, az államadósság és az államháztartás méretének visszaszorítására irányult.

Ennek érdekében a legtöbb fejlett ország a 80-as évektől költségvetési reformokba kezdett, amely reform-törekvések a mai napig is folytatódnak. Blöndal (2003) azt találta, hogy sok országnál a magas gazdasági növekedés és a szigorú költségvetés iránti politikai elkötelezettség még nem elég a költségvetés kiegyensúlyozottságának megteremtéséhez.⁶³ Az OECD-országok példája azt bizonyítja, hogy azok az országok értek el költségvetési többletet, amely országok intézményi reformokba kezdtek, sőt, amelyek elsőként kezdték el. A költségvetési rendszer tekintetében Blöndal hét olyan reform területet jelöl meg, amely az OECD tapasztalatai szerint szükségesek a fiskális helyzet hosszú távon fenntartható egyensúlyához (Blöndal, 2003.). Ezek a következők: a középtávú költségvetési keret-tervek, az óvatos makrogazdasági előrejelzések, top-down költségvetési technika, a központi input-kontroll lazítása, eredményekre való központosítás, költségvetési transzparencia, és modern költségvetési menedzsment technika. Ezekkel az elemekkel a későbbiekben részletesen foglalkozom.

Atkinson-Van den Nord (2001) ugyanakkor a strukturális eredetű reformok késlekedését kifogásolják. Tanulmányuk megállapításai szerint a költségvetési jelentős javulása inkább a ciklikus komponenseknek – elsősorban a gazdasági növekedés nyomán megnövekedett fiskális bevételeknek – köszönhető, mintsem strukturális eredetű reformoknak (egészségügy, nyugdíj-reform). Ez viszont természetesen labilissá teheti a fiskális egyensúly hosszú távú fenntarthatóságát. Ezért sürgetőnek tartják a költségvetés fenntarthatóságának megvalósítása céljából a szerkezeti reformok mihamarabbi megkezdését.

Tanzi-Schuknecht (2000) pedig arra hívja fel a figyelmet, hogy a reformok megvalósítása tekintetében különösen fontos a reformok iránti hosszú távú elkötelezettség, politikai támogatottságuk, valamint a vesztes csoportok kompenzációja.

Az alábbi táblázat mindazonáltal jól mutatja, hogy a megvalósult költségvetési reformok eredményeképpen az ezredfordulóra számos fejlett országnak sikerült a költségvetési hiányát egyensúly közeli állapotba hoznia, sőt akár többletet elérnie.

⁶³ A költségvetés teljesítménye az OECD kutatások szerint három fő tényező függvénye: a gazdaság általános teljesítménye, az egyes országok politikai elkötelezettsége a fiskális szigor tekintetében, valamint a költségvetés intézményi berendezkedése.

1. táblázat
 Az EU-15 és Magyarország konszolidált kormányzati szektorának egyenlege
 (nettó hitelfelvétel/kölcsönnyújtás) a GDP százalékában

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EU (25 ország)	:	:	:	:	-1,7 ^(c)	-0,8 ^(c)	0,8 ^(c)	-1,3	-2,3	-3,0	-2,6	-2,3
EU (15 ország)	:	:	-4,2 ^(c)	-2,4 ^(c)	-1,6 ^(c)	-0,7 ^(c)	1,0 ^(c)	-1,2	-2,2	-2,9	-2,6	-2,3
Euro-zóna (12 ország)	:	:	-4,3 ^(c)	-2,6 ^(c)	-2,2 ^(c)	-1,3 ^(c)	0,1 ^(c)	-1,9	-2,5	-3,0	-2,8	-2,4
Belgium	-5,0	-4,3	-3,8	-2,0	-0,7	-0,4	0,2 ^(c)	0,6	0,0	0,1	0,0	0,1
Dánia	-3,2 ^(c)	-3,1 ^(c)	-1,9 ^(c)	-0,5 ^(c)	0,2 ^(c)	2,4 ^(c)	1,7 ^(c)	2,6	1,2	1,0	2,7	4,9
Németország	-2,4	-3,3	-3,4	-2,7	-2,2	-1,5	1,3 ^(c)	-2,9	-3,7	-4,0	-3,7	-3,3
Görögország	-9,4	-10,2	-7,4	-4,0	-2,5	-1,8	-4,1 ^(c)	-6,1	-4,9	-5,8	-6,9	-4,5
Spanyolország	:	:	-4,9	-3,2	-3,0 ^(c)	-1,2	-0,9 ^(c)	-0,5	-0,3	0,0	-0,1	1,1
Franciaország	-5,5	-5,5	-4,1	-3,0	-2,7	-1,8	-1,4 ^(c)	-1,6	-3,2	-4,2	-3,7	-2,9
Írország	-2,0 ^(c)	-2,1 ^(c)	-0,1 ^(c)	1,1 ^(c)	2,4	2,4	4,4 ^(c)	0,8	-0,4	0,2	1,5	1,0
Olaszország	-9,3	-7,6	-7,1	-2,7	-2,8	-1,7	-0,6	-3,2	-2,9	-3,4	-3,4	-4,1
Luxemburg	2,7	2,1	1,8	3,2	3,2 ^(c)	3,7 ^(c)	6,0 ^(c)	6,1	2,0	0,2	-1,1	-1,9
Magyarország	:	:	:	-6,8	-8,0	-5,6	-3,0^(r)	-3,5	-8,4	-6,4	-5,4	-6,1
Hollandia	-3,5	-4,2	-1,8	-1,1	-0,8	0,7	2,2	-0,2	-2,0	-3,1	-1,9	-0,3
Ausztria	-4,9	-5,6 ^(c)	-3,9 ^(c)	-1,8 ^(c)	-2,3 ^(c)	-2,2 ^(c)	-1,5 ^(c)	0,1	-0,5	-1,5	-1,1	-1,5
Portugália	-6,6	-4,5	-4,0	-3,0	-2,6	-2,8	-2,8	-4,2	-2,9	-2,9	-3,2	-6,0
Finnország	-5,7	-3,7	-3,2	-1,5	1,5	2,2	7,1	5,2	4,1	2,5	2,3	2,6
Svédország	-9,3 ^(c)	-7,0 ^(c)	-2,7 ^(c)	-0,9 ^(c)	1,8 ^(c)	2,5 ^(c)	5,1	2,5	-0,2	0,1	1,8	2,9
Egyesült Királyság	-6,8	-5,7	-4,3	-2,0	0,2	1,0	3,8 ^(c)	0,7	-1,6	-3,3	-3,3	-3,6

(c) nem áll rendelkezésre
 (r) Felülvizsgált értéke

Forrás: Eurostat, OECD

III. 3. Magyarország fiskális helyzete nemzetközi összehasonlításban

Magyarország fiskális egyensúlya, azaz a kormányzati szektor hiánya, ahogyan az az 1. számú táblán is látszik, évek óta nem javul, messze van a 3 %-os maastrichti deficit-céltól, és attól is, hogy hosszú távon sikerüljön kiegyensúlyozott pozíciót elérnie. A fiskális adatok nemzetközi összehasonlítása alapján ez tűnik a legnagyobb problémának. Annál is inkább, mert a hiány mértéke az EU-15, EURO-12, de még az EU-25 országok átlagát is jóval meghaladja, és egyedül Portugália mutatói közelítik meg ezt az értéket. Megfigyelhető az is, hogy a legtöbb EU-országnak sikerült a 90-es évek elején, a magyar mértékhez hasonló nagyságú költségvetési hiányát az ezredfordulóra legalább a maastrichti 3 %-ra leszorítania, és stabilizálnia (pl. Belgium, Franciaország, Finnország, Svédország, Olaszország, Ausztria, Egyesült Királyság, Spanyolország). A sikeres stabilizációban – ahogyan arra a következő részek rámutatnak – az intézményi reformok nagy szerepet játszottak.

Ha megvizsgáljuk a magyar államháztartás mértékét nemzetközi összehasonlításban (2. táblázat), akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy az kis mértékben az EU átlaga

felett mozog, habár kétségtelenül a legnagyobb államháztartással rendelkező országok közé tartozunk, de ebben a minőségben távolról sem vagyunk egyedül. Az EU-tagállamok közül Dánia, Svédország, Finnország, Franciaország, és Luxembourg is a magyarhoz hasonló újraelosztási aránnyal rendelkezik, az újonnan csatlakozó országok közül viszont csak Csehország haladja meg a magyar értéket. Ezek közül Dánia, Svédország és Finnország, és némi kivétellel idesorolhatjuk Luxemburgot is, tartósan költségvetési többletet produkáló ország. Mindez ismételtén csak arra világít rá – amit már az elméleti részben is kifejtettem – hogy nem feltétlenül az államháztartás nagysága, hanem inkább annak szervezettsége a fontos a költségvetés egyensúly szempontjából. Ez is alátámasztja azt, hogy Magyarország számos területen hatékonysági tartalékokkal rendelkezik, amit az intézményi rendszer és a költségvetési mechanizmusok reformjával javítható.⁶⁴

2. táblázat
Az EU-15 és Magyarország kormányzati szektorának összes kiadása
a GDP százalékában

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EU (25 ország)	:	:	:	:	:	:	45,5	46,5	47,0	47,8	47,3	47,5
EU (15 ország)	:	52,5 ^(e)	50,2	48,5	47,6	47,1	45,6	46,6	47,1	47,9	47,4	47,6
Euro-zóna (12 ország)	:	53,0 ^(e)	50,5	49,2	48,4	48,1	46,3	47,4	47,8	48,3	47,7	47,7
Belgium	53,9	51,9	52,2	51,0	50,3	50,1	49,1	49,1	49,8	51,1	49,5	49,8
Dánia	60,5	59,6	59,3	57,3	57,0	56,1	54,2	54,8	55,2	55,6	55,4	53,8
Németország	47,9	54,8	49,3	48,4	48,0	48,1	45,1	47,6	48,1	48,4	46,9	46,8
Görögország	49,9	51,0	49,2	50,1	49,5	49,5	52,2	50,3	49,3	49,4	49,2	46,6
Spanyolország	:	44,1	42,8	41,0	40,5	39,2	39,0	38,5	38,7	38,3	38,8	38,3
Franciaország	54,3	54,5	54,5	53,7	52,7	52,6	51,6	51,6	52,6	53,7	53,6	54,2
Írország	44,4	41,1	39,1	36,6	34,4	34,1	31,5	33,2	33,4	33,4	33,7	34,6
Italy	53,1 ^(e)	52,0 ^(e)	52,1	50,0	49,1	48,1	46,0	49,2	48,7	49,5	49,1	49,4
Luxembourg	44,5	45,5	46,7	43,2	42,2	41,7	38,9	39,2	43,6	45,1	45,6	46,7
Magyarország	:	:	:	:	:	49,9	47,4	48,2	52,0	49,8	49,5	50,4
Hollandia	53,6	56,4	49,6	48,2	47,2	46,9	45,3	45,4	46,2	47,1	46,6	46,3
Ausztria	56,2	56,0	55,4	53,1	53,4	53,2	51,4	50,8	50,7	50,9	50,0	49,9
Portugália	46,0	42,8	43,7	42,6	41,9	43,2	43,1	44,5	44,4	46,1	46,6	48,3
Finnország	64,0 ^(e)	61,4 ^(e)	60,0	56,1	52,4	52,3	48,8	48,9	49,9	50,8	51,1	51,4
Svédország	70,3	67,1	64,8	62,5	60,3	59,8	56,8	56,5	57,9	58,2	56,7	56,5
Egyesült Királyság	45,3	45,0	43,1	41,5	40,2	39,6	39,8	40,8	41,5	43,2	43,9	45,5
(c)	Nem áll rendelkezésre Eurostat becslés											
(s)	Eurostat becslés											

Forrás: Eurostat, OECD

Mindazonáltal meg kell említenem a magyar államháztartás mérete – a szakirodalom alapján – mindenképpen csökkentésre szorul, tekintve hogy terjedelme nagyobb, mint

⁶⁴ E tekintetben nem feltétlenül a nagy elosztó rendszerek reformjára gondolok.

az a gazdasági teljesítményéből⁶⁵ következne (Benedek és mások, 2004, OECD, 2004, 33. o.). Szintén az OECD (2004) tanulmánya mutat rá arra, hogy ellentétben az északi, magas jövedelmű országokkal, akik jelentős jóléti rendszerekkel rendelkeznek, de gazdaságuk jól működik, Magyarországon az államháztartás terjedelme a gazdaság hosszú távú növekedésének akadályá lehet. Ennek okaként a nem hatékony állami szolgáltatásokat, a nem hatékony, és torzítóan működő támogatásokat és jóléti transzfereket (amelyek éppen nem a rászorultsági elvet követik), valamint az ebből fakadó magas adószintet jelöli meg. Magyarországon nemzetközi összehasonlításban is annyira magasak az adószintek, hogy az a gazdasági versenyképesség gátja, és a fekete gazdaság elterjedését ösztönzi.

Hasonló következtetésre jutottak Benedek és mások (2004) a magyar államháztartás bevételeit és kiadásait vizsgáló tanulmányban. A kutatás rávilágít azokra a tételekre, amelyek a bevételi, illetve a kiadási oldalon nemzetközi összehasonlításban⁶⁶ kiugróan magas értéket képviselnek, és azok káros gazdasági hatásaira is.

Kimutatja, hogy bevételi oldalon elsősorban az indirekt adók súlya magas, ezek közül is főleg az ÁFA-é.⁶⁷ Emellett a munkát terhelő adók és járulékok mértéke haladja meg az EU átlagát, különösen a munkáltatókat terhelők.⁶⁸ A tőkét terhelő adók viszont relatíve alacsonyak, azonban célszerű ennek mértékét a beruházások bővítése és a tőke vonzása érdekében alacsonyan tartani.

Kiadási oldalon elsősorban a kiadások funkcionális megoszlásának nemzetközi összehasonlítása, valamint Benedek és mások (2004) elemzése alapján több következtetés vonható le (3. számú táblázat):

Az általános közszolgáltatások aránya nemzetközi összehasonlításban magas, habár a kamatkidadásokkal korrigálva már az EU-15 átlaga körül mozog. Ezzel együtt a közigazgatási kiadások magasnak számítanak, és az adósságszolgálat súlyának csökkenéséből származó források is ennek arányát növelték a jóléti kiadások helyett. Tendenciájában az utóbbi években az állam működési funkcióira fordított kiadások emelkedtek, amely kiadások EU-átlagban is magasak. Ez a tendencia kedvező lett

⁶⁵ Magyarország közepes jövedelmű országnak számít, és ehhez viszonyítva már nagy az államháztartás terjedelme.

⁶⁶ Mind az EU-15 tagállamai, mint az újonnan csatlakozott országok viszonylatában.

⁶⁷ Az ÁFA mértéke bizonyos termékeknél 2006-tól csökkentésre került. Az EU csatlakozás várhatóan amúgy is csökkenteni fogja ezt az értéket, ami viszont erősítheti a költségvetés egyensúlytalanságát.

⁶⁸ Ez a munkaerő keresleti és kínálati oldalon is negatív ellenősztönzőként hathat, illetve elősegíti a feketemunka-vállalást, és gátolhatják a külföldi tőkebeáramlást is.

volna, ha közigazgatási reform kísérte volna, és ezáltal a közigazgatás működésének hatékonysága és minősége javult volna, de ez nem valósult meg.

Habár a kiadások összetételében a jóléti kiadások (oktatás, egészségügy, TB, lakástámogatás) súlya a legnagyobb (a kiadások 60–68 %-a, a GDP 28 %-a), mégis ez az EU-átlaghoz képest alacsony, főleg a pénzbeli jóléti juttatások tekintetében. A jóléti juttatások relatíve magas aránya azonban azt mutatja, hogy a transzferek célzottsága nem elég hatékony, és nem az igazán rászorultak, hanem a közép-, vagy éppen a jómódú rétegek is részesednek belőle, az újraelosztás hatékonysága tehát javításra szorul.

Kedvezőnek ítélnélhető viszont, hogy emelkedtek az alap kutatásra, valamint a gazdasági funkcióra fordított kiadások, ez utóbbit illetően köszönhetően elsősorban az utóbbi években felgyorsult autópálya-építéseknek.

3. táblázat
A 2004. évi államháztartási kiadások funkcionális megoszlásában:
EU-15 és Magyarország

	1. Általános Közzolgáltatások	1/a. Ebből Kamatkiadások	2. Védelem	3. Rend- és közbiztonság	4. Gazdasági tevékenységek	5. Környezet- védelem	6. Lakásügyek, települési és közösségi tevékenységek	7. Egészségügy	8. Szórakoztató, kulturális és vallási tevékenységek	9. Oktatás	10. Társadalom- biztosítási és jóléti szolgáltatá- sok	Kiadások összesen
Dánia	7,4	3,1	0	1,0	3,7	0,5	0,7	7,1	1,8	8,3	23,0	55,1
Németország	6,0	2,8	1,1	1,6	3,0	0,5	1,1	6,1	0,7	4,0	22,1	46,9
Görögország	9,8	5,4	2,8	1,3	6,9	0,7	0,5	4,9	0,4	3,5	19,2	49,8
Spanyolország	4,9	2,0	1,1	1,8	4,9	0,9	1,0	5,5	1,4	4,4	13,0	38,8
Franciaország	7,1	2,5	2,2	1,1	3,2	0,8	1,9	7,3	1,5	6,4	21,9	53,4
Írország	3,5	1,2	0,6	1,4	5,0	0,0	2,0	7,1	0,5	4,5	9,1	33,7
Olaszország	8,7	5,0	1,3	1,8	4,0	0,8	0,8	6,8	1,0	5,0	18,4	48,6
Luxembourg	7,2	0,2	0,3	1,2	5,1	1,2	1,0	5,5	2,2	5,9	28,0	57,5
Hollandia	8,1	2,6	1,5	1,8	4,7	0,8	1,2	4,5	1,4	5,2	17,3	46,6
Ausztria	7,0	2,9	0,9	1,4	5,1	0,4	0,6	6,7	1,0	5,7	21,2	49,9
Portugália	6,2	2,7	1,4	1,9	4,9	0,6	0,8	6,6	1,2	7,4	15,2	46,1
Finnország	6,6	1,7	1,6	1,5	4,8	0,3	0,3	6,7	1,2	6,0	21,9	51,1
Svédország	7,6	1,9	1,8	1,4	4,8	0,3	0,8	7,0	1,0	7,4	24,3	56,7
Egyesült Királyság	6,8	2,0	1,5	1,6	4,5	0,6	1,0	6,3	1,1	5,7	19,3	48,4
EU átlag	6,9	2,6	1,3	1,5	4,6	0,6	1,0	6,3	1,2	5,7	19,6	48,8
Magyarország	9,3	5,0	1,3	2,1	5,8	0,8	0,8	5,4	1,8	5,8	16,5	49,7

Forrás: Eurostat, PM.

Mindezek a kutatások ismételtelen csak arra világítanak rá, hogy reformok nélkül nem lehet a költségvetést tartósan stabilizálni. Önmagában a megszorítások nem fognak eredményre vezetni, vagy visszarendeződést, vagy társadalmi elégedetlenséget vonnak maguk után. Bevételi oldalon, a költségvetés egyensúlytalansága miatt nehéz lesz adót csökkenteni. Kiadási oldalon pedig megfigyelhető, hogy ugyan az egészségügyi, jóléti, oktatási kiadások jelentősen hozzájárulnak az államháztartás hiányához, nemzetközi összehasonlításban azok nem számítanak magasnak, nagy mértékű megszorítást ezen a területen tehát nem célszerű eszközölni, sőt – elsősorban az oktatásra és az

egészségügyre – inkább több forrást szükséges biztosítani. A közigazgatás korszerűsítése tehát halaszthatatlannak tűnik.⁶⁹

A magyar államadósság nemzetközi összehasonlítása esetében (4. számú táblázat) – a gyakran hallott politikai szlogenekkel ellentétben – kedvező a kép. Az 1993-ban még 88 %-os GDP-arányos államadósságot – elsősorban a privatizáció eredményeképpen – sikerült a maastrichti előírásoknak megfelelő mértékre leszorítani. Nemzetközi viszonylatban az jóval az EU-15, és az EU-25 országok átlaga alatt van. Véleményem szerint ez a mérték biztosítja, hogy a szükséges fiskális reformok során várható többletkiadások végső soron ne terheljék meg elfogadhatatlan mértékig a jövő nemzedéket.

4. táblázat
Az EU-15 és Magyarország konszolidált kormányzati szektorának bruttó adóssága a GDP százalékában

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EU (25 ország)	:	:	:	:	67,5 ^(r)	66,7 ^(r)	62,9 ^(r)	62,0	60,5	62,0	62,4	63,5
EU (15 ország)	66,4 ^(r)	70,8 ^(r)	72,6 ^(r)	71,0 ^(r)	68,9 ^(r)	67,9 ^(r)	64,1 ^(r)	63,1	61,5	63,1	63,4	64,4
Euro-zóna (12 ország)	68,9	73,6	75,2	74,9	74,2 ^(r)	72,7 ^(r)	70,4 ^(r)	69,3	68,1	69,3	69,8	70,8
Belgium	135,9	134,0	130,2	124,8	119,6	114,8	109,1 ^(r)	108,0	103,2	98,5	94,7	93,3
Dánia	77,4 ^(r)	73,2 ^(r)	69,7 ^(r)	65,7 ^(r)	61,2 ^(r)	57,7 ^(r)	52,3 ^(r)	48,0	46,8	44,4	42,6	35,8
Németország	49,3	57,0	59,8	61	60,9	61,2	60,2	59,6	60,3	63,8	65,6	67,7
Görögország	107,9	108,7	111,3	108,2	105,8	105,2	114,0 ^(r)	114,4	110,7	107,8	108,5	107,5
Spanyolország	61,1	63,9	68,1	66,6	64,6	63,1	61,1 ^(r)	56,3	52,5	48,9	46,4	43,2
Franciaország	48,4	54,6	57,1	59,3	59,5	58,5	56,8 ^(r)	56,8	58,2	62,4	64,4	66,8
Írország	89,6	81,8	73,3	64,5	53,8	48,6	38,3 ^(r)	35,9	32,1	31,1	29,4	27,6
Olaszország	124,8	124,3	123,1	120,5	116,7	115,5	111,2 ^(r)	110,9	105,5	104,2	103,8	106,4
Luxemburg	6,3	6,7	7,2	6,8	6,3	5,9	5,5 ^(r)	6,7	6,5	6,3	6,6	6,2
Magyarország	:	:	:	64,2	61,9	61,2	55,4	52,2	55,0	56,7	57,1	58,4
Hollandia	76,4	77,2	75,2	69,9	66,8	63,1	55,9	51,5	50,5	51,9	52,6	52,9
Ausztria	63,4	67,9	67,6	63,8	64,2 ^(r)	66,5 ^(r)	67,0 ^(r)	67,0	66,0	64,4	63,6	62,9
Portugália	62,1	64,3	62,9	59,1	55,0	54,3	53,3	53,6	55,5	57,0	58,7	63,9
Finnország	58,0	57,1	57,1	54,1	48,6	47	44,6 ^(r)	43,6	41,3	44,3	44,3	41,1
Svédország	73,9	73,7	73,5	70,6	68,1	62,7	52,8	54,3	52,0	51,8	50,5	50,3
Egyesült Királyság	48,6	51,8	52,3	50,8	47,7	45,1	42,0 ^(r)	38,7	37,6	39,0	40,8	42,8

(-) Nem áll rendelkezésre
(r) Felülvizsgált érték

Forrás: Eurostat, OECD

A továbbiakban azokat az intézményi és költségvetési eszközöket, reformokat kívánom megvizsgálni, amelyek az OECD, illetve az Európai Unió országaiban hozzájárultak a költségvetés egyensúlyának és makrogazdasági hatékonyságának javulásához.

⁶⁹ Természetesen az önkormányzati, egészségügyi, jóléti rendszer, és az oktatás is reformra szorulnak.

IV. A FISKÁLIS EGYENSÚLY FENNTARTÁSÁT CÉLZÓ REFORMOK

A költségvetés makrogazdasági hatékonyságának javítása alapvetően a fiskális fegyelem, azaz a költségvetés egyensúlyának hosszú távú fenntartásával kapcsolatos. Ebben a fejezetben azt tekintem át, hogy ehhez a fejlett országokban milyen reformok, újítások járultak hozzá. A makrogazdasági hatékonyságot növelésére irányuló reformtörekvésekben az az általános tendencia látszik kirajzolódni, hogy az ösztönzés helyett inkább a kényszer, szabályok alkalmazásának eszköze felé mozdultak el (Schick, 2002b). Véleményem szerint ezekben a reformokban (pl. fiskális szabályok, középtávú terv, top-down költségvetési technika, transzparencia, stb.) a kormányzat politikával összefüggő kudarcainak és az ebből fakadó expanziós politikájának kordában tartására való törekvés tükröződik. Ezt támasztja alá az is, hogy egyes elgondolások szerint a költségvetés-politikát a monetáris politikához hasonlóan függetleníteni kell a politikától. „Néhány OECD-tagországban olyan független költségvetési hatóság létrehozásán gondolkoznak, illetve fáradoznak, amelyek a költségvetés ciklikus kiigazításához az adómértékek – előre meghatározott keretek közötti, némiképp a kamatlábak mintáját követve – rugalmas módosítására kapna felhatalmazást.” (Bősze-Csonka, 2001.)

A továbbiakban azokat az eszközöket, újításokat veszem sorra, amelyek a fejlett országoknál hozzájárultak a költségvetés hosszú távon fenntartható egyensúlyának megteremtéséhez. Ezek: a fiskális szabályok, a középtávú költségvetési kerettervek, az óvatos makrogazdasági előrejelzések, az eredményszemléletű költségvetési és beszámolási rendszer, valamint a költségvetés transzparenciájának fokozása. Kitérek az EU nemzetek feletti előírásaira is, és összehasonlítom, hogy ezen tendenciák tükrében mi a magyar költségvetési gyakorlat.

IV. 1. A fiskális szabályok

IV. 1. 1. Fiskális szabályok a fejlett országok gyakorlatában

A költségvetési szabályok egyfajta politikai elkötelezettséget jelentenek a kormányok részéről a fiskális szigor érvényesítésére, amely révén saját költsékezési

hajlamukat igyekeznek kordában tartani. E szabályok hiánya nagyban hozzájárulhat a költségvetési kiadások, és ezáltal a hiány növekedéséhez (Tanzi, 1990, 137. o.).

Az utóbbi évtizedekben a fiskális szabályok elterjedésének lehetünk tanúi mind a fejlett, mind a fejletlenebb régiókban. Az OECD/Világbank (2003) közös felmérése szerint az OECD-államok 65,3 %-a ezen belül pedig az EU-15-országok többsége (Egyesült Királyság, Svédország, Spanyolország, Portugália, Hollandia, Németország, Finnország, Írország, Görögország) érvényesít valamilyen fiskális szabályt.

Az egyes országok eltérő szintű jogszabályok és különféle célkitűzések alkalmazásával érvényesítik a fiskális limiteket. Azok lehetnek alkotmányba rögzítettek (Pl. Svájc, Németország), törvénybe iktatottak, vagy alacsonyabb szintű szabályok, illetve adminisztratív iránymutatások. Irányulhatnak a hiány és az államadósság nagyságára, az összes bevételek vagy az összes kiadások felső határának, vagy a hiány finanszírozása mértékének limitálására, lehetnek nominális limitek, vagy a GDP százalékában meghatározottak. Számos ország alkalmazza az ún. arany szabályt, amelynek értelmében eladósodni csak a beruházások mértékéig lehet.⁷⁰ A fiskális szabályozás törvényi szintje és a korlátozás jellegének eltéréseiről a **2. számú melléklet** nyújt áttekintést.

IV. 1. 2. Az EU fiskális szabályrendszere

A maastrichti konvergencia kritériumok és a multilaterális felügyeleti eljárás

A fiskális szabályok a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) előírásai révén nemzetek feletti szintre kerültek. A GMU-ban a monetáris politika teljesen kikerült a nemzeti szabályozás alól, de a gazdaságpolitika nemzeti hatáskörben maradt egyéb eszközei (elsősorban a költségvetés és jövedelempolitika) harmonizációt igényeltek (Palánkai, 1999).

⁷⁰ Az OECD az országok fiskális helyzetéről készült összefoglaló tanulmányában felhívja a figyelmet az arany szabály, azaz a folyó és tőkejellegű kiadások megkülönböztetésének számos lehetséges negatív hatására: így például alkalmazása a források torz allokációját idézheti elő, így pl. az álló tőke beruházás előnybe részesítését az emberi tőkeberuházásokkal szemben; ezen kívül a túlzott álló tőke beruházások és a felújítások elhanyagolása káros a gazdaságra; továbbá a beruházások általában folyó kiadásokat is maguk után vonnak; folytatva a sort, nem önmagában az állami beruházások segítik elő a gazdasági növekedést, hanem általában a beruházások (magán és állami), ezt pedig sokszor az adóreform jobban elősegítheti, mint az állami beruházások növelése, stb. (OECD, 2003b).

A gazdaságpolitikai harmonizációt az öt „maastrichti” konvergencia kritériummal kívánják biztosítani⁷¹, melyek a következők:

1. Az államadósság nem haladhatja meg az éves GDP 60 %-át.
2. Az államháztartás hiánya, amelyet nettó hitelfelvételként definiálnak nem lehet több, mint a GDP 3 %-a.
3. Az éves infláció, amelyet a fogyasztói árindexszel mérnek, nem haladhatja meg több, mint 1,5 % százalékponttal a rendszerhez csatlakozott három legalacsonyabb inflációs rátát felmutató ország inflációs szintjének átlagát.
4. A hosszú távú, nominális kamatszínvonal legfeljebb 2 % százalékponttal lehet magasabb a három legalacsonyabb inflációt elérő ország hosszú lejáratú kamatrátájának átlagánál.
5. A csatlakozó országok esetében, legalább két évig nem kerülhet sor árfolyamkorrekcióra egyetlen másik tagország valutájával szemben sem.

1997 júniusában, Amszterdamban a Stabilitási és Növekedési Egyezmény (SNE) elfogadásával a költségvetési fegyelem betartását tovább szigorították az GMU tagállamokkal szemben⁷². Ennek megfelelően az euro-övezet tagállamainak, mind az ebben még részt nem vevő tagországoknak arra kell törekedniük, hogy az államháztartásban egyensúlyi pozíció vagy többlet alakuljon ki, hogy a költségvetési egyenleg még konjunkturális ingadozások esetén is 3 %-on belül maradjon. A maastrichti konvergencia mutatók betartásának és teljesülésének figyelemmel kísérésére az EU-ban ún. multilaterális felügyelet szolgál. Ennek keretében:

- 1999-től kezdődően a GMU- és nem GMU-tagállamoknak is évente Konvergencia, illetve Stabilitási Programot kell készíteniük, melyek célja a gazdasági konvergencia kritériumok teljesülésének bemutatása, különösen az államháztartás, árak, árfolyamok tekintetében. A középtávú programokat folyamatosan korszerűsíteni kell. A középtávú költségvetési prognózist a tárgyévre, az azt megelőző évre, valamint legalább három évre előre ugyancsak az ESA módszertana szerint kell kiszámolni, és december 1-jéig megküldeni a Bizottság, illetve a Tanács részére. Az éves „frissítésekben” azt is részletesen indokolni kell miért térnek el a prognózisok a korábbiakban benyújtottól.

⁷¹ Maastrichti szerződés 121 (korábbi 109.J) cikkelye.

⁷² Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of surveillance of budgetary positions and coordination of economic policies (1466/97-es Tanácsi Rendelet „a költségvetési pozíciók felügyeletének megerősítése és a gazdaságpolitikák felügyelete koordinálásáról).

- A Maastrichti Szerződés 104 (ex 104c.) cikkelye, és az ahhoz csatolt Jegyzőkönyv, valamint a 3605/1993 többször módosított Tanácsi Rendelet⁷³ értelmében a tagországoknak a Túlzott Hiány Eljárás (Excessive Deficit Procedure, EDP) keretében kell számot adniuk költségvetési helyzetükről. A Jegyzőkönyv arról is rendelkezik, hogy a statisztikai adatokat az ESA'95 (European System of Accounts, 1995) alapján kell kiszámítani. Ennek keretében a tagállamoknak a Notifikációs Jelentésben⁷⁴ évente kétszer – április 1. és október 1. előtt – kell adatokat küldeniük a Bizottság részére a tárgyév tervezett adatára, és az azt megelőző négy évre vonatkozóan. Az Eurostat, az Európai Unió Statisztikai Hivatala, a statisztikai feladatok elvégzésében segíti a Bizottságot. Ebben a minőségében feladata megvizsgálni a megküldött statisztikai adatok minőségét, alkalmasságát a Túlzott Hiány Eljárás végrehajtására, e tekintetben konzultációs, döntés- és jogszabály-előkészítő szerepet is betölt.
- A Stabilitási és Növekedési Egyezmény által bevezetett ún. korai figyelmeztető mechanizmus szolgál arra, hogy túlzott deficit esetén a tagországok időben gondoskodjanak a fiskális kiigazításokról. Amennyiben ezt elmulasztják, a túlzott hiánnyal rendelkező tagállamnak egyre komolyabb szankciókkal kell szembenéznie, amely végső soron maximum a GDP 0,5 %-át elérő pénzbüntetést is maga után vonhat.⁷⁵

Egy EU-tagállam csak akkor lehet az GMU tagja, ha képes teljesíteni a „maastrichti” konvergencia kritériumokat, és már a csatlakozást megelőzően részt kell venniük a fenti adatszolgáltatási és felügyeleti eljárásokban, azzal a kivétellel, hogy ellenük nem indítható túlzott deficit eljárás és nem szabható ki pénzbüntetés sem. A konvergencia kritériumok teljesítése ugyanis az EU-csatlakozásnak nem előfeltétele, az csak az GMU-tagság követelménye, de a csatlakozási tárgyalásokon Magyarország arra vállalt kötelezettséget, hogy az EU-ba való belépésünkkel később a GMU tagjai is leszünk. Ezért az EU-csatlakozással már meg kell kezdeni a maastrichti kritériumok teljesítésére való felkészülést.

⁷³ Council Regulation (EC) No 475/2000 (OJ L 58, 3.3.2000, p. 1), and Commission Regulation (EC) No 351/2002 (OJ L 55, 26.2.2000, p. 23).

⁷⁴ A Notifikációs Jelentés az a számszaki dokumentum, amelyben a konvergencia-mutatók két fiskális elemét, a hiányt és adósságot közölni kell. A négy táblából álló adategyüttesben az egyes tagállamoknak a hivatalos, Parlament által elfogadott adataiból kiindulva, az ESA'95, illetve az ESA Kézikönyv útmutatásai alapján kell kiszámolniuk „maastrichti” hiányt és adósságot, és bemutatni az adatok közti összefüggéseket és kapcsolódó háttéradatokat.

⁷⁵ Az eljárásról lásd részletesebben (Lehmann, 2004).

Legújabb tendenciák az EU fiskális szabályrendszerében

Mint arra a korábbiakban már utaltam az EU fiskális szabályai nagy mértékben ösztönözték a GMU-csatlakozás előtt álló országokat a fiskális egyensúly megteremtésére és az ehhez szükséges reformok megvalósítására. Ugyanakkor napjaink fiskális folyamatai arra utalnak, hogy ez az egyensúly egyes országok esetében labilis. Az eljárások szigorúsága ellenére az utóbbi években néhány ország költségvetési hiányának mértéke elérte, sőt meghaladta a 3 %-ot. Az unió túlzott hiány veszélyét jegyzőkönyvezte Portugáliánál, amely 2001. évre 4,2 %-os GDP-arányos hiányt ért el, valamint Németországnál, amelynek 2002. évi várható hiányát, 3,8 %-osra becsülték. Előzetes figyelmeztetésben részesült Franciaország, mivel várható költségvetési egyenlege 2002–2003. évre megközelíti a -3 %-ot (2002-re -2,7 %, 2003-ra -2,9 % prognosztizáltak). Az Unió Görögországban és Olaszországban esetében is rosszállását fejezte ki, tekintve, hogy e két ország államadósságának mértéke tartósan 100 % felett van, és annak csökkenése nem látható. Ráadásul e kedvezőtlen tendenciák akkor következtek be, amikor az euró-zónában csökkentek a kamatlábak.

Ennek kapcsán érdemesnek tartom megemlíteni azokat, a maastrichti mutatókkal szemben felhozott kritikákat, amelyek szerint azok nem alkalmasak a költségvetés-politika mérésére. Egyes szerzők úgy érvelnek, hogy a maastrichti kritériumok globális mutatószámai szem előtt vesztik a költségvetés minőségi tényezőit, nem kezelik a költségvetési egyensúlytalanság okait, főleg rövid távú költségvetési helyzetre koncentrálnak, a strukturális változásokkal nem foglalkoznak, a beruházások ellen hatnak, a politikai jellegű fiskális politikát nem szankcionálják, és a gazdasági ciklusokat sem veszik kellőképpen figyelembe. Ugyanakkor elismerik, hogy ezek az aggregált mutatók transzparenssek, egyszerűek és objektívek, és éppen ezért alkalmasak – az EU tagállamainak eltérő problémái ellenére – a fiskális helyzetük összehasonlítására (Buti et al., 2003). Más szerzők szerint a költségvetési teljesítményeket nem elég a költségvetés helyzete alapján megítélni, vizsgálni kell az ún. költségvetési sebezhetőséget és hosszú távú fenntarthatóságot is. Ezért a nemzetközi szervezeteknek, ideértve az EU-t is, nem elég csupán a középtávú programokon keresztül megítélni a költségvetéseket, hanem értékelni kell a felmerülhető fiskális kockázatokat (amely a bevételek és a kiadások változását eredményezheti), és a hosszú távú fenntarthatóságot is.

Az EU a fiskális instabilitással összefüggően az SNE végrehajtásának szigorítására határozta el magát (Csonka, 2003, Lehmann, 2004). A Bizottságnak is el kellett ismernie, hogy a Stabilitási és Növekedési Egyezmény célkitűzéseinek végrehajtása nem halad kellő ütemben. A Tanács barcelonai ülésén született felkérésnek megfelelően a Bizottság 2002. novemberében javaslatot terjesztett elő a Stabilitási és Növekedési Egyezményben foglaltak betartásának érdekében a nemzeti fiskális politikák fokozottabb összehangolására.⁷⁶ Egy hétre rá közreadták a Bizottság közleményét: a költségvetési statisztikák minőségének javításáról,⁷⁷ és az euro-zóna statisztikáinak és indikátorainak módszertani fejlesztéséről.⁷⁸ A Bizottság a jövőben nagyobb hangsúlyt kíván helyezni a Lisszabonban⁷⁹ kitűzött céloknak megfelelően, a foglalkoztatás és gazdasági növekedés költségvetési eszközökkel való megvalósítására, valamint a költségvetési politika és a szerkezeti reformok közötti kapcsolatra. A Bizottság új javaslata nem kívánja a Stabilitási és Növekedési Egyezmény elveit, eljárásait felülvizsgálni, hanem azok jobb érvényesítésére, tartalmi pontosítására, nagyobb ellenőrzésére törekszik. Szükségessé vált arról intézkedni, hogy tovább erősödjön a költségvetési fegyelem, és ennek mérésére szolgáló statisztikai rendszer megbízhatósága, pontossága is. A Közlemény legfontosabb megállapításait lásd a **3. és 4. számú mellékletekben.**

A maastrichti konvergencia kritériumok fiskális előírásait 2002-ben „megszegő” országoknak, elsősorban az EU vezető tagállamainak (Németország és Franciaország) több éven keresztül sem sikerült költségvetési hiányukat a maastrichti 3 %-os mérték alá szorítaniuk. Franciaország 2001 óta 2005-ben ért el először 3 % alatti költségvetési egyenleget (a GDP 2,9 %-át), de Németország⁸⁰ hiánya 2005-ben is 3 % feletti maradt (a GDP 3,3 %-a). A fiskális szabályok lazítása már akkor elkezdődött, amikor az EU pénzügyminisztereinek tanácsa 2004 végén egyedi döntéssel, meghatározatlan időre

⁷⁶ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Strengthening the co-ordination of budgetary policies, Commission of the European Communities COM(2002) 668, Brussels, 21 November 2002

⁷⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the need and the means to upgrade the quality of budgetary statistics, Commission of the European Communities COM(2002) 670, Brussels, 27 November 2002

⁷⁸ Communication of the Commission to the European Parliament and the Council on Eurozone Statistics „Towards Improved Methodologies for Eurozone statistics and Indicators”, Commission of the European Communities COM(2002), Brussels, 27 November 2002

⁷⁹ A lisszaboni Európai Tanács a közkiadások növekedéséhez és foglalkoztatáshoz való hozzájárulásának vizsgálatára szólította fel a Bizottságot. A Bizottság ezzel kapcsolatos anyaga 2001. januárjában jelent meg) The contribution of public finances to growth and employment:improving quality and sustainability, European Economy No.1-January 2001.)

kivonta Franciaországot és Németországot az uniós tagállamok költségvetési hiányát szabályozó stabilitási paktum alól (HVG, 2004). Ez a folyamat 2005 márciusában, egyes vélekedések szerint elsősorban politikai megfontolásokból⁸¹, az SNE lazításával, rugalmasabbá tételével végződött. Ennek megfelelően az euró tagállamok súlyos gazdasági problémák esetén a szankciók veszélye nélkül, akár négy évig is túlléphetik a maastrichti deficit-kritériumot. Ugyanakkor a konjunktúra időszakában jelentősen csökkenteniük kell a költségvetés hiányát. A deficittúllépés iránt, meghatározott időszakra akkor is toleráns lesz a Bizottság, amennyiben az strukturális reformok (pl. nyugdíj-, egészségügyi-, vagy oktatási reform, stb.) megvalósításával kapcsolatos, vagy azt kutatási és fejlesztési kiadások, illetve állami beruházások okozzák. „Joaquín Almunia, az Európai Bizottság pénzügyekért felelős tagja az éjszakai sajtótájékoztatón kifejtette, hogy az ilyen reformba kezdő tagországok öt évet kaphatnak arra, hogy a reformok hatásaival megbirkózzanak, és a megfelelő szintre szorítsák a hiányt – ez alatt az öt év alatt a reform hatását egyre csökkenő mértékben veszik figyelembe a deficit megállapításakor” (HVG, 2005).

