

Stratégiai kutatások – Magyarország 2015

VISSZA AZ ALAPOKHOZ!

Jelen kötet a Miniszterelnöki Hivatal – Magyar Tudományos Akadémia
Stratégiai Kutatások 2005 megállapodás keretében került finanszírozásra.

Stratégiai kutatások – Magyarország 2015	2
Sorozatszerkesztők: Ágh Attila, Tamás Pál, Vértes András	

© Akar László, Báger Gusztáv, Bencze Izabella, Hetényi István,
Kassó Zsuzsanna, Sántha György, Turcsán Katalin, Vigvári András, 2006

© Vigvári András editor, 2006

ÚJ MANDÁTUM KÖNYVKIADÓ

www.ujmandatum.hu

Felelős kiadó Németh István
Felelős szerkesztő Tomkiss Tamás
Borítóterv Zátonyi Tibor

Készült a Kánai nyomdában
Felelős vezető Kánai József

ISBN 963 9609 35 8
ISSN 1788-0270

Stratégiai kutatások – Magyarország 2015

VISSZA AZ ALAPOKHOZ!

Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról

Vigvári András (szerk.)

Ú·M·K

Budapest, 2006

Előszó	7
Rövidítések, betűszavak	8
Báger Gusztáv AZ ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS ÚJ VONÁSAI A XXI. SZÁZAD GLOBALIZÁLT VILÁGÁBAN	9
Vigvári András „A LEGGYENGÉBB LÁNCSEM.” A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FINANSZÍROZÁSI RENDSZERÉNEK REFORMJA	42
Hetényi István AZ ADÓRENDSZEREK ÉS AZ ADÓIGAZGATÁS FEJLŐDÉSÉNEK TENDENCIÁI AZ OECD-ORSZÁGOKBAN, ÉS AZ EZZEL KAPCSOLATOS HAZAI TEENDŐK	67
Akar László VERSENYKÉPESSÉG ÉS ADÓRENDSZER MAGYARORSZÁGON	101
Báger Gusztáv AZ ÁLLAMI MEGRENDELÉSEK (KERESLET) HATÁSA A GAZDASÁGRA	111
Kassó Zsuzsanna SZÜKSÉG VAN-E ÁLLAMSZÁMVITELI TÖRVÉNYRE? AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS PÉNZÜGYI INFORMÁCIÓS RENDSZERE FEJLŐDÉSÉNEK IRÁNYZATAI, A HAZAI FELADATOK	132
Turcsán Katalin AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI REFORM JOGALKOTÁSI ASPEKTUSAI AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI TÖRVÉNY ÚJRAKODIFIKÁLÁSÁNAK DOGMATIKAI ALAPJAI. A KÖZÜZEMEK SZABÁLYOZÁSÁNAK SZÜKSÉGESSÉGE	155
Sántha György – Vigvári András A NEMZETGAZDASÁGI TERVEZÉSI RENDSZER SZERVEZETI ÉS INTÉZMÉNYI RENDJE	192
Bencze Izabella A KORMÁNYZATI (ÁLLAMI ÉS ÖNKORMÁNYZATI) VAGYONNAL VALÓ GAZDÁLKODÁS JOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK KÉRDÉSEI	210
Vigvári András A MAGYAR GAZDASÁG VERSENYKÉPESSÉGÉT SZOLGÁLÓ KÖZSZEKTORHOZ VEZETŐ ÚT EGY LEHETSÉGES FORGATÓKÖNYVE	229
A kötetben használt fontosabb fogalmak	248
A kötet szerzői	255

ELŐSZÓ

A *Magyarország 2015* projekt közszektorreformokkal foglalkozó munkacsoportjának kötetét tartja kezében az Olvasó. A munkacsoport azt a célt tűzte maga elé, hogy elméleti igényességgel megírt, szélesebb értelmiségi közvélemény érdeklődésére számot tartó és a politikai döntéshozatalt megalapozó tanulmányok gyűjteményével álljon a szakmai nyilvánosság elé. A tanulmányok a versenyképességet és az abszorpciók kapacitásokat növelő közszektorreform néhány alapkérdését tárgyalják. A hazai tudományosság által kissé elhanyagolt területen próbáltunk előrehaladni. A probléma jelentőségéhez mérten meglehetősen elhanyagolt a közszektor különböző területeinek közgazdasági-pénzügyi szempontú kutatása. Növekszik – legalábbis ezen a kutatási területen – az úgynevezett akadémiai kutatások és az alkalmazott kutatások közötti szakadék, a két megközelítés művelői közötti érdemi párbeszéd. A felsőoktatásban is kevés figyelem irányul e terület szakemberigényének kielégítésére. A *Magyarország 2015* projekt által művelt műfaj, a stratégiai kutatások, a szakpolitikai elemzés és javaslatétel szintén hiánycikk hazánkban.

Meggyőződésünk, hogy a közszektorreformok kapcsán sok vonatkozásban az alapokhoz szükséges visszatérni. Alapkérdés a kormányzati (állami) szerepvállalás lehetséges köre, a közszektor teljesítményorientált működésének biztosítása, de ugyanúgy alapkérdés a közszektor működését alapvetően meghatározó jogszabályok újrakodifikálása. A tanulmányok közgazdász és jogász szakemberek munkái, törekedtünk arra, hogy a két szakma – témánk szempontjából egyaránt fontos – nézőpontja és szemlélete egyaránt tükröződjön javaslatainkban. A jogállamiság, a transzparencia és a közpénzek hatékony felhasználása összeegyeztethető és összeegyeztetendő követelmények.