Habár úgy tűnik vitathatatlan, hogy politikai okok állnak a SNE lazítása és rugalmasabbá tétele mögött, de az is kétségtelen, hogy közgazdasági indokokkal is alátámaszthatóak ezek intézkedések:

- A költségvetés hiányának túlzott és minden áron való leszorítása veszélyes is lehet, a szociális áldozatokon túl többek között a gazdasági növekedés is akadályozhatja⁸², amely a gazdasági növekedést és a foglalkoztatottságot célul tűző Lisszaboni elvekkel nincs feltétlenül összhangban.
- EU-országokban a népesség előregedésének tendenciája jelentős terheket fog róni a költségvetésekre,⁸³ elsősorban a nyugdíj-, és az egészségügyi rendszerek megnövekedett kiadásain keresztül. A költségvetés hosszú távú stabilitása ezért e rendszerek reformját igénylik, amely reformok megvalósítása, legalábbis kezdetben jelentősen növelheti a költségvetés kiadásait, és hiányát.

⁸⁰ Ennek oka főleg a Németország-i újraegyesítés és az elmaradottabb régió felzárkóztatásából fakadó megnövekedett pénzügyi ráfordítások.

⁸¹ Németország az EU költségvetés legnagyobb befizetője.

⁸² A fenntarthatóság előnybe részesítése a gazdasági növekedéssel szemben tükröződik egyes országok, mint pl. Németország gazdasági teljesítményében. Németország 2001 és 2004 között az EU országok egyik legalacsonyabb gazdasági növekedését produkálta, amelynek egyik oka Rácz szerint, hogy a maastrichti hiány előírásait részben a gazdasági növekedés rovására érvényesítették (Rácz, 2003.)

⁸³ A jelenlegi előrejelzések szerint a fejlett országokban tapasztalható népesség előregedése 2015-től a költségvetési kiadásokat a GDP 4 % és 8 % között fogja növelni.

- Úgy tűnik, hogy az EU is olyan irányba mozdult el a fiskális szabályrendszer módosításában, amelyek nem csupán a szigorú előírások betartására helyezik a hangsúlyt, hanem az események és a költségvetési mechanizmusok mélyebb elemzése és ennek megfelelő korrekciója felé mozdultak el. Véleményem szerint erre már az SNE 2002 évi változtatásai is utaltak. A Bizottság 2002. évi Közleménye – szerkezeti reformok esetén – elfogadhatónak ítéli a hiány kis mértékű romlását, alapvetően a ciklikusan kiigazított egyenleg figyelemmel kísérését írja elő, nagyobb figyelmet fordít a közkiadások minőségére, a kormányzati elszámolások nagyobb transzparenciáját sürgeti, stb. (lásd a 3. és 4. számú mellékletet).

Magyarország szempontjából ezek az események részben kedvezőnek ítéelhetők, részben viszont nincsenek hatással a magyar költségvetés stabilizálásának szükségszerűségére. Nincsenek hatással rá, mert azok alapvetően a monetáris unióhoz már csatlakozott országokra vonatkoznak. A csatlakozás előtt álló országoknak ugyanúgy először stabilizálniuk kell költségvetésüket, és a maastrichti 3 % alá szorítani annak hiányát. Véleményem szerint nemigen képzelhető el, hogy strukturális reformokra, vagy egyéb okokra hivatkozva a maastrichti kritériumot meghaladó hiánnyal is GMU-tagok lehetnének. Kedvező viszont abból a szempontból, hogy Magyarországnak igen sok infrastrukturális, környezetvédelmi, stb. jellegű beruházást kell még megvalósítania ahhoz, hogy a fejlett országok gazdagabb tagjait utolérjük.⁸⁴ Ezekre tehát a GMU-csatlakozást követően is feltételezhetően lehetőségünk lesz, akár átmeneti fiskális egyensúlyromlás árán is. Ugyanakkor véleményem szerint vigyázni kell arra, hogy ezek a lazítások ne hogy a reformok halogatásához vezessenek, mondván valahogyan sikerüljön belépni a GMU-ba, majd utána is ráérünk nagyobb reformlépéseket megtenni.

IV. 2. A fiskális megszorítások

Az utóbbi évtizedekben megugró magas költségvetési hiány és államadósság számos országban szükségszerűen költségvetési megszorításokhoz vezetett. A fiskális megszorítások véleményem szerint kétféleképpen lehetnek: Az egyik, amikor már a költségvetés tervezésekor igyekeznek egyes programok forrásait csökkenteni,

⁸⁴ Ez egyébként, elsősorban az infrastrukturális beruházások esetében a gazdasági növekedést is elősegíti.

összhangban általában a költségvetési prioritásokkal. A másik, amikor év közben szükséges a megszorítás a célul tűzött hiány elérése érdekében. Az alábbi részben röviden mindkettőre kitérek.

IV. 2. 1. A kiigazítások összetételének és mértékének jelentősége

A költségvetés kiegyensúlyozása alapvetően kétféle módon lehetséges: a kiadások csökkentésével vagy az adóbevételek növelésével, illetve azok valamilyen kombinációjával. A költségvetési kiigazítás „milyensége” empirikus kutatások szerint nagyban befolyásolja a költségvetési kiigazítás sikerességét, valamint fenntarthatóságát. A költségvetési megszorítások a keynesi elmélet szellemében gyakran gazdasági visszaeséssel, illetve a munkanélküliség növekedésével járnak. A legújabb kutatások azonban arra mutatnak rá, hogy (Mc Dermott és Wescott, 1996; Alisena és Perotti, 1996) a költségvetési kiigazításokkal járó gazdasági visszaesést ellensúlyozhatja, hogy a kiadások csökkentésével párhuzamosan az adók is csökkenhetnek. Ezáltal nagyobb lesz a rendelkezésre álló elkölthető jövedelem, és várhatóan megnő a beruházási és a fogyasztási kereslet (keresleti oldal). Az adócsökkentés a másik oldalról csökkenti a munkaerő költségeit, így javulnak a termelékenység növekedéséből fakadó növekedési kilátások is (kínálati oldal). Sikeres egy fiskális kiigazítás amennyiben tartós, valamint nem járul hozzá gazdasági visszaesés, munkanélküliség-növekedés, amely gazdasági költségek gyakran kísérik a fiskális megszorításokat.

Empirikus kutatások (McDermott és Wescott, 1996, valamint Alisena és Perotti, 1996) a fiskális kiigazítás sikerességének kritériumait vizsgálták.⁸⁵ A fenti szerzők hasonló következtetésre jutottak. Azt találták, hogy a fiskális kiigazítás nem feltétlenül kell recessziót okozzon, és ebben elsősorban a reform mértéke (a deficit erőteljes csökkenése), valamint a kiigazítás összetétele tűnik a legmeghatározóbb tényezőnek. A sikeres kiigazítást végző országok elsősorban a kiadási oldalon hajtottak végre megszorításokat, azon belül pedig az állami szektorban a foglalkoztatottságot, a béreket, valamint a fogyasztást csökkentették, míg a társadalombiztosítási juttatásokat szinten

⁸⁵ *Mc Dermott és Wescott 20 ország 74 fiskális kiigazítási esetét hasonlította össze 1970–1995 között, a költségvetési hiány leszorítása és a gazdasági növekedés dinamikája összefüggéseit vizsgálva. A 74 esetből 14 bizonyult sikeresnek, amely esetekben a strukturális elsődleges egyenleg jelentősen (két év alatt több, mint a GDP 4 %-val csökkent), mialatt gazdasági növekedés, a munkanélküliség, valamint a reál-kamatláb csökkenése jellemezte a gazdaságot. Alesina és Perotti a kiadások összetételének hatását vizsgálták a kiigazítás fenntarthatósága és makrogazdasági hatása szempontjából. Ők 20 OECD ország adatait vizsgálták 1960 és 1994 között.*

tartották, szemben a „sikertelen” esetekkel. Alesina és Perotti tanulmánya szerint, ott, ahol elsősorban a transzferek és a kormányzati bérkiadások megszorítására került sor, a költségvetést tartósabban kiegyensúlyozták, és kisebb gazdasági visszaeséshez vezetett, mint ahol más tételket fogtak vissza. A fiskális kiigazítások Írországban és Dániában bizonyultak a legsikeresebbnek.

A tartós és sikeres fiskális kiigazítás tekintetében a korábban a bevételek és kiadások szerkezetének jelentőségét részletező rész is fontos tapasztalattal bír. Nem lesz tartós egy kiigazítás, amennyiben fontos beruházások vagy felújítások maradnak el, netán bérhátralékok keletkeznek, vagy a szociális juttatásokra rászoruló rétegek támogatását vonják meg. Lényeges, hogy olyan kiadások kerüljenek megszorításra, amelyek nem időben tolják el a kiadásokat. A megszorítások során változhat a költségvetés újraelosztó hatása, és a rászorultak kompenzálása nélkül a tartósság megkérdőjeleződhet. Jelentős megtakarítás várható ugyanakkor az olyan rétegeknek juttatott transzferek csökkentése révén, akik nincsenek arra rászorulva.

IV. 2. 2. Az évközi megszorítások módszerei, előnyök és hátrányok

A fiskális megszorítás nemcsak a költségvetési tervezésekor irányul a költségvetés egyensúlyának megteremtésére, hanem a legtöbb országban vannak olyan, általában törvénybe rögzített mechanizmusok, amelyek a hiány előirányzatot meghaladó növekedése esetén a költségvetés kiegyensúlyozása érdekében életbe lépnek.

Erre példa az Egyesült Államokban a 80-as években bevezetett ún. Gramm-Rudman-Holling törvény, amely a költségvetési hiányra limitet határozott meg középtávra (3 évre), és olyan megszorítási mechanizmusokat is életbe léptettek, amelyek révén csökkenteni lehet a kiadásokat, amennyiben nem teljesülne a hiány. A törvényhez fűzött remények azonban nem váltak be, mert az nem vonatkozott a már folyamatban levő programokra, kiadásokra, így a hiány nem csökkent a várt mértékben.

Az évközi megszorítások alapvetően kétféle formát ölthetnek, megvalósulhat az ún. fűnyíró elv segítségével, amikor minden minisztériumnak a kapott kiadási előirányzat megfelelő százalékában azonos mértékben kell megtakarításokat eszközölnie, vagy lehet szelektív, amikor a költségvetési bürokraták döntenek el, melyek a nélkülözhetetlen, és kevésbé fontos programok.

Mindkét módszernek vannak előnyei és hátrányai. Ezzel kapcsolatban Premchand az alábbi pró és kontra érveket sorolja fel (Premchand, 1993, 73–74. o.):

A fűnyíró elv előnye, hogy már a költségvetés tervezésekor meghatározható, általában a kiadási előirányzatok adott százalékában szabják meg. Amennyiben egyensúlytalanság lépne fel, általában gyorsan végrehajtható. Látszólag igazságos rendszer, hiszen minden féltől ugyanolyan megszorítást várnak el. Hátránya viszont, hogy a látszólagos igazságosság ellenére, nem az, hiszen eleve az intézmények közötti forráselosztás sem egyenlő, és vannak akiket érzékenyebben érint a megszorítás, mint másokat. Ennek a módszernek nincs prioritási sorrendje, nem veszi figyelembe az egyes programok belső dinamikáját, beruházásokat akaszthat meg, és az egyensúly rövid távú megteremtése hosszú távú strukturális problémákhoz vezethet.

A szelektív, speciális szektorális megszorítás esetében a hangsúlyok, prioritások közötti választás lényegi eszköze a megszorításnak. Általában különbséget tesznek alapvető és nem alapvető, avagy védett, nem védett előirányzatok, programok, projektek között, és az ún. alapvető programokat nem érintheti a megszorítás. Sajnos ebben az esetben is érinthet a megszorítás olyan kiadásokat, amely csökkentéseknek hosszú távon érezhető lesz a hatása. Így például a beruházási, a felújítási, vagy fontos szociális kiadások esetében.

Úgy tűnik, az alkalmazott technikák összefüggésben vannak a tervezési, illetve magának a költségvetési rendszernek a jellegével is. László Csaba (1994) elméletileg kétféle tervezési rendszert különböztet meg, aggregáló és korlátozó tervezést. A korlátozó tervezés erőforrás-alapú, azaz „a költségvetési bürokraták a gazdaság általános állapotának függvényében meghatározzák a megszerezhető erőforrásokat, a fő célokhoz kötődően az erőforrások eloszlását, majd ezeket a „keretszámokat” megkapják az ágazati bürokraták, akik ezen belül viszonylag szabadon osztják fel a forrásokat” (László, 1994, 120. o.). Ezzel szemben az aggregáló tervezés jellemzője, hogy szinte minden igény eljut a döntéshozó, törvényhozói szintre, itt erősek az alkufolyamatok és időigényesebb a döntés.

Az erőforrás-alapú tervezésnél könnyebb szelektív költségvetés-politikát folytatni, általában világos preferenciarendszer létezik, így a költségvetés egyensúlyának megteremtésénél is könnyebb szelektív eszközökhöz folyamodni, addig az aggregáló tervezés esetében általában csak az egyenletes megszorítás, az ún. fűnyíró módszer segítségével lehet az egyensúlyt fenntartani.

Nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy napjainkban igyekeznek a rugalmasabb megoldások felé elmozdulni. A fűnyíró módszer és a szelektív megszorítás gyakran

kombinálásra kerül, azaz általánosan a fűnyíró módszert alkalmazzák, de „kivesznek” bizonyos alapvető, stratégiaileg fontos programokat, előirányzatokat a megszorítások alól.

IV. 2. 3. A pénzügyi és kiadásmenedzsment rendszer változásai

A fiskális kiigazítások összetétele mellett a költségvetés hosszú távon fenntartható egyensúlya függ attól is, hogy az adott országok hogyan változtatták meg a költségvetési szabálymechanizmusokat. Ezekre a reformokra említék néhány példát.

Németországban 2000-től kezdődően indítottak el takarékosági programokat.⁸⁶ „A költségvetési tárgyalásokban, ugyanúgy, mint a megszorításokban minden minisztérium részt vett, és egyfajta fűnyíró elv, azaz egységes forráscsökkentés érvényesült minden minisztérium tekintetében. A Szövetségi Pénzügyminisztérium felkérte a tárcákat, hogy dolgozzák ki, hogyan kívánják elérni az előre, már korábban – márkában és pfénningben – meghatározott mértékű megtakarítást. Mindez a technika végül is nem vezetett minden minisztérium, minden programjának egyenlő mértékű csökkentéséhez, hanem az egyes minisztériumok – Szövetségi Pénzügyminisztériummal egyeztetve – határozták meg azokat a területeket, amelyek több támogatást igényeltek, a kevésbé fontos programok rovására. Mindez a kulcsfontosságú feladatok megerősödését, és a minisztériumi költségvetési struktúra megváltozását eredményezte.” (Csonka-Lehmann, 2000e, 7. o.).

Írországban sokkal rugalmasabb pénzügyi, és kiadásmenedzsment rendszer segítette a költségvetés kiegyensúlyozását, amely ugyancsak a prioritások megfelelőbb kialakítását segítette elő. „Az új rendszer lényege, hogy nem a meglévő programok előirányzatait növelték, hanem az egyes minisztériumok számára a lehető legnagyobb teret biztosították a kiadási prioritások meghatározására és a programok közötti átcsoportosításra. A hatásköri delegáció ellensúlyozására azonban minden kiadási programot háromévenként átvizsgál egy speciális felülvizsgálati („steering”) csoport, amely az illető szakminisztérium és a Pénzügyminisztérium képviselőiből áll. A szisztematikus felülvizsgálati rendszer ily módon arra ösztönzi a minisztériumokat, hogy fokozzák a programok hatékonyságát, eredményességét, másrészt növeli a rendelkezésre álló információt, amely a még hatékonyabb forrásallokációhoz szükséges.” (Csonka-Lehmann, 2000e, 8. o.).

⁸⁶ A kiadások lefaragása mellett Németországban átfogó adóreformot és létszámleépítést is végrehajtottak.

Dániában is jellemző az egyes minisztériumok forrás-gazdálkodásának rugalmassága és önállósága olyan értelemben, hogy amennyiben egy minisztérium többet kíván költeni egy magasabb prioritást élvező programra, akkor meg kell teremtenie ennek a forrását a saját minisztériumán belül, más előirányzat csökkentésével (Csonka-Lehmann, 2000e).

Ausztráliában a kormányon belül un. Kiadási Felülvizsgálati Bizottság működik, amely azt vizsgálja, hogy a minisztériumok által javasolt kiadási prioritások mennyiben vannak összhangban a kormány átfogó költségvetési stratégiai célkitűzéseivel. Ausztráliában is, az előzőekben elmondottakhoz hasonlóan, a minisztériumok nagyfokú önállóságot élveznek az egyes programok közötti prioritás kialakításában, a forrásgazdálkodásban (Csonka-Lehmann, 2000e).

Összefoglalva tehát, a sikeres kiigazítások elsősorban a költségvetés kiadási oldalát érintik, és gyakran együtt járnak egy rugalmasabb költségvetési kiadásmenedzsment rendszer alkalmazásával. A legtöbb országban a döntések meghozatalát alsóbb szintre telepítették, ahol az információk a leginkább rendelkezésre állnak. A nagyobb rugalmasság biztosítása mellett általában jellemző a fő mozgástér központi meghatározása (középtávú tervek, kiadási limitek meghatározása, stb.) és az ellenőrzés fokozódása.

IV. 3. Középtávú költségvetési keret-tervek

A középtávú költségvetési kerettervek használata fontos a költségvetés hosszú távú egyensúlyának fenntartása szempontjából, és sok országban a költségvetési restriktív eszköze (Németország, Ausztrália). Az országokban tudatosult ugyanis az a tény, hogy a ma döntései jelentősen hatnak a költségvetés jövőbeli pozíciójára, és ez behatárolhatja a következő nemzedékek lehetőségeit.

A legtöbb fejlett országban az éves, Parlament által is elfogadott költségvetésen felül legalább 3 évre, de egyes országokban 4-5 évre előre készül költségvetési, általában, un. gördülő terv⁸⁷. A 5. táblázat jól prezentálja a főbb OECD, illetve az EU-tagországok gyakorlatát e vonatkozásban.

⁸⁷ Azért nevezik gördülő tervnek, mert évente aktualizálásra kerül, beépítve az adott év költségvetés-politikai döntéseiből fakadó determinációkat, valamint a frissített makrogazdasági előrejelzéseket.

5. táblázat
*Középtávú költségvetés, előrejelzés, és terv alkalmazása néhány OECD,
 illetve EU-15 ország⁸⁸ gyakorlatában*

	Költségvetési horizont (időtáv)	Középtávú előrejelzés	Egyéb tervek
Kanada	Kéteves gördülő időtáv	Ötéves előrejelzés	
Cseh köztársaság	Éves	Három év (a költségvetést követően mutatják be)	Többéves előirányzat meghatározott beruházási projektek tekintetében
Dánia	Éves	A költségvetési évet követő három év	Többéves előirányzat egyes tevékenységek tekintetében (pl. rendőrség, honvédelem)
Finnország	Éves	A költségvetési évet követő három év (a költségvetési tervezési folyamat korai szakaszában mutatják be)	
Franciaország	Éves	Középtávú előrejelzés a költségvetési dokumentum mellékleteként mutatják be	
Németország	Éves	Ötéves előrejelzés	
Görögország	Éves	A költségvetési évet követő két év	
Magyarország*	Éves	A költségvetési évet követő három év	
Írország	Éves	Hároméves indikatív elosztás tervezési célból	
Olaszország	Éves	A költségvetési évet követő három év	
Korea	Éves		Többéves előirányzatok a nagyméretű projektekre
Mexikó	Éves		
Új-Zéland	Hároméves előirányzat (kivéve a beruházásokat)		
Norvégia	Éves		Középtávú tervek meghatározott területeken
Portugália	Éves	A költségvetést követő három évre indikatív kiadási plafon	
Svédország	Az összes kiadás plafonja, és 27 kiadási „boríték” három évre előre, gördülő tervezés keretében.		
Egyesült Királyság	Hároméves terv a nem kötelező (diszkrecionális) kiadások tekintetében. A többi előirányzatot éves szinten kezelik.		

* Kivéve a 2001–2002 évet, amikor a Parlament kétéves költségvetést szavazott meg

Forrás: OECD (2003b)

⁸⁸ Az EU-15 államok vastagon jelölve.

Az OECD-Világbank felmérése szerint az OECD-országok 73 %-a és az EU-országok többsége esetében a középtávú tervek szerepelnek a Parlamentnek benyújtott, adott évi költségvetési kötetekben, 91 %-uknál azonban a parlamenti jóváhagyás nem előírás, azok tehát elsősorban indikatív és tájékoztató jellegűek (ld. a 6. és 7. táblázatot).

6. táblázat
*A többéves előirányzatokat alkalmazása
a törvényhozásnak benyújtott éves költségvetési dokumentumokban*

	<i>Az OECD országok százalékában</i>	<i>EU-15 országok⁸⁹ és Magyarország</i>
Az éves költségvetési dokumentum tartalmaz többéves előrejelzéseket	73,0 %	Belgium, Dánia, Franciaország, Németország, Görögország, Írország, Olaszország, Hollandia, Portugália, Svédország, Egyesült Királyság, Magyarország
Az éves költségvetési dokumentum nem tartalmaz többéves előrejelzéseket	26,9 %	Ausztria, Finnország, Spanyolország

Forrás: OECD-Világbank közös felmérése, 2003.

7. táblázat
A többéves előirányzatok törvényhozás általi jóváhagyásának gyakorlata

	<i>Az OECD országok százalékában</i>	<i>EU-15 országok⁹⁰ és Magyarország</i>
A többéves előirányzatokat a költségvetési törvény részeként mutatják be és hagyják jóvá	4,3 %	Olaszország
A jóváhagyást az éves költségvetési törvénytől elkülönítetten kezelik	4,3 %	
Nincs törvényhozás általi jóváhagyás, a többéves előirányzatok csak információs célt szolgálnak	91,3 %	Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Írország, Hollandia, Spanyolország, Svédország, Egyesült Királyság, Magyarország

Forrás: OECD-Világbank közös felmérése, 2003.

⁸⁹ Az OECD-Világbank felmérése nem tartalmazott Luxemburgra vonatkozóan információt.

⁹⁰ Luxemburgra és Portugáliára vonatkozóan nem tartalmazott a felmérés információt.

A középtávú költségvetési tervezés alapvetően a makrogazdasági előrejelzés, és a költségvetés-politika hosszú távú hatásainak figyelembe vételével történik. Az OECD-országok 78 %-nál és az EU-országok többségénél a középtávú terv „továbbfejlesztése” az adott évi költségvetés-politikai tényezők előrevetítésével történik (8. táblázat).

8. táblázat
A többéves előirányzatok előrevetítési alapja

	<i>Az OECD országok százalékában</i>	<i>EU-15 országok⁹¹ és Magyarország</i>
A folyó kiadások (a többéves előirányzatok kivetítési alapja megegyezik a legutolsó rendelkezésre álló éves költségvetési előirányzat megállapításával)	8,6 %	Olaszország, Spanyolország
Folyó szolgáltatások (services) (a többéves előirányzatokat a legutolsó rendelkezésre álló éves költségvetési előirányzatok alapján vetítik előre, figyelembe véve a szolgáltatások felhasználásának tendenciáját és a demográfiai változásokat, az adott, hatályos igénybevételi szabályok alapján)	13,0 %	Írország
Az aktuális politika (a többéves előirányzatokat az utolsó rendelkezésre álló éves költségvetési előirányzatok alapján vetítik előre, figyelembe véve a politikai változásokat, azaz többek között azokat az igénybevételi szabályokat, amelyeket már jóváhagyott a kabinet, miniszterelnök, vagy a törvényhozás)	78,2 %	Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Hollandia, Portugália, Svédország, Egyesült Királyság, Magyarország

Forrás: OECD-Világbank közös felmérése, 2003.

Nem mindegy azonban, hogy a középtávú előrejelzések milyen részletezettséggel kerülnek kidolgozásra. Célszerűen – habár országonként eltérő a gyakorlat – olyan részletezettséggel kell készülniük, mint az éves költségvetés. Sőt: „Ha nem elég

⁹¹ Luxemburg kivételével.

részletesek az előrejelzések, akkor mindenki igyekszik saját igényeit beleérteni az aggregált számokba. Elveszti realitását a tervezés, sok kiadási kötelezettség kimaradhat az előrejelzésből” (László, 1994, 141. o.).

Főleg a beruházások esetében fontos, hogy az alapvetően többéves programok forrásigényei több évre tudatosodjanak a döntéshozók szemében, és figyelembe vegyék más igények tervezésekor. László Csaba említi emellett például a béremelési intézkedések veszélyeit, amely ugyancsak alátámasztja a többéves tervezés szükségességét. Előfordulhat ugyanis, hogy év közben kerül sor egy olyan jogszabályi változtatásra (pl. köztisztviselői béremelés), amelynek pénzügyi hatásai az adott évet csak töredékében érintik, viszont a következő évekre ez az előirányzat már többszörösére nőhet (László, 1994, 142. o.). Az éves és a középtávú költségvetés közötti eltérés „fedezetére” a legtöbb országban tartalékot is képeznek.

A középtávú költségvetési terv akkor működik jól, ha az valóban a költségvetési restrikción és a stratégiai döntés eszköze. Ausztrália példája mutatja, hogy hogyan lehet ezt a technikát sikeresen alkalmazni. Náluk a kormány a költségvetés-politikai (stratégiai tervezés) változásokra koncentrálnak, a jól tervezett aggregált kiadási limitek mellett a részletek kidolgozása a szakminisztérium feladata (Schick, 2002b).

Sok országban azonban a tervet egyfajta determinációnak tekintik, és plafon helyett, amely megmutatja az új politikák előirányzatait, illetve hogy hol van szükség kiigazításra, inkább lehetőségnek tekintik, további források szerzésére. Blöndal, a középtávú tervet a 60–70-es évek folyamán először bevezető Egyesült Királyság tapasztalatai alapján, három olyan rizikófaktort sorol fel, amelyek miatt a terv inkább fokozta a fiskális feszültségeket (Blöndal, 2003., 13.o).

1. A növekedési előrejelzések túlbecslése a kiadások túltervezéséhez, ezáltal forráshiányhoz vezetett az adott évben.
2. Az egyes minisztériumok egyfajta előirányzatként, illetve a programok folytatásaként könyvelték el az előrejelzést, ami miatt az adott évben azok csökkentése nehézkessé vált.
3. Tekintettel arra, hogy a tervezés reál-értéken történt, a gazdasági növekedés lassulása és az infláció gyorsulása következtében a kiadások kiigazításra kerültek, míg a bevételek nem teljesültek kellő mértékben.

Ez a példa is bizonyítja, hogy számos országban a középtávú tervezés csupán egy technikai ujjgyakorlat maradt. Sikeres alkalmazásának előfeltétele az óvatos

makrogazdasági előrejelzés, valamint a kiadások megfelelő csökkentésére, stratégiai allokációjára és kiigazításra való törekvés.

Mindenesetre a jelen programok jövőbeli hatásai felmérésének szükségessége, és az arra való törekvés a fejlett országok részéről, vitathatatlan. Ezt az is jól bizonyítja, hogy az egyes politikák hatásait sokkal hosszabb távra is előrejelzik (pl. nyugdíjkiadások, különös tekintettel az elöregedő népesség tendenciájára), illetve hogy az utóbbi években olyan új technikák alkalmazása is elterjedt a kormányzati szférában, amelyek segítségével egyre pontosabban lehet az adott költségvetés-politika hatásait a jövőbeli kiadásokra mérni (így például a bevételek és a kiadások többéves jelenérték-számítása, a feltételes kötelezettségvállalások jövőbeli hatásainak becslése, az állami garanciavállalási és hitelnyújtási programok kockázatainak felmérése, stb.). Mindazonáltal ezeknek a technikáknak éppen a magas bizonytalansági faktorok miatt megvannak a maguk korlátai.

Az EU tagállamokban a középtávú előrejelzés, és stratégiakészítés, a fiskális limitekhez hasonlóan, a Gazdasági és a Növekedési Paktum előírásaival ugyancsak nemzetek feletti szintre került. Ahogyan az már korábban említésre került az eurozónába tartozó országoknak ún. Stabilitási, a zónán kívüli országoknak ún. Konvergencia Programot kell készíteniük, részletezve benne makrogazdasági előrejelzéseiket, és költségvetés-politikai elképzeléseiket, főbb gazdasági és költségvetési adatokkal alátámasztva, három évre előre.⁹² Az éves „frissítésekben” azt is részletesen indokolni kell miért térnek el a prognózisok a korábbiakban benyújtottól. Az Unió tehát e középtávú tervek révén kíséri figyelemmel a tagországok gazdaság- és költségvetés-politikai elképzeléseit, és azt, hogy milyen intézkedéseket hoznak – amennyiben szükséges – makrogazdasági, és ezen belül a fiskális helyzet javítása érdekében.

IV. 4. Óvatos makrogazdasági előrejelzések

Az óvatos makrogazdasági előrejelzés előfeltétele a költségvetési egyensúly fenntartásának, és nemcsak az éves, hanem a középtávú költségvetési terv készítésének viszonylatában is. Az „optimista” előrejelzéseken alapuló költségvetési gyakorlat közelmúltbeli kedvezőtlen tapasztalatai alapján a tagországok jó része gyökeresen

⁹² Lásd részletesebben Csonka-Lehmann 2001d, Lehmann 2004.

változtatott a gazdasági előrejelzésekhez való viszonyán. Napjaink költségvetési előrejelzései alapvetően óvatos, konzervatív becsléseken alapuló makrogazdasági pályához igazítják a költségvetést, ebben a tekintetben Kanada és Hollandia különösen élen jár (Blöndal, 2003). A tervezés megbízhatóságát növeli a makrogazdasági tervezés intézményi függetlenségének megteremtése, illetve a kormánytól független, a magánszféra előrejelzéseinek figyelembevétele, adaptálása. Ez akár olyan formában is érvényesülhet, mint pl.

- egy, a költségvetési hivataltól független intézmény feladatává tették, illetve teszik az előrejelzést vagy annak ellenőrzését (hitelesítését)(pl. Svédországban működik ilyen rendszer);
- a kormányok a magánszféra gazdasági előrejelzéseit veszik alapul a költségvetést alátámasztó számításokhoz (pl. Kanadában);
- a törvényhozó (bizottságai, szakértői útján) vállal aktívabb szerepet a gazdasági előrejelzések felülvizsgálatában, minősítésében, mint pl. az Amerikai Egyesült Államokban (Csonka-Lehmann, 2000e).

Ezenkívül olyan eszközök is csökkenthetik az előrejelzések pontatlanságából fakadó költségvetési kockázatokat, mint pl. érzékenységi vizsgálatok készítése, és/vagy a makrogazdasági helyzet a feltételezettől való eltérésének esetére költségvetési tartalékok képzése.

Úgy tűnik azonban, hogy még a fejlett országoknál is több tekintetben lehet javítani a makrogazdasági előrejelzés megbízhatóságán. Az alábbi, 9. táblázat jól mutatja, hogy még az OECD-országban sem valósult meg a makrogazdasági tervezés függetlensége. A legfejlettebb országok közül is csupán 11 % esetében független szervezet, míg közel 57,6 %-uknál pénzügyminisztérium (a költségvetési, vagy a pénzügyminisztérium egy másik részlege) felelős a makrogazdasági előrejelzésekért. Ez utóbbi esetben természetesen sokkal nagyobb az esélye a makrogazdasági előrejelzések a költségvetés érdekében történő manipulálásának. Az EU-tagországok esetében is csak Ausztria, Hollandia, Belgium esetében készíti el független testület a makrogazdasági előrejelzéseket.

9. táblázat
A költségvetés tervezésének háttéréül szolgáló gazdasági előrejelzések készítéséért felelős intézmények

	<i>Az OECD országok százalékában</i>	<i>EU-15 országok⁹³ és Magyarország</i>
A gazdasági előrejelzések készítéséért a Központi Költségvetési Hatóság, vagy a Pénzügyminisztérium Költségvetési Részlege felelős	19,2 %	Dánia, Írország, Egyesült Királyság
A Pénzügyminisztérium egy másik részlege felelős	38,4 %	Finnország, Franciaország, Magyarország, Olaszország, Svédország
Gazdasági Minisztérium felelős	15,3 %	Németország, Görögország, Spanyolország
Független Testület felelős	11,5 %	Ausztria, Belgium, Hollandia,
A Törvényhozás, vagy egy másik törvényhozó testület felelős	0 %	
Egyéb	19,2 %	Portugália

Forrás: OECD-Világbank közös felmérése, 2003.

A 10. táblázat viszont azt mutatja, hogy az OECD-országok közel 78 %-a, és egy kivétellel az összes EU-15 tagország nem veszi figyelembe a magánszektor gazdasági előrejelzéseit. A 11. táblázaton pedig az látható, hogy közel 60 %-uknál, az EU-15 országok esetében pedig 9 országnál a makrogazdasági előrejelzéseket nem vizsgálja felül független szerv, 55 %-uk esetében pedig nem végeznek szenzitivitási analízist.

⁹³ Luxemburgra vonatkozóan nem álltak rendelkezésre információk.

10. táblázat
*A magánszektor és a Kormány gazdasági előrejelzéseinek összehasonlítása
és tárgyalása a költségvetési dokumentumban*

	<i>Az OECD országok százalékában</i>	<i>EU-15 országok⁹⁴ és Magyarország</i>
A gazdasági előrejelzések összehasonlítása és tárgyalása a költségvetési dokumentumban törvényi kötelezettség	0 %	
A gazdasági előrejelzések összehasonlításra kerülnek a költségvetési dokumentumban, de az nem törvényi előírás	23,0 %	Spanyolország
Nincs ilyen	76,9 %	Ausztria, Belgium, Dánia, Olaszország, Finnország, Németország, Görögország, Hollandia, Írország, Portugália, Svédország, Egyesült Királyság, Magyarország

Forrás: OECD-Világbank közös felmérése, 2003.

11. táblázat
*A költségvetéshez használt gazdasági előrejelzések
független, kormányzati testület általi felülvizsgálata*

	<i>Az OECD országok százalékában</i>	<i>EU-15 országok⁹⁵ és Magyarország</i>
Független fórum vizsgálja felül a gazdasági előrejelzéseket, és ez törvényi előírás	11,1 %	Franciaország
Független fórum felülvizsgálja a gazdasági előrejelzéseket, de az nem törvényi előírás	22,2 %	Németország, Hollandia
A számvevőszék vizsgálja felül a gazdasági előrejelzéseket, és ez törvényi előírás	7,4 %	Ausztria, Egyesült Királyság
A számvevőszék vizsgálja felül a gazdasági előrejelzéseket, de ez nem törvényi előírás	0 %	
Nem, nincs ilyen	59,2 %	Belgium, Dánia, Olaszország, Finnország, Görögország, Írország, Portugália, Spanyolország, Svédország, Magyarország

Forrás: OECD-Világbank közös felmérése, 2003.

⁹⁴ Luxemburgra és Franciaországra vonatkozóan nem álltak rendelkezésre információk.

⁹⁵ Kivéve Luxemburgot.

IV. 5. Eredményszemlélet érvényesítése a fejlett országok költségvetési gyakorlatában

A fejlett országok egy része már bevezette az eredményszemléletű könyvvezetést és bizonyos mértékben az eredményszemléletű költségvetési rendszert is (pl. Egyesült Királyság, Finnország, Új-Zéland, Ausztrália, Svédország, stb.). Ehhez járul hozzá, hogy az ESA'95, azaz az EU tagországok viszonylatában a fiskális adatok kiszámításánál eredményszemléletű információkat kér⁹⁶.

De vajon mi is az az eredményszemléletű könyvvezetés, illetve költségvetés, és alkalmazása – a szakirodalom szerint – miért jobb a pénzforgalminál? Az eredményszemléletű könyvvezetés azt jelenti, hogy a gazdasági eseményeket akkor kell elszámolni, amikor a gazdasági érték, illetve a követelés vagy a kötelezettség keletkezik, átalakul, megszűnik. Az eredményszemléletű költségvetés pedig azt jelenti, hogy a költségvetési pénzt arra az időszakra helyezzük el, amelyre a könyvvezetés alapján elszámoljuk. Jellemzően tehát a pénzforgalmi költségvetésekhez képest korábban, hiszen általában egy döntés- és gazdasági-pénzügyi eseménysorozat utolsó eseményei között jelenik meg a pénzforgalmi teljesülés. A tradicionális pénzforgalmi elszámolásnak a jövőre nézve nincs információtartalma, az már bekövetkezett, múltbéli eseményeket rögzít. Ezenkívül a kifizetéseket lehet előre- vagy hátra „hozni”, ezáltal változtatni a költségvetés egyenlegét. Ezzel szemben az eredményszemléletű számbavétel nemcsak a jövőbeni lehetőségek és korlátok megismerése útján tágítja a költségvetés látószögét, hanem eszközként szolgál a gazdasági-pénzügyi források hatékony és eredményes elosztásához vagy átcsoportosításához a prioritások területére. Egy program vagy új intézkedés teljes ráfordításának ismerete nélkül nem is lehetséges olyan döntést hozni, amely a költségvetési források legjobb hasznosulását hivatott kiválasztani.

A múltban a költségvetések és a beszámolók is tradicionálisan pénzforgalomban készültek, a manapság egyre inkább elterjedt eredményszemlélet és pénzügyi beszámolási rendszer alkalmazása tehát számos előnnyel jár. Ezt jól foglalja össze Csonka-Kocsis cikkükben (2001):

- A kormányzati működéshez felhasználható források fellelése és jobb hatékonyságú felhasználása,
- a közszolgáltatások célirányosabb és minőségében jobb előállítás,
- a teljesítmények mérése és értékelése,

⁹⁶ Lásd: ESA'95 Manual on Government Deficit and Debt, 2002.