A kötet szerzőinek ugyanis az a határozott véleménye, hogy a gazdasági versenyképességet* jól szolgáló közszektor kialakítását a szereplők magatartását, motivációit döntően meghatározó, alapvető szabály- és intézményrendszerek korszerűsítésével kell kezdeni. Fel kell számolni az „intézményi deficitet”. A rendszerváltáskor kialakított keretek ugyanis – sokféle ok miatt – ma már teljesen alkalmatlanok. A rendszerváltáskor végrehajtott államháztartási reformok inkább leépítőek voltak, az alkalmazott megoldások közvetlenül szolgálták a gazdasági válságkezelést. Ma gyökeresen más helyzet van. Új államalapításra, a globális versenyben való helytállást és az európaizálást szolgáló reformokra van szükség. A projekt keretében felhasználtuk azokat az eredményeket, amelyeket más kutatások prezentáltak.**

A szerzők fontosnak tartják, hogy a tanulmányban érintett kérdések, illetve a közszektor reformjával kapcsolatos szakmai diskurzus tiszta, nemzetközileg is értelmezhető fogalmak alapján folyjon. Meggyőződésük ugyanis, hogy a közszektorreformok szerteágazó témakörében a különböző tudományterületek és irányzatok akkor tudnak eredményesen együttműködni, ha álláspontjuk, értékeik világosan artikulálódnak, és megszabadulunk mindenfajta, ezen belül fogalmi provincializmustól. Ezért a kötet a tanulmányok mellett a legfontosabb kifejezések értelmezését is tartalmazza.

Azt, hogy céljainkat mennyire sikerült teljesíteni, az Olvasó tiszte eldönteni.

2006 februárja

A szerkesztő

* Mondanivalónk világos közvetítése és a terminológiai félreértések elkerülése érdekében a kötet végén megadjuk az általunk használt fogalmak egy részének magyarázatát.

** A legfontosabb külföldi és hazai forrásokat az Olvasó az egyes tanulmányok végén megtalálja.

A KÖTETBEN HASZNÁLT RÖVIDÍTÉSEK, BETŰSZAVAK

Áht. Államháztartási törvény

Ámr. Az államháztartás működési rendjéről szóló kormányrendelet

ÁSZ Állami Számvevőszék

COFOG Classification of Functions of the Government – a kormányzati funkciók nomenklatúrája

GFS Government Finance Statistics – kormányzati pénzügyi statisztika

IASC International Accounting Standards Committee – Nemzetközi Számviteli Szabvány Bizottság

IFAC International Federation of Accountants – a Könyvvizsgálók Nemzetközi Szervezete

INTOSAI International Organization of Supreme Audit Institutions – Számvevőszékek Nemzetközi Szervezete

IPA helyi iparüzési adó

ISO International Standard Organisation – Nemzetközi Szabványosítási Szervezet

MÁK Magyar Államkincstár

NFH Nemzeti Fejlesztési Hivatal

NFT Nemzeti Fejlesztési Terv

NUTS Nomenclature of Territorial Units for Statistics – területi egységek statisztikai rendszere

OBL organic budget law – a költségvetési gazdálkodásra vonatkozó jogszabály

OECD Organization for Economic Cooperation and Development – Gazdasági Együtműködés és Fejlesztés Szervezete

OFK Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió

OHKSZ országos hatáskörű szerv

Ötv. Önkormányzati törvény

PIFCS Public Internal Financial Control System – a közszektor belső pénzügyi irányítási rendszere

PIP public investment programme – közösségi beruházási program

PISA-vizsgálat a közoktatási rendszer teljesítményét mérő nemzetközi felmérés

PM Pénzügyminisztérium

PPP Public Private Partnership – a közületi és a magánszektor partnersége

Szvt. Számviteli törvény

Báger Gusztáv

AZ ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS ÚJ VONÁSAI A XXI. SZÁZAD GLOBALIZÁLT VILÁGÁBAN

A történelemben sokszor előfordult, hogy külső tényezők nemcsak erőszakos úton, hanem békés módon – pl. (nemzetközi) szerződés-kötéssel – is korlátozták az államiság lényegének, a (jogi) szuverenitásnak¹ az érvényesülését. Csakhogy ez egyenlő felek közötti megállapodáson alapult, s a korlátozás nem egymás érdekeinek terhére történt.

Az integrációs folyamat kiteljesedésével, a globális gazdaság kialakulásával most olyan folyamat tanúi vagyunk, amikor ugyan békés módon, de a nemzetállamoktól függetlenül ható globális folyamatok is korlátozzák a belső és külső szuverenitást egyaránt, s ez történhet egyes nemzetállamok terhére is. A kialakult új helyzet azt a feladatot állítja elénk, hogy az érvényesülő (gyakorlati) szuverenitásból kiindulva tegyünk kísérletet a globális tendenciák által befolyásolt állami funkciók áttekintésére – általában, de figyelemmel a magyar sajátosságokra is.

1. A globális tendenciák és hatásaik

A tanulmányban – a gyakorlatiasság követelményét szem előtt tartva – a globalizáció hatásait az *állami funkció* kategóriáján keresztül, tehát az állami feladatok megvalósítását szolgáló tevékenység fő irányainak ismertetésével mutatjuk be.²

Az államra mint történelmileg változó, fejlődő intézményre a napjainkban érvényesülő folyamatok közül a globalizáció gyakorolja a legnagyobb hatást. Ez az „össztársadalmiság” újratermelésének szinte minden területét érinti. Közülük elsősorban azok érdemelnek figyelmet, amelyek vagy új állami tevékenység formájában öltönek testet, vagy a meglévő tevékenység tartalmát, esetleg magát a tevékenységet változtatják meg, továbbá tartósan fennállnak és lényegesek.

A gazdaság globalizálódásának mint az áruk és szolgáltatások piacainak, a pénzügyi rendszernek, a vállalatoknak, a technológiának és a versenynek a növekvő nemzetközivé válása a XXI. században a XX. századitól eltérő kihívásokat támaszt. Ezek a globalizáció olyan jellemző vonásaiból fakadnak, amelyekről a *mel-léklet 1. táblázata* tájékoztat.