- a vállalt kötelezettségek pontos ismerete,
- a költségvetési kockázatok megfelelő kezelése,
- a költségvetés-politika és a pénzügyi helyzet fenntarthatósága.

Az eredményszemléletű könyvvizetés, még kevésbé az eredményszemléletű költségvetés elterjedtsége, az eredményszemlélet alkalmazása az OECD-, illetve az EU-országok gyakorlatában sem mondható teljes körűnek (Lásd a 12. táblázatot).⁹⁷

12. táblázat
Könyvvizetési gyakorlat néhány OECD országban

	<i>Eredményszemléletű könyvvizetés alkalmazása a pénzügyi beszámolóokban</i>	<i>Eredményszemléletű költségvetés alkalmazása</i>
Ausztrália	Igen	Igen
Dánia ^{a)}	Nem	Nem
Egyesült Királyság	Igen	Igen
Finnország	Igen	Igen ^{b)}
Franciaország	Nem	Nem
Görögország	Igen	Nem
Írország	Nem	Nem
Japán	Nem	Nem
Kanada	Igen	Igen ^{b)}
Korea (c)	Nem	Nem
Lengyelország	Nem	Igen ^{b)}
Mexikó	Nem	Nem
Németország	Nem	Nem
Norvégia	Nem	Nem
Olaszország	Igen	Igen ^{b)}
Portugália	Nem	Nem
Svájc	Nem	Nem
Svédország (d)	Igen	Nem
Új-Zéland	Igen	Igen
Összesen	19-ből 8	19-ből 6

a) Dánia tervezi, hogy bevezeti az eredményszemléletű beszámolást 2005-től, és az eredményszemléletű költségvetést 2007-től.
b) Módosított eredményszemlélet
c) Korea 2005-től tervezi az eredményszemléletű pénzügyi beszámolás bevezetését.
d) Svédország tervezi, hogy 2004-től bevezeti az eredményszemléletű költségvetést.

Forrás: OECD (2003b)

⁹⁷ Lásd továbbá: Csonka-Kocsis, 2001.

Néhány ország teljes mértékben eredményszemléletűvé alakította számviteli és költségvetési rendszerét, mások csak a beszámolási rendszerben alkalmazzák az eredményszemléletű elszámolást, megint mások a pénzforgalmi rendszer megtartása mellett érvényesítenek bizonyos eredményszemléletű elemeket, vagy kínálnak eredményszemléletű háttér-információkat.⁹⁸ Általánosságban azonban az a jellemző, hogy számos ország a pénzügyi beszámolóit eredményszemléletűvé alakította, de a költségvetés még mindig csak cash-flow szemléletben készül (Schick, 2002b).

Összességében az is megfigyelhető, hogy egyes, a jövőre nézve nagy súllyal szereplő tételek vonatkozásában az országok akkor is készítik az eredményszemléletű kimutatás, ha alapvetően pénzforgalmi költségvetést vezetnek. Ezek a tételek általában a kamatok, bérek-járulékok, kölcsönök, és garanciák, kormányzati nyugdíjak.

Az eredményszemlélet költségvetési alkalmazásának késlekedése, egyértelmű előnyei ellenére, több okra vezethető vissza: a tradicionális költségvetési gyakorlatot végzők idegenkedése, a számszerűsítési nehézségek, a megfelelő szakismeret és szakapparátus hiánya, stb. Az inkább a könyvvetésben honosodott meg, a költségvetésbe ott és akkor emelték át, amikor a törvényhozó is úgy látta, hogy az üzleti világban megszokott fogalmi kategóriák a költségvetési szférában is értelmezhetők és alkalmazhatók, s felvállalta a szembesülést meghozott döntéseinek későbbi következményeivel. Az eredményszemléletű költségvetési rendszerre áttérő országokban ez a folyamat általában összekapcsolódik a teljesítmények, produktumok és azok társadalmi-gazdasági hasznosságának „output/outcome” megközelítésmódjának alkalmazásával, illetve magának a költségvetési prezentációnak és tervezésnek a reformjával.

Korábban, a 12. számú táblázatból már kiderült, hogy az EU-15 országok közül az Egyesült Királyság, Svédország, Finnország, és Olaszország nemcsak eredményszemléletű könyvvétést, de költségvetési is alkalmaz, Görögország pedig a pénzügyi beszámolóiban honosította meg az eredményszemléletű könyvvétést. A 13. táblázat azt mutatja, hogy az egyes országok milyen ütemben, és milyen fokban készülődnek a jövőben bevezetni az eredményszemléletű elszámolást.

⁹⁸ Lásd részletesebben Csonka-Lehmann, 2000e.

13. táblázat
A költségvetés könyvvizetési jellegének tervezett változtatása

	<i>Az OECD országok százalékában</i>	<i>EU-15 országok⁹⁹ és Magyarország</i>
Teljes eredményszemléletű költségvetés bevezetését tervezik	7,4 %	Belgium, Dánia
Kiegészítő, eredményszemléletű információk bemutatását tervezik	33,3 %	Finnország, Franciaország, Görögország, Magyarország, Hollandia, Portugália
A teljes eredményszemlélet bevezetése felmerült, de elvetésre került	3,7 %	
A tartozás/kötelezettség alapú elszámolás bevezetését tervezik	0 %	
A tartozás/kötelezettség alapú elszámolás bevezetése felmerült, de elutasításra talált	0 %	
Nem terveznek változtatást	44,4 %	Ausztria, Németország, Írország, Olaszország, Spanyolország, Svédország, Egyesült Királyság
Egyéb	14,8 %	

Forrás: OECD-Világbank közös felmérése, 2003.

A táblázatból kiderül, teljes eredményszemléletű költségvetésre szándékozik átállni Belgium és Dánia. Kiegészítő eredményszemléletű információkat kíván bevezetni: Finnország, Franciaország,¹⁰⁰ Görögország, Magyarország, Korea, Hollandia, Portugália, Szlovák Köztársaság és Törökország. Németország is sok tekintetben eredményszemléletű információkat készít és használ (Csonka-Lehmann, 2000e). Mindez azt mutatja, hogy a jövőbeni tendencia az eredményszemléletű információk egyre nagyobb térnyerése a költségvetésben is, természetesen a pénzforgalmi adatok alkalmazása mellett, és ebben az EU-15 államai élen járnak.

A kormányzat tevékenységének átfogóbb és realisabb megítélése, valamint a vezetői önállóság növekedése (ld. később), az eredményszemléletű elszámolás mellett, a pénzügyi beszámolási kötelezettségek – kibővüléséhez is vezetett. Korábban a pénzforgalmi beszámoló egyedüli használata volt a jellemző. Napjaink gyakorlatában azonban sok fejlett országban, a kormányzati szervezetek eredményszemléletű

⁹⁹ Kivéve Luxemburgot.

¹⁰⁰ A Francia számviteli és költségvetési rendszerről lásd még részletesebben: Csonka-Lehmann, 2002.

beszámolóí – a privát szektorhoz hasonlóan – már hármass kimutatást tartalmaznak: a cash-flow jelentést, az eredmény-megállapítást, az eszköz-forrás mérleget (ld. később az outcome költségvetésnél az Egyesült Királyság példáját is).

1. A „cash-flow jelentés” – a költségvetés nyelvére lefordítva – a működés (folyó tevékenységek), a befektetési tevékenységek, valamint a finanszírozási műveletek nettó pénzforgalma. A tradicionális költségvetések lényegében ennek a jelentéstételi kötelezettségnek felelnek meg.
2. Az „eredmény-kimutatás” a tevékenységek működési eredményét a ráfordítások és a bevételi előírások alapján állapítja meg. A ráfordításokban a pénzforgalmi kiadások jó része – közvetlenül vagy bizonyos időeltolódással – megjelenik, de ezen felül azok a költségek is, amelyek a jelenlegi vagy jövőbeni pénzügyi forrásokat mérséklék, vagy más gazdasági erőforrások (pl. a fizikai vagyontárgyak) nettó csökkenését okozzák.
3. Az eszköz-forrás mérlegben a befolyt bevételek időbeli elhatárolása mellett a folyó vagy hosszabb távú pénzügyi forrásnövekedést, más gazdasági erőforrások növekedését is számba veszik. Ebből következően a várható pénzügyi pozíció alakulásában nemcsak a pénzkészlet változása játszik szerepet (mint a tisztán pénzforgalmi elszámolásoknál), hanem összevetik (szembeállítják) a pénzügyi és nem-pénzügyi eszközöket (ideértve az immateriális javakat is) a rövid- és hosszú távú pénzügyi kötelezettségekkel, a feltételes kötelezettségekkel, a jogosultságon alapuló költségvetési programok kötelezettségeivel. Ezáltal a vagyonváltozást is mérik.

E beszámolási rendszerek alkalmazása ad lehetőséget a kormányzat tevékenysége átfogó, valóság-hű megítélésére. A pénzforgalmi beszámoló ugyanis számos olyan tranzakciót nem jelenít meg, amely a jövőben jelentősen ronthatja a költségvetés pozícióját (pl. garanciavállalások, egyéb kötelezettségvállalások), illetve olyan bevételek számolhatók el bevételként, amelyek valójában pénzügyi tranzakciók és csak az eszköz-forrás mérlegben kell kimutatni (pl. pénzügyi eszköz-eladás). A szerző tudomása szerint először Blejer és Cheasty (1991) érvelt azzal, hogy az eszköz-forrás mérleg, illetve annak egyenlege a nettó vagyon változása a legjobb eszköz a kormányzati hiány, vagy többlet megítéléséhez. Azóta már a nemzetközi intézmények

új módszertanai (az IMF-nél az új GFS,¹⁰¹ és az EU-nál az ESA'95) jelentős átalakuláson mentek át, figyelembe véve azokat a tudományos munkákat, amelyek e témában születtek (lásd korábban).

Új-Zéland és az Egyesült Államok az eredményszemlélet alkalmazásában és modern, átfogó és precíz pénzügyi beszámolási rendszerük alkalmazásában élenjáró országok, az általuk alkalmazott információs rendszer kiterjed a kormányzat működési tevékenységének, a pénzügyi pozíciójának, a pénzforgalmi helyzetnek, a hitelfelvételek, a kötelezettségek, és feltételes kötelezettségvállalások kimutatására (Premchand, 1995). A reformokban előjáró országoknál ezen pénzügyi beszámolási információs rendszer még kiegészül a teljesítmények, illetve gazdasági-társadalmi eredmények értékelésével.

IV. 6. Költségvetési transzparencia

A globalizációs tendenciák és a nemzetgazdaságok egyre nagyobb összefonódása következtében az egy-egy országban, vagy régióban kialakuló válságok igen hamar tovaterjednek a világgazdaságra. A 80–90-es évek növekvő költségvetési hiánya és adóssága pedig hozzájárult a gazdasági bizonytalansághoz. Ugyanakkor a pénzügyi válságok sokszor éppen azért következtek be, mert ezen gazdaságok pénzügyi és költségvetési rendszereinek működésében számos előre nem látható kockázat rejlett (pl. kvázi fiskális tevékenységek, garancia-vállalások, átláthatatlan költségvetési rendszerek, stb. miatt). Ahogyan azt Tanzi is kiemelte: „a fiskális transzparencia hiánya gyakran járul hozzá az ún. kvázi fiskális tevékenységek elterjedéséhez, ezáltal megnö a kockázata a költségvetés egyensúlytalanságának” (Tanzi, 1990, 153. o.). A nemzetközi szervezetek aktív közreműködésével egyre inkább középpontba került az átláthatóság, az ún. „jó kormányzás”, valamint az állampolgárokkal szembeni nyíltság fokozása. Ennek révén ugyanis javítható a kormányzás minősége, csökkenthető működésének kockázata és a konszolidációs programok is jobban prezentálhatóak a választópolgárok számára.

A költségvetési átláthatóság azonban nem önmagában a közvélemény felé nyitottságot és az elszámoltathatóságot jelenti. Felfoghatjuk a fenntartható és színvonalas kormányzás eszközeként, amennyiben a döntéseket megfelelő informáltság mellett úgy hozzák meg, hogy azok érvényesítésének, végrehajtásának rendszerbeli

¹⁰¹ Az új GFS módszertani változásairól lásd részletesebben Csonka-Lehmann, 2000f,g,h.

garanciáit és kontrolling-rendszerét is biztosítják. A minőséget, a hitelességet és a számonkérhetőséget pedig azáltal teremtik meg, ha mindeközben nyílt, nyilvános, megismerhető költségvetési rendszert működtetnek, amely így egyfajta társadalmi párbeszéd révén konszenzusos, sikeresen végrehajtható megoldásokat eredményez. A költségvetési alkufolyamat nyíltságánál, az állammal kapcsolatba kerülők által követendő eljárási rendek egyértelműségénél, a közérdekű adatok nyilvánosságra hozatalánál lényegesen többről is szó van. Így például arról, hogy a költségvetési rendszerben világosak-e a szerepek és a felelőségek; a köz- és a magánszféra határvonalai egyértelműek-e; az aktuális költségvetés-politika deklarálja-e és milyen formában a céljait, illetve az ennek szolgálatába állított eszközeit; hatásos eszközöket választott-e, figyelembe vette-e a külső kockázatokat; milyen módon garantálja az adatok tartalmi és számszerű megbízhatóságát, független szakértők számára biztosítja-e a kormányzati előrejelzések számításainak áttekintését, kontrollját, ellenőrzik-e rendszeresen a jogi szabályozás gyakorlati érvényesülését.¹⁰²

A költségvetési átláthatóság vizsgálatát az IMF 1998-ban¹⁰³ vette fel először programjába, az OECD 2002-ben dolgozta ki az ún. „Költségvetési Átláthatóság Legjobb Gyakorlata” „Best Practice of Budget Transparency” elveit,¹⁰⁴ de a maastrichti kritériumok betartatása érdekében 2002-ben az Európai Bizottság is egy ún. „Code of best practice” kidolgozására szólította fel az Ecofin Tanácsát.

A Valutaalap költségvetési transzparencia kódexének normái arra törekcszenek, hogy csökkentsék a költségvetési rendszerek működésében rejlő kockázatokat, az átláthatóság megteremtésén keresztül.

A költségvetési transzparencia alapelveit magába foglaló ún. Kódex („Code”), normagyűjtemény négy fejezetből áll:

- I. A szerepek és a felelőségek egyértelműsége
- II. Az információk nyilvános hozzáférhetősége
- III. Nyílt költségvetési előkészítés, végrehajtás és beszámolás
- IV. Az információk sértetlenségének független biztosítékai

¹⁰² A költségvetési transzparencia kódex rövidített kivonatát lásd: Csonka-Lehmann, 2000a.

¹⁰³ A monetáris és a pénzügyi rendszer stabilitásának növelése jegyében az IMF Évközi Bizottsága 1998 áprilisi és novemberi Kommunikációjában felkérte a Valutaalapot arra, hogy a társintézményekkel együtt dolgozza ki a monetáris és pénzügypolitika átláthatósági gyakorlatának kódexét. A kódexet az 1999. szeptember 26-án fogadta el az IMF Évközi Bizottsága.

¹⁰⁴ Lásd az IMF Transzparencia Kódexének legfrissebb változatát az interneten: Code on Good Practices on Fiscal Transparency, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>

A Kódex annál fejlettebbnek tekint egy költségvetési rendszert, minél inkább nyílt, számonkérhető, ellenőrizhető és önmaga megmértetését és értékelését nyilvánosan felvállaló. Egy ország minél több témakörben tud a kvalifikációs mércéhez mérten is megfelelő, stabilizálódott állapotokat felmutatni, annál biztosabb lehet abban, hogy a költségvetési jelzőszámok kedvező alakulása mögött érdemi, hosszú távon ható eredmények állnak. Az IMF a költségvetési átláthatóság vizsgálatát egyénileg, önvizsgálat formájában képzelte el, ehhez dokumentumkollekciót készített, valamint egy folyamatos tájékoztatásra szolgáló web-es szolgáltatást épített ki.

Az OECD 2002-ben tette közzé transzparencia kódexét (OECD, 2002b). Az OECD kódex elsősorban a költségvetési információs és beszámoló rendszer jó működésére, az adatok átfogó, időbeni kibocsátására helyezte a hangsúlyt. Másrészt a törvényhozás hatékony működésére, megfelelő ellenőrzésére és beszámoltathatóságára. Harmadszor pedig a civil társadalom megfelelő működésére, a hatására a költségvetés-politikára és a beszámoltathatóságra. Ennek megfelelően az OECD normarendszere három részből áll:

1. A főbb évközi, éves és hosszú távú költségvetési beszámolók;
2. Speciális információk, amelyeket a beszámolóknak tartalmazniuk kell (pl. gazdasági feltételezések, adókiadások, pénzügyi köztelezettségek és eszközök, nem pénzügyi eszközök, stb.);
3. Végezetül a beszámolók minőségét, integritását és hasznosságát garantáló költségvetési gyakorlat (pl. számviteli politika, auditálási rendszer stb.).

Az OECD maga is elismeri, hogy az egyes országok gyakorlata sokban különbözik egymástól, ezért a kódex elveivel nem egyfajta egységesítésre törekedett, hanem az országok tapasztalatai alapján inkább egy jó gyakorlat felmutatására. Az OECD a tagországok körében maga végzett felmérést, amelyben a költségvetési átláthatóságot alapvetően az alkalmazott költségvetési rendszerek fő jellemzői által értékelte. A vizsgálódásba a fő költségvetési jelzőszámokat is bevonták, ezek alapján is kategorizálták a tagországokat.

IV. 7. A magyarországi helyzet a nemzetközi tapasztalatok tükrében

Fiskális szabályok

Magyarországon az utóbbi évtizedben többféle fiskális szabály is hatályban volt. Így például a költségvetés gazdasági cikluson keresztüli kiegyensúlyozása, az összes

adósság, a nominális kiadások, az éves GDP-arányos hiány, illetve a többéves hiány korlátozása (OECD/Világbank, 2003). Ennek ellenére, amint azt az 1. táblázat mutatja, az államháztartási hiány leszorítása az utóbbi több, mint 10 évben nem valósult meg az előírt, illetve szükséges mértékben. Hasonló jellegű a probléma, amikor a Konvergencia Program célkitűzései sem teljesülnek, annak ellenére, hogy az euró-csatlakozás is kényszerítő körülmény. Az okok többféle jellegűek lehetnek:

- Úgy tűnik Magyarországon önmagában a fiskális szabályok jogszabályba iktatása anélkül, hogy bármiféle szankció párosulna hozzá, nem hat kellő erővel, és azok gyakorlatban nem kerülnek végrehajtásra.
- Egyes vélekedések szerint a fiskális szabályok gazdasági fellendülés időszakában könnyen betarthatók, de recesszióban, illetve strukturális reformok időszakában nem jelentenek kielégítő megoldást.
- Önmagukban a fiskális szabályok nem jelentenek garanciát a költségvetés stabilizációjára. Ennek megfelelően számos országban a fiskális szabályok kiegészültek a kormányzati tevékenység korlátozásának más típusú eljárási szabályaival, mint pl. a középtávú költségvetési tervezés, eredményszemléletű elszámolás, transzparencia szabályok, stb. Önmagában a fiskális szabályok jogszabályba rögzítése egyéb reform-lépések nélkül, úgy tűnik nem vezet eredményre.
- Magyarország esetében is igaznak bizonyult, amely tényezőre Polackova és Schick (2002) rámutatott, nevezetesen hogy a fiskális szabályok „mellékhatásai” lehetnek a kvázi fiskális vagy egyéb, a költségvetést elkerülő műveletek elszaporodása, amely megnöveli a költségvetési kockázatot, és akadálya lehet a hosszú távú egyensúly fenntartásának. Erre példa, hogy 2002-ben, amikor már elkezdődött az ESA'95 szerinti hiány- és adósság-adatok kiszámítása, a 2002. évi, igen jelentős mértékű államháztartási hiányból (a GDP 8,4 %-a) a GDP közel 3 %-át olyan egyszeri tételek okozták (részvényvásárlás, adósság-átvállalás, stb.), amelyek célja az egyébként kvázi fiskális tevékenység keretében, a költségvetésen kívül zajló autópálya-építés költségvetésbe történő integrálása volt¹⁰⁵. Ez egyben azt is alátámasztja, hogy az ESA'95 módszertan adaptálása Magyarországon hozzájárult a költségvetés transzparenciájának javulásához, és a fiskális kockázat csökkenéséhez.

¹⁰⁵ Lásd részletesebben: OECD, 2003a, 35. o.

Fiskális kiigazítás

A fejlett országok nagy része inkább a meghatározott stratégiai preferencia-rendszerrel rendelkező, feladatokat célul tűző-, és teljesülését ellenőrző tervezés felé fordult, ezáltal a megszorításokban a szelektív, korlátozó, és az adott limiten belül az ágazati bürokratáknak nagyobb szabadságot engedő módszer felé lépett el.

Magyarországra alapvetően az aggregáló tervezés, és emellett az állandó „jogos” forrás-hiány jellemző. A megszorítások tekintetében elsősorban a fűnyíró elv kerül alkalmazásra, habár bizonyos, a törvényhozás szintjén kulcsfontosságúnak ítélt programok, vagy minisztériumok kikerülnek a forrás-csökkentés hatálya alól. Nem jellemző az egyes fejlett országok gyakorlatában meghonosodott, minisztériumokon belüli rugalmas pénzügyi- kiadásmenedzsment. Mindezek alapvető oka Magyarország tervezési rendszerének sajátosságaiban rejlik.

A magyar tervezés jellemzően input-tervezés (ld. a **6. számú mellékletet** az input, output és outcome költségvetés meghatározásáról), amely az előirányzatokat kevésbé a feladatokra, hanem többnyire intézményekre, azok csoportjaira, mint adminisztratív végrehajtókra címezi. A magyar költségvetési rendszerben az előirányzattal rendelkező adminisztratív egység a költségvetési törvényben szereplő, illetve a több intézményt magában foglaló intézményi címek esetében intézményenként megállapított ún. kiemelt előirányzatok szerint történik a gazdálkodás. A működés kiadásai személyi kiadásokra, az azokat terhelő munkaadói járulékokra, dologi kiadásokra, intézményi ellátásban részesülők pénzbeli ellátásai és egyéb tételekre bomlanak. Magyarországon a költségvetési tervezés-jóváhagyás második szakaszában, az elemi – intézményi szintű – költségvetések megállapításakor, az elemi költségvetési dokumentációban jelennek meg a szakfeladatok, s a megállapított kiemelt előirányzatok (személyi, dologi stb.) feladatok közötti felbontása.

Ezzel szemben a számos EU-országban a működés kiadásait feladatcsoportonként egyösszegben állapítják meg, kiemelt előirányzati bontás nélkül. Felfogásukban a szakmai feladatok mennyiségi és minőségi meghatározása, megkövetelése és a finanszírozó források feladatra címkézése jelenti a költségvetés tervezését és jóváhagyását. Az összforrás felhasználásának optimális összetételét a feladat végrehajtásával megbízott szervezetre bízzák (Csonka-Lehmann, 2001f).

A Magyarországra jellemző tervezési rendszer alapvető akadálya a stratégiai célok feladatokra való bontásának, és a teljesülés figyelemmel kísérésének, ezáltal a korlátozó

tervezés és szelektív megszorítás olyan alkalmazásának, amely másik oldalról lehetővé teszi a minisztériumi, intézményi vezetők részvételét a kiadási prioritások (megszorítások) meghatározásában, és a rugalmasabb gazdálkodást a végrehajtásban. A prioritások tükröződésének hiánya ahhoz is hozzájárul, hogy sokszor olyan előirányzatok kerülnek megszorításra, amelyek kevesebb ellenállásba ütköznek, nem feltétlenül a közgazdaságilag a legindokoltabbak. Magyarország esetében gyakran megfigyelhető a minisztériumi és intézményi beruházásokon és a működési kiadásokon (pl. felújítási kiadások) való spórolás, amely hosszú távon gazdasági problémákat okozhat.

Középtávú költségvetési terv

Magyarországon jogszabályi előírás a kétéves kitekintésben költségvetési előrejelzés készítése, ez azonban a gyakorlatban nem valósul meg¹⁰⁶. Az EU-csatlakozás keretében Magyarországnak kötelessége Konvergencia Program készítése, amelyet évente meg kell küldeni az EU Bizottsága részére, a korábban már részletezett tartalommal és módszertani előírásokkal, ezt azonban nem támasztja alá részletes középtávú költségvetési tervezés. Középtávú tervezés híján nincs lehetőség hosszú távú stratégiai célok kijelölésére, illetve ez az eszköz ily módon a fiskális restriktiót sem segíti elő.

Óvatos makrogazdasági előrejelzések

Magyarország esetében a költségvetés háttérül szolgáló makrogazdasági előrejelzéseket a Pénzügyminisztérium egyik – nem a költségvetési – részlege végzi. Az előrejelzések készítésében és tárgyalásában a magánszféra becslései nemigen játszanak szerepet, és az előrejelzések független fórum általi felülvizsgálata sem törvényi előírás. A középtávú makrogazdasági előrejelzéseket verbális feltevések és számszerűsített modellek kombinációjával, ökonometriai módszerrel becsült idősorok továbbvezetésével történik, számításba véve a kormányzati intézkedések várható következményét is. Tekintettel arra, hogy az előrejelzések intézményi függetlensége Magyarországon sem valósult meg, ezért lehetőség van, a költségvetés tervezése során, a makrogazdasági becslések bizonyos mértékű manipulálásának. A fiskális stabilitás, és

¹⁰⁶ Egyes években (pl. 1998) készült előirányzat részletezettségű középtávú gördülő tervezés, amelyet a Parlamentnek benyújtott költségvetési kötetek tartalmaztak. Ennek ellenére az összeállítás inkább formális volt, mintsem tartalmi. Nem igényelt Parlament jóváhagyást sem, csak kizárólag információs célt szolgált.

az euró övezethez való csatlakozás igénye e téren is változtatást követelne, az intézményi függetlenség megteremtését és óvatosabb előrejelzések alkalmazását.

Könyvvezetési és beszámolási rendszer

Magyarországon az államháztartási törvény¹⁰⁷, valamint az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségeinek sajátosságairól szóló a 249/2000. (XII. 24.) Kormányrendelet (Sz-Áhvhr) szabályozza. Az 1992-ben megalkotott államháztartási törvény (és ennek nyomán az SZ-Áhvhr) a költségvetési gazdálkodás középpontjába – korábbi szerepkörét lényegesen megerősítve és bebetonozva – a költségvetési előirányzatot mint teljesítendő pénzforgalmat helyezi. Az üzemszerű működést ténylegesen értékelő és a hosszabb távra gondolkodást előmozdító teljesítmény- vagy eredményszemlélet csak korlátozott körben, a beszámolóképzés időpontjára vonatkozó vagy akkor összekapcsolt analitikákkal alátámasztottan érvényesül, szabályozási oldalról azonban teljességgel háttérbe szorult.

A pénzforgalmi szemléletű könyvvezetési és beszámolási rendszer nehezíti a kormányzati hiány ESA'95 módszertana szerinti kiszámítását. Az ESA'95 módszertana a költségvetési tranzakciók reális megítélése érdekében¹⁰⁸ ugyanis számos tétel vonatkozásában (pl. adók, TB járulékok, kamatok) eredményszemléletű („accrual accounting”), bizonyos tételek vonatkozásában (pl. SZJA egyes komponensei) esedékesség szerinti elszámolást („due for payment”) ír elő.¹⁰⁹ Az uniós jogszabály azt is előírja, hogyan kell elszámolni az adófizetési kötelezettség keletkezésének időpontját, és milyen módon kell szükség esetén becsléseket elvégezni.

A statisztika a költségvetési szervek és alapok év végi beszámolóját¹¹⁰ használja a Notifikációs Jelentés előállítására, év közben¹¹¹ pedig alapvetően a Magyar

¹⁰⁷ Az Áht. 12. § (1) bekezdése előírja: „Az államháztartás alrendszereiben minden pénzmozgásról el kell számolni”.

¹⁰⁸ A GFS'86, amellyel a magyar költségvetési elszámolás harmonizál, a finanszírozhatóságra helyezte a hangsúlyt, és ebből a szempontból valóban a pénzforgalmi számbevétel volt a fontos. Ezzel szemben az ESA'95-nél a vagyoni változásának figyelemmel kísérése áll a középpontban, a reálfolyamatokat követi nyomon és a tartós tendenciák kimutatására törekszik.

¹⁰⁹ EC 37/2000 (June 2000) Council Regulation.

¹¹⁰ 249/2000. (XII. 24.) Kormányrendelet (Sz-Áhvhr) 11.& (1) bekezdése kimondja, hogy az éves beszámoló részei a könyvvel mérleg (eszköz-forrás mérleg), a pénzforgalmi jelentés, a pénzmaradvány-kimutatás, előirányzat-maradvány kimutatás, eredmény kimutatás, valamint a kiegészítő melléklet.

¹¹¹ Az EU negyedéves adatszolgáltatást is előír, elsősorban az adók és TB járulékok vonatkozásában. Lásd: Commission Regulation (EC) No 264/2000 on short-term public finance statistics (OJ L 29, 4.2.2000, p. 4)

Államkincstár által begyűjtött,¹¹² illetve általa előállított, a költségvetés előirányzataira és teljesülésükre vonatkozó pénzforgalmi adatokra támaszkodhat. Jelenleg a magyar gyakorlatban a hazai, az államháztartás információs rendszerében rendelkezésre álló, pénzforgalmi adatok eredményszemléletté való alakítása – az EU-tagországok között nem egyedül álló módon – korrekciókkal, illetve statisztikai becslésekkel történik. Probléma, hogy a „pénzforgalmi adatok kapcsolata az eszköz-forrás mérlegekben nem tárható fel” (Csonka-Lehmann, 2001e, 15. o.), ezáltal nem lehet – könyvelési adatokkal alátámasztott – tételes elszámolásban levezetni a Notifikációs Jelentésben a hiány és az adósság változásának összefüggéseit. Ezentúl az EU a Konvergencia Program összeállításakor is az ESA’95 módszertan alkalmazását, azaz az adatok eredményszemléletű becslését írja elő. Összességében tehát, az uniós előírások teljesítése könnyebb és pontosabb lenne az eredményszemléletű könyvvizetés meghonosításával.

Ugyanakkor már a korábban említett közgazdasági érvek (a költségelszámolás figyelemmel kísérése, a generációk közötti teherátvitel láthatóvá válása, a költségvetés politika stratégiai céljainak adaptálása, a vagyon változásának reális megítélése, amelyek végső soron hozzájárulnak a költségvetés hosszú távú egyensúlyának megteremtéséhez) alapján is célszerű lenne az eredményszemléletű elszámolásra való áttérés. További hiányossága a magyar költségvetés könnyvezetési és beszámolási rendszerének, immáron csak az említés szintjén, hogy jelenleg még nem történt meg az állam vagyonának teljes körű nyilvántartása. A vagyon mérlegbe vétele jelenleg bekerülési költségen történik, nem újrabeszerzési áron. Az eredményszemléletű költségelszámolás lehetővé tenné az eszközök piaci értékelésén alapuló értékcsökkenés elszámolását, és ezáltal a költségvetési gazdálkodásban az állóeszközök megfelelő pótlását is.¹¹³

Nemzetközi tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy az eredményszemléletű könyvvizetés, beszámolás vagy akár költségvetés adaptálása általában összekapcsolódik költségvetés tervezési, végrehajtási és beszámolási rendszerében az output, illetve az outcome szemlélet érvényesítésével. Az eredményszemlélet alkalmazásával kapcsolatos döntésnél fontos mérlegelni az áttéréssel járó költségeket és az új rendszer hasznát.

¹¹² Elsősorban önkormányzati adatok.

¹¹³ Egyes országok az amortizációs költséget beépítik a költségvetésbe is (pl. Franciaország).

Költségvetési transzparencia

Magyarországon a költségvetési transzparencia az utóbbi néhány évben jelentősen javult, és ebben nagy szerepe van a nemzetközi intézményeknek. Elsősorban az IMF által kezdeményezett rendszeres átvilágítások,¹¹⁴ valamint az IMF az adatok nyilvánosságra hozatalának szabványosítása (Special Data Dissemination Standard, SDDS¹¹⁵) terén tett erőfeszítései, illetve a nemzetközi statisztika módszertanok változása és adaptálása (az új GFS, és az ESA'95).

Addig, amíg a 90-es években a fő költségvetési-reform kérdés az volt, hogyan csökkentjük az államháztartás nagyságát, addig az évezred fordulóján egyre inkább előtérbe került a kormányzat működésének minősége, tevékenységének átfogó és minden tranzakcióra kiterjedő mérése, és tükröztetése a beszámolóokban.

Az EU-csatlakozás nyomán, az ESA'95 adaptálása sok tekintetben hozzájárult a magyar költségvetési rendszer átláthatóságának javulásához. Ezek a következők:

➤ Egyrészt a módszertan szektorba sorolásra vonatkozó előírásai révén. Az ESA'95 a GFS'86-tal szemben intézményi-szervezeti alapon közelít a gazdasági szektorok, tehát a kormányzati szektor meghatározásához. E szerint egy szervezet csak egy gazdasági szektorhoz tartozhat. A kormányzati szektorba sorolás meghatározása egyrészt a kormányzati kontrollhoz (tulajdonláshoz, irányításhoz), másrészt a többségi finanszírozáshoz kapcsolódik. Az ESA'95 egy szervezeti egység feletti irányítást az illető szervezeti egység általános vállalati politikája meghatározásában, illetve az igazgatók megválasztásában, felmentésében jelöli meg.

A tulajdonláson kívül másik döntő kritérium a szervezet tevékenységének piaci/nem piaci jellege. A többségi finanszírozás elve azt jelenti, hogy amennyiben egy adott szervezet – amortizációt is magában foglaló – költségeinek legalább felét kormányzati forrásból finanszírozzák, akkor teljesül a kritérium. Így pl. még egy 100 %-os állami tulajdonban levő vállalat is a kormányzati szektoron kívülre sorolható abban az esetben, ha a piacról származó árbevétele a költségek 50 %-nál többet fedezi.

Az ESA'95-ben meghatározott kritériumok alapján az államháztartási szektor eltérhet az államháztartási törvényben átfogott körtől. A Notifikációs Jelentésben, amelyet Magyarországnak 2001-től kell megküldenie az EU-nak, több szervezettel is

¹¹⁴ Az IMF legutóbbi, 2004. áprilisi magyarországi transzparencia átvilágításának megállapításairól lásd részletesebben: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=17419.0>

¹¹⁵ Erről lásd részletesebben az IMF honlapját, www.imf.org

kiegészült a kormányzati kör, befolyásolva az eddig kalkulált költségvetési hiányt. Az ESA'95 kritériumai alapján a kormányzati szektorhoz kell sorolni az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt.-t, továbbá azokat a non-profit szervezeteket és egyes közhasznú társaságokat, amelyek az utóbbi évek kiszervezései folyamán kikerültek az államháztartás figyelme, és számbavétele alól, annak ellenére, hogy túlnyomóan állami forrásból gazdálkodnak. A GFS'86-ban és az azzal harmonizáló magyar költségvetési kimutatásokban csak e szervezetek költségvetési támogatásai kerültek elszámolásra, az ESA'95 előírásai szerint azonban az egész szervezetet figyelembe kell venni.

Az állami vállalkozások között is léteznek olyan szervezetek, amelyeket az ESA'95 szerint a kormányzati szektorhoz kell sorolni. Így került besorolásra a Nemzeti Autópálya Rt., és ezzel az autópálya építés költségei is állami kiadásként számolták el.

Az autópálya-építés 2002-ig államháztartási szektoron kívüli kezelése igen jó példa annak illusztrálására, hogy egy olyan jelentős kiadású program, mint az autópálya-építés mekkora költségvetési kockázatot jelent abban az esetben, ha azt nem számolják el költségvetésben. A Nemzeti Autópálya Rt. autópálya-építésre fordított beruházásainak költségei, amelyet elsősorban hitelfelvételekkel fedeztek, az állami garanciavállalások révén utóbb mindenképpen a költségvetésre hárultak volna, a hitelek visszafizetése alkalmával. Habár a GMU-ban nem előírás az ESA'95 által meghatározott szervezeti kör átvétele és alkalmazása a nemzeti költségvetésben is, a statisztika előállításához szükséges információk megszerzése, a költségvetés átláthatósága, a helyes fiskális előrejelzések és elemzések azt indokolják, hogy a nemzeti költségvetésben számba vett szervezeti kört közelítsék az ESA'95 által meghatározott körhöz. 2002-ben a kormány erre vonatkozóan lépéseket is tett, az ESA'95 által kormányzati szektornak minősített szervezeteket integrálta a költségvetésbe, jelentősen megnövelve a kormányzati műveletek átláthatóságát. Ennek keretében a 2003. évi költségvetésben számos, az állam által garantált, 100 %-ban beváltásra kerülő hitel átvállalása történt meg. Ezenkívül olyan átvállalások történtek, amely megtisztította az MFB Rt.-t az állami jellegű feladatoktól, amelyek végső soron az állam kiadásaiivá válnak, és valódi befektetési bankká alakítja át. A 2003. évi költségvetési törvény 122 § (11): A Magyar Állam kivásárolja az MFB Rt.-től az NA Rt.-t, és az autópályák a KVI-hez kerülnek, az autópályaépítés finanszírozása pedig a GKM előirányzatát fogja képezni.

➤ Másik oldalról, az uniós módszertan tranzakciók elszámolásával kapcsolatos előírásai révén. Az ESA'95 máshol húzza meg a jövedelmek és a pénzügyi tranzakciók közötti határt, mint az IMF, korábbi kormányzati statisztika módszertana, a GFS'86, amellyel a magyar költségvetési prezentáció is harmonizált. Az ESA'95 vonal alatt, azaz a hiányra nem ható műveletként számol el minden olyan műveletet, amelyben a pénzügyi eszközök változnak (pl. részvény-, kölcsönműveletek). Ugyanakkor az uniós módszertan szerint a pénzforgalomban nem jelentkező egyes tranzakciókat el kell számolni kiadásként, így pl. a hiteltartozások állami átvállalását vagy az állami követelések elengedését. Ennek megfelelően a már korábban, 1996 óta jogszabályi szinten létező előírás a gyakorlatban is alkalmazásra került. Eszerint megvalósult a pénzforgalomban, azaz a magyar költségvetésben nem jelentkező, és csak az államadósság növekedése révén észlelhető műveletek, elsősorban az adósságvállalások, követeléseleengedések költségvetés kiadásként való elszámolása.

Az ESA'95 költségvetési transzparenciát növelő hatásának tekinthető az Áht. 2002 évi módosítása,¹¹⁶ amely szerint a kormány nem vállalhat kezességet abban az esetben, ha valószínűsíthető, hogy a kötelezett kezességbeváltás, illetve egyéb költségvetési forrás igénybevétele nélkül nem fogja tudni fizetési kötelezettségét teljesíteni. Az ESA'95-ben van ugyanis egy speciális szabály, amely az állam által feltétel nélkül nyújtott garanciavállalásra vonatkozik. E szerint amennyiben a garanciavállalás pillanatában lehet tudni, hogy a hitelt az állam fizeti vissza,¹¹⁷ akkor a hitelgarancia a vállalás pillanatában a garanciát nyújtó állam (és nem a vállalat) adósságaként kezelendő

¹¹⁶ A 42. § a következő (3) bekezdéssel egészül ki, egyidejűleg a jelenlegi (3)-(7) bekezdés jelölése (4)-(8) bekezdésre változott.

¹¹⁷ Ezt a módszertan három feltételhez köti: az adósság kibocsátásáról szóló jogszabály az állam visszafizetési kötelezettségét is előírja; a költségvetési törvényben a törlesztést előíranyozzák; a vállalat által kibocsátott adósságot (tőketörlesztést és kamatot) rendszeresen az állam fizeti vissza.

V. AZ ALLOKÁCIÓS HATÉKONYSÁG NÖVELÉSÉRE IRÁNYULÓ REFORMOK

A költségvetés allokációs hatékonyságának növelésére tett erőfeszítések a II. világháborút követően az Egyesült Államokban, később Európában ugyancsak a költségvetésben tapasztalható feszültségek, magas költségvetési kiadások és az állam túlzott mértékű újraelosztási aránya indukálta. Az allokációs hatékonyság növelésére irányuló reformok alapvetően az allokációs mechanizmus két aspektusára koncentrálnak.

- Az egyik a politikai prioritásoknak megfelelő forrásallokáció.
- A másik az arra való törekvés, hogy a forrásallokáció optimális hatékonyságot érjen el a programok között, és adott programon belül. Azaz egységnyi kiadással a lehető legnagyobb társadalmi-gazdasági eredményt, hasznosságot lehessen elérni (Schick, 2002b, Atkinson-Van den Nord, 2001).

A továbbiakban azokat az újításokat tekintem át, amelyek e célok megvalósulását szolgálták.

V. 1. A kormányzati prioritások érvényesítésére való törekvés

A költségvetés allokációs hatékonysága növelésének egyik fő célkitűzése a költségvetési források kormányzati prioritásoknak megfelelő elosztása. Ennek érdekében a fejlett országokban számos reformot hajtottak végre. Az **5. melléklet** az OECD összeállításában azt mutatja, hogy a költségvetési folyamatban mely tagországoknál mely reformok járultak hozzá a stratégiai prioritások érvényesüléséhez. A mellékletben szereplő számos reformot már a makrogazdasági hatékonyság kapcsán elemeztem, de a táblázat jól mutatja, hogy azok az allokációs hatékonyság javítását is szolgálják (pl. kötelező kiadási keret, középtávú költségvetési tervek, a költségvetés átláthatósága vagy az eredmény szemléletű költségvetési és elszámolási rendszer bevezetése).

A következőkben azokat az újításokat ismertetem, amelyekről a korábbi fejezetekben még nem esett szó, és elősegítik a források hatékonyabb, a kormányzati prioritásoknak megfelelő elosztását.

V. 1. 1. A stratégiai tervezés

A stratégiai tervezés a költségvetési mechanizmus azon hátrányát igyekszik kiküszöbölni, amely hosszú ideig jellemző volt, nevezetesen, hogy a források allokációja nem feltétlenül a kormányzati céloknak megfelelően került elosztásra, mert sem a tervezési mechanizmus, sem a költségvetés szerkezete, sem az információk nem adtak lehetőséget a prioritásoknak megfelelő forrásallokációra és annak nyomon követésére (lásd. pl. input költségvetés). Ez sem a források hatékony elosztását, sem a költségvetés átláthatóságát, sem a költségvetési fegyelmet nem szolgálta.¹¹⁸ A 60-as évek próbálkozásai közé tartozott, a program-költségvetés, vagy PPBS (Planning, Programing, Budgeting System, azaz Tervezés-Programozás-Költségvetés Rendszere), MBO (Management by Objective), Teljesítmény költségvetés (Performance Budgeting), ún. nullbázisú (Zero Base Budgeting, ZBB), de végül is ezek az egyébiránt igen bonyolult költségvetési technikák nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket.¹¹⁹

A PPBS például azzal az elképzeléssel élt, hogy a stratégiai prioritásokat a költségvetésbe lehet integrálni, és a költségvetési klasszifikációt, ezáltal a forrásfelhasználást is ennek megfelelően lehet alakítani. Később az ún. nullbázisú (Zero Base Budgeting, ZBB) költségvetéssel próbálkoztak, amelynek legfontosabb jellemzője, hogy nincsenek „kőbe vésett” előirányzatok, gyakorlatilag minden évben az összes program összes költsége felülvizsgálatra kerül. Nagy előnye ugyan, hogy igyekszik a hagyományos, bázisszemléletű költségvetési technikában rejlő állandósuló forrásnövekedési igényeket kezelni,¹²⁰ azonban ez a technika sem bizonyult sikeresnek. Sikertelenségének oka nagyrészt a technika túlzott munkaigényességével, adminisztratív és információs szükségletével függött össze, mindazonáltal egyes elemei tovább élnek egyes országokban. Habár a fenti költségvetési technikák nem valósulhattak meg hosszú távon, mégis jelzik azokat a törekvéseket, amelyek az allokációs és működési hatékonyság növelésére irányuló mai reformokat is jellemzik, és amelyek a hagyományos input költségvetés hátrányait igyekeznek kiküszöbölni.

Az utóbbi években néhány országban (pl. Kanada, Új-Zéland, Egyesült Államok, Norvégia) elterjedt, az ún. stratégiai tervezés alkalmazása, amely eszköz azonban korántsem olyan ambiciózus, mint a korábbi évek reformjai. A stratégiai tervezés

¹¹⁸ Amennyiben nincsenek előzetes prioritások, úgy könnyű egy programra, amely több támogatást kapott, mint a másik ráfogni, hogy azért, mert kormányzati prioritás.

¹¹⁹ Ezekről a technikákról lásd részletesebben: Premchand, 1983, László, 1994.

¹²⁰ A bázisszemléletű költségvetési technikában általában a bázison felüli többletigényekről folyik a vita és hoznak döntést, a bázisba tartozó források általában nem kerülnek megkérdőjelezésre.

elsősorban a kormányzat szervezeti felépítésre koncentrál a korábbi programokra vagy tevékenységekre való összpontosítás helyett. Első lépésben meghatározásra kerülnek a szervezetek stratégiai céljai, missziója, az, hogy a kormányzat mit vár el az adott minisztériumtól, ügynökségtől vagy intézménytől. Ez nem a feladatok felsorolását jelenti, hanem inkább azoknak az eredményeknek a meghatározását, amit elvárnak az adott szervezettől (pl. a vámhivataltól a kereskedelem ösztönzését, az illegális import visszaszorítását stb.). Mivel a stratégiai tervezés nem integrálódik közvetlenül a költségvetési folyamatba, így nem befolyásolja a forrásokért való küzdelmet, ezért lehetővé válik a valódi elvárások felvázolása a szervezetek részére. Ezen stratégiai, szervezeti célok meghatározásának talaján, amely természetesen a kormányzati elvárásokat tükrözi, az egyes kormányzati szervezetek igyekeznek tevékenységüket átszervezni, a kormányzati prioritásokhoz igazítani, és ez alapján elkészíteni hosszú távú stratégiai terveiket. Amikor e tervek jóváhagyásra kerülnek, a források allokációjára is ennek megfelelően kerül sor. Schick azonban felhívja a figyelmet: „Minél inkább megpróbálja befolyásolni a költségvetést a stratégiai terv, annál kevésbé valószínű, hogy stratégiai lesz.” (Schick, 2002b, 18. o.)

V. 1. 2. Bázis-forgatókönyv alkalmazása

E részt elsősorban Schick munkájára alapozva ismertetem (Schick, 2002b). A középtávú költségvetési terv nemcsak a költségvetési egyensúly fenntartásának egyik eszköze, hanem hozzájárul a kormányzati prioritások érvényesüléséhez is. Alkalmazása segítségével követhetővé válik a költségvetési politika változása, hatása a költségvetésre, és tervezhetővé válnak a többletforrásokhoz szükséges megtakarítások is, a költségvetés egyensúlya érdekében (ld. korábban a középtávú költségvetési terv részt is).

Ebben különösen segít a bázis-forgatókönyv, az un. baseline scenario használata. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy elkészítik a várható makrogazdasági helyzet, de változatlan költségvetés-politika alapulvétele melletti középtávú költségvetési tervet. A költségvetés-politikában bekövetkezett változtatásokat ehhez a „forgatókönyvhöz” mérik, ezáltal láthatóvá válnak az új prioritások hatásai a jövőbeli költségvetésre, és az, vajon a költségvetési kiadások összhangban vannak-e a prioritásokkal. A baseline scenariót alkalmazó országokban szabályok, költségvetési eljárások, felelősségi viszonyok szabályozzák az előrejelzés készítését, a költségvetési politika baseline-hoz

történő pontos mérését, a tennivalókat eltérés esetén, annak ellenőrzését, felügyeletét. Ez utóbbiban általában a pénzügyminisztériumok, mint a költségvetési egyensúly fenntartásának fő felelősei, kulcsszerepet játszanak. Az egyes minisztériumok ugyanis hajlamosak lehetnek az új programok költségeit alábecsülni, a megtakarításokat pedig túlbecsülni. A költségvetési prioritások érvényesítését elősegítheti, ha a pénzügyminisztérium az egyes minisztériumok, vagy szektorok számára meghatározza a költségvetési forrás-plafont¹²¹, amely tükrözi, hogy mely minisztérium rendelkezésére álló források nőttek a baseline-hoz képest, melyek csökkentek. Természetesen ez számos ellenállást válthat ki a forrás-megvonásban érintett minisztériumoktól. Megkönnyítheti a sikeres forrásallokációt, ha a minisztériumokon belüli forrás-elosztást, hogy mely programokat, tevékenységek kiadásait növeljék, illetve melyeket csökkentsék az ágazati minisztériumokra bízzák. Erre példa Ausztrália, ahol a középtávú kiadási előirányzaton belül¹²² a miniszterek döntenek arról, mely tevékenység előirányzatát kívánják növelni melyek finanszírozásának csökkentésével.¹²³

V. 1. 3. Top-down költségvetési technika

A fejlett országokban napjainkban egyre inkább az ún. top-down, azaz korlátozó jellegűnek költségvetés készítésének lehetünk tanúi szemben a korábban hagyományosan alkalmazott ún. bottom up, azaz igényalapú (aggregáló) költségvetéssel (ld. a 14. táblázatot).

¹²¹ Ez általában Kormány döntést igényel.

¹²² Ez a tükrözi, hogy az adott minisztériumnak növelik-e, vagy csökkentik-e az összes előirányzatát középtávon.

¹²³ A miniszterek egy adott kereten belül önállóan dönthetnek a változásról, azon felül viszont Kormány-jóváhagyást igényel.

14. táblázat
A „top-down” megközelítés alkalmazása egyes OECD országokban

	<i>Az átfogó költségvetési aggregátumokról előbb történik döntés, mint a részletesebb előirányzatokról</i>	
	<i>Igen</i>	<i>Nem</i>
Kanada	X	
Cseh Köztársaság	X	
Dánia		X
Finnország		X
Franciaország	X	
Németország		X
Görögország		X
Írország		X
Olaszország	X	
Japán		X
Korea		X
Mexikó	X	
Új-Zéland		X
Norvégia	X	
Lengyelország	X	
Portugália	X	
Svédország	X	
Svájc		X
Egyesült Királyság		X
Összesen	20-ból 9 (EU: 9-ből 3)	20-ból 11 (EU: 9-ből 6)

Forrás: OECD (2003b)

A hagyományos igényalapú költségvetés alapvetően a minisztériumi igények összegzésén alapul, azaz „abból indul ki, hogy milyen igények kielégítésére lenne szükség” (László, 1994, 118. o.). Blöndal jól összefoglalja e kétfajta tervezési rendszer előnyeit és hátrányait (Blöndal, 2003, 14. o.). E szerint az igényalapú költségvetés hátránya, hogy:

1. Az igények összefogása, egyeztetése igen időigényes folyamat, és az eredeti igények általában nem reálisak.
2. A kiadások növekedését gerjeszti, többek között, mert az új igények rögtön a kiadások növelését vonják maguk után, nincs mechanizmus a források egyik programtól a másik javára történő átcsoportosítására.
3. Nem ad lehetőséget a források politikai prioritások szerinti elosztására.

A korlátozó költségvetési tervezés ezzel szemben központilag maximalizálja az egyes minisztériumok számára rendelkezésre álló kiadásokat. Általában összekapcsolódik a középtávú tervezéssel, a költségvetési prioritások politikai szintű, és a kiadási főösszegek központi meghatározásával, valamint a kiadásmenedzsment új technikáival. Ez utóbbi keretében az ágazati minisztériumok ugyanakkor igen nagymértékű szabadságot élveznek a források kiadási főösszegeken belüli elosztásában.

V. 2. A források elosztása a programok hatékonyságának optimalizálása érdekében

V. 2. 1. Outcome költségvetés

A társadalmi-gazdasági hasznosság, eredmények (angolul: outcome) mérésére való törekvés egyre több országban jelenik meg, párhuzamosan azzal, hogy számos országban tudatosult, szükség van annak felmérésére, hogy a költségvetésnek mennyiben sikerül a politikai prioritásokat végrehajtania, milyen eredménnyel hasznosulnak a költségvetési kiadások, és csupán az output indikátorok alkalmazása ezt nem teszi lehetővé (2002b). Addig, amíg az outcome költségvetés elsősorban a politikai prioritások megvalósulását célozza meg, amelyet a szociális-, gazdasági-viszonyokban bekövetkezett változásokkal mér, addig a teljesítmény költségvetés inkább a kiadások hatékony menedzselése számára jelent eszközt.

Kristensen és társai az eredményorientált költségvetés és menedzsmentre való áttérést több motiváló tényezővel magyarázzák (Kristensen et al, 2002, 11–12. o.). Ezek:

1. A teljesítmények és a társadalmi-gazdasági eredményesség felmérésének igénye, szemben az input orientált költségvetéssel, amely a források felhasználását csupán az adminisztratív szabályokra alapozza (lásd a 6. számú mellékletet az input, output, és az outcome költségvetés jellemzőiről).
2. Az állampolgárok állammal szembeni bizalmának csökkenéséről, a nagyobb öntudatosságról és a beszámoltathatóság igényéről már volt szó. Az outcome költségvetés a költségvetési folyamatok és eredmények nagyobb transzparenciáját, valamint az állampolgárok jobb tájékozódását biztosítja a költségvetési forrásokkal elért eredményekről és a felhasználás felelősségi és költség-viszonyairól.

3. A források elosztása a társadalmi-gazdasági célok világos megfogalmazásával és az elérésükhöz szükséges programok, azok költségeinek, és teljesítményeinek komparatív összehasonlításával hatékonyabbá válik. Megfelelő költségvetési nomenklatúra, információs és beszámolási rendszer ezeket a tényezőket visszacsatolja és integrálja a költségvetési rendszerbe (erre jó példa az angol eredményszemléletű költségvetési rendszer¹²⁴).
4. Végezetül a minisztériumokon belüli és közötti együttműködés megerősítése, hiszen az eredmények elérésére szolgáló programokban azok szoros koordinálást és együttműködést igényelnek.

Az outcome költségvetés alkalmazásának azonban vannak korlátai, mégpedig az eredmények gyakorlati értékelésének nehézségei, hiszen azokat számos más társadalmi-gazdasági tényező is befolyásolhatja. Ugyancsak nehezíti az eredmények értékelését az időbeni csúszás, amely a kormányzati intézkedés és annak hatása között van.¹²⁵ Éppen ezért Schick az outcome indikátorok használatát fenntartással kezeli. Véleménye szerint „a társadalmi-gazdasági eredmények értékelése inkább iránytűként kell szolgáljon, amely megmutatja, vajon a gazdasági-társadalmi folyamatok a helyes irányba mozdultak-e el, és hogy mely tekintetben kell további intézkedéseket tenni, mintsem okozati viszonyként értékelni. Ezért azt elsősorban a költségvetések kiegészítő információjaként kell használni, mintsem közvetlen kapcsolatként a kiadások és a társadalmi-gazdasági eredmény között” (Schick, 2002b, 17. o.).

Mindazonáltal úgy tűnik, az outcome indikátorok használatának motivációi voltak olyan erősek, hogy az utóbbi években számos országban sor került az eredmény-orientált indikátorok, illetve költségvetés gyakorlati alkalmazására is. Így elsősorban a költségvetési reformokban élen járó országokban, így Új-Zélandon, Ausztráliában, az Egyesült Királyságban, Kanadában, ezen kívül ilyen, vagy olyan formában alkalmazza az Egyesült Államok, Svájc, Hollandia, Norvégia, Franciaország, Svédország és Japán is. Közös, hogy az országok igyekeznek az eredmény-orientált menedzseri szemléletet megteremteni, de az nem jelenti az input és output jelzőszámok, szemlélet elhagyását. Az eredmények mérésének a költségvetési mechanizmusba integrálása a legtöbb országban a költségvetési nomenklatúra változtatását is magával hozta. A költségvetési

¹²⁴ Lásd részletesebben: Csonka-Lehmann, 2001g.

¹²⁵ Így például az oktatási rendszer fejlesztésének hatása csak több év múlva jelentkezik, például az érettségi eredményeiben, vagy a felvételi.

nómenklatúrát gazdasági-társadalmi eredmények elérésével definiált programok szerint strukturálták át, ennek megfelelően az előirányzatok száma jelentősen csökkent.¹²⁶ Jó példa erre a francia reform is, ahol a költségvetési rendszer modernizációja már a 90-es években megkezdődött. Ennek egyik eredménye, hogy a 2001. évi Költségvetési Törvény egy új költségvetési struktúrát vezetett be. Ebben a korábbi 848 költségvetési jogcímet, amely minden minisztérium számára részletes input-előirányzatot tartalmazott, közel 100–150 program-előirányzat váltotta fel, amelyek különböző, elérendő célok szerint definiált programokat foglalnak magukba (Kristensen et al, 2002, Csonka-Lehmann, 2002)

Az alábbi táblázat azt mutatja, mennyiben terjedt el a fejlett országokban a kiadások valamilyen stratégiai cél érdekében való allokációja:

15. táblázat
A kiadások összekötése a stratégiai célokkal

	<i>Az OECD országok százalékában</i>	<i>EU-15 országok¹²⁷ és Magyarország</i>
A minden stratégiai célt összekötnek a kiadásokkal	19,2 %	Belgium, Olaszország, Hollandia, Spanyolország
A legtöbb stratégiai célt összekötik a kiadásokkal	30,7 %	Dánia, Görögország,
Néhány stratégiai célt összekötnek a kiadásokkal	23,0 %	Finnország, Németország, Portugália
Nincs ilyen kapcsolat	26,9 %	Ausztria, Magyarország, Írország, Svédország, Egyesült Királyság

Forrás: OECD-Világbank közös felmérése, 2003.

Eltérés van az outcome-indikátorokat alkalmazó országok között abban:

- Vajon a maga a költségvetési dokumentumok és beszámolók integrálják-e a társadalmi-gazdasági elvárásokat és eredményeket jelző mutatókat, és a költségvetési nómenklatúra és beszámolási rendszert e szerint változtatták-e meg. Ezek az országok többnyire eredményszemléletű könyvvezetést alkalmaznak (pl. Ausztrália, Hollandia, Franciaország).
- Vagy a fő költségvetési dokumentumoktól elkülönülő, a kiadások hatékonyságát, teljesítményét bemutató dokumentumokat készítenek. Ebben az esetben az

¹²⁶ Lásd például az angol reformot (Csonka-Lehmann 2001g).

¹²⁷ Luxemburgra és Franciaoszágra vonatkozóan a felmérésben nem álltak rendelkezésre információk.

intézmények általában az éves beszámolójukban adnak számot az outcome/output célok eléréséről, és a felhasznált forrásokról (Kanada, Egyesült Királyság, Egyesült Államok).

- A többi, fent említett ország inkább az input/output költségvetést és menedzsmentet folytat, és vagy ad-hoc módon támaszkodik az társadalmi-gazdasági eredmények kimutatására (Norvégia), vagy az outcome-indikátorokat a jövőben szeretné költségvetési rendszerében szisztematikusabban alkalmazni (Japán, Új-Zéland, Svájc)¹²⁸.

Mindenesetre az output/outcome indikátorokat alkalmazó országokban a költségvetési intézmények működésében, szervezeti struktúrájában és általában a menedzseri szemlélet meghonosodásában is jelentős változás ment végbe (erről lásd részletesebben a működési hatékonyság növelése részt).

Meg kell azt is említeni hogy a Lisszaboni stratégia alkalmazása nyomán az EU egyre inkább figyelemmel kívánja kísérni, hogy az egyes általa is támogatott cselekvési programok, vagy a nemzeti kormányzat mennyibe járulnak hozzá egy adott területen a társadalmi célok eléréséhez. A Lisszaboni Stratégia ugyanis az ún. nyitott koordináció módszerével (OMC, Open Method of Co-ordination) az eddig nemzeti hatáskörbe tartozó társadalmi problémákat beemelte a közösségi politikák közé. Ennek megfelelően egyre több olyan indikátor kidolgozására és figyelemmel kísérésére van szükség, amelyek számszerűsítik és mérni tudják a társadalmi célokat és elért eredményeket (Hüttl-Sivák, 2006).

V. 2. 2. A programok eredményeinek visszacsatolása a költségvetésbe

A különböző programok megvalósulásának értékelése általános követelmény, ez azonban a legtöbb esetben nemigen hat vissza a forrásallokációra, tehát a költségvetésre. Könnyű ugyanis megmagyarázni, hogy miért nem úgy valósult meg a program, ahogyan tervezték, mintsem átgondolni, hogyan növelhető annak hatékonysága. Átfogó és a költségvetésre is kiható program-értékelésre Kanadában és Ausztráliában találhatunk példát. Schick (2002b) szerint azonban csak Ausztrália programértékelési mechanizmusa vált sikeressé, mert nekik sikerült az ágazati minisztériumok ellenállását megtörni és a szükséges együttműködést kialakítani. A két

¹²⁸ Lásd részletesebben Kristensen et al., 2002.

ország közötti különbség abban állt, hogy amíg Kanada központosított programértékelési mechanizmust alakított ki, addig Ausztráliában az ágazati minisztériumok aktívan részt vesznek a program-értékelési rendszer kialakításában és megvalósításában. Ausztrália program-értékelési stratégiáját az ágazati minisztériumok együttműködésével alakítják ki, akik maguk állítják össze több évre előre, hogyan tervezik programjaikat értékelni. Abban az esetben, amikor egy minisztérium új programot szeretne indítani, a javaslatnak tartalmaznia kell annak értékelési módszerét is. A pénzügyminisztérium tekinti át a javasolt program-értékelési módszereket, folyamatokat, és az eredmények publikációját. Fő feladata pedig, hogy integrálja az értékelési eredményeket a költségvetési folyamatba, és éves beszámolójában számot ad arról is, hogy az éves költségvetési döntésekben az értékelési eredmények hány százalékban játszottak szerepet (Schick, 2002b).

Az eredmények értékelése a költségvetés alakításában, ha nem is ennyire átfogóan, mint az előbb említett két országban, de Új-Zéland és az Egyesült Királyság költségvetési gyakorlatában is jelen van. Ez abból áll, hogy amikor a baseline-hoz képest egy minisztérium többletforrás-igénnyel jelentkezik, akkor ki kell mutatnia, hogy az új kiadás mennyiben járul hozzá a kormány prioritások eléréséhez és az elért eredményeket a jövőben milyen módszerrel kívánja értékelni (OECD 2003b).

V. 3. A magyarországi helyzet értékelése

Magyarországon az éves költségvetési, illetve a középtávra szóló költségvetéspolitikai elképzelésekben részletezésre kerülnek a kormány gazdasági, és ennek megfelelő költségvetés-politikai elképzelései, azaz, hogy mik a kormány költségvetéspolitikai prioritásai (pl. autópálya-beruházások, a gyermekes családok támogatása, vagy vidékfejlesztés). Ennek megfelelően általában ezekre a programokra több pénz is jut.

Az államháztartási törvényben érvényesített, Magyarországra jellemző költségvetési rendszer és mechanizmusok nem teszik lehetővé a stratégiai prioritások költségvetésbe integrálását, az eredmények mérését és visszacsatolását a költségvetésbe. Ennek több oka is van:

- Az egyik, ahogyan azt már korábban is kifejtettem, hogy a magyar költségvetés alapvetően inputjellegű (lásd még a **6. számú mellékletet** az input, output és outcome költségvetés meghatározásáról). Az előirányzatok az ellátandó feladatok, a

teljesítendő programok kivitelezése érdekében való költségek természetét (munkaerő, áru, szolgáltatás, építési beruházás stb.) határozzák meg. Feltételezi, hogy a költségvetési tervezés folyamatában egy alulról építkező mechanizmusban az intézmények, feladatok, programok költségvetését részletesen kimunkálták, ennek során a legalkalmasabb input bemenő erőforrás-kombinációt meghatározták, amelyet a költségvetés elfogadásával szentesítenek. Ebben a tervezési rendszerben nem lehet felismerni, hogy milyen ráfordítással mit értek el, nem teszi lehetővé a költségvetési prioritások beazonosítását, összesítését, teljesülésének figyelemmel kísérését, illetve az ennek megfelelő forrásallokációt sem.

- Ezt támasztja alá az előirányzati rendszer túlzott elaprózottsága, bonyolultsága, egy-egy előirányzat szinte determinációként „folytatja életét”. Ha egyszer bekerült a költségvetésbe, nemigen vizsgálják felül annak szükségességét.
- Nem segíti elő az eligazodást a támogatási rendszerek bonyolultsága és átláthatatlansága sem. A támogatások több csatornán és többféle formában juthatnak el a kedvezményezettekhez.
- Végül pedig a hatékony és a prioritásoknak megfelelő forrásallokáció gátja a tömeges törvényalkotás jellemző folyamata is (Csonka-Lehmann, 2000d). Az államháztartási törvény alapvető rendelkezései rögzítették, hogy „Az állami feladatok tartalmát és követelményeit külön törvények írják elő.”, továbbá, hogy „Az államháztartás egyes alrendszerei az állami feladatok ellátásához a költségvetésükben meghatározott módon és mértékben járulnak hozzá.” Az állami feladatvállalás újragondolására adott ilyen válasz kettős hatást váltott ki.
- Az egyik hatás a tömeges törvényalkotásban jelentkezett, hiszen a költségvetési forrásokért csak megalapozó, hivatkozható szakmai törvénnyel lehetett, illetve lehet ma is érdemben versenybe szállni. A törvényekbe, különböző határozatokba költségvetési forrásokat számszerűen vagy arányosítva meghatározó rendelkezések kerültek be, egyfajta „elő-költségvetési forráselosztás” érdekében. A címkézett előirányzatok hallatlan gyorsasággal szaporodtak. (A fejezeti kezelésű előirányzatok száma 1992-ben 171, 1994-ben 566, 1996-ban 438 volt, azóta némiképp csökken).
- A másik hatás a tartósan ellátandó feladatok fedezetének szigorúan naptári évekre darabolt, finanszírozót, feladat-ellátót egyaránt folyamatos bizonytalanságban tartó allokálása által kiváltott hatékonytalanság. Az előirányzatok nagyarányú át- meg átcsoportosítása, belső újrendezése, a maradványok hektikus alakulása jelzi, hogy a kiegyensúlyozott gazdálkodás nem nélkülözheti a költségvetési források igénybe

vehetőségének nagyobb időtávra rögzítését, garantálását. A költségvetés időhorizontjával kapcsolatos reformok az EU Strukturális és Kohéziós Alapjaiból való sikeres forrásfelhasználás miatt is sürgetővé válik.

Összefoglalva a magyar költségvetési rendszer és mechanizmusok jellege nem teszi lehetővé a politikai prioritásoknak megfelelő forrásallokációt, annak ellenére, hogy az korlátozó költségvetési tervezési rendszer egyes vonásai jellemzőek rá. Az átfogó költségvetési aggregátumokról ugyanis az államháztartási törvény előírásai szerint előbb szavaz a Parlament, mint a részletesekről. Ez azonban inkább a fiskális megszorítás, mint – a korábban részletezett okok miatt – a politikai prioritások szerinti forrásallokáció eszköze. Magyarországon a társadalmi-gazdasági eredmények értékelésére is csak inkább csak ad hoc módon kerül sor, egy-egy gazdasági vagy költségvetés-politikai lépés utólagos hatásainak elemzése, vagy kialakítása érdekében (Benedek-Lelkes, 2005). Magyarországon a költségvetés korábbiakban ismertetett jellegzetességeinek megfelelően nem jellemző a programok szerinti tervezés, végrehajtási és beszámolási rendszer, így a program-értékelés, illetve az eredmények költségvetési visszacsatolása sem. Az EU elvárásai és követelményei (a Strukturális, Kohéziós Alapokból való forrásfelhasználás, valamint a korábban említett OMC) azonban szükségképpen e szemlélet elterjedéséhez kell vezessen.

VI. A MŰKÖDÉSI HATÉKONYSÁG NÖVELÉSÉRE IRÁNYULÓ REFORMOK

„Hosszú tapasztalat a kormányzattal, mint a szolgáltatások nyújtásának egyedüli házon belüli biztosítójával szemben azt mutatta, hogy a kormányzat, mint szervezet több figyelmet fordít az eljárásokra, mint a teljesítményekre, a szolgáltatásokra, mint a költségekre, valamint saját létének a fenntartására, mint a fogyasztókra. A magas költségek és az alacsony színvonalú szolgáltatások illusztrálják ezt a tapasztalatot.” (Premchand, 1993, 168. o.) Ez az idézet jól összefoglalja azokat az okokat, amelyek elindították a közszektor modernizációját. Véleményem szerint azt is bizonyítja, ahogyan azt a későbbiekben látni fogjuk, hogy a működési hatékonyság növelése szoros kapcsolatban van a kormányzati kudarcok részről elemzett, a bürokrácia jellegzetességeivel kapcsolatos problémák kiküszöbölésével.

Ahogyan az már korábban is kifejtésre került, a fejlett államokban az államháztartási kiadásokat csak magas adókulcsokkal lehet tovább finanszírozni, és az adók költségemelő hatása rontja a termelés nemzetközi versenyképességét. Ezzel párhuzamosan a technikai fejlődés hatására nőnek a közösségi szolgáltatások minőségével kapcsolatos társadalmi elvárások, és ennek következtében ugrásszerűen emelkednek az államháztartás jóléti és közösségi kiadásai. A működési hatékonyság növelését a fejlett országokban tehát egyrészt a fiskális egyensúly megtartásának igénye, másrészt az állami szolgáltatások költség-hatékonyságának és minőségének javítása is diktálta. Ennek megfelelően a közszektor modernizációjának középpontjába az a szempont kerül, hogy az állam milyen célok és feladatok finanszírozására valójában mennyit költ, illetve hogy ennek milyen társadalmi-gazdasági hasznosság, eredményesség tulajdonítható.

A működési hatékonyság a kibocsátás marginális egységére jutó forrást, költséget jelöli. A működési hatékonyság növelése tehát a források költség-hatékony felhasználását tűzi ki célul, amely nélkülözi a pazarlást, ezáltal újabb forrásokat szabadíthat fel más programok számára, illetve magasabb minőségi szolgáltatást tesz lehetővé (Atkinson-Van den Nord, 2001).

A hatékonyság javítása, így a költségek csökkentése érdekében határozott törekvés mutatkozik bizonyos piacgazdálkodási jellemzők átvételére, egyes szolgáltatások vagy

részszolgáltatások piacosítására, és legfőképpen a piaccal való összemérhetőség megteremtésére. Annak javítása elsősorban a költségvetés végrehajtásának folyamatában jelentkezik. Napjaink reformfolyamatai e tekintetben alapvetően két fő kategória köré csoportosíthatók.

➤ Az egyik nevezhető **piacosítási folyamatnak**. A piacosítás jelzõt a szakirodalom többféle értelemben használja:

- ◆ az egyik a tulajdon eladásához kapcsolódik, a klasszikus értelemben vett privatizáció, amely során az állam az állami feladat ellátását a magánszférára bízta.
- ◆ Ettõl különbözik az a típusú „piacosítás”, amikor az állam kiszáll valamely tevékenység finanszírozásából.
- ◆ A harmadik típus pedig amikor a költségvetési intézmények gazdálkodásában piaci elemeket vezetnek be.

Az alábbiakban ismertetett eszközöknél tulajdonképpen a piacosítás mindhárom dimenziója jelen van.

➤ A másik fajta reform-folyamatok magának az **államnak a korszerűsítése**. Ez az újítások olyan rendszerét igyekszik meghonosítani, amely inkább az ösztönzés, mint a „kijátszható” kényszer eszközén alapulnak. Az e tekintetben megvalósuló reformok ugyancsak bizonyos, az üzleti szférában alkalmazott módszerek adaptálásában rejlik.

VI. 1. A piaci mechanizmusok nagyobb térnyerése a közjavak nyújtásában

A nemzeti költségvetések alapvetően kettős célt szolgálnak: a) egyéni és közösségi fogyasztásra alkalmas olyan javak előállítását és szétosztását, amelyek esetében a piaci mechanizmus nem működik vagy nem kívánatos, hogy működjön; b) a jövedelem és a vagyon újraelosztását transzferek útján. A közjavak előállításának és szétosztásának felelőssége a kormányzatot terheli, de a közjavak bizonyos köreiben a termelés a kormányzaton kívül is történhet. Témánk, a hatékonyság növelése szempontjából fontos megvizsgálni, hogy mely javak termelését bízhatja az állam a piacra, illetve melyek előállítását végezze saját maga, és ennek mik lehetnek az előnyei, hátrányai.

Az állam, mint korábban ismertetésre került, a közjavak nyújtását többféleképpen biztosíthatja. Saját termelés útján, vagy bízhatja azt a piacra is, ebben az esetben ő maga a szolgáltatás vásárlójaként lép fel, vagy elvégezheti azt szabályozással is. A

szakirodalom a magán vagy állami termelés közötti választást több szempontból csoportosítja. Hills a jóléti szolgáltatások ellátásának megoldásait (magán-állami mix) három dimenzió mentén elemzi: az ellátás (magán vagy állami), finanszírozás (állami: vásárlással, támogatással, adókedvezménnyel, vagy magán), és a döntéshozó volta (magánszemély, vagy az állam) szerint (Hills, 2004). A termelés, döntés és finanszírozás dimenziója mentén vizsgálja Nicholas Baar (1999) is a közösségi és a magán szolgáltatás lehetséges kombinációit (Barr, 1999, 140. o.).

Az állami és a magánellátás mellett is számos érv szól, ezek közül az állami ellátás érveivel már az első fejezetben foglalkoztam (lásd piaci kudarcok, közjavak elmélete, stb.).¹²⁹ A magánellátás mellett is több érv szól, így például a szabadabb fogyasztói döntés, a fogyasztói igényeknek megfelelő termelés, a piaci verseny miatti költséghatékonyság, az állami tevékenység kudarca, így bürokratikus eljárások mellőzése. Mindazonáltal az, hogy az állam mely javakat nyújt saját termelés, vagy finanszírozás útján, vagy melyeket bíz a piacra, az első megközelítésben függ a javak jellegétől (Cullis-Jones, 2003, 152. o.). Bármennyire is befolyásolja a javak jellege biztosításuk módját, Cullis-Jones kifejti: „Néhány közgazdász párosította a jószágfajtákat és biztosításuk lehetséges módjait (lásd Paul), de a lényeg itt az, hogy még akkor is, ha az 5.1. táblázathoz fűzött rövid magyarázat segít annak kiválasztásában, hogy melyik finanszírozási mód lesz a többé-kevésbé megfelelő, nem lehet teljes mértékben kizárni a módszerek egyikét sem.” (Cullis-Jones, 2003, 153. o.).

Mindazonáltal véleményem szerint vannak olyan állami feladatok, amelyek piacosítása nem célszerű és a jövőben sem várható (pl. honvédelem). Más, elsősorban kereskedelmi jellegű feladatok esetében célszerű megfontolni, termelése állami vagy magán keretekben történjen. Erre mutat rá Hills (2004) elemzése is, aki szerint ugyan hatékonysági megfontolások a magánszféra nagyobb szerepvállalása felé mutatnak, elsősorban elosztási megfontolások, de bizonyos esetekben hatékonysági megfontolások is indokolhatják az állami ellátást. Arra is rávilágít, hogy egyes szektorokban indokoltabb, azaz nagyobb nyereséggel alkalmazható a magánszektor részvétele (pl. lakhatás), mint másokban (így az egészségügy, oktatás vagy akár a nyugdíjszféra), elsősorban a piaci kudarcok különféle előfordulása miatt. Cullis-Jones ugyancsak olyan

¹²⁹ Az állami ellátás mellett és ellene további érveket sorol fel Cullis-Jones, többek között olyan újabb kutatásokat is felsorolva, amelyek a pszichológiából táplálkoznak, és elszakadva a „homo-economicus”-tól, a „gazdasági-pszichológiai ember” magatartását elemzik (Cullis-Jones, 2003, 153–169.o.).

kutatásokat mutat be, amely pl. az egészségügyben az állami termelés melletti érveket sorolnak fel (Cullis-Jones, 2003, 158. o.).

Napjaink gyakorlatában mindazonáltal az a tendencia látszik kirajzolódni, hogy az állam, elsősorban a költséghatékonyság fokozása, a minőség javítása, a túlkereslet és a sorbanállás csökkentése, a fogyasztói igények jobb kielégítése érdekében igyekszik piaci jelzéseket, mechanizmusokat érvényesíteni a közjavak nyújtásában.

Összefoglalóan elmondható, hogy napjaink reformfolyamatai az államilag finanszírozott termékek, szolgáltatások esetében a verseny, illetve a piaci jelzések valamilyen formában történő alkalmazására irányultak. Így a kínálati oldal versenyét fokozza a közbeszerzési eljárások alkalmazása. Külön kell beszélni napjaink egyik innovációjáról, amelynek létrehozását ugyancsak a költséghatékonyság indukálta, nevezetesen az ún. PPP-ről. A kereslet fokozásán, és megfelelő informálásán keresztül ugyancsak igyekeznek a kínálati oldal hatékonyságát növelni, így pl. az ún. benchmarking alkalmazásával, illetve hogy a szolgáltatók közötti választást a fogyasztókra bízzák (pl. utalványosi rendszer). A fogyasztók felelősebb magatartását, illetve a sorbanállás és a potyautas-effektus kiküszöbölését szolgálja a „használó (igénybevevő) fizet” elv alkalmazása, azaz díjak szedése bizonyos állami szolgáltatásokért.¹³⁰ Az adókedvezmények révén az állam ösztönözheti a fogyasztókat, hogy kiegészítő állami szolgáltatásokat vegyenek igénybe a magánszférától. Végezetül ide tartozik a szűkebb értelemben¹³¹ vett privatizáció, azaz az állami tulajdon magánkézbe adása is, illetve a kiszervezés is. A **7. melléklet** jól illusztrálja, hogy mely országok, milyen jellegű „piacosító” reformokat alkalmaznak.

A következőkben ezen reformokkal foglalkozom részletesebben, bemutatom, hogy azok mennyiben járulnak hozzá a működési hatékonyság növeléséhez, mik alkalmazásuk előnyei, illetve buktatói, és Magyarország mennyiben tartott lépést a nemzetközi reformtendenciákkal.

¹³⁰ A „társfinanszírozást” természetesen a költségvetés rossz pénzügyi helyzete is indukálja.

¹³¹ A fent felsorolt piacosító jellegű reformokat a szakirodalom a privatizáció különböző formáinak is nevezi (Hills, 2004, Cullis-Jones, 2003). Cullis-Jones szerint: „a privatizáció szót használjuk mindazokra a politikákra, amelyeknek közös jellemzője, hogy a piac erősítését és a közszektor szerepének mérséklését célozzák” (Cullis-Jones, 2003, 176. o.). Később azonban hozzáteszi, hogy ez természetesen nem esik egybe a közfelfogásban elterjedt definícióval: „Úgy tűnik azonban, hogy az általános felfogás a tulajdonjog átruházását tekintik »privatizációnak«” (Cullis-Jones, 2003, 177. o.).

VI. 1. 1. Közbeszerzési eljárások

A közjavak költség-hatékony biztosítása érdekében állam dönthet úgy, hogy nem saját maga állítja elő, hanem magáncégtől vásárolja meg az adott terméket, szolgáltatást, illetve szerződést köthet (contracting-out) velük bizonyos állami szolgáltatások, termékek előállítására (ez utóbbiról lásd a PPP-t is).

Az állam az egyik legnagyobb megrendelő, saját maga számára, illetve az államilag nyújtott javak termeléséhez is számos termékre van szüksége. A magas árak elkerülése érdekében ezért igyekszik az árut verseny keretében beszerezni,¹³² ebből a szempontból különösen fontos, hogy milyenek az adott ország közbeszerzési eljárásai. Ugyanez vonatkozik a magáncégekkel való szerződéskötésre is, azaz hogy verseny keretében szükséges kiválasztani azt a céget, amellyel az állam adott esetben egyes közjavak, szolgáltatások előállítására szerződik.¹³³ A közbeszerzés, valamint az állami szolgáltatások szerződés alapján történő nyújtása esetében is közös tehát a pályázati kiírás, szerződéskötés, monitoring, és az eredmények (árak-szolgáltatások) értékelése (Premchand, 1993, 168. o.).