A globalizáció e sajátosságaival kapcsolatos irányítási tevékenységek egyre nagyobb részét végzik el a nemzetközi (globális és integrációs) szervezetek, illetve a kialakuló globális irányító struktúrák, mechanizmusok.³ Ez természetesen csak az államok tevőleges, a jelenleginél nagyobb közreműködésével történhet, ami az állam nemzetközi együttműködési, *globális funkcióját* teljesíti ki.

Az állam közvetlen globális funkciója mellett azonban bővül azoknak a tevékenységeknek a köre is, amelyek módosítják az állam *belső szervezeti funkcióinak* tar-

talmát. Az elmúlt egy-másfél évszázad alatt ugyanis a gazdaság minden tekintetben (technikai, technológiai, piaci, társadalmi összefüggéseit tekintve egyaránt) rendkívüli fejlődésen, változásokon ment át. Ezek a változások nem hogy új „szerepköröket” osztottak a XX–XXI. század államára, hanem az ún. hagyományos államfunkciókat, az „éjjeli őr” szerepét is mennyiségében megsokszorozták, minőségben lényegesen átalakították. Gondoljuk meg, hogy például a „külső védelem”⁴ olyan funkciókkal egészült ki, mint a nemzetközi drogereskedelem, a nemzetközi pénzmosás elleni küzdelem, a globalizáció negatív hatásainak kivédése stb. A fogyasztóvédelem, a termékbiztonság és -megfelelés előírásai ma össze sem hasonlíthatók a XIX. század ilyen jellegű állami szabályozásával. Egy-egy terméknek a piaci-társadalmi, fogyasztói követelményekkel való jogi összehangolása ma már jóval kiterjedtebb, mint előállításának szűk technikai-technológiai leírása. Utalhatunk a pénzforgalom, a pénzkibocsátás, általában a pénzügyi szféra szabályozására az új viszonyok között. A hitelpénz, illetve ennek különféle formái váltak általánossá, a „pénzteremtés” kereskedelmi banki funkció is lett, a gazdaságban a virtuális (nominális) értékmozgás a reálfolyamatok volumenét messze meghaladja stb. És ez csak egy a hagyományos állami funkciók közül.

Az új szerepkörök közül pedig elég kiemelni a környezetvédelmet, ami szükségszerűen kizárólag társadalmisított funkció lehet, azaz a jelenlegi feltételek között állami-lag szervezett és irányított. De ez vonatkozik – értelemszerűen – a nem újratermelhető természeti erőforrásokkal való tágabb értelmű gazdálkodásra is.

Mindebből kiindulva és felhasználva, valamint kiegészítve a Világbank (World Bank 1997) és Francis Fukuyama csoportosítását (Fukuyama, 2005), a főbb állami funkcióknak a *melléklet 2. táblázatában* bemutatott csoportjait különböztethetjük meg.

1.1. A minimálistól az aktivizáló állami funkciókig. A minimális funkciók

A *minimális állami funkciók* közé tartozó közjavak szolgáltatása és az esélyegyenlőség javítása közül mindkettőt sokoldalúan érintik a globális változások.

1.1.1. Közszolgáltatások

A közszolgáltatások körében – ha csökkenő mértékben is – változatlanul fennáll az az igény, hogy az állam gondoskodjon azok kielégítéséről, jóllehet erősödik az a tendencia, hogy a szolgáltatásokat az állam helyett – kiszervezés, PPP-programok stb. formájában – a magánszféra állítsa elő. A közszolgáltatások nyújtásának „privatizációjával” kapcsolatban figyelemreméltó eredményekről számolnak be Hart és szerzőtársai (Hart, 1997), akik egy modell segítségével az állami és a magánszolgáltatás esetét hasonlították össze a börtönök, a hulladékgyűjtés, az iskolák és az egészségügyi intézmények területén. A kapott eredmények szerint az állami szolgáltatásnyújtás akkor előnyösebb, ha az adott területen a minőségjavító innovációk nem, vagy csak kis mértékben fontosak, és az országban jelentős mértékű a korrupció, hiszen akkor nagy

a kísértés a megvesztegetésre. Ellenkező esetben a közszolgáltatás „privatizációja” ígérkezik célszerűbbnek. Ezeket, továbbá a költséghatékonyságot mérlegelve alakítható ki a két szféra együttműködésének optimális aránya.

1.1.2. Védelem, törvényesség és rend

A biztonság és törvényesség garantálásának területén az eddigénél intenzívebben indokolt bekapcsolódni abba az erősödő világméretű összefogásba, ami a kábítószer- és a fegyverkereskedelem, a pénzmosás, a korrupció és a bűnözés egyéb formái ellen jön létre. Ez még akkor is elkerülhetetlennek látszik, ha sok áldozattal és esetenként a szuverén jogok megsértésével jár.

1.1.3. Makrogazdasági irányítás. Az új kihívás: a fenntartható fejlődés

Az állam makrogazdasági irányító tevékenységében új követelményként jelentkezik a *fenntartható fejlődés* megvalósítása. Ennek egyik összetevője a környezeti rombolás megszüntetése, olyan fejlődés elérése, ami fenntartható negatív környezeti hatások nélkül.

Ennek megoldására már több próbálkozás is történt, melyeknek első állomása az 1992-ben Rio de Janeiróban megtartott első Föld-csúcs volt.⁵ A világ ráébredhetett, hogy mennyire nagy a veszély. A konferencia azonban mégsem mondható sikeresnek; mindössze annyi történt, hogy elfogadtak bizonyos – papíron maradt – cselekvési elveket. Öt évvel később, 1997-ben született meg a Kiotói Egyezmény, mely az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának csökkentéséről intézkedik. Ebben a fejlett ipari országok kötelezettséget vállaltak arra, hogy a 2008–2012 közötti időszakra átlagosan 5,2 százalékkal csökkentik az ilyen gázok kibocsátását az 1990. évi szinthez képest. A jegyzőkönyv azonban nem léphetett hatályba, miután a legfejlettebb országok, a legnagyobb kibocsátók (USA, Kanada, Oroszország) nem írták alá az egyezményt.