A piacon általában több cég versenyez, nagyobb hozzáértéssel és specializáltabb termeléssel rendelkeznek, kihasználhatók a méret-gazdaságosság előnyei, és a piacon való fennmaradás többnyire ösztönöz a minőségi, de lehetőleg alacsonyabb költségek melletti termelésre. Mindazonáltal akkor költség-hatékonyabb, azaz jobb minőségben és alacsonyabb költséggel szerezhető be az áru/szolgáltatás, mint az állami termelés, ha az állam verseny keretében tudja kiválasztani a legjobb céget. E tekintetben tehát igen lényeges, milyenek az adott ország közbeszerzési, tender eljárásai. A szakirodalom szerint az átlátható, nyílt, egyszerű szabályok, az eredmények publikálása, valamint a közbeszerzés az állami szféra minél szélesebb körben történő alkalmazása garantálja leginkább a költséghatékony beszerzést, a verseny érvényesülését, és a korrupció¹³⁴ elkerülését. A közbeszerzési elterjedését a fejlett országok többféle intézkedéssel is elősegítették. Így pl. nemzetközi közbeszerzési egyezmények és szabályok alkalmazása

¹³² Közbeszerzési eljárás keretében beszerezhető termék bármi lehet, amire az államnak szüksége van (írószerke, telefonos előfizetések, bútorok). A jogszabályok általában csak egy bizonyos összeghatár felett szoktak közbeszerzési eljárást kiírását előírni.

¹³³ Az állam sokféle termék, szolgáltatás nyújtására szerződhet, legyen az olyan termelés/szolgáltatás, amelynek nyújtása állami feladat (így pl. utak építésére, fenntartása, parkolási rend fenntartása), vagy olyanra is, amely saját maga fenntartásához szükséges (pl. informatikai, biztonságtechnikai, vagy tűzvédelmi szolgáltatások nyújtása).

¹³⁴ Premchand a korrupció három formáját különbözteti meg: az állami pénz helytelen felhasználása saját cél érdekében, az állami ügynökség, vagy alkalmazott az általa nyújtott szolgáltatásért pénzt kap,

(így pl. az EU-, a WTO-, vagy a NAFTA-országok közötti megállapodások), a közbeszerzési eljárások egyszerűsítése, szabványosítása, egységessé, nyílt, és transzparenssé tételé, az információs technika fokozottabb alkalmazása az információk szélesebb körű közzététele érdekében (OECD, 2003b.). Cél általában a transzparencia és a minél szélesebb körű versenyhelyzet megteremtése. Ugyancsak fontos tényező, hogy az állam jól definiálja, és a szerződés alatt nyomon is tudja követni az adott áru-szolgáltatás minőségi előállítását, biztosítását. Azt is mérlegelni kell, vajon a pályáztatás és az egyéb adminisztrációs költségek nem-e haladják majd meg a költséghatékonyságból eredő előnyöket.

A gyakorlat manapság azt mutatja, hogy számos olyan tényező van, amelyek miatt nem minden esetben célszerű a piacra bízni a szolgáltatás nyújtását, illetve a termék előállítását. Továbbá számos körülmény akadályozhatja a versenyhelyzet kibontakozását, illetve érvényesülését. Ezek közül néhány jellemző problémát sorolok fel, elsősorban az OECD, valamint Stiglitz megállapításaira támaszkodva (OECD, 2003b, 29. o., Stiglitz, 2000, 217–218. o.):

1. Nem minden közjó esetében könnyű definiálni, és folyamatosan nyomon követni a termék, vagy szolgáltatás tulajdonságát, illetve az elvárt minőséget (pl. a honvédelem ellátása).
2. Nem minden termék esetében van elég ajánlattevő, ami nem teszi minden esetben lehetővé a hatékonysági előnyök kihasználását, illetve felhajthatja az árat és magas profitokat eredményezhet a vállalatnál, gátolva az állami célok érvényesülését (pl. gáz, olajkitermelés).
3. Az állam – esetleg gazdaságpolitikai megfontolásokból is – előnybe részesítheti a hazai, helyi, vagy kisvállalkozói réteget, ami ugyancsak a versenyhelyzetet érinti hátrányosan.
4. Előfordulhat, hogy a közbeszerzés szabályai nem vonatkoznak a teljes állami szférára, alkalmazása alól annak egyes szegmensei, szervezetei kivételt képeznek (pl. Magyarországon 2002. évben a Nemzeti Autópálya Rt. által irányított, legnagyobb állami autópálya-építések nem tartoztak a közbeszerzés szabályai alá, annak ellenére, hogy a társaság kvázi fiskális tevékenységet végzett, és az ESA'95 szabályai szerint a kormányzati szektor részét képezte).

illetve hivatalos személynek fizetség azért, hogy változtasson a politikán, törvényen egy bizonyos érdekcsoport javára, akkor amikor erre más, a folyamatokból fakadó szükség nincs (Premchand, 1993, 187. o.).

5. A transzparens közbeszerzési eljárások, illetve az eredmények publikálásának hiánya vagy a szabályok be nem tartása esetén kiszabható büntetés alacsony mértéke ugyancsak rossz hatással van a közbeszerzési eljárások minőségére. Az OECD (2002c) évi megállapításai ezeket a tényezőket Magyarország esetében is problémaként jelölte meg.
6. A helyi önkormányzatok sok esetben nem használják a közbeszerzési eljárásokat. Az OECD Dánia, Finnország, Olaszország, Japán és Norvégia esetében találta jellemzőnek, de Magyarországon is kifogásként merült fel, hogy az önkormányzatok bizonyos tevékenység végzésére vállalatokat alapítanak (pl. lakásépítés), amelyek már nem tartoznak a közbeszerzés szabályai alá (OECD, 2002c). A szakmai hozzáértés hiánya ugyancsak akadály lehet e módszer alkalmazásának.
7. Végezetül a korrupció kiküszöbölése alapvető a beszerzés, a projekt költséghatékonysága, sikeressége szempontjából.¹³⁵

VI. 1. 2. A Public-Private Partnership

A PPP napjaink egyik innovációja, egy viszonylag új terület, kevés tapasztalattal. Alapvetően egy szerződéskötésről van szó az állam és a magánszféra között valamely terméke előállítására, vagy szolgáltatás nyújtására, amely révén a felelőségek és jogok pontos definícióján alapuló együttműködés alakul ki a két fél között az adott termék, vagy szolgáltatás biztosítása érdekében.

Egy PM, IM, MEH, BM és OM közös előterjesztése (2003) a PPP újszerű formáiról az alábbiakban definiálta az „PPP”-t: „A „Public Private Partnership” azt a nemzetközileg terjedő gyakorlatot jelöli, amikor a közszféra az állam által biztosítandó közjavak, az állami közfeladatok (infrastruktúra, egészségügy, oktatás, közlekedés, rendvédelem stb.) ellátásába, valamint az ezen szolgáltatások előállításához szükséges létesítmények létrehozásába, fenntartásába – mind központi, mind önkormányzati szinten (a továbbiakban állam alatt minden, közfeladat ellátására köteles szervezetet értünk) – pályáztatás útján bevonja a magánszektor. A PPP keretében a vállalkozó szolgáltatást nyújt az állam részére, „átvállalja” az állam feladatait és ezért a szolgáltatásért az állam és/vagy a szolgáltatások tényleges igénybe vevője szolgáltatási

¹³⁵ Egy az állami korrupció hatását vizsgáló tanulmány megállapításai szerint a korrupció csökkenti a gazdasági növekedést, rontja az infrastruktúra és a közszolgáltatások minőségét, csökkentheti az

díjat fizet. A PPP-konstrukció keretében az állam, mint megrendelő azt határozza meg, hogy milyen szolgáltatást, milyen minőségben és mennyi ideig – jellemzően 20–30 év – kíván igénybe venni, tehát az állami (nem hatalmi!) funkciók ellátása érdekében megvalósuló jelentős beruházás¹³⁶ által nyújtandó szolgáltatástól elvárt outputokat határozza meg.”

A napjainkban használatos PPP-fogalom az állami kibocsátást képező közszolgáltatások kiszervezését takarja, mégpedig úgy, hogy az állam lesz a szolgáltatás teljesítményarányos vásárlója. A PPP hagyományos formái: a tartós megrendelői-szolgáltatói kapcsolat, a közös vállalat létesítése, az állami garanciák és kezességek rendszere, az építési-szállítási szerződések, a lízingek, a koncessziók. A PPP nemzetközi szinten sem tekint vissza hosszú történelmi múltra, egyes országokban már korábban elterjedt,¹³⁷ más országokban csak néhány éves múltra tekint vissza, de jelentősebb mértékben kívánják e konstrukciót használni, ugyancsak más fejlett országok egyáltalán, vagy csak kis mértékben szeretnének támaszkodni rá (Agg-Csonka, 2003). Az Európai Unió ugyancsak alkalmazza a PPP-t, elsősorban a nagy finanszírozási igényű, kiemelt prioritású infrastrukturális projekteknél, mint pl. a transzeurópai úthálózat, vasúthálózat fejlesztése, amelyeknél a magánszféra önmagában nem tudna részt venni.

A PPP-projekteknek ott van jelentőségük, ahol a hagyományos állami nagyberuházások finanszírozásának nehézsége miatt a beruházás elmarad, túl drága, vagy a megvalósítás elhúzódik, így már a befejezésekor elavultnak, bizonyul; ill. a magánszektor a nagyméretű vagy kisebb méretű, de tömeges beruházási-felújítási projektek tervezésében, kivitelezésében és finanszírozásában megfelelő tapasztalattal és érdekeltséggel bír, s mint egyben a létrejött beruházás üzemeltetője, már a beruházásnál törekedhet az üzemeltetés költségeit mérséklő megoldásokra. Az állami részvételt elsősorban az indokolja, hogy állami feladatellátás kapcsolódik hozzá, azaz társadalmi érdek fűződik a beruházás létrehozásához.

Egy PPP-projekt általában állami indíttatású, és legelőször a társadalmi hasznát és költségeit kell felmérni. Ez azonban általában nem esik egybe a projekt pénzügyi megtérülésével, profitabilitásával. Ahhoz, hogy a magánszektor is részt vegyen a

adóbevételt, és eltorzíthatja a költségvetés kiadási összetételét is. Ez utóbbinál ugyanis azon kiadások nőnek, amelyek esetében a megvesztegetés történik.

¹³⁶ Az Egyesült Királyságban egy-egy projekt átlagos nagysága 45 millió font sterlinget tett ki (16 Md Ft).

¹³⁷ Pl. Angliában már a 90-es évek elejétől elterjedt ez a konstrukció, és jelenleg az állami beruházásainak egyharmadát ebben a konstrukcióban valósul meg (OECD, 2003b, 30. o.).

beruházásban, biztosítani kell annak pénzügyi megtérülését is. Ez többféle módon képzelhető el, például vállalati támogatással, használati díjak szedésével vagy az állam részéről rendelkezésre állási díjak vagy a szolgáltatás tényleges igénybevételéhez igazodó ún. árnyékdíjak megfizetésével. Ezzel a magánszféra részére nemcsak biztosítható a megtérülés, de az állami garancia kiszámíthatóvá teszi a beruházás megtérülését, jelentősen csökkentve a beruházás kapcsán felmerülő kockázatokat.

Az is elképzelhető azonban, hogy egy projekt pénzügyi megtérülése vonzóvá teszi a magánszférának az abban való egyedüli részvételt, de ennek ellenére indokolt lehet az állami együttműködés vagy a nagy infrastrukturális beruházások kapcsán felgyülemlett állami tapasztalat, vagy az esetleges piaci kudarcok, vagy a fogyasztók egy rétegének esetleges kizárásának megakadályozása miatt.

Az állam részéről a magánszféra részvétele többféle előnnyel járhat, így elsősorban, hogy:

- A beruházás nagyobb költséghatékonyság mellett valósulhat meg.
- A költségvetési források kiegészülhetnek magánforrásokkal, valamint a költségvetés számára a finanszírozási kiadások időben szétterülhetnek.
- Olyan beruházások is megvalósulhatnak, amelyek csupán költségvetési forrásból nem jöhetnének létre, lehetővé téve egyes makrogazdasági célkitűzések megvalósulását (munkanélküliség csökkentése, gazdasági növekedés stb.).
- A magánszektor beruházást meghaladó részvétele a projektben, azaz a magánvállalat és az állam közötti kockázamegoszlás garantálhatja, hogy a beruházás jobb minőségben készüljön el, az üzemeltetés gazdaságosabbá váljon.
- A magánszektorban meglévő szaktudás és innováció hasznosul.
- Korlátozza a közösségi döntésekből és bürokratikus eljárásokból eredő hatékonyságcsökkenést.

A magánszféra részéről az állami részvétel az alábbiak miatt lehet előnyös:

- A beruházási kockázatok csökkenése.
- Biztos profitabilitás.
- A nagyberuházások kapcsán felgyülemlett állami szakértelem.
- Az állam részvétele folytán kedvezőbb hitelfelvételi lehetőségek.
- Állami fizetési kötelezettségek biztos teljesülése.

Magyarország, tekintettel az infrastruktúra terén szükséges jelentős beruházási és pénzügyi igényekre, úgy tűnik jelentős mértékben kíván a magán és az állami szféra közötti együttműködésre támaszkodni. Ehhez járul hozzá az is, hogy a PPP-projektek alkalmazását nagyban „inspirálja” az az útkeresés, amely a maastrichti kritériumok szorító feltételei, és a költségvetési forráshiány közepette is igyekszik a szükséges fejlesztéseket megvalósítani. A magyar elképzelések szerint- és a nemzetközi tapasztalatok is ezt mutatják¹³⁸ – a PPP alkalmazásának területei széles körűek lennének: az útépitésen kívül börtönök építésénél, környezetvédelmi beruházásoknál (csatorna, víztisztítás), kulturális létesítmények, egészségügyi, honvédelmi és közoktatási beruházásoknál is tervezik e konstrukció alkalmazását.

Ugyanakkor az állam szempontjából számos kockázata is lehet, és ez a Magyarországon elindult PPP-projektek esetében is megfontolandónak tűnik. Ezeket próbálom a következőkben összefoglalni:

1. A pályázatással és a szerződéskötéssel kapcsolatos költségek gyakran igen magasak, ezért fontos a pályázatás egyszerűsítése.
2. A PPP-konstrukciókkal kapcsolatos kockázatok nagyban összefüggnek az adott országban létező jogi háttérrel, a PPP-projektek megfelelő előkészítettségével, a jogok, kötelezettségek és kockázatok (beruházási, üzemeltetési, a kereskedelmi, vagy megtérülési, nem fizetési, stb.) két fél közötti megosztásával. A PPP-konstrukció fiatal „korával” függ össze az egyik kockázati tényező, mégpedig az, hogy alkalmazását egy biztos jogi háttér kialakításának kell megelőznie. Fontos, hogy az egyes ügyleteknél világosak legyenek az egyes felek jogai és felelőssége, feladatai, a finanszírozási, megtérülési feltételek, az ügyletek átláthatóak legyenek, és szerződésszegés esetén gyors és megfelelő jogérvényesítés valósuljon meg. Az Egyesült Királyságban és Írországban például külön törvény rögzíti a magánszféra állami beruházásokban való részvételének feltételeit. Magyarországon a döntéshozók, úgy tűnik azt a megoldást választották, hogy a PPP-konstrukciók alkalmazásának feltételeit beleillesztik a hazai jogrendbe. A Ptk. módosítására nincs szükség, tekintettel arra, hogy az állam, amennyiben valamiféle vagyoni jogi kérdésben fellép – a köztulajdon képező vagyontárgyak kivételével –, ugyanolyan magántulajdonosnak minősül, mint a többi polgári jogi jogalany. Ezáltal ugyanolyan jogok, és kötelezettségek illetik meg, mint a magánszféra jogalanyait, különösebb

¹³⁸ Lásd részletesebben: Agg – Csonka, 2003.

gazdasági privilégium nélkül, és mint szerződő fél szerződésszegés esetén teljes mértékben felelősségre vonható. Az Áht. módosítására viszont szükség van tekintettel arra, hogy a PPP-konstrukció az állam hosszú távú kötelezettség-vállalását igényli, szemben a jelenlegi éves költségvetési időtávval. Jelenleg Magyarországon az a gyakorlat, hogy minden egyes PPP-projekt esetében az országgyűlés vagy kormány dönt annak részletes feltételeiről, különös tekintettel az állami kötelezettség-vállalásokra. A költségvetési gazdálkodás és a jövőbeni determinációk szempontjából kívánatos lenne a hosszú távú költségvetési kötelezettség-vállalások szintjének szabályozása és a monitoring rendszeresítése, hasonlóan a kezesség- és garanciavállalásokkal kapcsolatos kialakult gyakorlathoz. Meggondolandó az is, hogy nem célszerű-e – néhány angolszász ország joggyakorlatához hasonlóan – a PPP-konstrukciók néhány alapesetét rögzítve, azok feltételeit, a szerződő felek kötelezettségeit és feladatait, a konstrukciók pályáztatásának módját, feltételeit, kockázatait külön jogszabályban rögzíteni. Véleményem szerint egy átlátható, egységes törvényi háttér csak elősegítheti, hogy a PPP-konstrukciók mindkét fél számára előnyösen valósuljanak meg, az együttműködés átláthatósága megakadályozhatja az esetleges visszaéléseket, hozzájárulhat az ügyletek, az azzal kapcsolatos előnyök, hátrányok, kockázatok jobb összehasonlíthatóságához.

3. Igen fontos a projekt jó előkészítettsége. Amennyiben a felek jogai, kötelezettségei, a projekt minőségi feltételei, valamint annak ellenőrizhetősége nincsenek jól definiálva, akkor mindazok a hatékonysági előnyök, amelyek miatt az állam a magánszférával való együttműködést választotta, nem feltétlenül teljesülnek. Különösen fontos, hogy még a PPP-konstrukció meghirdetése előtt összehasonlító elemzéssel kimutatható legyen, hogy mennyiben hatékonyabb egy PPP-projekt például egy „sima” állami beruházásnál, és ügyelni kell, hogy ez a hatékonysági előny a szerződés végrehajtása során valóban teljesüljön.
4. További lehetséges kockázat a költségvetés vállalásaival kapcsolatos. Egyes PPP-projektek esetében az államnak 10–20 évre előre kell fizetési kötelezettséget vállalnia a magánfél felé. Ezek a kiadások – a szerződés konkrét feltételeitől függően – vagy az infrastruktúra vásárlása, vagy a létesítmény üzemeltetése kapcsán merülnek fel. Illusztrációképpen, lehet olyan megoldás, amikor a kormányzat bérleti díjat fizet a magáncégnek a megépült infrastruktúra használatáért (operatív lízing). Vagy a szerződés lehet olyan tartalmú, hogy az állam évente x összegben szolgáltatást vásárol az infrastruktúrát üzemeltető cégtől. Mindezek a megoldások az

államnak hosszú távú kötelezettségvállalást jelentenek. Azon kívül, hogy ennek meg kell teremteni a törvényi hátterét, hiszen a költségvetés alapvetően egyéves időtávra épül, biztosítani kell egy olyan információs rendszert is, amely figyelemmel kíséri és a zárszámadásban is bemutatja külön-külön és összesítve is az egyes tárcáknál felmerülő PPP jellegű, hosszú távú kötelezettség-vállalásokat. Mint az az előbbiekben is említésre került, megfontolandó az is, hogy hasonlóan az állami garanciákhoz a PPP jellegű kötelezettségvállalásokat is limitálni kellene, hiszen szűkítik a jövőben rendelkezésre álló költségvetési források felhasználhatóságát, és csökkentik a parlament jogkörét az éves költségvetés célkitűzéseinek megvalósításában. A probléma persze kezelhető úgy is, hogy a parlament a tárcákra bízta a döntést, hogy az éves kiadásaik közül melyek rovására valósítják meg a PPP-projektet. Azaz az adott kiadási főösszegeken belül a tárca hatásköre annak eldöntése, hogy mely kiadási program megszorítása árán teljesíti a PPP-vel kapcsolatos kötelezettségeit. Elvileg a jelenleg működő PPP-projektek megelőző kormányhatározat rögzíti, hogy a tárca a projekthez kapcsolódó többéves vállalásait az éves költségvetési keretéből kell kigazdálkodnia. A valóságban azonban ezek a vállalások az éves tervezés során sokszor komoly feszültséget és információs problémát okoznak. A középtávú költségvetési kerettervezés hazai adaptálása nagymértékben elősegítené a többéves projektekről való döntés, tervezés, végrehajtás előnyösebb mechanizmusát. Jelenleg a magyar jogalkotók az Áht.12/B paragrafusának 2006. januártól érvénybe lépő előírásai révén úgy próbálták meg korlátozni az állami kockázat mértékét, hogy előírták „a köz és magánszféra együttműködésén alapuló, a (2) bekezdésben meghatározott, 1 milliárd forint nominális összértéket meghaladó többéves kötelezettségvállalások költségvetési évben elvállalható nominális összértékének összege legfeljebb a központi költségvetés kiadási főösszegének 2 %-a lehet.”

5. További lényeges tényező, hogy ha egy beruházást egy vállalat végez, akkor az olyan bevételeket kíván realizálni, amely fedezetet nyújt nemcsak a termelési költségekre, és a beruházás miatt keletkezett adóssága kamatszolgálatára, hanem a profitra is. Az állam részéről, mint már említettem, hatékonysági megfontolásai lehetnek egy közszolgáltatás nem saját, hanem vállalati előállítással történő termeléséről való döntés mögött. A szolgáltatást a magánszektorba tartozó vállalkozó a saját felelősségére és kockázatvállalására nyújtja a szerződésben foglalt ellátási kötelezettség teljesítéseként. A megrendelő államnak/önkormányzatnak

természetesen a szerződésben foglaltakon túl jogosultsága van – jogszabályban foglalt szakhatósági, felügyeleti, minőségellenőrzési stb. hatáskörében – a tevékenység folyamatos ellenőrzésére. Tekintettel arra, hogy a beruházás közfeladat végrehajtása érdekében történik, hiszen egyébként az állam nem vállalna szerepet benne, ezért biztosítani kell, hogy a létrejött infrastruktúrát olyan áron lehessen rendelkezésre bocsátani, hogy egyrészt lehetőleg senkit ne zárjunk ki annak használatából, másrészt a beruházás megtérüljön. Ki és miből fogja a vállalati beruházás költségeit és a profitját megtéríteni, és vajon az nincs-e ellentétben az állami közfeladat ellátásával, illetve nem fog-e a jövőben negatív externáliákat okozni? A megtérülés helyes tervezése és becslése, garanciák beépítése véleményem szerint kulcsfontosságú, hiszen a beruházási megtérülés rossz tervezése számos problémát okozhat, és a végén még nagyobb állami kiadásokhoz is vezethet, mint ha csupán állami beruházásként hajtották volna végre. Ezt illusztrálja pl. az M 5-ös autópálya koncesszióba adása, ahol a beruházó vállalkozó olyan magas díjakat szabott, hogy azt nem tudták tömegesen megfizetni, és inkább a szomszédos falvak úthálózatát használták. Ez a negatív externália környezetszennyezést okozott a környező falvakban, balesetveszélyt, útminőség romlását, amely utóbbit végső soron állami pénzből kell helyreállítani. Ugyanakkor arra is van nemzetközi példa, hogy az autópályát – koncesszió keretében – üzemeltető cég nyereséges legyen (pl. Franciaország).

Összefoglalva a PPP-konstrukciók hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a fiskális problémák ellenére jelentős beruházások szülessenek Magyarországon. Az ESA'95 módszertan elveiből jól le lehet vezetni a PPP különféle megoldásainak (operatív, pénzügyi lízing stb.) uniós elszámolását. Ezekből a megoldások közül akkor kerülnek szét az állam infrastruktúrával kapcsolatos kiadásai időben a legjobban, amennyiben a vállalati szektor építi, üzemelteti és hosszú távon tulajdonában is marad az infrastruktúra. Ugyanakkor nem szabad, hogy csupán fiskális érdekek miatt tömeges, és esetleg rosszul előkészített PPP-konstrukciók induljanak, mert az hosszú távon még jobban megterhelheti költségvetést. Ezért igen fontos a hosszú távon optimális érdekeltségi rendszer megteremtése és fenntartása, a kockázatmegoszlás pontos tisztázása, amely keretében az állam lehetőleg csak azokat a kockázatokat vállalja, amelyet a magánszféra nem képes. Ugyanakkor lényeges annak összeegyeztetése is, hogy a projekt profitábilis legyen, és a társadalmi érdekek mégse sérüljenek.

VI. 1. 3. Utalványos programok és a „pénz követi a felhasználót” elv

Az utalványos programok, illetve a „pénz követi a felhasználót” elv alkalmazásának célja, hogy az állam átruházza a döntést a fogyasztóra, aki eldöntheti, mely szervezet (állami, vagy magán) szolgáltatását találja a legjobbnak. Ily módon a nő a szolgáltatók közötti verseny, ami csökkenti a szolgáltatás határköltségét, növeli a minőségét, a fogyasztók igényeinek célirányosabb kielégítését és ösztönözhet az innovációra (Cullis-Jones, 2003, 157. o.). A nemzetközi, sőt a magyar gyakorlatban is ezt a megoldást alkalmazzák elsősorban az egészségügyben, az oktatásban, vagy a munkaerő-ellátást segítő szolgáltatásokban (képzés és elhelyezés, munkaerő alkalmazásával kapcsolatos szolgáltatások). Azaz az orvost,¹³⁹ vagy azt, hogy az iskolát a felhasználó választja ki, aszerint hogy a szolgáltatás minőségét mely intézményben látja leginkább biztosítottnak. A szolgáltatás költségvetési finanszírozása¹⁴⁰ ennek megfelelően történik. Cullis-Jones felhívja a figyelmet azonban arra, hogy az utalványrendszer bevezetésével és fenntartásával kapcsolatos adminisztratív és egyéb költségek meghaladhatják az utalványrendszer hasznát.¹⁴¹ A költségek elemzése e tekintetben tehát igen fontos.

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a fogyasztói választás számos korlátozó tényezővel néz szembe, ami ily módon akadályozza a megfelelő verseny kialakulását. Ezek a következők, elsősorban az OECD megállapításaira támaszkodva (OECD 2003b, 32. o.):

1. Területi korlátozások sokfélék lehetnek. Problémát okozhat az egyszerű közlekedési feltételek hiánya egy kisebb faluban, de lehetnek olyan szabályok is, amelyek megtiltják, hogy az emberek ne a lakóhely szerinti iskolát,¹⁴² vagy egészségügyi ellátást¹⁴³ válasszák.
2. Piacra való belépés tiltása. Sok országban tiltják a kórházak¹⁴⁴, vagy iskolák¹⁴⁵ profit-orientált, a privát szektor általi működtetését.
3. Eltérő finanszírozási feltételek. Több országban nem egyforma a privát és az állami szféra ugyanazon szolgáltatásának finanszírozása.¹⁴⁶ Az eltérő finanszírozási

¹³⁹ Magyarországon is nem feltétlenül kell a körzetnek megfelelően orvost választani, a beteg eldöntheti ki lesz a háziorvosa.

¹⁴⁰ Magyarországon az iskolák például a diákok száma, és ugyanúgy a kórházak is az ellátott betegek száma alapján kapnak költségvetési támogatást.

¹⁴¹ idem.

¹⁴² Pl. Franciaország, Portugália.

¹⁴³ Pl. Finnország.

¹⁴⁴ Pl. Japán, Norvégia.

feltételek tükröződnek az oktatási és az egészségügyi szektorban való magán-állami részvétel arányban is.

4. Korlátozott információ az intézmények teljesítményéről. A különböző szolgáltatók teljesítményéről történő összehasonlító információk hiánya akadályozza a felhasználókat a helyes döntésben, és az egészséges verseny kialakulását (ld. benchmarking).¹⁴⁷

Az OECD a nemzetközi költségvetési gyakorlatot összegező tanulmányában más, a fogyasztói választással kapcsolatos problémát is tapasztalt az OECD-tagállamokban (OECD 2003b, 33. o.). Ez a szociálisan szegényebb, illetve a kockázatosabb rétegek kizárása a jobb minőségű szolgáltatás igénybevételéből, az állami ellátás felé terelésük, ami végső soron a költségvetés finanszírozási terheit növelte. E probléma általában abból fakad, hogy a jobb minőségű szolgáltatás iránti igény megnő, ugyanakkor a keresleti oldal ehhez nem megfelelően alkalmazkodik, a szolgáltató csak korlátozott számban képes ellátni az igényeket. Ebben az esetben viszont a szolgáltató választ, az iskola esetleg a jó képességű (vagy gazdagabb) diákokat, a kórház a kisebb kockázatú beteget, az állami kórházakra hagyva a népesség betegbb rétegének ellátását. Az egészségbiztosítás ezáltal jelentős hiányt is felhalmozhat. Ennek az anomáliának kiküszöbölését általában a hátrányos helyzetűekért (legyen az szegényebb, vagy egészségtelenebb réteg) adott magasabb támogatással (vagy díjfizetéssel) igyekeztek ellensúlyozni. Így pl. Hollandiában olyan finanszírozási rendszert alakítottak ki, amelynek keretében a hátrányosabb helyzetű családok oktatásáért magasabb költségvetési támogatást nyújtottak, mint pl. a középrétegek gyermekeiért. Az USA-ban és Új-Zélandon ugyancsak célzott utalványos rendszer segítségével a szegényebb rétegeknek tették lehetővé, hogy válasszanak a magán- és az állami iskola között. Mindazonáltal ezek a megoldások csak részben tudták kezelni a kontraszelekción, és ott, ahol a keresleti nyomásra a kínálat nem tudott megfelelően alkalmazkodni az igényekhez, az továbbra is jellemző maradt (általában az időskorúakat érintő, egészségügyi és a gyermeknevelési szolgáltatásokban).

Magyarország is hasonló problémákkal küszködik, nevezetesen a jobb szolgáltatást nyújtó óvodák, iskolák, klinikák ellátása csak a gazdagabb rétegek számára elérhető,

¹⁴⁵ Pl. Görögország, Norvégia.

¹⁴⁶ Pl. Dániában, Új-Zélandon, Cseh Köztársaságban, Norvégiában a magániskolák egy diákra jutó „támogatása” kevesebb, mint az állami iskolaké. Dániában a magán-kórházak egyáltalán nem kapnak költségvetési „támogatást”.

átterelve a szegényebb rétegeket az esetleg túlszűfolt, rosszabb helyzetben működő állami ellátásba, ami végső soron a fiskális feszültségeket is fokozhatja. A választással kapcsolatos probléma tükröződik az OECD egyik felmérésében is, amely jelentős különbségeket mutatott ki a magyar diákok teljesítménye között nemzetközi tesztek írása segítségével, amely különbségek a diákok oktatási hátterével volt kapcsolatos (vidéki, városi, regionális vagy egyéni oktatási rendszerben végzetek). Jelentős különbségek vannak egyes régiók és pl. a fővárosban élők iskolaválasztási lehetőségei és az iskolák minősége között. Ebben is sokat segíthet ezen iskolák relatív, – az adottságokat (pl. gyermekanyag) figyelembe vevő – teljesítménye alapján történő finanszírozása (OECD, 2002c, 93–98. o.).

Anélkül, hogy a témában elmélyültem volna, véleményem szerint a kontraszelekción és a költségvetés ebből fakadó anyagi leterheltségén egyrészt a finanszírozási rendszer javítása, másrészt a rászorultak célzottabb támogatása, valamint használó fizet elv alkalmazása segíthet. A magyar egészségügy tekintetében a rosszul működő finanszírozási rendszer illusztrálja, hogy az orvosoknak semmi érdekeltégük nincs abban, hogy ne végeztessenek esetleg saját megnyugtatójukat szolgáló, de felesleges vizsgálatokat a betegeken, vagy ne írjanak fel a szükségesnél több gyógyszert, ami jelentős pénzébe kerül az államnak.

VI. 1. 4. Benchmarking

Az ún. benchmarking rendszer a fogyasztókat és a szolgáltatókat informálja a különböző államilag finanszírozott intézmények (magán, vagy állami) költség és minőségi viszonyairól az adott szolgáltatás tekintetében. Egyfajta minőségi kontrollmechanizmus, amely ily módon hozzájárul ahhoz, hogy a fogyasztók magalapozottabb információk alapján döntsenek a szolgáltatók között, ezáltal javítsák a versenyt és a hatékonyságot. Számos ország (pl. Franciaország, Finnország, Izland, Portugália) az államilag finanszírozott szolgáltatások minőséget és költségeit mérő és összehasonlító indikátorokat fejlesztett ki, elsősorban az oktatás és az egészségügy terén. A rendszer tovább ösztönözhet a teljesítmények javítására, amennyiben az kiegészül a teljesítményekhez csatolt finanszírozással.

¹⁴⁷ Hollandiában összehasonlító információk közzététele jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy a felhasználók aktívabbá váljanak az iskolák közötti választásban.

A benchmarking alkalmazásának ugyancsak lehetnek negatív hatásai. Ezek az OECD nemzetközi gyakorlatra támaszkodó tanulmánya szerint a következők lehetnek (OECD, 2003b, 27–28. o.):

1. A túl sok információ akadályozhatja a tisztánlátást és a döntések meghozatalát (pl. USA-ban).
2. Fontos az információs rendszer minősége és az információk tartalma is. Hollandia és az Egyesült Államok például az elnagyolt mutatók helyett olyan mutatórendszerrel kísérletezett, amely azt méri, milyen mértékben járult hozzá az iskola az egyes diákok teljesítményéhez. Ezeket a mutatószámokat azonban nem könnyű megalkotni.
3. A nyers indikátorok rendszere arra ösztönözheti az intézményeket, hogy az oktatás színvonalát az adott mutató tekintetében javítsák. Erre példa, amikor csupán a gyógyultak/betegek száma alapján ítélnék meg egy orvosi teljesítményt. A gyógyulást ugyanakkor számos egyéb tényező is befolyásolhatja, így például a betegség súlyossága, a beteg kora, az alkalmazott kezelési módszerek stb. Az elnagyolt indikátorok használta ösztönözhet arra, hogy az egészségügyi intézmény vagy orvos igyekezzen elzárkózni a rizikósabb betegektől, és ezáltal javítsa saját gyógyulási statisztikáit.
4. Összefoglaló indikátorok nem biztos, hogy rávilágítanak arra, hogy egy adott intézmény menedzsmentjének pontosan mely területen kell javítania a teljesítményt.
5. A minőség publikálása sokszor főleg a jómódú rétegek számára teszi lehetővé, hogy elkerüljék rosszul teljesítő intézményeket (iskolákat, kórházakat), és például az oktatás tekintetében a későbbi munkaerő-piaci elhelyezkedés szempontjából jó iskolákat válasszák.

Magyarországon ugyancsak igyekeznek, elsősorban az oktatás és az egészségügy tekintetében a teljesítmények minőségi összehasonlításának rendszerét alkalmazni. Ez azonban nem halad zökkenőmentesen. Erre egy példa a HVG-ben nemrégiben megjelent egy, a lombikbébi-programokkal foglalkozó cikk. E szerint 2005 júniusban országgyűlési határozat született arról, hogy fél éven belül meg kell határozni „a meddősségi kezelést nyújtó intézmények eredményességi mutatóinak nyilvánosságát biztosító elveket és szabályokat, a kötelezően nyilvánosságra hozandó adatok, statisztikák körét”. Ezekre a mutatókra az Egészségügyi Tudományos Tanács keretén belül működő Humán Reprodukciós Bizottság (HRB) még közel 8 hónap elteltével sem tett javaslatot. A kifogás viszont remélhetőleg jó irányba viszi a kidolgozandó

indikátorok minőségét. A munka elvégzéséért felelős egészségügyi minisztérium nyilatkozata szerint ugyanis „a magyarországi adatszolgáltatási rendszer alapján a nyilvánosságra hozható adatok csak statisztikai adatok lehetnek, amelyek azonban nem alkalmasak a teljesítmények minőségének összehasonlítására. Ezért először el kell készíteni a meddősegi kezelés szakmai irányelveit, protokolljait, valamint a szakmai munka értékelésére vonatkozó standardizált indikátorokat.” A testület elnöke, Kosztolányi György azt is elmondta, február végi ülésükön foglalkoznak ezzel a „bonyolult problémával”, mint magyarázta, legalább öt-hat paramétert kell ugyanis meghatározniuk ahhoz, hogy szakmailag elfogadható, összemérhető legyen az IVF-eredményesség.

VI. 1. 5. Díjak szedése, állami szolgáltatások értékesítése

Az állam az állami szolgáltatások igénybevevőitől díjakat is szedhet (pl. tandíjak vagy gyógyszerek csak részbeni támogatása), vagy egyes állami szolgáltatásokat értékesíthet (pl. fizetős kórházi ágyak, vagy állami lakások bérbe adása). A szakirodalom szerint az ingyenes ellátásoknak számos negatív következménye van. Ezek többek között az áru, a szolgáltatás iránti túlkereslet, a szolgáltatások – a kapacitások túlzott kihasználtságából eredő – rossz minősége, a sorban állás, az állami kiadások növekvő mértéke, illetve az ún. potyautas-effektus. Ezek a problémák részben csökkenthetők a felhasználó társfinanszírozásának bevezetésével. A díjak bevezetésével a fogyasztó költségérzékenyebb lesz, ami csökkenti a túlkeresletet, és részben kezelheti a többi felsorolt problémát is. Az állami szolgáltatások értékesítése elősegítheti az állami vagyon hatékonyabb felhasználását, és csökkentheti a költségvetés pénzügyi feszültségeit. A díjak bevezetése általában az egészségügyben, oktatásban terjedt el, de használatos a környezetvédelem terén is.

Mindkét mechanizmus, a díjak bevezetése és az állami szolgáltatások értékesítése is hátrányosan érintheti az igazságosság és a méltányosság elvét, kihathat a jólétre, és elzárhatja a szegényebb rétegeket a szolgáltatás igénybevételeitől. Ezért igen fontos, hogy mely szolgáltatás, áru tekintetében vezetnek be, milyen mértékű díjakat alkalmaznak, hiszen az elterelő hatást is okozhat.

Az OECD (2003b) tanulmánya az egészségügy, illetve az oktatás terén alkalmazott díjak, díjstruktúra tekintetében számos figyelembe veendő tényezőre hívja fel a figyelmet. Ezeket az alábbiakban röviden ismertetem.