A harmadik globális próbálkozás a fenntartható fejlődés elérésére 2002-ben történt, a johannesburgi második Föld-csúcs alkalmával. Elfogadásra került a „Johannesburgi Deklaráció a Fenntartható Fejlődésről” című dokumentum, amely pontokba foglalta az elérni kívánt célokat, illetve megállapodtak a szegénység enyhítéséről és a környezet megóvásának összehangolásáról szóló akciótervben is. A fenntartható fejlődéssel kapcsolatban elismerik, hogy elengedhetetlen a természeti erőforrásokkal való helyes gazdálkodás, a fejlődő országok sürgős támogatása, hogy minél többen juthassanak olyan alapvető szolgáltatásokhoz, mint a tiszta ivóvíz vagy a megfelelő egészségügyi ellátás.

A fenntartható fejlődés másik összetevője a gazdasági (GDP) növekedés termelési és piaci tényezők oldaláról történő megalapozása, harmadik pedig a szociális fejlődés, a fenntartható népességnövekedés elérése a jövedelemkülönbségek csökkentésével.

A makrogazdasági irányítás területén – a fenntartható fejlődéssel szorosan összefüggő – második kihívást az *energia- és a beruházási politikák összehangolása* jelenti. A megoldandó feladat abból adódik, hogy – a Nemzetközi Energia Ügynökség szerint – a világ energiaszükséglete 60%-kal nő 2030-ig, és ebből csak 10 százalékpontnak

megfelelő energia „váltható ki” a hatékonyabb energiafelhasználással. Az e változással járó árnövekedési hatás csak akkor csökkenthető, ha a beruházások nagy hányada, 2030-ig összesen 17 trillió USA dollár – évente a világ GDP-jének 1%-a – irányul e szektorba. Ez a körülmény nemcsak arra ösztönzi a makrogazdasági irányítást, hogy segítse elő minél több külföldi működő tőke áramlását az energiahordozókban gazdag országokba, hanem arra is, hogy az energiaszektort érintő olyan reformokat készítsenek elő, amelyek hosszabb távon kiszámítható szabályozási környezetet eredményeznek, csökkentik az energiával kapcsolatos támogatásokat, változtatják az energiát érintő adókat, ösztönzik az energiatakarékosságot és a kutatási tevékenységet.

A makrogazdasági irányítás területén a harmadik kihívás *a jövőkutatás, a hosszú távú perspektívák kidolgozása*. Bár egyre több a jövőkutató szakember, a világ döntéshozói mégsem foglalkoznak kellő súllyal a problémával. A politikai vezetők csak a rövid távú, pillanatnyi döntést igénylő kérdésekre keresik a választ, és nem törődnek ezek távolabbi következményeivel. Ez a fajta mentalitás jellemző az egész világra, hiszen a gazdasági vezetők is csak a rövid távon jövedelmező befektetéseket tartják fontosnak, a környezetvédelmi problémákkal kapcsolatban is csak a „tűzoltás”, a pillanatnyi veszély elhárítása a jellemző. Addig, amíg ezek a folyamatok ebbe az irányba haladnak tovább, lehetetlen a fejlődéssel kapcsolatos kérdések összetett és perspektivikus vizsgálata – állapítják meg az ENSZ Millennium Projektjében.

A makrogazdasági irányítással szemben támasztott fontos negyedik követelmény, hogy terelje vissza a *közszektor működését, kiadási politikáját* a hosszabb távon fenntartható pályára. Ezt nemcsak a jelenlegi kedvezőtlen pozíciók (hiány, adósság), hanem a nyugdíj- és egészségügyi rendszerek általában nem kielégítő és hatékony működése, a népesség előregedésének hatásai is indokolják.

Az utolsó két tevékenység előtérbe helyezi a gazdasági-pénzügyi tervezés fontosságát. (Báger, 2005:351–364)

1.14. Közegészségügy

Az állam egészségügyi szolgáltatását mint közjóságot egyaránt indokolja a jó egészség fontossága az állampolgárok számára, másrészt nagy súlya a közkiadásokban (az OECD-országokban átlagosan mintegy 12%). Tekintettel az egészségügyi közszolgáltatásokban fennálló nagy különbségekre az egyes országokban, kiemelt fontosságú állami tevékenység a szolgáltatások terjedelmének és minőségének felzárkóztatása a jobb teljesítménymutatókat elért országok színvonalához.

A XXI. század globális kihívásaira csak az az egészségesen működő állam (ország) tud versenyképes választ adni, amelyben a működést jelentő valamennyi rész, a gazdasági és társadalmi szerkezet valamennyi eleme kiegyensúlyozottan fejlődik és egyensúlyban (biztonságban) van.

Ennek az egészséges működésnek (és egészségnek) a szélesebb felfogása magában foglalja a szaknyelv szerint népmozgalmi statisztikáknak nevezett területeket, így a megfelelő születésszámot, népszaporulatot, az ország egészséges korösszetételét, az aktív és nem aktív állampolgárok elfogadható arányát, a munkaerőpiac kiegyensúlyozottságát.

Az egészséges ország azonban a szónak megfelelően (áttétel nélkül) a fizikailag egészséges emberek országát is jelenti. Ennek feltétele egy olyan (versenyképes) egészségügyi rendszer működtetése, amely megteremti az egészségességnek és az egészségnek az anyagi feltételeit mind a megelőzésben (életmód, sport, szabadidő stb.), mind a betegellátásban.

1.1.5. Szociális kohézió

A globalizáció és az öregedő népesség kihívásai alapján erősödik az a felismerés, hogy a hagyományosnál ambiciózusabb, szélesebb körű szociálpolitikára van szükség. Ezt jól tükrözi az OECD-országok szociálpolitikájáért felelős minisztereinek 2004. évi tanácskozása, ahol a követendő szociálpolitika három fő célját határozták el:

(I) A gyermekek számára az életük elején megadni a lehető legjobb indulási esélyt a gyermekgondozási segélyen, a szülők foglalkoztatásának elősegítésén stb. keresztül.