- Az egészségügy példáján keresztül az OECD felhívja a figyelmet a megfelelő díjstruktúra alkalmazására. Igen fontos, hogy az ambuláns, sürgősségi, kórházi, illetve szakorvosi ellátás tekintetében jól alakítsák ki a díjak mértékét. Az eltérő díjstruktúra ugyanis átterelheti a betegellátást az alacsonyabb költségű ellátásba,¹⁴⁸ és természetesen kihathat a népesség egészségügyi állapotára is.
- Fontos figyelembe venni a díjak rugalmasságát is, az OECD kimutatása szerint az ambuláns rendelés, és a gyógyszerellátás tekintetében magasabb a rugalmasság, míg a kórházi és a szakellátás tekintetében alacsonyabb.¹⁴⁹
- A rossz díjstruktúrának negatív költségvetési hatása is lehet, abban az esetben, ha például nem ösztönöz a megelőző egészségügyi ellátásra, akkor a betegség kifejlett állapotában sokkal magasabb költség révén érhető el gyógyulást, mint egy korai stádiumban.
- A díjaknak elsősorban a lakosság alacsony jövedelmű rétegei számára kizáró, diszkriminatív hatásai lehetnek. Ennek kezelésére több ország is különféle intézkedéseket vezetett be, de egyiknek sem sikerült maradéktalanul kezelnie a problémát. Ezek a stratégiák voltak többek között ún. stop-loss ellátás, amely esetében egy adott határ (szint) alatt ingyenesen, vagy csekély cofinanszírozás mellett lehet igénybe venni a szolgáltatást (Pl. Dánia, Új-Zéland, Norvégia, Egyesült Államok). A másik az anyagi helyzet felmérésén alapuló rendszer (vagy díjfizetés), de ez állandósíthatja a szegénységi csapdát. A harmadik megoldás, az ún. kétszintű rendszer. Ebben az esetben egyes, általában állami szolgáltatók alacsony díjfizetés mellett biztosítják az ellátást, míg a magasabb színvonalú szolgáltatás igénybevétele esetén magasabb díjakat kell fizetni (elsősorban az egészségügyben alkalmazzák, de az oktatásban is). Ez utóbbit természetesen a tehetősebb réteg veheti igénybe, akiknél sok esetben magánbiztosítási pénztárakban való részvétel egészíti ki az állami egészségbiztosítási rendszert, fedezve az extraköltségeket.
- Az oktatási szektorban, különösen a felsőoktatásban alkalmazott díjak, vagy akár az előbb említett kétszintű rendszer súlyosbítja a szociális polarizációt, és nehezíti a hátrányosabb helyzetű fiatalok kitörési lehetőségeit. Számos országban, köztük Magyarországon is a magániskolák magas díjai miatti kontraszelekció ellen úgy védekeztek, hogy amennyiben azok állami támogatást kapnak, nem szedhetnek

¹⁴⁸ Sok országban például a sürgősségi ellátás túlzott igénybevétele jellemző, részben mert az ambuláns rendelés díjai magasabbak, másrészt mert azt hosszú várakozási idő jellemzi.

tandíjat. Ugyanakkor egyes kutatások arra mutatnak rá (2003b, 36. o.), hogy a zéró vagy alacsony mértékű tandíjak nem ösztönözik jelentősen a hátrányos helyzetűek felsőoktatásba való részvételére, és a támogatásokat sokszor a gazdagabb diákok veszik igénybe. Emellett az alacsony tandíjak sokszor párosulnak magas beiskolázottsággal és hosszú tanulási időszakokkal, azaz a munkaerőpiacra való késleltetett belépéssel. Ezért a tandíjak emelése, amennyiben az a pénzügyi lehetőségekkel párosul (pl. diákhitel), ösztönözhet az eredményes iskolavégzésre, viszonylag kevés diszkriminációs hatással. Ennek feltétele azonban, hogy a munkaerőpiac a bérekben is elismerje az adott oktatási intézmény, illetve a végzős diákok egyéni teljesítményeit, valamint a pénz- és tőkepiaci lehetőségek se akadályozzák a szegényebb diákok hitel-felvételi lehetőségeit. Ezenkívül szükség lehet állami segítségre, ösztöndíjak, vagyoni helyzethez kötött tandíj-támogatás, vagy diákhitel-támogatás formájában.

Magyarországon is számos területen bevezették a díjakat, például okmányirodáknak, hivatalos iratok kiállításakor (útlevél, vezetői engedély, stb.), de díjat kell fizetni az autópálya használatáért vagy a parkolásért is. A fenti tapasztalatok mindazonáltal jó adalékként szolgálhatnak a magyarországi egészségügy vagy felsőoktatási rendszer reformjához is, ahol alapvetően az ingyenesség dominál. Ugyanakkor az egészségügy tekintetében említett nemzetközi problémák Magyarországon is jellemzők: az állami ellátás túlsúlyossága, túlterheltsége és hatékonytalansága¹⁵⁰. Az egészségügyben Magyarországon is meghonosodott bizonyos többletellátások díjak ellenében való igénybevétele (pl. egyágyas kórházi szoba, vagy bizonyos orvosi ellátást nem, vagy kisebb mértékben támogat az egészségügy), amelyet természetesen a tehetősebb réteg „élvezhet”. Persze ez csak részben oldja meg az orvos-, nővér-leterheltség, a pénzügyi egyensúlytalanság és az alapvetően rossz egészségügyi ellátás problémáját. Ez átfogó reformot követel, amelyben egy pont lehet a díjak szélesebb körben való bevezetése.¹⁵¹

A magyarországi felsőoktatási rendszerben az első diploma ingyenes, habár így is igen sok járulékos költsége van a tanulásnak. A diákok helyzetét segíti a 2001-ben bevezetett, és azóta számos tekintetben továbbfejlesztett diákhitel-rendszer is. A

¹⁴⁹ A tanulmány azt is megemlíti, hogy magas a keresleti elaszticitása egy nulla közeli díjnak, míg meredeken csökken egy már eleve magas díj esetében.

¹⁵⁰ Egy, az ECB 2003-ban készített tanulmányát Magyarország adataival kibővítő elemzés szerint az egészségügyi hatékonyság terén Magyarország a legrosszabbnak bizonyult, amit a magas csecsemőhalandósági ráta és az alacsony várható élettartam magyaráz (Idézi: Hüttl-Sivák, 2006, 12. o.)

probléma e tekintetben, hogy az állami támogatások, így a diákhitelek kamattámogatása, nem a rászorultakat megsegítését szolgálja, hanem általánosan mindenki számára elérhető. És ez végső soron hozzájárul a költségvetés egyensúlytalanságához.

VI. 1. 6. Adókedvezmények

Adókedvezmények nyújtása egyes magánintézmények által nyújtott szolgáltatások igénybevételére. Az állami támogatás e formája csökkenti a fogyasztó költségeit, ezáltal ösztönöz az állami szolgáltatások melletti kiegészítő szolgáltatás igénybevételére (pl. a magánnyugdíj-pénztárak befizetéseire adott adókedvezmény).

Magyarországon igen elterjedt az adókedvezményekkel történő támogatás rendszere. Jó példa erre az önkéntes magánnyugdíj-pénztárak, amelyek igénybevételét a magyar állam azzal ösztönzi, hogy a befizetett éves díjak 30 %-át (maximum 100.000 Ft.-ot) a magánpénztári tag levonhatja az adójából.

VI. 1. 7. Privatizáció¹⁵²

Az állam a vagyona eladása révén rábízhatta az eddigi állami keretekben nyújtott szolgáltatást a magán-szférára. Természetesen, ez még nem jelenti az állam abszolút „kivonulását”, hiszen egyrészt a piac szabályozása révén befolyásolhatja a vállalati árképzést is (esetleg vállalati támogatás vagy a minőség, árak, és az elérhetőség szabályozása¹⁵³ révén), vagy javíthatja a piaci versenyhelyzetet. Ugyanakkor amennyiben megemelkedik a szolgáltatás ára, akkor az állam támogathatja is az arra rászorultakat (pl. támogatások, adókedvezmények formájában).

A fő kérdés az egyes közszolgáltatások privatizálása tekintetében, hogy az vajon fokozza-e a költséghatékonyságot. A privatizációval kapcsolatos reformlépéseket általában az a vélekedés indukálja, hogy az állami szektor költségérzékletlensége¹⁵⁴

¹⁵¹ Természetesen a borraalózás megszüntetése mellett.

¹⁵² A privatizációt itt szűkebb értelemben, a tulajdonjog átruházásának értelmében használom.

¹⁵³ Pl. árlimitek révén.

¹⁵⁴ Le Grand rámutat arra, hogy ez nem minden esetben van így, mivel egyrészt az állami vállalatok vezetői is félthetik leváltásukat, amennyiben nagyon rossz eredményeket produkálnak, másrészt nem minden állami vállalat van monopol-helyzetben, harmadrészt, egyes reformok eredményeképpen bevezethetnek olyan kvázi-piaci jellegű körülményeket, amelyek verseny-helyzetet eredményeznek, szimulálnak. (Le Grand, 1999, 155. o.).

miatt az állami tulajdonban levő vállalatok költséghatékonysága alacsonyabb, mint a magánvállalatoké. A szűkebb értelemben vett privatizáció hatékonyságot fokozó hatását tekintetve azonban a közgazdasági szakirodalom elemzései távolról sem egyértelműek, kivéve egy tényezőt. Ez pedig, hogy alapvetően nem az a legfontosabb, hogy a javak előállítása állami vagy magán-úton történik, hanem, hogy a termelés versenykörnyezetben folyik vagy sem. Egy, a magán- és állami vállalatok hatékonyságát összehasonlító, majdnem 50 tanulmányt összegző kutatás azt találta, hogy az esetek legnagyobb részében valóban a magánszolgáltatók hatékonyabbak.¹⁵⁵ Ugyanakkor ugyanezen eredményeknek egy másik szempontú vizsgálata arra a következtetésre jutott, hogy nem a tulajdonlás volt a működési hatékonyság szempontjából a döntő, hanem a verseny mértéke, amelyben részt vettek.¹⁵⁶

Stiglitz ugyancsak óvatosságra int a magán-állami vállalatok sommás megítélése tekintetében, és az e témában született kutatások egyértelműségének hiányára, illetve a magánszektorban is lehetséges inkompetenciára és bürokratizmusra hívja fel a figyelmet. Az általa felsorolt tanulmányok egy része ugyanis az állami vállalatok hatékonyabb működését támasztották alá. Az eredmények értékelését az is nehezíti, hogy különbözőek lehetnek a működés körülményei (pl. a hulladék-gyűjtés egymáshoz közel álló házak vagy elszórt településen eltérő költséggel valósítható meg) (Stiglitz, 2000, 220–221. o.).

Cullis-Jones átfogóan mutatják be a privatizáció tekintetében született kutatásokat, amelyek megpróbálták különféle képpen bebizonyítani a magánvállalatok működésének nagyobb hatékonyságát (pl. nagyobb profittermelés, alacsonyabb termelési költségek, a magánszektor hatékonyabb ösztönzői révén). Ezek a kutatások azonban csak halvány és számos oldalról megtámadható bizonyítékot találtak. Cullis-Jones részletesen foglalkoznak azzal a szakirodalommal is, amelyek azt kutatja, hogy a tulajdonjog átruházásán kívül milyen eszközökkel lehet biztosítani a versenyhelyzet kialakítását (így átszervezés a keresztfinanszírozás kiküszöbölése érdekében, franchise alkalmazása, a privatizált vállalatok ár-, hozamráta-szabályozása stb.). Ezek a megoldások azonban ugyancsak számos ellentétes vélekedéssel néznek szembe. Az összegzésben megállapítja: „Bár sokan, sokféle formában foglalkoznak a privatizáció kérdéseivel, nincs valódi konszenzus a célokról, a módszerekről és a teljesítményekről, és ezért

¹⁵⁵ Borchering, T.E., Pommerehne W.W., and Schneider, F.: Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries, Idézi: Le Grand, 1999, 156. o.

könnyen elfogadhatjuk Hensher megjegyzését, miszerint: »A komoly vita a privatizációról a legtöbb országban csak most kezdődik.« (Cullis-Jones, 2003., 193. o.).

Véleményem szerint a fő tanulság, hogy önmagában a privatizáció nem elégséges feltétele a működési hatékonyság növelésének, ha az nem párosul a verseny fokozódásával. Ez pedig számos országban nem így történt.¹⁵⁷ Cullis-Jones a közösségi döntések iskolája elemzéseinek segítségével arra is felhívja a figyelmet, hogy a kormányok érdekei a privatizáció tekintetében más jellegűek is lehetnek, mint a hatékonyság fokozása (így pl. kormányzati hitelfelvétel csökkenése, csoportlobbyk, a választópolgárok alacsony áron juthatnak a privatizálandó cégek részvényeihez stb.). Ezért a privatizáció egyértelműen jótékony hatását hangoztató sommás ítéletekkel óvatosan kell bánni, és véleményem szerint a gyakorlati gazdaságpolitikának abban az esetben érdemes az állami vállalatot magánkézbe adnia, amennyiben a privatizáció révén a versenyhelyzet javul.

Magyarországon a rendszerváltást követően tömeges privatizációra került sor, hiszen ez is egyik feltétele volt a piacgazdaság kialakításának. Habár tudvalevő, hogy a privatizációval és elsősorban annak átláthatóságával kapcsolatban számos kritika merült fel, az OECD 2003. évi országtanulmánya szerint a versenyhelyzetet mérő indikátorok nemzetközi összehasonlításban Magyarországra vonatkozóan nem rosszak. A legtöbb ágazatban és szektorban a fejlett piacgazdaságra jellemző versenyviszonyok alakultak ki (OECD, 2003a).

VI. 2. Az állam működésének modernizációja

A hatékonyság növelésének másik eszköze magának az állami szféra működésének a modernizációja. A működési hatékonyság javítása, és ennek érdekében az állami szféra modernizációja felé a 80-as évektől egyre nagyobb figyelem fordul, elsősorban a reformokban élen járó országokban, mint Ausztráliában, az Egyesült Királyságban, Új-Zélandon, Svédországban. Az e típusú reformokat általában a teljesítmények előtérbe helyezése jellemzi, szemben a teljesítés, az adminisztratív eljárási szabályok, és a tételes

¹⁵⁶ Millward, R.: The Comparative Performance of Public and Private Ownership, in Roll, 1982, Idézi: Le Grand, 1999, 156. o.

¹⁵⁷ Cullis-Jones példaként említik az angol privatizációt, ahol nem tettek sokat a verseny megteremtéséért. Kay és Thompson (1986) megjegyzi: „A nagy domináns vállalatok privatizálása

felhasználás szigorú ellenőrzése helyett (input költségvetés). A teljesítmények növelését a célok pontos definiálása és a különböző intézmények vezetőinek a források felhasználásában való szabadabb gazdálkodása jellemzi. A költségvetési szervezetek gazdálkodásában a piaci szervezetek menedzseri szemléletének és gyakorlatának meghonosítása terjedt el. Az alábbiakban ezen megoldásokkal foglalkozom részletesebben.

A teljesítmények fokozása érdekében többféle eszközrendszer használata terjedt el, amelyek alkalmazása természetesen országonként változik. Ezek közül a legfontosabbak: a teljesítménycélok, -beszámolási rendszer, -szerződések, illetve -költségvetések készítése, a menedzseri szemlélet érvényesítése, illetve az annak megvalósulását lehetővé tevő költségvetési mechanizmusok kialakítása (humán erőforrás-gazdálkodás, középtávú tervek, rugalmasabb forrás-felhasználási és forrás-átcsoportosítási lehetőségek, esetleg a szervezeti struktúra változásai, ún. független költségvetési intézmények kialakítására került sor). **A 8. számú melléklet** ezekről a reformokról és ország-gyakorlatról nyújt áttekintést.

VI. 2. 1. Menedzseri önállóság és rugalmasabb gazdálkodási mechanizmusok

Napjainkban számos innovatív ország reformtörekvését az jellemzi, hogy a költségvetési intézmények, szervek vezetői nagyobb önállóságot, döntési szabadságot élveznek a költségvetési forrásokkal való gazdálkodásban.¹⁵⁸ Ahogyan Schick jellemezte, ennek a menedzseri szabadságnak két oldala van, az egyik „hagyjuk a vezetőket vezetni”, a másik „kényszerítjük őket vezetni” (Schick, 2002b, 7. o.).

hatékony verseny hiányában mindenképpen értelmetlen, és könnyen lehet, hogy káros is” (Idézi: Cullis-Jones, 2003, 194. o.).

¹⁵⁸ Schick (2002b) szerint ez a felfogás nem mindenhol terjedt el, ezért ő megkülönböztet reform-felfogású (Anglia, Új-Zéland, Ausztrália) és status quo (pl. Franciaország) országokat. Ez utóbbiaknál továbbra is a szolgáltatások uniformitása és a központi kontrol-mechanizmusok a jellemzőek (pl. Franciaország). A status quo országok véleménye, hogy a menedzseri önállóság aláásná a köztisztviselői rendszert, ahol elkötelezett köztisztviselők hosszú távú karrierje biztosítja annak megfelelő működését. A reform országok pedig inkább a annak merevsége ellen lépnek fel, véleményük szerint a rugalmas mechanizmusok és a rövid távú vezetői szerződések hatékonyabb működést tesznek lehetővé. Magyarország sok tekintetben a francia költségvetési mechanizmusokat másolta le, ami talán nem is meglepő, hogy egy volt szocialista állam inkább a merev, központosított, tradicionális államszerkezet mellett teszi le a voksát. Mindazonáltal például a francia köztisztviselői rendszernek már látszanak a visszásgai (pl. ENA-képzés, „École Nationale d’Administration”, azaz „Államigazgatási Egyetem”, amely egyfajta elitképzés, akik sokkal magasabb fizetésre számíthatnak, mint az ENA-t nem végzett köztisztviselők, anélkül, hogy hatékonysági elvárásokat rendelnének a munkavégzés mellé. Magyarország jelenleg egyre inkább tanulmányozza a reform-felfogású svéd és angol rendszereket is.

Azoknak az országoknak, amelyek a menedzseri önállóság növelésének iránya felé fordultak, meg kellett teremteniük azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik a szabadabb vezetői gazdálkodást. E logika szerint ugyanis a menedzseri kvalitások kihasználása növelheti a hatékonyságot. Tradicionálisan egy központilag vezérelt input költségvetés esetében szigorú szabályok, és célhoz kötöten felhasználható előirányzatok szabályozzák a felhasználási lehetőségeket. A menedzseri önállóság biztosítása érdekében egyes országok több változtatást is eszközöltek a költségvetés mechanizmusában:

- Ezek közül a legjellemzőbb, hogy a működési költségeket, és az elköltési szabályokat nem központilag határozzák meg és osztják fel bér-, fenntartási, beszerzési, utazási stb. költségekre. Ehelyett az intézmények vezetői egy összevont működési borítékot kapnak, amelyen belül „átcsoportosításra” az intézmények vezetői sokkal nagyobb szabadságot élveznek. A 16. számú táblázat erről ad összefoglalást. Azokban az országokban, ahol csak egy működési előirányzat van, a menedzsereknek nagyfokú önállóságot élveznek a működési költségek bérek és a nem bérjellegű előirányzatok közötti elosztása tekintetében. Amennyiben kettő, vagy annál több előirányzatot határoznak meg az intézmény számára, az általában azt jelenti, hogy külön előirányzatot képeznek a bér, és egy másikat a nem bérjellegű kiadásokra. A táblázat azt is mutatja, hogy ez utóbbi esetben milyen lehetőségük van a vezetőknek az átcsoportosításra.

16. táblázat
Menedzseri rugalmasság egyes OECD, illetve az EU-15 ország¹⁵⁹,
valamint Magyarország gyakorlatában

	<i>A működési kiadások előirányzatainak száma</i>	<i>Amennyiben több, mint egy előirányzat van, lehetséges-e közöttük az átcsoportosítás?</i>
Ausztrália	1	
Ausztria	2	A pénzügyminisztérium jóváhagyásával
Cseh Köztársaság	2	A pénzügyminisztérium jóváhagyásával
Dánia	1	
Egyesült Államok	Több, mint 2	Nem ^{a)}
Egyesült Királyság	Több, mint 2	A pénzügyminisztérium jóváhagyásával
Finnország	1	
Franciaország	Több, mint 2	A pénzügyminisztérium jóváhagyásával^{b)}
Görögország	Több, mint 2	A pénzügyminisztérium jóváhagyásával
Hollandia	1	
Írország	Több, mint 2	A pénzügyminisztérium jóváhagyásával
Izland	1	
Japán	Több, mint 2	A pénzügyminisztérium jóváhagyásával
Kanada	1	
Korea	2	A pénzügyminisztérium jóváhagyásával
Lengyelország	2	A pénzügyminisztérium jóváhagyásával
<u>Magyarország</u>	<u>Több, mint 2</u>	<u>Egyéb korlátozások</u>
Mexikó	2	A pénzügyminisztérium jóváhagyásával ^{c)}
Németország	Több, mint 2	A pénzügyminisztérium jóváhagyásával^{c)}
Norvégia	1	
Olaszország	1	
Portugália	Több, mint 2	A pénzügyminisztérium jóváhagyásával
Spanyolország	2	
Svájc	Több, mint 2	Nem
Svédország	1	
Törökország	2	Nem
Új-Zéland	1	

a) Az átcsoportosítási lehetőség szervezetről szervezetre változik. Az átcsoportosítás azonban gyakran kongresszusi bizottság jóváhagyását igényli.
b) Franciaországban 10 %-os mértékig.
c) Bizonyos átcsoportosítás a pénzügyminisztérium előzetes jóváhagyása nélkül is lehetséges.

Forrás: OECD (2003b)

A táblázatból kiderül, hogy a 13 EU-tagállam közül, akikre a felmérés kiterjedt, csupán 5, – alapvetően reform beállítottságú – országban (Svédország, Olaszország, Hollandia,

¹⁵⁹ Vastagon kiemelve.

Finnország, Dánia) élveznek a menedzserek nagyobb döntési szabadságot az előirányzatok közötti átcsoportosítás tekintetében. A vezetői önállóság növelése néhány országban a belső ellenőrzés megerősítésével párosult, más országokban ún. „hatékonysági osztalék”¹⁶⁰ bevezetésével próbálják a vezetőket a jobb gazdálkodásra ösztönözni.

- További innováció az előirányzatok évek közötti átvitelének lehetősége. Korábban, illetve egyes országokban ma is, az éves előirányzatok nem vihetők át a következő évre, ami azt eredményezi, hogy ha kell, ha nem az adott évben mindenképpen elköltik azokat. Annál is inkább, mert ezen a bázison tervezik a következő évi előirányzatokat, és ha az „soknak” bizonyult, akkor a következő évben nagy az esélye, hogy kevesebbet kapnak. Az előirányzatok évek közötti átvitelének lehetősége mind a működési, mind a beruházási előirányzatok esetében növeli a menedzseri gazdálkodás szabadságát, és csökkenti a költségvetésben korábban benne levő feszültséget.¹⁶¹ A középtávú tervek alkalmazása nagyban elősegíti ennek a rugalmasságnak az alkalmazását. A beruházási előirányzatok évek közötti átvitelének meghonosítását a Strukturális Alapok szabályai is elősegítették.
- A menedzseri gazdálkodás gondosságának, és a felelősebb pénzgazdálkodás érdekében egyes országok bevezették az ún. kamatozó számla rendszerét. Ez azt jelenti, hogy az intézmények havonta esedékes előirányzata egy kamatozó számlára kerül. Ha az intézmény kevesebbet költ, és pénz marad a számlán, akkor kamatot kap, ha viszont többet, akkor kamatot kell fizetnie.
- Egyes országok, elsősorban Új-Zéland, az állóeszköz-gazdálkodás javítása érdekében vezettek be újfajta megoldást, nevezetesen hogy az intézmények a működési költségvetésükben az eszközhasználatot, az értékcsökkenést is költségként, kiadásként kell elszámolni. Az állóeszköz-elhasználódásra az intézmények a rendszer beindításakor az értékcsökkenésnek megfelelően megemelt előirányzatot kapnak, ez tehát nem terheli meg az intézmények költségvetését, ugyanakkor ösztönzést jelent a felelősebb eszközgazdálkodásra. Az intézmény eldöntheti mely állóeszközt tartja meg vagy adja el, melyiket írja le hamarabb, vagy később az esetlegesen megtakarított összeget pedig mire fordítja. Az eddig teljesen elhanyagolt terület ezzel a lépéssel az eszközökkel való tudatos gazdálkodás irányába lépett el (Blöndal, 2003).

¹⁶⁰ A működési költségek előirányzatot meghaladó növekedése ellen néhány országban ún. „hatékonysági osztalék”-al védekeznek, amely a működési költségek 1-2 %-át teszik ki, és amellyel csökkentik a folyósított működési előirányzatot, megpróbálva kikényszeríteni a menedzserek hatékonyabb gazdálkodását.

VI. 2. 2. Szervezeti változás: ügynökségek létrehozása

A menedzseri önállóság növelését számos országban nemcsak önmagában a hatékonyság növelése indukálta, hanem abból a felfogásbeli változásból ered, miszerint el kell választani az állam politikai, döntéshozatali és szabályozói szerepét a szolgáltatói szereptől. Ez a felfogás sok országban az intézményi felépítésben is tükröződik, a szolgáltatói szerep végzésére ugyanis független, ún. agency-ket, ügynökségeket hoztak létre, szemben a konzervatívabb vagy tradicionális országok intézményi felépítésével, akiknél az előbb említett két funkció általában egy nagy minisztérium szervezeti kereteiben összpontosul. A fent említett reformok tükröződnek több reform-ország intézményi megoldásában is:

- Így például a svéd közigazgatási modellben elválasztják a minisztériumi szerepkört, amelyek feladata az előkészítés, tervezés és koordináció, a független ügynökségek (agency-k) szerepétől, akik a minisztériumtól kapott írott felhatalmazás és meghatározott felelősségvállalás alapján végzik tevékenységüket.¹⁶²
- Az ügynökségek létrehozásának folyamata jellemző az Egyesült Királyságra¹⁶³ is, ahol a szolgáltatói hatékonyságot kívánták fokozni azzal, hogy az ügynökségeket mentesítették a központi kontrolltól. Mielőtt egy ügynökség létrejön, a kormány meghatározza annak feladatát, felelősségi viszonyait, és azt a szabadságot, amely az önálló menedzseléshez szükséges. Az agency kinevezett vezetője ún. keretdokumentumot készít, amelyben rögzítik az ügynökség feladatát, kapcsolatát az őt felügyelő minisztériummal, és azt a döntési, vezetési szabadságot, amellyel az ügynökség rendelkezik. A kormány évente publikálja az ügynökség teljesítmény-céljait, valamint a teljesülést a célokkal is összehasonlító beszámolót. A kormány kb. 5 évenként felülvizsgálja az ügynökségek működését és teljesítményét, és dönt arról, hogy folytatják-e, befejezik, vagy átszervezik-e az illető ügynökséget. A ún. Next Step agencyk képesek voltak a működési költségek csökkentésére, és a szolgáltatások rugalmasságának és színvonalának növelésére.

¹⁶¹ Természetesen az adott intézmény gazdálkodását figyelemmel kell kísérni, a rendszeres átcsúszások nem feltétlenül a jó gazdálkodás jele.

¹⁶² A svéd adminisztrációt 1634-ben hozták létre. A jelenlegi svéd adminisztrációt talán jól jellemzi az az adat, miszerint Svédországban jelenleg 10 minisztérium van közel 2000 alkalmazottal, és közel 300 ügynökség foglalkoztat körülbelül 250.000. embert (OECD 2003b, 20. o.). A svéd reformokról ld. még Csonka-Lehmann, 2001f.

¹⁶³ Angliában 1982-ben Thatcher kormány idején indult a pénzügyi menedzsment reform, amelynek célja a közszolgáltatások hatékonyságának növelése volt (később a konzervatívokat felváltó munkáspárti Blair kormány folytatta ezt a reform-folyamatot). Jelenleg közel 130 un Next Step agency működik, és a köztisztviselők közel 75 %-át alkalmazza.

- Új-Zéland esetében az intézmények létrehozását az inspirálta, hogy a politikai döntéshozókat kívánták mentesíteni a szolgáltatói ráhatástól, annak érdekében, hogy a minisztériumok befolyásmentesen határozhassák meg politikai jellegű döntéseiket, és elvárásaikat a szolgáltatókkal szemben (ld. még a teljesítményszerződések részt is).

VI. 2. 3. Az intézményi teljesítmények mérésére és növelésére való törekvés

A nagyobb menedzseri önállóság megfelelő értékelési és ellenőrzési rendszer nélkül könnyen vezethet pazarláshoz, visszaélésekhez, így nem feltétlenül érné el a kitűzött célt, a teljesítmények növelését. Lényeges azonban, hogy hol húzzuk meg a határt a szabadság és a korlátozás, beavatkozás között. Az alábbiakban azokról az eszközökről lesz szó, amelyek kontrollálják a menedzseri önállóságot.

A teljesítmény-mutatók alkalmazásának előnyei és buktatói

A teljesítmény mutatók használata révén válik lehetővé, hogy meghatározzák azokat a célokat, melyek teljesítését elvárják a költségvetési intézményektől. Jó teljesítmény-indikátorok megalkotása szinte az Achillesi sarka a rendszernek. Az OECD által elkészített „Output Manual” azokat a kritériumokat ismerteti, amelyek lehetővé teszik, hogy a lehető legjobb célok kerüljenek kitűzésre. Mi a jóság, hasznosság fokmérője? A kritériumoknak elsősorban az elérni kívánt „kibocsátást”, produktumot kell specifikálniuk, beleértve az ahhoz kapcsolódó elvárt teljesítményt is, legyen szó áru előállításáról, vagy szolgáltatás végzéséről. Az output-mutató által elérni kívánt hatás alkalmas arra, hogy bemutassa az intézmény prioritásán kívül azt is, hogy hogyan valósul meg a kormány-prioritás is. Azonos mérőszámokat csak azonos természetű kibocsátáshoz lehet csak hozzárendelni. Mérhető, átfogó, informatív és ellenőrizhető mutatókat kívánatos megállapítani. A teljesítmény és az azt mérő kritériumok meghatározása a legtöbb országban nem felülről lefelé irányuló folyamat, hanem általában az intézmények vezetői állapítják meg. Problémát jelent – elsősorban egyes fejlődő országok, mint Mexikó, Chile esete alapján –, hogy túl sok mutatószámot alkalmaztak, amely átláthatatlanná, mérhetetlenné és ellenőrizhetetlenné tette a rendszert. Ezekben az országokban az indikátorok számának radikális csökkentésére került sor, és fokozták azoknak feladathoz történő idomulását is. A legfontosabb tanulság – a fejlődő országok hibájából okulva –, hogy a legelső feladat mindenekelőtt

annak tisztázása, hogy milyen célt, hatást kívánunk elérni az állami feladat ellátásával. Miután a célt meghatározták, akkor lehet csak hozzárendelni az eszközöket és azok mérésére legalkalmasabb jelzőszámokat.

A feladat természetétől is függ az, hogy mennyire könnyű az output kritériumok meghatározása. Az alábbi mátrix¹⁶⁴ a különböző outputokat, kibocsátásokat illusztrálja, annak függvényében csoportosítva, hogy a termelési folyamatok mennyire ismertek és definiálhatóak, illetve, hogy a kategóriák mennyire homogének a mérésre használt mutatók tekintetében.

17. táblázat
Output kritériumok meghatározása a termelési folyamat jellegének függvényében

<i>A termelési folyamat ismerete</i>		
<i>A kivételek száma</i>	<i>A termelési folyamat pontosan meghatározható</i>	<i>A termelési folyamat nem pontosan meghatározható</i>
Néhány kivétel	1. Biztos A transzfer kifizetések adminisztrációja (pl. támogatások kifizetése) A szabályozás adminisztrációja (pl. engedélyek kiadása) Archiválás Vámkontroll	2. Előrejelzésen alapuló Szociális ellátások nyújtása (pl. örökbeadás elintézése) Nyomozás, vizsgálat (pl. rendőrségi munka) Ügyészségi munka Közönségkapcsolat (pl. marketing, kiadványok készítése) Oktatási szolgáltatás
	Beszédési szolgáltatások Pénzügyi audit Minisztériumi szolgáltatás (pl. interpellációra adott válaszok) Szállítási szolgáltatások	
Sok kivétel	3. Ismert folyamaton alapszik Katonai kapacitás Munkanélküliséggel kapcsolatos szolgáltatások Vészhelyzettel kapcsolatos szolgáltatások (pl. tűzoltás) Börtön menedzsment Helyi gondoskodás (pl. öregek otthona)	4. Bizonytalan Tanácsadás Diplomáciai képviselet Népességfenntartás menedzsment (pl. nevelési programok, lakásgazdálkodás stb.). Kutatás Döntési és közvetítési szolgáltatás

Forrás: OECD (Csonka-Lehmann, 2000e)

A fenti táblából tulajdonképpen az a probléma látszik, amely szerint egyes kormányzati tevékenységeket nehéz mérni, de egyesekhez igen könnyű output-indikátorokat csatolni. Az egyes output kategóriákon belül szintén különböző mutatószámok határozhatók meg. Lehetnek mennyiségi, minőségi és különbözhetnek ellenőrizhetőségük szempontjából is.

A teljesítmény indikátorokkal kapcsolatos további kérdés, hogy azok mennyiben ösztönöznek a cél elérésére, illetve mennyiben fejtenek ki esetleg ellen-hatást. Korábban a benchmarking résznél tett megállapítások egy része az output mutatók esetében is igaz lehet. Így pl., hogy tekintettel arra, hogy az intézmények arra koncentrálnak, hogy a meghatározott mutató tekintetében teljesítsenek, egy rosszul definiált mutató jelentős károkat is okozhat. Hogy csak egy példát említsek: amikor Angliában, az egészségügyben olyan mutatószámot határoztak meg, melynek célja az volt, hogy a betegeket egy éven belül ellássák, azt az ösztönzést (eredményt) érték el, hogy az új betegeket látták el elsődlegesen, és tovább váratták azokat, akik már egy éven túl várahoztak¹⁶⁵ (OECD, 2003b).

Az teljesítmények mérésének problémái mellett a rendszer alkalmazásának több további hiányossága is van:

1. Általában nem kapcsolódik hozzá ösztönző mechanizmus a teljesítmények növelésére¹⁶⁶.
2. Másrészt nincs megfelelő szankciórendszer sem a rosszul teljesítés büntetésére. Alapvető szolgáltatások esetében, főleg ha nincs alternatív szolgáltató nem csökkenthető a finanszírozás sem, hiszen az a szolgáltatás további romlásához vezetne, legfeljebb a vezetőket lehet elbocsátani.
3. Végül pedig sem a politika sem a média figyelme nem akkora, hogy az ösztönözne a szolgáltatások teljesítmény-növelésére.

Teljesítmény-szerződések

Az ún. teljesítmény-szerződések (performance contract) ugyancsak az utóbbi évek innovációi közé tartozik. Alkalmazása azért újszerű, mert eddig általában a külső szolgáltatóval kötött állami szerződésekről volt szó, ebben az esetben azonban a

¹⁶⁴ The OECD Outputs Manual, PUMA/SBO(2000)7

¹⁶⁵ Később korrigálták a mutatószámot, a maximális várakozási idő rövidítését ösztönző indikátorra.

¹⁶⁶ Pl. valamilyen jutalmazás, többlet-fizetés formájában. Angliában például javasolták a teljesítmény javulás egy részét bónusz-fizetés formájában visszajuttatni a dolgozóknak.

kormányzaton belüli kvázi-szerződésekről beszélhetünk. E szerződések révén még egyértelműbben meghatározhatók és ellenőrizhetőek, hogy a miniszterek milyen eredményt várnak el egy ügynökségtől, vagy egy főosztály vezetőjétől. Új-Zéland az a reform-ország, amely átfogóan alkalmazza a teljesítményszerződések-rendszerét, azaz nemcsak a minisztérium-ügynökség kapcsolatában, hanem a minisztériumokon belül az egyes főosztályok tevékenységének, céljainak, felelősségének meghatározására is¹⁶⁷. Számos ország ezzel szemben e kvázi-szerződéseket a politika és a szolgáltatás különválasztása érdekében szelektív módon alkalmazza (Így pl. Ausztrália, Belgium, Kanada, Dánia, Finnország, Franciaország, Izland, Norvégia, Spanyolország).

Teljesítmény-költségvetések

Korábban már szó volt arról, hogy a költségvetés egyensúlyának biztosítása, valamint a szolgáltatások minőségének növelése, valamint költség-takarékossága érdekében költségvetési rendszerek egyre inkább elmozdultak az a teljesítmények fokozottabb figyelemmel kísérése, és növelése felé. Talán a legfontosabb és határozottan kirajzolódó világtendencia a költségvetési rendszerek elmozdulása a hagyományos „input” rendszerektől a költségvetési döntések a produktumokra, az elérendő teljesítményekre (outputokra) koncentráló és az input javakat ezek érdekében megajánló rendszerek irányába.

Az üzleti világban a termelés fenntartásáról a tulajdonosok (befektetők), a piaci vevők és a hitelezők együttesen gondoskodnak. A legfejlettebb országok a kormányzati működés újszerű felfogásában azt a nagyon egyszerű és logikus lépést tették meg, hogy definiálták a kormányzat egymás mellett létező külön szerepeit: így a jogalkotói, a közhatalmi, a közszolgáltatói, tulajdonosi, termelői szerepeket, minőségeket. A költségvetés így elsősorban a tulajdonos és közjavakat, közszolgáltatásokat vásárló állam pénzügyi terve, amely tevékenységéhez a forrásokat döntően közhatalmi szerepkörében szerzi meg, illetve osztja újra. A meghatározott szakmai célra, programra – akár több évre is – jóváhagyott pénzügyi keretek valós pénztárcaként működnek az arra felhatalmazott (miniszter, polgármester) kezében, melyből megfelelő követelmény-támasztás és mérlegelés után a

¹⁶⁷ Új-Zélandon a költségvetési előirányzatokat output-osztályok szerint csoportosítják. Miután megszavazzák azokat, a miniszterek a jobb teljesítmények elérése érdekében választanak, hogy az adott szolgáltatást a saját minisztériumuktól, vagy külső szolgáltatótól vásárolják-e meg. A miniszterek az adott szolgáltatás elvégzésére teljesítmény-szerződéseket kötnek adott esetben a minisztériumon belül, egy főosztály vezetőjével ugyanúgy, akár egy külső szolgáltatóval. Ezzel szemben a kitűzött szolgáltatás

miniszter (polgármester) vásárol közjavakat költségvetési szervektől vagy a piacról, s ennek érdekében maga is befektetővé, beruházóvá válik. Ezt a költségvetési rendszert nevezzük output (feladat, vagy teljesítmény-orientált) költségvetésnek.

A feladat-orientált költségvetési modell jóval „befogadóbb” a középtávú költségvetés-készítésre, egy-egy feladat, program komplex kialakítására, a számonkérés és az értékelés rendszeresítésére. A feladat-orientáltság nem teszi szükségtelenné az intézményekkel való törődést, ellenkezőleg a sok-sok feladat forrás-allokációjának intézményi dimenziójában sokkal erőteljesebb együttműködést feltételez. A legtöbb fejlett országban már alkalmazzák az output-orientált költségvetést, a „pénzért értéket” („value for money”) elvet. Mindez már a költségvetési dokumentum tárgyalásánál is materializálódik, ugyanis az egyes minisztériumok a programok előirányzatai mellé konkrét elérendő célokat is meghatároznak.

Az egyes fejlett országokban a teljesítmények integrálása és figyelembe vétele a költségvetési folyamatba eltérő intenzitással történt meg. Az OECD tanulmánya szerint az OECD országok több mint háromnegyede esetében a költségvetési dokumentumok tartalmazzak teljesítmény célokat és információkat. Az OECD országok közel háromnegyede a költségvetési előirányzatokhoz rendeli az összes, vagy néhány output indikátort, míg közel fele eredménycélokat fűz hozzá (lásd a 18. számú táblázatot).

18. táblázat
Az eredménycélok összekapcsolása a kiadásokkal

	<i>Az OECD országok százalékában</i>	<i>EU-15 országok¹⁶⁸ és Magyarország</i>
Igen, minden célkitűzés kiadáshoz kapcsolódik	15,3 %	Hollandia, Olaszország, Spanyolország
Igen, a legtöbb célkitűzés kiadáshoz kapcsolódik	3,8 %	
Igen, bizonyos célkitűzések kiadáshoz kapcsolódnak	34,6 %	Belgium, Dánia, Finnország, Görögország, Svédország
Igen, néhány célkitűzés kiadáshoz kapcsolódik	26,9 %	Németország, Magyarország, Portugália
Nem	19,2 %	Ausztria, Írország, Egyesült Királyság

Forrás: OECD-Világbank közös felmérése, 2003.

hatékony elvégzése érdekében a főosztályok vezetői szabadon dönthetnek személyügyi kérdésekben, és a rendelkezésükre álló források felhasználása tekintetében.

¹⁶⁸ Luxemburgra és Franciaországra vonatkozóan a felmérésben nem álltak rendelkezésre információk.