(II) A pályakezdők elhelyezkedésének elősegítése a „welfare in work” program javítása, a szociális programok hatékonyságának növelése stb. révén.

(III) Az idősek jólétének védelme oly módon, hogy lehetővé teszik számukra a gazdasági és társadalmi életben való részvételt. Ez azonban egyben azt is jelenti, hogy a költségvetésből finanszírozott limitált összegű nyugdíjakat szükségszerűen magánforrások egészítik ki.

Ilyen úton-módon esély nyílik arra, hogy először enyhíteni, majd megszüntetni lehessen a szegények és gazdagok közötti szakadék által okozott feszültségeket.

1.1.6. A nemzetközi (globális) együttműködés erősítése

Századunkban ez a funkció azért tekinthető az állam egyik új minimális funkciójának, mert a létező és tovább fejlődő globalizációval szemben az országokat, államokat, de integrációkat is alkalmassá kell tenni arra, hogy egyrészt képesek legyenek megszerezni a belőle származó előnyöket, másrészt pedig arra, hogy elő tudják teremteni a hozzá történő strukturális alkalmazkodással járó elkerülhetetlen költségek fedezetét.

Ebbe a körbe tartozik mindenekelőtt az állami szervezeteknek – a már fentebb említett energia-kihíváson túlmenően – a kereskedelemmel összefüggő strukturális alkalmazkodást segítő és a szolgáltató szektor teljesítményét növelő tevékenysége. Az előbbivel kapcsolatban a cselekvéseknek arra szükséges irányulniuk, hogyan, milyen követelmények szem előtt tartásával lehet a leghatékonyabb módon megvalósítani a munka és tőke újraellokálását úgy, hogy az átstrukturálás a legkisebb költséggel járjon az egyének, a közösségek és az egész ország számára. E feladat megoldása szükségessé teszi, hogy az országok gyors, rugalmas döntéshozatali mechanizmusokat hozzanak létre, továbbá, hogy széles körű szerkezeti reformokkal is segítsék a különféle alkalmazkodási politikák közötti összhang kialakítását. Fontos prioritás az üzleti szektor és a civil társadalom közötti kölcsönös bizalom kialakulásának elősegítése is.

A szolgáltatási szektor globális alkalmazkodóképességének növelése szintén kulcskérdés, hiszen részaránya a foglalkoztatásban és a GDP-ben az OECD-országok együttesében már meghaladja a 70%-ot. E szektor számára a kedvező üzleti környezet kialakítása olyan állami cselekvéseket tesz szükségessé, mint az országok szolgáltatási piacainak megnyitása, a külföldi tőke beáramlását gátló akadályok lebontása, a nemzetközi szolgáltatási piacok megnyitása, egységes szabályozása, a munkaerőt terhelő magas adók csökkentése, a túlságosan szigorú foglalkoztatási korlátozó feltételek enyhítése, az elektronikus üzletkötések iránti bizalom erősítése stb.

A nemzetközi (globális) funkció kiteljesítéséhez hozzátartoznak a nemzetközi bizalom építésének olyan vonatkozása is, mint

- az IMF és a Világbank pénzügyi stabilizációs kezdeményezésének kormányzati támogatása (Báger, 2003:79–101);
- a pénzügyi szolgáltatások globális szabályozási normáinak adaptálása (OECD, BIS); és
- összefoglalóan: a pénzügyi ellenőrzés intézményesítése.

Ezen állami funkció esetében indokolt megkülönböztetni a koordináció két típusát, amelyek végeredménye ugyanaz, de más típusú állami aktusokat feltételeznek. Ezek:

- a nemzetközileg elfogadott szabályok követése (az EU-jog adaptálása) és
- a nemzetközi tendenciák önérdékből történő követése, az ún. „nyitott koordináció”.

1.2. A közbülső funkciók csoportja. Az oktatás⁶

E funkciók csoportja a *melléklet 2. táblázatában* felsorolt gazdasági szférák, az oktatás és az állami szabályozási tevékenység közötti viszonyt fejezi ki.

Közülük kiemelt figyelmet érdemel az *oktatás* komplex kezelése. Az egészséges állam eléréséhez egészséges oktatáspolitikai kialakítása szükséges, amely több értelemben is a nevelés egészét lefedi. Egyrészt magában foglalja a globális világban a való léthez szükséges tudás átadását, másrészt azokat az értékrendeket, amelyek egy nemzet megerősödéséhez szükségesek. Az egészséges oktatás átfogó olyan értelemben is, hogy egyaránt vonatkozik az alap-, közép- és a felsőszintű oktatásra. De az oktatás az állam állampolgárait nevelő, a globális világban való sikeres részvétellel felkészítő munkája még csak nem is csupán az „egy életen át tartó oktatás és tanulás” ismert európai és amerikai elve, hanem az oktatás keretein túllépve a felkészítés a gazdasági versenyre, a munkavállalói vagy éppen vállalkozói szerepre, az itthoni vagy a külső térben jelentkező versenyre. A nevelés-felkészítés az információkhoz való hozzájutás lehetőségét is jelenti, amely nem valósítható meg a média kiegyensúlyozott szerepének biztosítása nélkül, azaz egyszerre jelenti az információk befogadásának képességét és az információadás lehetőségének hatalmát is. Mindez együtt a munkaerő-piaci igények fokozott figyelembevételét és kiszolgálását is kell hogy jelentse.

Mindezek elérése érdekében az állami oktatássegítő tevékenységnek három alapfeltételből szükséges kiindulnia: először abból, hogy a globális gazdaság kulcsterületein a termelési folyamatok és az előállított termékek egyre komplexebbé és bonyolultabbá válnak, ennek következtében nő a társadalmi tevékenységek komplexitása is; másodsor abból, hogy növekvő színvonalú tudás és szakképzettség kell sok termelési fo-

lyamathoz; harmadszor pedig abból, hogy a fogyasztó számára is egyre bonyolultabbá válik a kínált termékek minőségének és felhasználhatóságának megismerése.