Különbség van azonban abban, hogy mennyiben hasonlítják szisztematikusan össze a kitűzött célokat az elért teljesítményekkel, illetve mennyiben kötik a költségvetési előirányzatokat, illetve a finanszírozást az elért teljesítményekhez. A legtöbb OECD országban alapvetően tevékenység-alapú finanszírozás érvényesül, és az állami szolgáltatók finanszírozása a tevékenység volumene alapján történik (pl. az oktatásban a tanulók száma).

Ugyanakkor teljes teljesítmény-költségvetést, ahol minden egyes kiadás közvetlenül a teljesítmény-növekedéshez, vagy egyéb eredmény-célhoz lenne kötve, egyetlen ország sem honosított meg. Ehhez ugyanis olyan könyvviteli rendszer szükséges, amely lehetővé teszi a szolgáltatás egység-költségének mérését, és a költségek/teljesítmények (eredmények) marginális elemzését (OECD, 2003b, 22. o.).

A teljesítmény-költségvetések alkalmazásával az OECD (2003b) tapasztalata szerint az a további probléma merülhet fel, hogy habár javulhatnak a teljesítmények, a források (inputok) kontroljának lazítása könnyen vezethet túlköltekezéshez. A teljesítményekre való koncentráció anélkül, hogy kiadási limiteket határoznának, főleg abban az esetben, ha ingyenes a szolgáltatás, könnyen vezet túlkereslethez és a kínálat bővüléséhez is. Ezért egy adott közszolgáltatáshoz rendelt pénzügyi „boríték” és valódi versenyhelyzet megteremtése a részfinanszírozásért versengő szolgáltatók közötti segíthet abban, hogy ne alakuljon ki pénzügyi egyensúlytalanság.

A teljesítmény-költségvetések megfelelő működése nem valósulhat meg jó beszámolási és ellenőrzési rendszer nélkül. Ezen feltételeket, tekintettel arra, hogy azokról már korábban volt szó, az alábbiakban csak felsorolásszerűen ismertetem.

- A teljesítmények mérésének és nyomon követésének és ellenőrzésének feltétele egy olyan könyvviteli, számviteli rendszer kialakítása, amely teljes körűen rögzíti az egyes tevékenységek költségeit. Erre pedig az eredményszemléletű számviteli és beszámolási rendszer alkalmas, ez teszi lehetővé az egyes tevékenységekre eső összes költség kimutatását és összehasonlítását (Ld. korábban).
- További követelmény a megfelelő beszámolási rendszer kialakítása. Számos országban ezért követelmény, hogy az intézmények éves beszámolóikban ismertessék a működési eredményeiket, és összehasonlítsák a kitűzött teljesítménycélokat az elért teljesítményekkel¹⁶⁹ (Ld. korábban).

¹⁶⁹ Például Egyesült Királyság, Egyesült Államok, Új-Zéland, Svédország.

- Az ellenőrzés további feltétele az auditálási rendszer átalakítása, amely teljesítmény-auditálást is végez, amely képes értékelni az adatok pontosságát, megbízhatóságát, és elemezni a teljesítmény-információkat.

VI. 2. 4. A humánerőforrás-gazdálkodás reformja

A humánerőforrás gazdálkodásának reformja nemcsak a működési hatékonyság növelésének elengedhetetlen követelménye, de a fiskális egyensúly fenntartásáé is. Ez utóbbi elsősorban azokra az országokra igaz, amelyek – köztük Magyarország is – nagy adminisztrációval rendelkeznek. Emellett az oktatás, az egészségügy, ahol elsősorban állami keretekben működik, ugyancsak jelentős munkaerőt alkalmaz, igencsak munkaintenzív szférák. Emellett a bérek csökkentése sem problémamentes, tudvalevő, hogy ez a hatékonyabb, jobban dolgozó munkaerő elvándorlásához vezet, ami végső soron az állami szolgáltatások hatékonyságát rontja.

A humánerőforrás gazdálkodásának reformja tehát elsősorban arra irányult, hogy növeljék a közszférában dolgozók hatékonyságát, és csökkentsék az onnan történő elvándorlást. Ennek érdekében az OECD-országok különféle eszközöket igyekeztek alkalmazni (2003b):

- Egyes országok csökkentették a közalkalmazotti foglalkoztatás életre szóló biztonságát, és rövidebb távú szerződések alkalmazása felé mozdultak el.
- Növelték az állami szférán belüli mobilitást annak érdekében, hogy elkerüljék az alul-, illetve túlfoglalkoztatást az egyes részlegeknél.
- Vonzóbbá tették a közszférában való foglalkoztatást, például oktatási, továbbképzési lehetőségekkel, a munkaidő rugalmasabbá tételével, és a bérek növelésével.
- Emellett azonban csökkentették a béremelés automatizmusait, és a bérek színvonalának megállapításakor az árak és a megélhetési különbségek regionális eltéréseit is figyelembe vették.
- A munkaerő teljesítményének mérésére éves teljesítmény-értékelési rendszert vezettek be. Ez számos országban összekapcsolódott a költségvetési intézmények számára a teljesítmény vagy eredménycélok és -elvárások meghatározásával, valamint a menedzseri önállóság megteremtésével is. A menedzsereknek így érdekükben állt jól teljesítő munkaerő alkalmazása és a teljesítmény bérekben, jutalomban történő elismerése is. Azokban az országokban, ahol ezek a mechanizmusok nem kapcsolódtak össze, a teljesítmény-értékelési és bérezési

rendszernek inkább több negatív hatása volt, mint pozitív. Így például a teljesítmények egyforma értékelése, nem igazán valósult meg a szelektív bérezés, amely csökkentette a teljesítmények növelésére irányuló ösztönzést. Emellett természetesen olyan problémák is felmerültek, mint pl. a teljesítmények meghatározásának nehézségei vagy a rosszul teljesítők elégedetlensége, ezáltal a bérek általános emelése, illetve a hatékonyságnövekedést nem kísérte a munkaerő számának csökkentése.

VI. 2. 5. Magyarország értékelése a nemzetközi reformok tükrében

A teljesítmények mérése a magyar költségvetési gazdálkodásban

A magyar költségvetés alapvetően inputjellegű, ez a költségvetési rendszer – szemben a napjainkban rohamosan terjedő output-orientált, azaz teljesítmény- vagy produktum-irányultságú rendszerrel – nem vizsgálja, nem méri, és nem határozza meg előre, hogy az előírt feladat, elfogadott program hogyan, milyen színvonalon, mikorra teljesüljön. A magyar költségvetési alkufolyamatnak nem tárgya az input erőforrásokból előállítandó szolgáltatás, teljesítmény, produktum specifikálása sem. Ugyanakkor néhány területen, elsősorban az oktatás, az egészségügy, a szociális intézményi ellátások finanszírozása a teljesítménymutatók, ún. normatívák (pl. az ellátottak vagy a tanulók száma) alapján történik. Ennek ellenére ez a rendszer nem nevezhető igazi teljesítmény-finanszírozásnak, több okból kifolyólag:

- Egyrészt mert a mutatók csak az intézményi tevékenységek mennyiségi értékelését teszik lehetővé, a minőségit nem.
- Nem ad lehetőséget a többleteljesítmények díjazására.
- A közalkalmazotti bértábla ellentétes a teljesítmények differenciált bérezésének nemzetközi tapasztalataival.
- Mivel a finanszírozás nem nyújt fedezetet az eszközök értékcsökkenésére, így nincs lehetőség az azzal való felelős gazdálkodásra sem, és nem mérhetők az intézményi döntésből fakadó hatékonysági változások.

„Menedzseri” gazdálkodás

A korábbiakban már többször említett inputköltségvetés jellegzetességeiből fakadóan Magyarországon az előírányzatok felhasználásának kötött, merev szabályai jellemzőek.

Ennek ellenére az intézmények részére bizonyos rugalmasságot biztosítanak a költségvetési szervek kiemelt előirányzatai közötti átcsoportosítási lehetőségek. Az Áht. 23. § (3) bekezdése szerint: „a költségvetési szerv vezetője a (2) bekezdésben meghatározott kiemelt előirányzatok között saját hatáskörben – a felügyeletét ellátó szerv és a Kincstár egyidejű tájékoztatása mellett – az elemi költségvetésében jóváhagyott összeghez képest átcsoportosítást hajthat végre

- a) a működési költségvetés kiemelt előirányzatai között,
- b) a felhalmozási költségvetés kiemelt előirányzatai között,
- c) a működési és felhalmozási költségvetés kiemelt előirányzatai között,
- d) a kölcsönök előirányzat-csoport terhére, illetve javára, mely átcsoportosítás – a felsőoktatási intézmények kivételével – nem irányulhat a személyi juttatások előirányzatának növelésére és a felújítás előirányzat csökkentésére.”

A magyar költségvetés szigorúan éves jellege tükröződik az előirányzatok évek közötti átvitelének szigorú szabályaiban, ami viszont a menedzseri gazdálkodás rugalmasságának, és a források hosszú távú optimális felhasználásának gátja. Ezen úgy tűnik, még az EU Strukturális és Kohéziós Alapjaiból kapott források többéves kötelezettségvállalási jellege és az ahhoz biztosítandó társfinanszírozási kötelezettségvállalásnak sem sikerült alapjaiban meghonosítania a hosszabb távú költségvetési szemléletet. Az Áht. 23/A paragrafusában alapvetően kimondja, hogy ugyan a kormány és az EU által jóváhagyott éves, illetve több évre szóló programok többéves kötelezettségvállalást jelentenek, de az ahhoz kapcsolódó társfinanszírozási összegeket a fejezeteknek, a vállalt kötelezettségeknek megfelelően kell az éves költségvetésükben előirányozniuk.

Intézményi változtatások

A teljesítmények és a hatékonyság növelését szolgálta volna elviekben a több évvel ezelőtt megkezdett „kiszervezési” folyamat, amely során egyes (piaci tevékenységet is végző) költségvetési intézmények kht.-vá, vagy non-profit intézménnyé alakították át. A gyakorlatban azonban e szervezetek államháztartásból való kiszervezését nem elsősorban a hatékonyság növelése indukálta, hanem inkább az államháztartás méretének csökkentésére irányuló politikai törekvés. A kiszervezés ugyanakkor nem hozott hatékonyságjavulást gazdálkodásukban, és számos szervezet bevételeinek nagy része továbbra is állami támogatásból ered, és a szolgáltatások minősége sem javult.

Ebből a szempontból célszerű lenne átvilágítani ezen intézmények kiszervezésének indokoltságát. Az uniós csatlakozás „érdeme”, hogy az ESA’95 előírásai számos, korábban az államháztartáson kívülre került szervezetet „visszahozott” a kormányzati szférába.¹⁷⁰ 2004-ben az ESA’95 szerinti adatok előállításánál összesen 12 állami társaságot, köztisztviselői szervezetet (pl. ÁPV Rt., Nemzeti Autópálya Rt, MTI Rt., stb.), 79 közalapítványt és alapítványt (pl. Illyés Közalapítvány, Politikatörténeti Alapítvány, Hungária Televízió Közalapítvány, stb.), valamint 97 közhasznú társaságot (pl. Millenáris Programiroda és Kulturális Kht., Magyarok Világszövetsége, Gandhi Közalapítvány, stb.) kellett visszasorolni a kormányzati szektorba.

Ugyancsak az intézményi struktúra átalakítását szolgálta a Kormány 1064/2004. (VI.28.) határozata a kormány szervezeti decentralizációs-deregulációs programjáról. Ezt a törekvést azonban ugyancsak nagy részben a költségvetési megtakarítás indukálta, azt nem támasztották alá költség- és hatásvizsgálatok, és azt sem mérték fel, hogy az átalakítás hogyan változtatja meg az illető közszolgáltatás teljesítményét, eredményességét (Hüttl-Sivák, 2006).

A humánerőforrás-gazdálkodás reformja

Részben a nemzetközi tapasztalatoktól vezérelve 2001-ben Magyarországon módosításra került a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény, amely módosítás teljesítményértékelési rendszert vezetett be (közszolgálati reform és teljesítménybérrendszer). A teljesítmények értékelése céljából a miniszterek vagy közigazgatási testületek vezetői meghatározzák az adott intézmények fő célkitűzésit; ez alapján alakítják ki az alkalmazottak munkáját orientáló teljesítménykritériumokat, és év végén ez szolgál az egyes dolgozók teljesítményének értékelésére. Az intézmények vezetői ezek alapján az országos szinten kialakított elvek alapján a dolgozók besorolás szerinti bérét +30 % és -20 % között módosíthatják.

Ez a rendszer a gyakorlatban nem segítette elő a teljesítmények növelését, elsősorban azért, mert nem egyeztethető össze a jelenlegi intézményfinanszírozási rendszerrel.

¹⁷⁰ Korábban már ismertetésre került, hogy az ESA’95 módszertana szerint a kormányzati szektorba sorolás fő kritériumai a tulajdonlás és a tevékenység piaci-nem piaci jellege. Amennyiben egy gazdálkodási egység költségeinek több, mint a fele nem piaci bevétel, akkor azokat a kormányzati szektorba kell sorolni.

VII. KÖVETKEZTETÉSEK

A dolgozat főbb megállapításai

Értekezésemben azt vizsgálom, hogy az EU-csatlakozás kényszerei, valamint a nemzetközi tapasztalatok hogyan hatnak a magyar költségvetésre.

Az EU-csatlakozás kapcsán kitértem az unió fiskális szabályrendszerének ismertetésére, és annak legújabb tendenciáira. Ennek tükrében erős érvekkel támasztottam alá azokat a kényszereket, amelyek ha jelenleg még nem is, de hosszú távon szükségképpen ki kell kényszerítsék a költségvetés reformját. Ezeket a kényszereket négy pontban szedve csoportosítottam:

1. Az első az EU és Magyarország közötti kölcsönös költségvetési befizetésekkel és kiadásokkal kapcsolatos, amelyek során a gazdaságnak juttatott többletforrások ellenére a költségvetés egyenlege nem javul.
2. A második az a kényszer, amely szerint ahhoz hogy a Strukturális és a Kohéziós Alapokból sikeresen lehívassuk az ország részére rendelkezésre álló uniós támogatásokat, a költségvetésben is számos változtatást kell eszközölni (pl. stratégiai tervezés, középtávú tervezési szemlélet, beszámolási rendszer változtatása stb.)
3. A harmadik tényező a Gazdasági és Monetáris Unió elvárásainak mihamarabbi teljesítése, amely lehetővé teszi az euro-övezet előnyeinek kihasználását.
4. Végül pedig, az ESA'95 – a magyarországi költségvetéstől eltérő - elvárásai hosszú távon szükségessé teszik a magyar költségvetés tervezési, elszámolási és beszámolási rendszerének uniós módszertanhoz való közelítését.

Nemzetközi tapasztalatok arra utalnak, hogy összefüggés van a költségvetési mechanizmusok reformja és a fiskális konszolidáció között. Adatokkal alátámasztva is megfigyelhető, hogy a reform-beállítottságú országoknak (pl. Svédország, Dánia, Hollandia, Finnország, Egyesült Királyság) hosszú távon is sikerült fenntartható költségvetési egyenleget produkálniuk, míg a status-quo országok (Franciaország, Németország) a mai napig is egyensúlytalansági problémákkal küzdenek. Ugyancsak megerősíti ezt a tényt, hogy több reform-orientált ország tradicionálisan jóléti államnak számít, amelyek a 90-es évek elején még jelentős méretű államháztartással, magas államháztartási hiánnyal és államadósággal rendelkeztek (pl. Svédország, Finnország,

Dánia stb.). A költségvetési reformoknak köszönhetően azonban kevesebb, mint egy évtized alatt sikeresen megteremtették a fiskális egyensúlyt, és csökkentették az államháztartás méretét is.

A disszertáció a továbbiakban sorra veszi azokat a reformtörekvéseket, amelyek a korábban csatlakozott EU tagállamok gyakorlatában megvalósultak és ehhez viszonyítom a magyar költségvetési szabályokat, eljárásokat. Ki kell azonban emelnem, hogy a magyar helyzetet elsősorban az ún. legjobb gyakorlathoz, tehát azokhoz az újításokhoz hasonlítom, amely reformokat a szakirodalom, vagy akár a nemzetközi intézmények ún. „best practice” normái javasolnak. Ugyanakkor azok gyakorlati alkalmazásában jelentős eltéréseket tapasztalhatunk még az EU15-országok viszonylatában is. A fejlett országok „mentalitása” közötti különbségek (reform-beállítottságú kontra status quo országok) ellenére a reformtörekvések tendenciája alapvetően az ún. „best practice” gyakorlat elterjedése felé mutatnak.

A reformokat az állam alapvető funkciói mentén csoportosítottam, aszerint, hogy azok mennyiben járulnak hozzá az állam makrogazdasági, allokációs és működési hatékonyságának javulásához. Ez a csoportosítás költségvetés-politikai szempontból segítheti a gyakorlati megvalósítást és az eligazodást az egyes újításoktól elvárt hatás tekintetében. Ugyanakkor az állam feladatainak, működésének elméleti szakirodalmának áttekintése során, amelyeket az állam létjogosultsága mellett érvelő, illetve a kisebb állami beavatkozást, a kormányzat kudarcát hirdető elméletekre bontottam, arra a következtetésre jutottam, hogy napjaink költségvetési reformjai sok tekintetben a közszféra működésének kritikáira reagálva, a negatívumokon igyekeznek javítani. Az állam makrogazdasági, azaz fiskális egyensúlyt megteremtő, és az allokációs hatékonyságára irányuló reformok alapvetően a politikai túlköltekezésnek igyekeznek korlátot szabni, és arra kényszeríteni a politikusokat, hogy meghatározott stratégiai célokat tűzzenek ki, eszerint allokálják a rendelkezésre álló forrásokat, és olyan költségvetési eljárásokat alakítsanak ki (pl. eredményorientált-költségvetés, eredményszemléletű könyvvezetési és beszámolási rendszer stb.), amelyek a célokra felhasznált források hasznosulását mérni tudják, és képesek az eredményeket transzparensten közvetíteni az állampolgárok felé. A működési hatékonyság tekintetében született reformok alapvetően a bürokrácia hátrányait igyekeznek kiküszöbölni (pl. rugalmasabb gazdálkodási mechanizmusok, menedzseri szemlélet, teljesítmények mérése stb.).

Napjaink reformfolyamataira ugyancsak jellemző a keynesi elmélet háttérbe szorulása, amely a nagyobb államháztartást és akár a fiskális egyensúlytalanságot is elfogadhatónak tartja, a liberálisabb, neoklasszikus elméletek térnyerésének javára, amelyek elsősorban a kisebb állami beavatkozás mellett teszik le a voksukat. Ez természetesen nagyban köszönhető azoknak a II világháborút követő folyamatoknak, amelyek a fiskális problémákhoz vezettek. Ezek az okok nagy mértékben összefüggnek a jóléti államok kialakulásával, ennek megfelelően a jövedelemtranszferek és támogatások növekedésével, kapcsolatban vannak a keynesi gazdaságpolitikával, amely az állam fokozottabb beavatkozását hirdette, de köszönhető a politikusok „public choice” iskola által jellemzett magatartásával is. Szembesülés azzal a ténnyel, hogy a fiskális egyensúlytalanság hosszú távon nem tartható fenn, valamint az állampolgárok fokozottabb elégedetlensége a rossz minőségű és nem hatékony állami szolgáltatásokkal szemben vezetett a költségvetési reformok életbe léptetéséhez.

Magyarország fiskális helyzetét, valamint költségvetési eljárásait a nemzetközi tapasztalatokkal összehasonlítva többféle következtetés adódott:

1. Magyarország fiskális mutatói közül az államháztartás hiánya nemzetközi viszonylatban is kiemelkedően magas, és csökkentése több év távlatában sem bizonyult sikeresnek. Az államháztartás mérete nem tűnik a nemzetközi átlaghoz viszonyítva kiugróan nagynak, azonban a gazdaság fejlettségéhez viszonyítva már szükséges a méretének csökkentése. Az államadósság nagysága véleményem szerint akkora, hogy az lehetőséget nyújthat a reformok során esetlegesen átmenetileg szükségessé váló többletkiadások, és az ebből fakadó államháztartási hiány finanszírozására.
 2. A költségvetési eljárások nemzetközi reformtendenciák és „best practice” tükrében azonban azt mutatják, hogy Magyarországnak sürgős reformokba kell kezdenie, azaz igen nagy „hatékonysági” tartalékai vannak. Úgy tűnik, hogy az elmaradt reformok jelentős mértékben felelősek azért, hogy nem sikerült az utóbbi években sem az államháztartás egyensúlyát megteremteni.
 3. Ha a nemzetközi reformokat egy 5-ös skálán osztályoznánk, ahol az 5 jelöli a „best practice”-t, akkor Magyarország nagyon sok vonatkozásban igen alacsony pontszámot kapna.
- A makrogazdasági reformok tekintetében, amelyek alapvetően a fiskális szigor, illetve egyes eszközök a politikai prioritások megvalósulását is szolgálja az tükröződik:

- ◆ Nem működnek megfelelően a fiskális szabályok.
 - ◆ Nem alkalmazzák a gyakorlatban - a jogszabályi előírások ellenére - a középtávú tervezést, amely a hosszú távú stratégiai előrelátás alapvető akadályá.
 - ◆ Nem valósul meg a makrogazdasági előrejelzés függetlensége.
 - ◆ Nem alkalmazzák a fiskális helyzet reális megítélését lehetővé tevő eredményszemléletű számbavételi és elszámolási rendszert.
 - ◆ Részben javításra szorul a fiskális transzparencia is, habár e tekintetben az utóbbi években jelentős fejlődésnek lehetünk tanúi, többek között az ESA'95 szemlélet alkalmazásának köszönhetően is.
- Az allokációs hatékonyság tekintetében alapvető probléma, hogy a magyar költségvetési rendszer és mechanizmusok jellege (input-költségvetés, túlzottan részletes, bonyolult és átláthatatlan előirányzati rendszer stb.) nem teszi lehetővé a politikai prioritásoknak megfelelő forrásallokációt, és a forrásokkal elért eredmények mérését és visszacsatolását a költségvetésbe.
- A működési hatékonyságot két csoportba osztottam. Az egyik a piaci elemek érvényesítése a költségvetési szférában (pl. privatizáció, díjak, állami szolgáltatások értékesítése, PPP, stb.). A másik pedig magának az államnak a korszerűsítése (teljesítmények mérésére való törekvés, menedzseri szemlélet elterjedése, rugalmasabb gazdálkodási mechanizmusok stb.).
- ◆ A működési hatékonyság első csoportja tekintetében az a tendencia rajzolódott ki, hogy Magyarország sok vonatkozásban alkalmazza ezeket a mechanizmusokat, és ha az kevésbé domináns egy másik országhoz viszonyítva, az nagyban összefügg az egyes országok az állam szerepéről vallott nézeteivel. Ugyanakkor a dolgozatban ismertetett nemzetközi tapasztalatok ezen eszközök alkalmazása, előnyei, hátrányai tekintetében jó adalékként szolgálhatnak esetleges kiterjesztésük vonatkozásában.
 - ◆ Az állam korszerűsítése tekintetében azonban ugyancsak elmaradást „könyvelhetünk el”. Néhány reformkezdeményezés ellenére (pl. köztisztviselői teljesítmény-értékelési rendszer,) a teljesítmények mérését a magyar költségvetési és intézményi gazdálkodási szabályok és mechanizmusok nem teszik lehetővé. Ugyancsak nem honosodott meg a menedzseri szemlélet sem. Ennek javítása nem elszórt, hanem átfogó reformot igényel.

A disszertáció témája, tekintve a GMU csatlakozás fiskális egyensúlytalanságból fakadó elhúzóását, igen aktuális. A feldolgozott irodalom alapján a nemzetközi újítások előnyeire, hátrányaira és gyakorlati alkalmazására vonatkozó megállapítások hasznos adalékként szolgálhatnak a magyar reformok iránya tekintetében.

Lehetséges további kutatási irányok

A magyar költségvetési egyensúly megteremtése ugyanakkor nemcsak a disszertációban ismertetett reformokat, hanem mélyreható strukturális változtatásokat is igényel. Az államháztartás hiányának ugyanis jelentős hányadát okozzák az önkormányzatok, illetve az Egészségbiztosítási Alap hiánya, annak ellenére, hogy ez – az államháztartáson belüli újraelosztásnak, nevezetesen a TB hiány költségvetési átvállalásának, valamint az önkormányzati rendszer finanszírozásának sajátosságaiból fakadóan – nem tükröződik az államháztartási prezentációkban. További – a fiskális egyensúly tekintetében is jelentőséggel bíró, - kutatást igénylő terület tehát az egészségbiztosítás, és az önkormányzat gazdálkodási és finanszírozási rendszerének átalakítása.

Ugyancsak érdemes lenne tanulmányozni a Strukturális és Kohéziós Alapokból kapott támogatások mechanizmusának azon aspektusát, hogy a források sikeres lehívása hogyan hatott a már csatlakozott országok költségvetési eljárásainak, szabályainak változtatására.

Végezetül érdemes lehet a Magyarországgal együtt csatlakozó, de kedvezőbb fiskális mutatókat prezentáló országok helyzetét és eszközölt reformjait tanulmányozni. Tekintve, hogy a közös múlt miatt sok tekintetben hasonló alapokról indultunk, ezért a fiskális egyensúlyt elért országok reform-folyamatai hasznos tapasztalattal szolgálhatnak.

VIII. FELHASZNÁLT IRODALOM

AGG Zoltán – CSONKA Gizella (2003): A kormányzati szektor – új felfogásban (XXVII), A kormányzat és a vállalkozások partnerségi együttműködése, Pénzügyi Szemle, XLVIII. Évfolyam, 2003. március, 266–284. o.

ALESINA, Alberto and PEROTTI, Roberto (1999): Budget Deficit and Budget Institutions, in Fiscal Institution and Fiscal Performance, ed. by James M. Poterba and Jürgen von Hagen, University of Chicago Press, pp. 13–36.

ALESINA, Alberto (1999): Too Large and Too Small Governments, in Economic Policy and Equity, ed. by Tanzi, Ke-Young and Gupta, IMF, 1999. pp. 216–254.

ATKINSON, Paul and VAN DEN NORD, Paul (2001): Managing Public Expenditures: Some Emerging Policy Issue and a Framework for Analyses, OECD, Economic Departments, (ECO/WKP (2001)11)

BALASSONE, Fabrizio, GIORDANO, Raffaella (2001): Budget deficits and coalition government, Public Choice 106., Kluwer Academic Publisher, Netherlands. pp. 327–349.

BARR, Nicholas (1999): Állami beavatkozás, szerk: Csaba Iván-Tóth István György, A jóléti államok politikai gazdaságtana, Osiris-Láthatatlan Kollégium, Budapest, 112–145. o.

BENEDEK Dóra, LELKES Orsolya (2005): A magyarországi jövedelem újraelosztás vizsgálata mikroszimulációs modellel, PM Kutatási Füzetek, 10. szám, www.pm.gov.hu

BENEDEK Dóra, LELKES Orsolya, SCHARLE Ágota, SZABÓ Miklós (2004): A Magyar Államháztartási Bevételek és Kiadások Szerkezete 1991–2002., PM Kutatási Füzetek 9. szám, www2.pm.gov.hu

BÉCSY Etelka, LUCZ Henrietta (2004): Az Európai Unió költségvetése és finanszírozása, Európai Füzetek, 62. szám, www2.pm.gov.hu

BÉCSY József, MARSÍ Márk, PATKÓ Szabolcs, Dr. ZÚGÓ Liliána (2003): Államháztartási hiány versus gazdasági növekedés, Pénzügyminisztérium-i tanulmány, 2003.november, www2.pm.gov.hu

BLEJER, Mario I. and CHEASTY, Adrienne (1991): The measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues, *Journal of Economic Literature*, Vol XXIX, December 1991.

ed. BLEJER, Mario I. and CHEASTY, Adrienne (1993): How to measure fiscal deficit, analytical and methodological issues, IMF

BLÖNDAL, Jon R. (1997): *Modern Budgeting*, OECD, PUMA.

BLÖNDAL, Jon R.(2003): Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends, OECD, *Journal on Budgeting*, Volume 2 – No.4., 2003. pp. 7–27.

BOKORNÉ Szegő Hanna (1998): *Nemzetközi Jog*, II. kiadás, Aula Kiadó.

BUCHANEN, James M. (1975): Public Finance and Public Choice, *National Tax Journal*, December 1975, 28 (4), pp. 383–394.

BUTI, Marco (European Commission), Sylvester Eijffinger (CEPR), and Daniele Franci (Banca d'Italia) (2003): Revisiting the Stability and Growth Pact: grand design or internal adjustment? *European Economy*, European Commission, *Economic Papers*, No. 180- January 2003., http://www.europa.eu.int/comm/economy_finance

Dr. BŐSZE Zoltán – CSONKA, Gizella (2001): A kormányzati szektor-új felfogásban (XVI. rész). Jövő költségvetése – a költségvetés jövője, *Pénzügyi Szemle*, XLV. Évfolyam, 2001. július

CULLIS, John, JONES, Philip (2003): *Közpénzügyek és közösségi döntések*, Aula.

CSABA Iván és TÓTH István György (1999): A jóléti államok politikai gazdaságtana, szerk: Csaba Iván-Tóth István György, A jóléti államok politikai gazdaságtana, Osiris-Láthatatlan Kollégium, Budapest. 7–41. o.

CSONKA Gizella (2003): A kormányzati szektor-új felfogásban (XXV. rész): Bepillantás az Európai Unió statisztikai műhelyébe, Pénzügyi Szemle, XLVIII. Évfolyam, 2003. január

CSONKA Gizella (2003): A kormányzati szektor – új felfogásban (XXVI. rész), A kormányzat és a vállalkozások tulajdonosi kapcsolatrendszerének és együttműködésének módszertani kérdései a statisztikában, Pénzügyi Szemle, XLVIII. Évfolyam, 2003. február, 146 – 164. old.

CSONKA Gizella – KOCSIS Ágnes (2001): Kormányzati Szektor Új Felfogásban (XIII. rész), Könyvvezetés és költségvetés eredményszemléletben, Pénzügyi Szemle 2001. június

CSONKA Gizella – LEHMANN Marianna (2000a): A kormányzati szektor-új felfogásban (I. rész) Bevezető a sorozathoz. Pénzügyi Szemle, XLV. Évfolyam, 2000. március, 267–284. o.

CSONKA Gizella – LEHMANN Marianna (2000b): A kormányzati szektor-új felfogásban (II. rész). A költségvetési rendszerek alapfogalmai, Pénzügyi Szemle, XLV. Évfolyam, 2000. április, 354–374. o.

CSONKA Gizella – LEHMANN Marianna (2000c): A kormányzati szektor-új felfogásban (III. rész). A magyar költségvetési rendszerek módszertani áttekintése a rendszerváltó évekig. Pénzügyi Szemle, XLV. Évfolyam, 2000. május, 416–432. o.

CSONKA Gizella – LEHMANN Marianna (2000d): A kormányzati szektor-új felfogásban (IV. rész). A magyar költségvetési rendszerek módszertani áttekintése: A 90-es évek-az államháztartási törvény jegyében. Pénzügyi Szemle, XLV. Évfolyam, 2000. június, 518–537. o.

CSONKA Gizella – LEHMANN Marianna (2000e): A kormányzati szektor-új felfogásban (V. rész). Modern költségvetés az ezredfordulón. Pénzügyi Szemle, XLV. Évfolyam, 2000. július, 605–622. o.

CSONKA Gizella – LEHMANN Marianna (2000f): A kormányzati szektor-új felfogásban (VII. rész). Államháztartás és kormányzati pénzügyi statisztika – a jelenlegi és az új GFS módszertan. Pénzügyi Szemle, XLV. Évfolyam, 2000. szeptember, 803–826. o.

CSONKA Gizella – LEHMANN Marianna (2000g): A kormányzati szektor-új felfogásban (VIII. rész). Az új GFS módszertan rendszerei (1). Pénzügyi Szemle, XLV. Évfolyam, 2000. október, 919–937. o.

CSONKA Gizella – LEHMANN Marianna (2000h): A kormányzati szektor-új felfogásban (IX. rész). Az új GFS módszertan rendszerei (2). Pénzügyi Szemle, XLV. Évfolyam, 2000. november-december, 1028–1045. o.

CSONKA Gizella – LEHMANN Marianna (2001a): A kormányzati szektor-új felfogásban (X. rész). A szektorok elhatárolásának elvei az ESA'95 módszertanában, különös tekintettel a kormányzati szektorra. Pénzügyi Szemle, XLVI. Évfolyam, 2001. január, 73–88. o.

CSONKA Gizella – LEHMANN Marianna (2001b): A kormányzati szektor-új felfogásban (XI. rész). A költségvetés (állami) vállalkozásokkal kapcsolatos tranzakcióinak elszámolása az ESA'95 elvei szerint. Pénzügyi Szemle, XLVI. Évfolyam, 2001. április, 324–338. o.

CSONKA Gizella – LEHMANN Marianna (2001c): A kormányzati szektor-új felfogásban (XII. rész). A kormányzati szektor hiánya és adóssága az Európai Unió elszámolásaiban. Pénzügyi Szemle, XLVI. Évfolyam, 2001. május, 407–420. o.

CSONKA Gizella – LEHMANN Marianna (2001d): A kormányzati szektor-új felfogásban (XVI. rész). Az uniós tagjelölt országok első notifikációs jelentése. Pénzügyi Szemle, XLVI. Évfolyam, 2001. szeptember

CSONKA Gizella – LEHMANN Marianna (2001e): A kormányzati szektor-új felfogásban (XVII. rész). Uniós program a tagjelölt országok statisztikai felkészítésére, Pénzügyi Szemle, XLVI. Évfolyam, 2001. október

CSONKA Gizella – LEHMANN Marianna (2001f): A kormányzati szektor-új felfogásban (XVIII. rész). A svéd költségvetési rendszer modernizálása, Pénzügyi Szemle, XLVI. Évfolyam, 2001. november

CSONKA Gizella – LEHMANN Marianna (2001g): A kormányzati szektor-új felfogásban (XIX. rész). A brit költségvetési modell, Pénzügyi Szemle, XLVI. Évfolyam, 2001. december

CSONKA Gizella – LEHMANN Marianna (2002): A kormányzati szektor-új felfogásban (XX. rész). A francia költségvetési rendszer reformja, Pénzügyi Szemle, XLVI. Évfolyam, 2002. február

DYE, Kenneth M. (1990): Value for Money: Toward Improved Organizational Functioning, in Government Financial Management, Issues and Country Studies ed. by A. Premchand, IMF, Washington D.C., 1990. pp. 167- 177.

EUROPEAN COMMUNITIES (2002): European Economy – Public Finances in EMU – 2002. (2002/3), Európai Bizottság, Brüsszel

HAAN, Jaboc de, MOESSEN, Wim and VOLKERIN, Bjorn (1999): Budgetary Procedure-Aspect and Changes: New Evidence for Some European Countries, in Fiscal Institution and Fiscal Performance ed. by James M. Poterba and Jürgen von Hagen, University of Chicago Press, pp. 265–299.

HALLERBERG, Mark, von HAGEN, Jürgen (1999): Electoral Institutions, Cabinet, Negotiations, and Budget Deficits in the European Union, in Fiscal Institution and Fiscal Performance, ed. by James M. Poterba and Jürgen von Hagen, University of Chicago Press, pp. 209–231.

HILLS, John (2004): Az állami és a magánszektor a jóléti szolgáltatásokban, PM. Kutatási Füzetek, 8. szám, <http://www.pm2.gov.hu>

Dr. HÜTTL Antónia (2000): A kormányzati szektor-új felfogásban (VI. rész). Az államháztartás információs rendszere és a statisztika. Pénzügyi Szemle, XLV. Évfolyam, 2000. augusztus

Dr. HÜTTL Antónia (2002): A nemzetiszámla-rendszer és a maastrichti egyenlegmutató kapcsolatának története, PM belső anyag.

Dr. HÜTTL Antónia és Dr. SIVÁK József (2006): Teljesítménymérés a közszektorban: az indikátorok használatának nemzetközi tapasztalatai és a hazai alkalmazás lehetőségei, kézirat, megjelenés alatt.

IFAC Public Sector Committee (1997): Perspectives on Accrual Accounting. Occasional Paper 3. International Federation of Accountants

IMF (1997): Good Governance, Transparency, Accountability, Efficiency, Fairness, The IMF's Role, IMF, Washington D.C., 1997.

IMF, Fiscal Affairs Department (1995a): Unproductive Public Expenditures, A Pragmatic Approach to Policy Analyses, IMF, Pamhlet Series No. 48., Washington D.C., 1995.

IMF, Fiscal Affairs Department (1995b): Guidelines for Fiscal Adjustment, IMF, Pamhlet Series, No. 49., Washington D.C., 1995.

IMF (1991), Public Expenditure Handbook, a Guide to Public Policy Issues in Developing Countries, Ed. by Ke-young Chu and Richard Hemming, Washington D.C., 1991.

KEATING, Michael (2001): Public Management Reform and Economic and Social Development, OECD Journal on Budgeting, Volume 1 – No.2., 2001. pp. 141–213.

KE-YOUNG, Chu – GUPTA, Sanjeev (1995): Unproductive Public Expenditures, A Pragmatic Approach to Policy Analyses, IMF, Fiscal Affairs Department.

KONTOPOULOS, Yianos and PEROTTI, Roberto (1999): Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD Countries, in *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, ed. by James M. Poterba and Jürgen von Hagen: *Fiscal Institution and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, pp. 81–100.

KOPITS, Gy.- CRAIG, J. (1998): *Transparency in Government Operations*. IMF, Washington D.C.

KRISTENSEN, Kromann Jens, GROSZYK, Walter S., BÜHLER, Bernd (2002): Outcome Focused Management and Budgeting, in *OECD Journal on Budgeting*, Volume 1. No. 4., OECD 2002. pp. 7–35.

LAWRENCE H. Summers (1999): Equity in a Global Economy, in *Economic Policy and Equity*, ed. by Tanzi, Ke-Young, Gupta, IMF, 1999.

LÁSZLÓ Csaba (1994): *Tépett Vitorlák, Az államháztartásról közgazdasági és jogi szempontból*, Aula Kiadó.

LEHMANN Marianna (2004): *Költségvetési felügyeleti eljárás az Európai Unióban*, Európai Füzetek 60., Budapest 2004.

LE GRAND, Julien (1999): A kormányzati kudarcok elmélete, szerk: Csaba Iván-Tóth István György, *A jóléti állam politikai gazdaságtana*, Osiris Kiadó-Láthatatlan Kollégium, Budapest. 146–165. o.

LEVIN, Jonathan (1993): The Cash Deficit: Rationale and Limitations, in *How to Measure Fiscal Deficit*, ed. by Blejer and Cheasty, IMF.

LINDBECK, Assar (1999): Újraelosztási politika és az állami szektor expanziója, szerk: Csaba Iván-Tóth István György, *A jóléti államok politikai gazdaságtana*, Osiris-Láthatatlan Kollégium, 69–88. o.

MATHESON, Alex (2002): *Better Public Sector Governance: The Rational for Budgeting and Accounting Reform in Western Nations in Models of Public Budgeting*

and Accounting Reform, OECD Journal on Budgeting, Volume 2/ Supplement 1. OECD.

McDERMOTT, C. John and F.WESCOTT, Robert (1996): Fiscal reform that works, IMF, Economic Issues, 4.

MUSGRAVE, Richard A. (1959): The Theory of Public Finance, New York, McGraw Hill.

NEMÉNYI Judit (2001): A felzárkózás fiskális feltételei, Közgazdasági Szemle, XLVIII.évf., 2001 október, 875–879. o.

OECD (2001): Reforming Public Expenditures: An Overview, in Managing Public Expenditure, A Reference Book For Transition Countries, ed. by Allen Richard and Daniel Tommasi, OECD.

OECD GOV/PUMA (2002a): Public Sector Modernization: A new agenda, 26th Session of the Public Management Committee, Paris, 30–31. October, 2002.

OECD (2002b): Best Practices for Budget Transparency, OECD Journal on Budgeting, Volume 1- No.3., 2002.

OECD (2002c): Economic Surveys, Hungary 2001–2002.

OECD (2003a): Economic Surveys, Hungary 2003.

OECD (2003b): Surveillance of Public Expenditure: a synthesis of findings in EDRC country reviews (előzetes anyag), OECD.

OECD (2003c): The Role of Fiscal Rules on Budgeting, Document on the 24th Annual Meeting of Senior Budget Officials Meeting (GOV/PUMA/SBO (2003) 13, June 2003.)

OECD/World Bank (2003d): Budget Practice and Procedure Database, http://www.oecd.org/document/61/0,2340,en_2649_34119_2494461_1_1_1_1,00.html

OECD (2004): Economic Surveys, Hungary, Volume 2004/2, OECD.

PALÁNKAI Tibor (1999): Az európai integráció gazdaságtana, Aula Kiadó, 1999.

PAMPEL, Fred C., WILLIAMSON, John, B.(1999): Jóléti kiadások a fejlett ipari demokráciákban 1950–1980, szerk: Csaba Iván-Tóth István György, A jóléti államok politikai gazdaságtana, Osiris-Láthatatlan Kollégium, Budapest, 42–68. o.

PAPP, A.- POLACKOVA, H.- SCHICK, A. (1998): Hungary: Fiscal risks and the quality of fiscal adjustment, The World Bank, Washington D.C.

PARKINSON, C. Nortcote (1983): Parkinson Törvénye, vagy az Érvényesülés Iskolája, harmadik kiadás, Minerva, Budapest.

Ed. POLACKOVA, Hana – SCHICK, Allen (2002): Government at Risk, Contingent Liabilities and Fiscal Risks, World Bank and Oxford University Press.

PREMCHAND, A. (1983): Government Budgeting and Expenditure Controls, Theory and Practice, IMF, Washington, D.C.

PREMCHAND, A.(1990): Expenditure Controls, Institutional and Operational Issues, in Government Financial Management, Issues and Country Studies, ed. by A. Premchand, IMF, Washington D.C., pp. 98–128.

PREMCHAND, A (1993): Public expenditure management, IMF, Washington D.C.

PREMCHAND, A. (1995): Effective Government Accounting, IMF, Washington D.C.

RÁCZ Margit (2003) A német gazdaság helyzete, reformkényszerek és lehetőségek, Budapest, MTA Világgazdasági Kutatóintézet.

SAMUELSON, Paul A.. és NORDHAUS, William D.(1988): Közgazdaságtan III., Alkalmazott közgazdaságtan a mai világban, KJK, Budapest.

SCHICK, Allan (1990): Why the Deficit Persist as a Budget Problem: Role of Political Institutions, in *Government Financial Management, Issues and Country Studies* ed. by A. Premchand, IMF, Washington D.C., 1990. pp. 38–53.

SCHICK, Allen (2001): The changing role of the Central Budget Office, *OECD Journal on Budgeting, Volume 1- No.1.*, 2001. pp. 9–27.

SCHICK, Allen (2002a): Opportunity, Strategy and Tactics in Reforming Public Management, *OECD Journal of Budgeting, Volume 2 – No.3.*, 2002. pp. 7–35.

SCHICK, Allen (2002b): Budgeting for the longer term future, *OECD/PUMA (2002)9*.

SCHUKNECHT, Ludger (2002): The Implementation of the Stability and Growth Pact, *OECD Journal on Budgeting, Volume 1 – No.3*, OECD, 2002.

SCULLY, G.W. (2001): Government expenditures and quality of life, *Revue Public Choice, Volume 108*. 2001. pp. 40–53.

STEIN, Ernesto, TALVI, Ernesto, GRISANTI, Alejandro (1999): Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience, in *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, ed. by James M. Poterba and Jürgen von Hagen: *Fiscal Institution and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, pp. 103–133.

STIGLITZ, Joseph E. (2000): *A kormányzati szektor gazdaságtana*, KJ-Kerszöv, Budapest.

TANZI, Vito (1990): Fiscal policy for Growth and Stability in Developing Countries: Selected Issues, in *Government Financial Management, Issues and Country Studies*, ed. by A. Premchand, IMF, Washington D.C., pp. 15–28.

TANZI, Vito (1993): Fiscal deficit Measurement, Basic Issues, in: *How to measure fiscal deficit, analytical and methodological issues*, ed. by Blejer, Mario I. and Cheasty, Adrienne, IMF.

TANZI, Vito and SCHUKNECHT, Ludger (2000): Public spendings in the 20th century, A global perspective, Cambridge University Press.

IX. JOGSZABÁLYI HIVATKOZÁSOK

Council Decision 98/743/EC of 21 December 1998 on the detailed provisions concerning the composition of the Economic and Financial Committee. Council Decision 1999/8/EC of 31 December 1998 adopting the statutes of the Economic and Financial Committee, <http://www.europa.eu.int/eur-lex>

Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of surveillance of budgetary positions and coordination of economic policies, <http://www.europa.eu.int/eur-lex>

Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, <http://www.europa.eu.int/eur-lex>

Council Regulation (EC) No 3605/93 of 22 November 1993 on the application of the Protocol on the excessive deficit procedure annexed to the Treaty establishing the European Community, <http://www.europa.eu.int/eur-lex>

Council Regulation (EC) No 475/2000 (OJ L 58, 3.3.2000, p. 1), and Commission Regulation (EC) No 351/2002 (OJ L 55, 26.2.2000, p. 23), <http://www.europa.eu.int/eur-lex>

Council Regulation (EC) No 2223/96 of 25 June 1996 on the European system of national and regional accounts in the Community (Consleg: 1996R2223 –07/08/2003), <http://www.europa.eu.int/eur-lex>

New decisions of Eurostat on deficit and debt – Securitisation operations undertaken by general government, Eurostat No 80/2002 – 3 July 2002), <http://www.europa.eu.int/eur-lex>

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Strengthening the co-ordination of budgetary policies, Commission of the European

Communities COM(2002) 668, Brussels, 21 November 2002.,
<http://www.europa.eu.int/eur-lex>

Communication of the Commission to the European Parliament and the Council on Eurozone Statistics „Towards Improved Methodologies for Eurozone statistics and Indicators”, Commission of the European Communities COM(2002), Brussels, 27 November 2002., <http://www.europa.eu.int/eur-lex>

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the need and the means to upgrade the quality of budgetary statistics, Commission of the European Communities COM(2002) 670, Brussels, 27 November 2002., Code of best practice on the compilation and reporting of data by member States and the provision of data by the Commission within the context of the excessive deficit procedure., <http://www.europa.eu.int/eur-lex>

Commission Regulation (EC) No 264/2000 on short-term public finance statistics (OJ L 29, 4.2.2000, p. 4), <http://www.europa.eu.int/eur-lex>

Regulation (EC) No 1221/2002 of the European Parliament and the Council on quarterly non-financial accounts for general government (OJ L 179, 9.7.2002, p. 1)., <http://www.europa.eu.int/eur-lex>

X. EGYÉB FORRÁSOK

Magyarország Konvergencia Programja

<http://www.pm2.gov.hu>

Az IMF fiskális transzparencia kódexe:

<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>

IMF értékelés Magyarország fiskális transzparenciájáról:

<http://www.imf.org/external/np/rosc/hun/fiscal.htm>

Revised Draft Manual on Fiscal Transparency, IMF, Washington D.C. 1999.

Government Finance Statistics Manual 1986, International Monetary Fund, 1986.

Revised Manual on Government Finance Statistics, International Monetary Fund, Washington D.C. 1999.

Government Finance Statistics Manual 2001. IMF, 2001.

ESA'95 Manual on Government Deficit and Debt, Methodes and Nomenclatures, Luxembourg, Office for Official Publication of the European Communities, 2002.

PM-IM-MEH-BM-OM közös előterjesztése a Kormány részére az állami és magán szektor együttműködés (PPP) újszerű formáinak alkalmazásáról, Budapest, 2003., PM belső anyag.

eurohitek.hu/hvg.hu: EKB: veszélyes a stabilitási paktum felfüggesztése, 2004. november 22.

eurohitek.hu/hvg.hu: Módosították az EU Stabilitási Paktumát, 2005 március 21.

hvg.hu: A lombikbébi programok sikermutatói, 2006. február 17., HVG, 2006. 7. szám.

XI. FÜGGELÉK

1. melléklet

A magyar államháztartási adatok ESA '95 elvei szerinti korrekciójának rövid összefoglalója

A szervezeti kör eltérése. Az uniós statisztikai szabványok által definiált kormányzati szektor Magyarországon több szervezetet foglal magába, mint az államháztartás¹⁷¹. Az említett szervezeti eltérés miatt a magyar jog szerinti államháztartásba tartozó szervezeti kört ki kell egészíteni többek között az ÁPV Rt.-vel, a kormányzat által irányított és többségében finanszírozott non-profit szervezetekkel (elsősorban a azokkal a közalapítványokkal, közhasznú társaságokkal, amelyek bevételeinek több, mint 50 %-a állami forrásból származik). Az utóbbi évek kiszervezései következtében számos állami forrásból, fiskális tevékenységet végző szervezet adatait hozzá kellett adni az államháztartás adataihoz. Ilyenek pl. az Államadósság Kezelő Központ Rt., a Magyar Államkincstár Rt., a Nemzeti Autópálya Kezelő Rt., vagy a szövetkezeti üzletrészek állami kivásárlásával foglalkozó szervezeteket.

A tranzakciók megfelelő elszámolása. A magyar költségvetési rendszer nem tartalmaz ún. finanszírozási műveleteket (net borrowing), így az ilyen típusú műveletek elszámolása megfelel az ESA '95 elveinek. A költségvetési elszámolásokban viszont megjelennek a szakmapolitikai célból nyújtott kölcsönök és azok visszatérülése (net lending). Amennyiben ezek a tranzakciók kiadásként jelennek meg a költségvetésben, akkor azokkal korrigálni kell a költségvetést. ESA értelemben ugyanis nem érintik a „maastrichti” hiányt, és finanszírozási jellegű műveletként kell elszámolni. Ide tartoznak a visszterhes támogatások (ekkor a készpénz csökken és helyette egy pénzügyi követelés keletkezik) és a tulajdoni részesedések megszerzése és eladása (a privatizáció) (ekkor a készpénz tulajdonosi

¹⁷¹ Az államháztartásból a statisztika készítése során szervezetet a kisorsolni nem kell, mert a 217/1998. évi Kormányrendelet 64 (4) paragrafusa értelmében amennyiben egy költségvetési intézmény bevételeinek több, mint egyharmada két egymást követő évben kereskedelmi, piaci jellegű tevékenységből származik, akkor vagy korlátozni kell a vállalászási jellegű tevékenységét, vagy ki kell

követelésre változik és viszont). Az ESA különbséget tesz a nem pénzügyi eszközök eladása (nem pénzügyi eszközből lesz pénzügyi), és a pénzügyi eszközök értékesítése között. Az előbbi tranzakció ellenértékét költségvetési bevételként kell elszámolni, míg pl. a részvény-értékesítést nem.

A másik kategóriát a pénzforgalomban nem jelentkező ügyletek jelentik: a követelés-elengedések (adó tartozások, állami kölcsönök, járadékok); adósságátvállalások. A tartozás-elengedések és az adósságok átvállalásai az érintetteknek nyújtott tőke transzfernek minősülnek az ESA95 szerint, és amennyiben a hivatalos költségvetésben nem jelennek meg kiadásként, a „maastrichti” hiányban el kell őket számolni.

A számbevétel időpontja. Korrekciókat kell végezni a költségvetés pénzforgalmi adatain, tekintettel arra, hogy az ESA'95 számos tranzakció esetében eredmény szemléletű elszámolást ír elő.

Értékelési elvek. A „maastrichti” adósságot névértéken kell kiszámítani, ez az előírás elsősorban a diszkont kincstárjegyek hivatalos adatiban okoz eltérést. Ezenkívül a határidős ügyletek (pl. a swap ügyletek) miatt is korrekciókat kell végezni.

2. melléklet
Fiskális szabályok az egyes OECD, illetve EU-ország gyakorlatában

<i>Ország/régió</i>	<i>A hatálybe- lépés éve</i>	<i>Összegzés</i>
Ausztrália	1998	Költségvetési Tisztesség Kartája <ul style="list-style-type: none"> Nincs törvényben rögzített számszerűsített szabály. A Karta megköveteli, hogy a Kormány alakítsa ki, és jelölje meg céljait, de nem támaszt semmiféle korlátozást azok természetét illetően.
Ausztria	2000	Belföldi Stabilitási Paktum <ul style="list-style-type: none"> A kormányzat minden szintjén a tárgyalási alap átlagos és több évre szól (a GDP 0,75 %-a a „Landerek”, nulla egyenleg az önkormányzatok, és a föderális kormányzat költségvetési egyenlegének olyannak kell lennie, hogy teljesüljön a Növekedési és Stabilitási Programban megjelölt egyenleg).
Belgium	1999	Együtműködési Megállapodás <ul style="list-style-type: none"> A megengedhető hiány mértékét egyik oldalról a föderális kormány és a társadalombiztosítás számára, másik oldalról a régiók és a helyi önkormányzatok számára állapítják meg.
Kanada	1998	Adósság-törlesztési Terv <ul style="list-style-type: none"> Nincs törvényben meghatározott szabály szövetségi szinten, de a kormánynak „kiegyensúlyozott költségvetésének, vagy egy jobb” politikájának kell lennie. A legtöbb tartománynak valamilyen formában kiegyensúlyozott költségvetési törvénye van.
Dánia	2001	Középtávú költségvetési stratégia 1020-ig <ul style="list-style-type: none"> A kormányzati szektor strukturális többletének a GDP 2 %-a körül kell legyen. Az központi és az önkormányzati szintet is magában foglaló „adó-befagyasztás” (2002-ben vezették be).
Euro térség/ EU-országok	1992	Maastricht-i Szerződés; 1997-ben kibővíve a Növekedési és Stabilitási Paktummal <ul style="list-style-type: none"> A GDP 3 %-a a kormányzati szektor nettó hitelfelvételére A bruttó államadósság a GDP 60 %-át nem haladhatja meg. „Zéró, vagy többlet elérő egyenleg” célkitűzés.
Finnország	1999–2002	Középtávú célok <ul style="list-style-type: none"> A központi költségvetés egyenlegének többletét a GDP 1,5 %-2 %-a között, az államháztartási egyenlegének többletét a GDP 4 %-os szintjén kell tartani. A központi költségvetés adósságát a GDP 50 %-os szintje alá kell csökkenteni. A munkaerő adózatát 1,7–1,9 milliárd Euro-val kell csökkenteni. A központi költségvetés kiadásait, beleértve a kamatfizetéseket is az 1999-es reálértéken kell tartani.
Németország	2002	Belföldi Stabilitási Paktum <ul style="list-style-type: none"> Aranyszabály: a federalis kormányzat költségvetési hiánya nem haladhatja meg a federalis kormányzat befektetési kiadásait (Alkotmányban rögzített szabály, a legtöbb „Lander” alkotmánya ugyanilyen törvényt tartalmaz) Mind a központi-, mind az önkormányzatoknak törekedniük kell a kiegyensúlyozott költségvetésre.
Japán	2002	Kabinet Döntés a Középtávú Költségvetési Perspektíváról <ul style="list-style-type: none"> A kormányzat nagyságának (amelyet az összes államháztartási kiadás GDP arányával mérnek) megtartása a 2002 évi szinten, vagy az alatt, a 2006-os költségvetési évig. 2010 elejére az elsődleges egyenleg többletét kell elérni.
Hollandia	1994	Többéves kiadási megállapodás <ul style="list-style-type: none"> Tudatosan óvatos növekedési prognózis alkalmazása. A központi kormányzat, társadalombiztosítási alap és egészségügyi kiadásai felső határának megállapítása Ha az egyenleg meghaladja a GDP -0,75 százalékát, a váratlan bevételek felét adócsökkentésre használják.
	1994	Fiskális Felelősségi Törvény <ul style="list-style-type: none"> Az adósság és a nettó vagyon „óvatos” szinten tartása és átlagban, „ésszerű” időtartamon keresztül a működési költségvetés többletének biztosítása. A kormány ezekkel az elvekkel összhangban állapítja meg a saját számszerűsített céljait.
Novézia	2001	Fiskális Stabilitási Irányelvek <ul style="list-style-type: none"> A strukturális, az olajjal kapcsolatos bevételeket és kiadásokat kizáró, központi költségvetési hiány nem haladhatja meg a Kormányzati Olaj Alap 4 %-át a cikluson keresztül. Diszkrecionális lazítás, vagy szigorítás megengedett a cikluson belül. Discretionary easing or tightening during the cycle is allowed. Az Alap tőkénének főbb felértékelése, vagy a strukturális deficit statisztikai korrekciójának felmerülése esetén, a korrekciós lépéseket több évre kell szétteríteni.
Lengyelország	1999	Államháztartási Törvény <ul style="list-style-type: none"> Az Alkotmány az összes államadósság 60 %-os limitjét határozza meg.
Spanyolország	2003	Fiskális Stabilitási Törvény <ul style="list-style-type: none"> A kormányzat minden szintjén (központi, TB, területi és helyi szinten) a számláknak kiegyenlítettnek kell lenniük, vagy többletet mutatniuk, ugyanúgy mint az állami vállalatok, vagy társaságok esetében is. Felső határ megállapítása a kiadásokra, és rendkívüli tartalékalapot (a kiadások 2 %-a) állítanak fel az előre nem látott kiadások fedezésére.
Svédország	1997	Fiskális Költségvetési Törvény <ul style="list-style-type: none"> Nominális kiadási limitet határoz meg egymást követő három évre, a 27 kiadási terület tekintetében (ideértve a társadalombiztosítást is). Az államháztartás 2 %-os, GDP arányos többletének megtartása átlagban, az üzleti cikluson keresztül.
Egyesült Királyság	1997	Fiskális Stabilitási Kódex <ul style="list-style-type: none"> Aranyszabály: az üzleti ciklus alatt a Kormány csak beruházás céljából vehet fel hitelt, de nem a folyó kiadások finanszírozására. Fenntartható beruházási szabály: a GDP arányos nettó adósságot az üzleti ciklus alatt stabilan kell tartani, óvatos szinten (amely utóbbi ez idáig a GDP 40 %-a alatti nettó adósságban definiáltak).
Egyesült Államok	1990–2002	Költségvetés Végrehajtási Törvény <ul style="list-style-type: none"> Középtávú nominális határ a diszkrecionális kiadásokra A bevételeket érintő törvényi változásoknak és a kötelező kiadási programoknak 5 éves időtartamon keresztül semlegesen kell érinteniük a költségvetést.

Forrás: OECD (2003b)

3. melléklet

A Bizottság a költségvetés-politikák összehangolásának megerősítéséről szóló Közleményének legfontosabb megállapításai

Az SNE-ben kitűzött célok végrehajtása nehézségeinek okai:

- A tagországok a költségvetési szigor iránti politikai elkötelezettségének gyengülése.
- Olyan egységes, és elfogadott módszertan hiánya, amely képes lenne a gazdasági ciklusok figyelembe vételére, és az eddigi nominális mérőszám helyett, ciklikusan kiigazított költségvetési egyenleget mérne.
- A költségvetési statisztikák megbízhatóságának, és minőségének problémái, melyek következtében utólagos kiigazításokra van szükség. Ennek érdekében szorgalmazza az Eurostat módszertani állásfoglalásainak, döntéseinek gyorsabb kialakítását.
- A gazdasági helyzetet nem megfelelően értékelő költségvetés-politikai döntések, amelyek akadályozzák az automatikus stabilizátorok megfelelő működését.
- A korai figyelmeztető mechanizmus alacsony hatékonysága, hiszen annak időben kell jeleznie ahhoz, hogy az állam megtehesse a szükséges kiigazító lépéseket.
- Nincs kellő kommunikáció a szigorú fiskális politika előnyeiről.

A Bizottság által megfogalmazott javaslatok az SNE értelmezéseinek pontosítására:

- Az „egyensúly közeli vagy többlet” követelményt a ciklikus hatásoktól megtisztított költségvetési pozíció alapján kell értelmezni.
- Átmeneti szabályokat kell alkalmazni az egyensúly közeli vagy többletet el nem érő országok számára. Számukra évi 0,5 százalékpontos GDP arányos javulást ír elő a Bizottság, a ciklikusan kiigazított egyenlegben. Ennél nagyobb azonban az elvárás, amennyiben a deficit, vagy az adósság „magas”, vagy ha a gazdaság növekedésének üteme dinamikusabb.
- A pro-ciklikus költségvetési politika sérti az EU költségvetési követelményeit.
- A lisszaboni stratégia szellemében a költségvetési politikának hozzá kell járulnia a növekedéshez és a foglalkoztatottséghez. A ciklikusan kiigazított egyenleg átmenetileg és kis mértékben romolhat nagy szerkezeti reform, vagy hosszú távú infrastrukturális beruházás következtében. Ez azonban csak akkor megengedett, ha az illető ország jelentős előrehaladást tett meg az „egyensúly közeli vagy többlet”

helyzet felé és adósságmutatója a 60 %-os referencia-érték alatt van. Továbbá a Bizottság igazolja, hogy az „egyensúly közeli vagy többletet” mutató állapotába való visszatérésnek reális a határideje és a hiány egy megadott biztonsági sávon túl közelíti meg a 3 %-os küszöbértéket.

- Az eladósodott tagállamok kötelesek adósságukat kielégítő ütemben csökkenteni. Amennyiben ezt nem teszik ellenük „túlzott deficit eljárás” indítható.

A kritériumok jobb alkalmazhatósága érdekében beígért Bizottság-i intézkedések:

- felszólítja a tagállamokat, hogy erősítsék meg elkötelezettségüket a Stabilitási és Növekedési Egyezmény, és annak aktuális kiegészítése mellett;
 - kijelenti, hogy a jövőben a stabilitási és konvergencia programok értékelésekor nagyobb figyelmet fog fordítani a közkiadások minőségére, a gazdasági és költségvetési statisztika minőségére;
 - felszólítja az Ecofin Tanácsát, hogy a költségvetési adatok jelentésével kapcsolatban fogadjon el egy „code of best practice”-t;
 - tisztázza a korai figyelmeztetés és a nem megfelelő ütemű adósságcsökkentés esetén életbe lépő folyamatok hatályba lépésének kritériumait;
- elkötelezi magát a stabilitási és konvergencia programok részletes nyilvánosságra hozatala mellett;
- bevezet a közkiadásokkal kapcsolatban az eddigi éves jelentés (report) mellett egy féléves (review) áttekintést is.

4. melléklet

A bizottsági Közlemény statisztikai adatok hiányosságaival kapcsolatos megállapításai és javításának lehetőségei

- Számos tagországban a kormányzati elszámolások nem elég transzparenszek.
- Az adatszolgáltatás időbelisége, és teljessége nem kielégítő.
- Az adatok minősége és megbízhatósága sok esetben nem megfelelő. A Bizottság teljesítménye alapvetően a tagországok teljesítményétől függ, a független statisztikai hatóságok kapacitása gyakran nem elégséges, és olykor politikai nyomás alatt állnak, sőt egyes országokban a pénzügyminisztériumok töltik be a vezető-szerepet a statisztika-készítésben is, s ez a megbízhatóságot illetően aggodalomra adhat okot.
- Előfordul, hogy a tervadatok nem aktualizált makrogazdasági előrejelzéseken vagy várható adatok helyett az eredeti költségvetésen alapulnak, így hátráltatják a költségvetési teljesítmények megítélését és összehasonlítását.
- Igen fontos a tagországi statisztikák adatok összehasonlíthatósága, módszertanilag azonos tartalma, és összevonhatósága az EU/ GMU régió gazdasági helyzetének megítélése miatt.

A Közlemény mellékleteként megjelentetett, a kormányzati statisztika terén összegyűjtött ún. legjobb gyakorlatok gyűjteményének¹⁷² közreadásával, a Bizottság úgy véli, nagyban javítható a statisztikai munka minősége. Ezzel ugyanis a kormányzati statisztika terén olyan mérce állítható fel, amely iránt a tagországok és a Bizottság közösen kinyilváníthatják elkötelezettségüket és meghirdethetik akciótervüket. A legjobb gyakorlatok gyűjteményének összeállítása tisztázza és a körülményekhez szabja a tagországok és a Bizottság feladat- és hatáskörét, jogosítványait és kötelezettségeiket. A kódexel és a statisztikai adatminőség uniós követelményeivel a disszertációban részletesebben is foglalkozni kívánok.

¹⁷² Code of best practice on the compilation and reporting of data by member States and the provision of data by the Commission within the context of the excessive deficit procedure.

5. melléklet

A költségvetési eljárások fogékonyabbá tétele a prioritások figyelembe vételére a fejlett országok gyakorlatában

	<i>Országok</i>
<p>A közkiadások növekedésének hatékonyabb ellenőrzése Kötelező kiadási keret bevezetése</p> <p>A gazdasági feltételezések alapos vizsgálata</p> <p>A költségvetési eljárások középtávú kitekintésekhez kötése Többéves költségvetési eljárások bevezetése, illetve megerősítése</p> <p>Minden új intézkedés középtávú költségvetési hatásainak bemutatása a költségvetési dokumentumban</p> <p>Megszüntetési záradék bevezetése a kiadási programok rendszeres felülvizsgálata érdekében (azaz a felülvizsgálat dönti el, mely program folytatható, és melyiket kell abbahagyni)</p> <p>Infrastruktúra beruházási programok előkészítése és/vagy a tőke képzés döntéshozási eljárásokat a költségvetési eljárásokhoz közelebb kell vinni (azaz nem lehet beruházási döntéseket úgy hozni, hogy annak ne lehessen látni hosszú távú költségvetési hatásait)</p> <p>Csökkenteni kell a költségvetés elaprózottságát és növelni kell a költségvetés átláthatóságát Növelni kell az átfogó prioritásokra, a program teljesítményekre és értékelésükre való összpontosítást</p> <p>Az erőforrás-alapú megközelítés elindítása</p> <p>Erősíteni kell a Parlament szerepét a költségvetési forrás-allokáció tekintetében és értékelésükben</p> <p>Javítani kell a költségvetési dokumentumokban rendelkezésre álló információkat az alábbi tételek vonatkozásában, és óvatosabban kell értékelni alkalmazásuk előnyeit, hátrányait:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adó-kiadások • Elkülönített alapok • Hitelgaranciák és feltételes kötelezettség-vállalások <p>Eredményszemléletű elszámolási rendszer és költségvetés bevezetése</p> <p>Erősíteni kell a fiskális koordinációt a kormányzat különböző szintjei között</p> <ul style="list-style-type: none"> • A kormányzat alszektorai költségvetési adatainak rendelkezésre bocsátásának, állandóságának (konzisztenciájának), időbeliségének javításával (mind a tervezési és végrehajtási szakaszban) • A helyi szintű kormányzati költségvetési politika és nemzeti makrogazdasági célkitűzések konzisztenciájának növelésével 	<p>Dánia, Cseh Köztársaság, Finnország, <u>Magyarország</u>, Izland, Írország, Korea, Norvégia, Lengyelország, Portugália, Svédország</p> <p>Franciaország, <u>Magyarország</u>, Korea, Portugália, Egyesült Királyság</p> <p>Kanada, Cseh Köztársaság, Dánia, Finnország, Franciaország, <u>Magyarország</u>, Izland, Írország, Olaszország, Japán, Mexikó, Norvégia, Svájc</p> <p>Kanada, Franciaország, Portugália</p> <p>Cseh Köztársaság, Franciaország, Írország, Korea, Új-Zéland, Lengyelország</p> <p><u>Magyarország</u>, Egyesült Királyság</p> <p>Kanada, Cseh Köztársaság, Dánia, Franciaország, Németország, Görögország, <u>Magyarország</u>, Izland, Írország, Olaszország, Japán, Korea, Mexikó, Lengyelország, Portugália, Svédország, Egyesült Királyság</p> <p>Finnország, Izland, Írország, Korea</p> <p>Franciaország, <u>Magyarország</u>, Japán, Írország, Mexikó</p> <p>Cseh Köztársaság, Svájc Cseh Köztársaság, <u>Magyarország</u>, Korea, Lengyelország Cseh Köztársaság, <u>Magyarország</u>, Japán, Lengyelország</p> <p>Cseh Köztársaság, <u>Magyarország</u>, Japán, Korea, Norvégia, Lengyelország, Portugália, Svájc</p> <p>Cseh Köztársaság, Franciaország, Németország, Japán, Korea, Lengyelország</p> <p>Cseh Köztársaság, Dánia, Németország, <u>Magyarország</u>, Izland, Olaszország, Új-Zéland, Lengyelország, Portugália</p>

Forrás: OECD (2003b)

6. melléklet
*Az „input”, „output” és „outcome” költségvetés közötti különbség
rövid ismertetése*

A fogalmi félreértések tisztása érdekében fontos leszögezni az un. output (hatékonyság), outcome (hasznosság, eredmények), illetve az input költségvetés közötti különbségeket. Az alábbi rövid, egyszerűsített ismertetés – az OECD összefoglaló definíciójára támaszkodva – e fogalmak közötti különbséget érzékelteti (2002b):

Az **input-orientált költségvetés (forrás-orientált költségvetés)** és irányítási rendszer elsősorban alulról építkezik, a tervezés, végrehajtás és ellenőrzés középpontjában az áll, hogy egy minisztériumnak az alkalmazottak, a felszerelések, a különböző programok megvalósításához mennyi erőforrásra van szüksége. Az input-költségvetés általában „folyamat”-orientált, azaz a források felhasználását gyakran szabályozzák standardok, szabályok, annak információs rendszere nem ad lehetőséget arra, hogy az adott forrásokkal elért teljesítményeket felmérje.

Az **output-orientált költségvetés (teljesítmény, illetve feladat-orientált költségvetés)** először igyekszik meghatározni az intézmény céljait, elvégzendő feladatait, előállítandó terméket, szolgáltatást, majd ahhoz igyekszik megfelelő mutatószámokat, és időbeni elvárásokkal rendelni (pl. a kiadott engedélyek száma). Azaz igyekszik az elvégzett feladatok hatékonyságát mérni, figyelemmel kísérni és fokozni. Ez utóbbit segíti elő az is, hogy az információk lehetővé teszik a költségek teljesítményekhez való kapcsolását és mérését is. A rendszer megvalósításának azonban számos nehézsége és hátránya is van.

Az **outcome-orientált költségvetés (eredmény-orientált költségvetés)** esetében a kormány meghatározza, hogy milyen eredményt kíván elérni egy adott programmal, vagy funkcióval, így például: a bűnözés adott arányú csökkentése, az népesség egészségi állapotának javítása, a halálozás csökkentése, stb. Az outcome költségvetés ezért elősegíti a források társadalmi-gazdasági hasznosság szerinti elosztását, megvalósítását, az elért eredmény értékelését. Ugyanakkor az eredmények értékelése a gyakorlatban problémákba ütközik, mivel a társadalomban, gazdaságban megvalósuló folyamatokat sok tényező, és nem feltétlenül a kormányzati beavatkozás befolyásolja, így az egy adott programhoz, vagy szereplőhöz való rendelése igen nehéz.

7. melléklet

A kicsi jelzések kiterjesztése az államilag finanszírozott javakra

	Országok
<p>A verseny növelése az államilag finanszírozott termékek és szolgáltatások kínálói között</p> <p>Benchmarking fokozottabb alkalmazása</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jobb minőségi indikátorok kifejlesztése • A benchmarking eredmények szélesebb kör számára való elérhetősége <p>A külső szolgáltató fokozottabb igénybevétele</p> <ul style="list-style-type: none"> • A hatályos törvények jobb érvényesítése • A kormányzat alszektorai általi alkalmazás elősegítése • A hatályos az államháztartáson belüli ellátásokat előnyben részesítő szabályok korrekciója (kiigazítása, orvoslása) <p>...és a verseny ösztönzése a közbeszerzési kiírásoknál</p> <ul style="list-style-type: none"> • A közbeszerzési eljárások szabályainak egyszerűsítése és szabványosítása • A közbeszerzési eljárások alkalmazása a kormányzat (államháztartás) tágabb szektorára • A kis és középvállalkozások támogatására vonatkozó politika felülvizsgálata <p>A PPP lehetséges előnyeinek óvatos kihasználása</p> <ul style="list-style-type: none"> • A versenyhelyzet fenntartása a projekt teljes időtartama alatt • A költségvetés jobb elszigetelése a bukás veszélyeitől <p>A fogyasztói választás erősítése...</p> <ul style="list-style-type: none"> • A területi korlátozások újragondolása • A magán szolgáltató indokolatlan piaca lépési korlátozásainak megszüntetése • A „pénz követi a felhasználót” elv következetesebb alkalmazása, az utalványosi rendszer hatékonyabb utánzása <p>... és kockázat-megosztó rendszer kifejlesztése a kedvezőtlen (hátrányos) kiválasztódás kockázatának elkerülése érdekében</p> <p>Megfelelő árak megállapítása az államilag finanszírozott termékek esetében</p> <p>Az árjelzések fokozottabb használata az államilag finanszírozott termékek túlkeresletének visszatartása érdekében</p> <p>Egészségügy</p> <p>A társ-finanszírozás növelésének átgondolása a szolgáltatások meggondolatlan igénybevételeinek elkerülése érdekében</p> <p>... és megvizsgálni a magánbiztosítók szerepe növelésének előnyeit és hátrányait</p> <p>... mialatt intézkedések tétele az társadalmi egyenlőtlenséget növelő hatások csökkentésére</p> <p>... és az anyagi helyzet felmérése a szegénységi csapda elkerülése érdekében</p> <p>Időskori ellátás</p> <p>Az időskori ellátás felhasználói díj-struktúra módosításának, vagy emelésének átgondolása annak érdekében, hogy csökkentsék a magas költségű intézményi ellátás túlzott igénybe vételét.</p> <p>... és az erőforrás-vizsgálati elem megerősítése</p> <p>Korai? gyermekgondozás és oktatás</p> <p>Az állami és magán óvodák szülői díj fizetésének átgondolása a cream-skimming elkerülése érdekében, és annak biztosítása, hogy a díjmértékek nem kedvetlenítik el a munkaerő-kínálatot és az emberi tőkébe való befektetést</p> <p>Felsőfokú ellátás</p> <p>Tandíjak bevezetése, vagy emelése...</p> <p>... az anyagi helyzet felmérésnek mechanizmusával kiegészítve – vagy segélyek, tandíj támogatás, vagy hiteltámogatás formájában – az újraelosztásra ható lehetséges negatív hatások kiküszöbölése érdekében</p> <p>Vízelosztás és kezelése</p> <p>A háztartások költségtérítése a fogyasztott vízmennyiség után</p> <p>Közlekedés</p> <p>Út-árazási mechanizmus bevezetése a városi közlekedés menedzsment segítése érdekében</p>	<p>Magyarország, Írország, Korea Kanada (egészségügy), Izland, Finnország (egészségügy), Svédország (oktatás és egészségügy) Finnország</p> <p>Finnország, Izland, Írország, Olaszország, Korea, Mexikó, Portugália Dánia Dánia, Norvégia Finnország, Norvégia</p> <p>Írország, Japán, Korea Lengyelország, Svájc, Egyesült Királyság</p> <p>Magyarország</p> <p>Japán</p> <p>Magyarország Olaszország, Egyesült Királyság</p> <p>Írország, Korea, Egyesült Királyság</p> <p>Dánia, Finnország, Norvégia, Portugália, Korea Portugália (kötelező oktatás és kórházak), Svájc (kötelező oktatás) Görögország (felsőfokú oktatás), Norvégia (iskolák és kórházak), Portugália (gyógyszerek) Finnország (gyermek és időskori ellátás), Norvégia (iskolák, kórházak és foglalkoztatási szolgáltatások), Portugália (kötelező oktatás), Svédország (felsőfokú oktatás), Svájc (kötelező oktatás) Németország (egészségügyi biztosítás)</p> <p>Dánia, Izland, Írország, Olaszország, Japán, Korea, Mexikó</p> <p>Cseh Köztársaság, Németország, Írország, Portugália, Svédország Franciaország, Lengyelország, Svédország</p> <p>Portugália</p> <p>Írország</p> <p>Finnország, Norvégia</p> <p>Norvégia</p> <p>Cseh Köztársaság, Dánia, Finnország, Németország, Izland, Írország, Norvégia, Portugália, Svédország, Svájc Cseh Köztársaság, Németország, Görögország, Írország, Norvégia, Portugália, Svájc</p> <p>Írország</p> <p>Svájc</p>

Forrás: OECD (2003b)

8. melléklet
A költségvetési kiadások hatékonyságának növelése érdekében tett
költségvetési és menedzsment reformok

	Országok
<p>Eredmény-orientált költségvetési és menedzsment megközelítés (mechanizmus) alkalmazása</p> <p>Eredmény-célok irányába való elmozdulás</p> <ul style="list-style-type: none"> A minőség javítása, és a teljesítményindikátorok használatának ösztönzése A társadalmi-gazdasági hatások hangsúlyosabb figyelemmel kísérésére (szemben a teljesítmények mérésével) Fokozottabb elkötelezettség a szolgáltatások javítása és az ügyfelek elégedettsége tekintetében A célok összehangolása és az ügynökségek közötti koordináció javítása Elmozdulás a teljesítmény-költségvetés irányába ... annak kiterjesztése a kormányzat alszektoraira is (vagy helyi önkormányzati (sub-national government, vagy az alszektorokra is) szintre is?) <p>A menedzseri önállóság növelése</p> <ul style="list-style-type: none"> A menedzserek számára növekvő költségvetési előjogok biztosításával A felhasználatlan előirányzatok következő évre való átvitelének lehetővé tétele az állami ügynökségek részére <p>A számviteli keretek erősítése</p> <ul style="list-style-type: none"> Az eredmények (a társadalmi-gazdasági hatások) értékelését lehetővé tevő eszközök kifejlesztése A teljesítmény értékelés és auditálás erősítése Az állami intézmények tevékenység-alapú finanszírozására való fokozottabb támaszkodás ... ugyanakkor a költség túllépés elleni védelem biztosítása <p>A humán-erőforrás gazdálkodás reformja</p> <p>A humán-erőforrás gazdálkodás modernizációja, és növekvő rugalmasságának megteremtése</p> <ul style="list-style-type: none"> A rögzített-lejáratú szerződések alkalmazása A munkaerő-felvételi eljárások egyszerűsítése ... és a munkaerő-felvétel nyitottságának növelése A közigazgatáson belüli munkaerőmobilitás ösztönzése <p>A bérek piaci feltételeket tükröző meghatározása</p> <p>...valamint funkcionális és regionális rugalmasság alkalmazása a közszektor bér-kereteinek kialakításánál</p> <p>...A személyügyi irányításban fokozottabb támaszkodás a teljesítménnyel összefüggő megközelítésre</p> <p>... a költség-túllépés megakadályozását célzó intézkedések mellett</p>	<p>Cseh Köztársaság, <u>Magyarország</u>, Izland, Korea, Lengyelország, Portugália, Svédország, Egyesült Királyság Új-Zéland, Norvégia, Egyesült Királyság</p> <p>Kanada, Finnország</p> <p>Új-Zéland, Svédország, Egyesült Királyság</p> <p>Cseh Köztársaság, Izland, Írország, Lengyelország, Dánia, Franciaország, Korea, Svájc</p> <p>Cseh Köztársaság, Korea, Mexikó, Lengyelország</p> <p>Norvégia</p> <p>Németország, Norvégia, Svájc</p> <p>Kanada, Franciaország, Németország, Írország, Olaszország, Japán, Korea, Mexikó, Új-Zéland, Lengyelország, Svájc Norvégia, Portugália (kórházak tekintetében), Svájc (kórházak tekintetében) Norvégia</p> <p>Kanada</p> <p>Finnország, Lengyelország Kanada, Mexikó Írország</p> <p>Görögország, Olaszország, Mexikó, Portugália</p> <p>Cseh Köztársaság, Németország, Olaszország, Norvégia, Lengyelország Németország</p> <p>Kanada, Cseh Köztársaság, Dánia, Finnország, Németország, Görögország, Izland, Írország, Olaszország, Mexikó, Norvégia, Lengyelország, Portugália, Egyesült Királyság Kanada, Izland</p>

Forrás: OECD (2003b)