E feltételrendszernek olyan oktatási-képzési program felel meg, amely az általános képzettségű szakemberek mellett a növekvően komplex társadalmi-gazdasági rendszereket kezelni képes specialistákat is képez, akik alkalmasak az információk használatára és továbbadására, a növekvő kockázatok kezelésére – és így kielégítik a tudásalapú gazdaság és társadalom követelményeit.

E cél elérése érdekében kiemelt figyelmet indokolt fordítani a határon átnyúló mindkét irányú felsőoktatási tevékenység támogatására, hiszen ezáltal egyrészt globális lehetőség nyílik a hallgatók számára, másrészt magasabb színvonalúvá válhat a nemzeti felsőoktatási képzés.

A leírtakból következően az állam oktatási-nevelési funkciójának pénzügyi fedezetét (forrását) a munkabért terhelő adóknak, járulékoknak direkt vagy indirekt formában tartalmazniuk kell.

1.3. Aktivizáló funkciók

Az állami funkciók harmadik csoportja azokat az állami tevékenységeket öleli fel, amelyekkel az állam tudatosan és közvetlen módon kívánja elősegíteni az ország hatékony, eredményes részvételét a globális gazdaságban, és erősíteni a szociális kohéziót, valamint a belső organizatórikus funkciók ellátást. E feladatok megoldását szolgálják a versenyképesség erősítése, a jövedelmek újraelosztása és az állami (pénzügyi) ellenőrzés mint állami funkciók.

1.3.1. A versenyképesség erősítése

A globalizáció próbára teszi a nemzetgazdaságokat – benne a régiókat, városokat, kistérségeket –, hogy képesek-e az általuk előállított termékeket, szolgáltatásokat a globális verseny keretei között értékesíteni. Ez feltételezi a versenyképesség folyamatos megújítását, erősítését olyan tevékenységekkel, amelyek növelik a termelési tényezők hozadékát, az erőforrások termelékenységét. Az erre irányuló mikrogazdasági erőfeszítések – a tapasztalatok alapján – azonban csak akkor járnak sikerrel, ha az állami politikák és eszközök meghatározott feltételek teremtésével ösztönzik ezt a folyamatot.

A feltételek között fontos szerep jut a gazdaságpolitika (makrogazdasági irányítás) nemzetközi elfogadottságának, átláthatóságának és hitelességének; ennek hiánya például csökkenti a külföldi működő tőke iránti vonzókapacitást. Ezt egy másik fontos feltétel, az adórendszer kedvezőtlen irányú változása is veszélyeztetheti, pl. a magas adók vagy olyan adózási gyakorlat követése, amely összeegyeztethetetlen más országok adótörvényeivel. Az állam a versenyképességet egy harmadik feltétel megteremtésével, a szabályozási struktúrák és folyamatok reformjával is ösztönözheti akkor, ha a reform eredményeként nagyobb figyelem irányul a döntéseket megelőző többszintű koordinációra, a versenypolitikára, a piaci nyitottságra, a kockázatok felismerésére és kezelésére, valamint a meghozott döntések végrehajtására. Az infrastruktúra fejlesztés-

tése a negyedik olyan feltétel, amellyel az állam jelentős mértékben segítheti a versenyképesség erősítését. E cél érdekében kiemelkedő fontosságú az ötödik feltétel teljesülése is, az, hogy az állam a kutatás-fejlesztés finanszírozásának, intézmény- és ösztönzési rendszerének korszerűsítésével erősítse az innovációs kapacitást.

E funkcionál szólni kell a kormányzati szerepkörök kormányzati szintek közötti újrendezéséről. A globalizáció körülményei között a versenyképesség egyre fontosabb faktora a telephelyi versenyképesség, a gazdaság-szerkezeti változások nyomán kialakuló regionális egyenlőtlenségek kezelése. A korábban tárgyalt állami funkciók eredményes teljesítése a szubszidiaritás és a méretgazdaságosság elveinek érvényesítésével biztosítható. Ezért az államszervezet, a funkció, a közigazgatás decentralizálása (bizonyos elaprózott helyi kormányzati rendszerekben ezzel együtt járó recentralizáció) közvetlenül befolyásolja egy gazdaság növekedési kilátásait és versenyképességét.

1.3.2. Jövedelem-újraelosztás

Az erre irányuló állami tevékenység – a mai világra jellemző szegények és gazdagok közötti szakadék csökkentése miatt – elsősorban globális dimenziókban nagy jelentőségű. Ám ez a tevékenység természetesen nemcsak a fejlődő országok, hanem a fejlett országok számára is nagy kihívás a következő okokból: a jövedelmi különbségek a szegény országok állampolgárait a gazdag országokba történő tömeges migrációra készíthetik, ami konfliktust idézhet elő, illetve megkerülhetetlen etikai kérdéssé válhat a szegény országok jelenleginél jóval nagyobb pénzügyi támogatása; a fejlett országokban is jelen van a szegénység (Európában például mintegy 50 millió fővel); a jövedelmi színvonal régióként jelentősen eltér, és a gazdasági helyzet stabilizálása, illetve a versenyképesség erősítése is szükségessé teheti, hogy a jövedelmek elosztásának kialakult arányain nagyobb mértékben változtassanak a különböző rétegeket érintően.

A jövedelmek nagyobb mértékű újraelosztására irányuló tevékenységnek azonban – az egyes konkrét helyzetekre vonatkozó döntések mellett – fontos általános célja is van: az „etikus piacgazdaság” megteremtése és a „globális partnerség létrehozása a fejlődésért”, amely lehetővé tenné a fejlett és az elmaradott országok olyannyira szükséges sokoldalúbb, jobb együttműködését.

1.3.3. Az állami (pénzügyi) ellenőrzés

„A globalizálódó világ meghatározó jellemzője, hogy erőteljes az egyes országok legkülönbözőbb szempontok – köztük a pénzügyi ellenőrzés hatékonysága – szerinti rangsorolása. Ezek eredménye aztán valamiféle „informális”, „komplex” országminősítésben – helyenként előremutató „bizalmi indexben” –, a globális ellenőrzés egyfajta térnyerésében ölt testet, ami azután a politikai és üzleti döntések tényezőinek sorába illeszkedve többek között visszahat a tőkevonzó-képességre, s végül egy-egy ország érdekérvényesítési lehetőségeit is meghatározza, sőt mintegy megpecsételi annak felzárkózását vagy leszakadását... Ezeknek az információknak a sorában –

mint ezt bizonyítja a pénzügyi ellenőrzési (számvevőszéki) jelentéseket tartalmazó internetes oldalak látogatottsága – előkelő helyet foglalnak el azok a dokumentumok, amelyek ellenőrzési szemszögből komplexen mutatnak be egy-egy államháztartási területet, vagy az általa finanszírozott szolgáltatás teljesítményét.” (Kovács, 2003:133)

Ez önmagában is jelzi, hogy az ezredforduló után az ellenőrzési alrendszer egyre fontosabb szerepet tölt be a globális rendszer környezetéhez való alkalmazkodásában. (Vigvári, 2004) A nemzetállamok szerepének csökkenésével, a globalizáció és regionalizáció során a szupranacionális szintű szabályozási funkcióban és a világméretű kormányzás megteremtésében a pénzügyi ellenőrzésnek kulcsszerepe van. A pénzügyi ellenőrzés új, nemzetek feletti hatalmi ág jellegét erősíti az a tény, hogy az ellenőrzési tevékenységet – annak minden szakmai területét – szigorúan vett standardok, elvileg önkéntesen követett előírások szabályozzák, amelyek nem öltenek jogszabályi formát. Így e szabályok tartalmára a nemzetállamoknak meglehetősen szerény befolyásuk van. A tényleges szuverenitás azok elfogadásával vagy elvetésével kapcsolatosan van. Az utóbbi esetben azonban az adott nemzetállam automatikusan kizárja magát a nemzetközi pénzügyi rendszerből (Vigvári [szerk.], 2005). A pénzügyi ellenőrzés a pénzrendszer, a pénzügyi piacok globálissá válása mellett a jelentős erőforrásokat használó közszektor biztonságos, transzparens és eredményes működésében is kulcsszerepet játszik.

A fejlett intézményrendszerrel rendelkező gazdaságokban az ellenőrzési funkció komoly mértékben differenciálódik (Vigvári, 2004). A kormányzat gazdasági funkcióinak kiteljesedésével az állami gazdálkodás is egyre összetettebbé válik. A közszektorban egyre nagyobb gazdasági erőforrástömeg összpontosul. Ez az ellenőrzés tradicionális területén, az államháztartásban is gyökeres változásokat hoz. Az állami szerepvállalás és szabályozás hatókörének ingadozása az ellenőrzés igényét nem, „legfeljebb” filozófiáját, szakmai alapállását befolyásolja. A gazdálkodás mindennapjaiba egyre több ellenőrzési funkció épül be. A fejlett piacgazdaság működésének logikájából adódóan a gazdasági életben működő ellenőrzés döntően, de nem kizárólagosan, a pénzfolyamatokra irányul. A modern vegyes gazdaságokban mind a piaci szektorokban, mind a többi koordinációs mechanizmus uralta területeken a pénzfolyamatokban tükröződnek a gazdálkodás különböző vonatkozásai.

2. Államfelfogások

Az előzőekben vázolt folyamatok, tendenciák megjelennek az elmélet síkján is. A tudomány azonban nem elégedhet meg a „van” leírásával, szükséges, hogy a folyamatok tanulmányozása alapján a tudatos társadalmi cselekvést segítve jövőképet adjon. Vajon az állami funkciók áttekinthető bemutatása után kijelenthetjük-e, hogy ezzel megalkottuk a XXI. századi állam funkciómodelljét? Távrolról sem, ám az remélhető, hogy az elmondottak kielégítik egy modellvázlat követelményeit, ami kiindulópontot képezhet az egészséges, optimális állammodellről folytatott vitákhoz.

2.1. A globális nyitottság és a nevelés állama

Ezzel kapcsolatban – az eddigiekből adódóan – két megállapítás azonban tehető. Az egyik, hogy a XXI. század (nemzet)államának globális államnak kell lennie abban az értelemben, hogy tevékenysége minden elemét az egységes egész harmonikus részeként kezeli, állandó párbeszédben áll polgáiraival és civil szervezeteivel, s nemcsak azokat alakítja, változtatja, teszi folyamatosan versenyképpé, hanem saját magát is. Ez a globális állam képes csupán választ adni a XXI. század globális világának kihívásaira. A másik, hogy az állam célja a globális nyitottság állapotának elérése, majd fenntartása, és olyan szabályozás megvalósítása, amelynek segítségével a társadalmi berendezkedés fennmaradhat és optimálisan fejlődhet. Így – röviden fogalmazva – a XXI. századi állam a *globális nyitottság, a szabályozás és a nevelés állama* lesz.

2.2. Az elméletek és a XXI. század új kihívásai

Kérdés: egy ilyen célú és funkciójú államot szem előtt tartva a szükséges tevékenységek megalapozhatók-e a kész, már meglévő elméletek segítségével?

A „jóléti állam” kifejezés eredetét általában Temple (1941–1942) yorki érsekkel hozták kapcsolatba a történészek, aki a második világháború alatt megjelentetett írásában szembeállította a náci „hatalmi államot” a jóléti állam megvalósításának lehetőségével, amelyet szerinte a nyugati szövetségesek győzelme ígért. (Pierson, 1994)⁷ A második világháború utáni újjáépítés – különösen Európában, ahol a Beveridge-javaslat alapján megvalósított nagy-britanniai társadalombiztosítási reform nyitotta meg a sort – a jóléti programok és kiadások expanziójával párosult, és ez a két olajválság nyomán kibontakozott recesszió jelentkezéséig töretlenül folytatódott. Ugyanakkor a jóléti állam intézményi alapjainak a megszületése ennél jóval korábbra tehető: ha ez a folyamat egyáltalán megragadható egy kitüntetett eseményben, akkor a XIX. század végén Bismarck, a német „vaskancellár” kormányzása alatt bevezetett kötelező munkásbiztosítási törvényekben jelölhető meg.

A jóléti állam minimális kritériumaként négy alapvető jellegzetesség határozható meg:

a) A jóléti állam a piacgazdaság körülményei között működik, létrejöttével a vegyes gazdaság modellje született meg. A „nagy átalakulás”, a jóléti államra, az intervencionalista államra alapozott berendezkedés nemcsak a kapitalizmus fejlődésének „aranykorát” eredményezte, de legitímálta is, bizonyos értelemben „megőrizte” a rendszert. Egy olyan politikai stratégiát képvisel, amelynek nem célja a magántulajdonon nyugvó piacgazdaság felszámolása, csupán annak módosítása és szabályozása. Ebből a nézőpontból stratégiája értelmezhető a kompromisszumok programjaként.

b) A jóléti állam az állami beavatkozás olyan formáját képviseli, amelynek keretében az állam viszonylag direkt eszközökkel törekszik egyes szükségletek kielégítésére. A munkanélküliség például kezelhető munkanélküli segélyezéssel (direkt eszköz), de munkahely-teremtési programok keretében is (indirekt eszköz).

c) A jóléti állam olyan politikai stratégia, amely speciális redisztribúciós célokat követ, attribútuma bizonyos alapvető szükségletek kielégítésének a biztosítása. Ebben a meghatározásban annak, hogy egyáltalán ilyen államról beszélhessünk, alapvető fel-

tétele az egyéni szükséghelyzetek állami vagy közösségi enyhítésére való törekvés, illetve az ezt szolgáló politikák megléte.

d) Végül, a jóléti állam stratégiája különbözik a jóléti szolgáltatások nem állami formáitól és a tradicionális szegénypolitikától abban az értelemben, hogy a jóléti szolgáltatás (vagy juttatás) kötelező, kollektív és nagyrészt nem diszkrecionális formáját képviseli. A jóléti állam tevékenysége tehát nem önkéntes, hanem kikényszerített újraelosztást valósít meg, a juttatásban részesülők igénye törvényileg garantált és szabályozott alapokon nyugszik, ami a végrehajtók számára leszűkíti a mérlegelés lehetőségét. A rá vonatkozó eszmerendszerekben ez utóbbi momentum az ún. „szociális” vagy „jóléti jogok” formájában értelmeződik. Ebből a nézőpontból tehát a jóléti állam az állampolgári jogok kiterjesztésének programja. E megközelítés szerint új típusú viszonyt képvisel állam és polgárai között: a polgárok deklarált jogokra építve léphetnek fel igényeikkel a kormányzatukkal szemben, amelynek bizonyos kötelezettsége a polgárai jólétet fenntartani.

Az állam jóléti szerepvállalása megragadható bizonyos politikai és gazdasági funkciókban, illetve az állami beavatkozás következményeiben.

a) Alapvető funkciója a piacgazdaság hatékony működésének elősegítése: tevékenységének lényegi mozzanata a piaci kudarcok kezelése.

b) A jóléti állam funkcionális az ipari társadalom, illetve a modernizáció szempontjából: a megnyilvánuló állami beavatkozás lényegében az ipari társadalmak által generált új szükségletekre ad választ. Az ipari társadalmakban a tradicionális intézmények – a család, a lokális közösségek vagy az egyházak – meggyengülnek, s ezzel egy időben új kockázatok és új szükségletek – mint például a munkanélküliség vagy a meghosszabbodott inaktív életszakasz – jelennek meg. Ugyanakkor e szükségletek kollektív kezelését lehetővé teszik az ipari tömegtermeléssel együtt járó gazdasági növekedés által megteremtett erőforrások. Ebben az értelemben a szociális közkiadások növekedése nem más, mint állami megoldás a technológiai változások által kedvezőtlenül érintett csoportok helyzetének javítására.

c) A jóléti állam funkcionális a tőkés gazdasági-társadalmi berendezkedés szempontjából: egyik meghatározó funkciója a tőkés uralmi viszonyok fenntartása és legitimálása. Ez a megközelítés a jóléti államot nemcsak gazdasági, hanem politikai szempontból is értelmezi, lebecsüli a demokratikus intézmények jelentőségét és azt a tényt, hogy a jóléti államok a politikai demokrácia keretei között működnek.

d) A jóléti állam a bérből élők, illetve a munkásosztály politikai erejének intézményi megnyilvánulása is a politikai demokrácia keretei között. Ebben az értelemben jelentősége van az olyan változók alakulásának is, mint a pártszerkezet (például a pártok fragmentáltsága vagy a baloldali és a kereszténydemokrata pártok közötti versengés), az alkotmányos berendezkedés formája, a korporatív struktúrák jelentősége, az intézményi örökségek vagy a gazdaság nyitottsága.

e) A jóléti állam a piaci jövedelmek újraelosztásának rendszere, ahol a redisztribúció a demokratikus szabályoknak alávetett, ám érdekcsoportok és nyomásgyakorló csoportok által alakított játékszabályok szerint működtetett állami kényszer útján valósul meg.

A jóléti programokon keresztül megnyilvánuló állami aktivitás egyik jellemző mutatója az ide irányuló közkiadásoknak a nemzeti össztermékben elfoglalt aránya. Ha a jóléti kiadások alakulását szemügyre vesszük az eltelt közel egy évszázadban, olyan

folyamatot láthatunk, amely összhangban áll az ún. Wagner-törvénnyel. Eszerint az ipari társadalmak fejlődése a közkiadások arányának szakadatlan növekedésével párosul. Az 1980-as évek közepe óta viszont egyes országokban – így Nagy-Britanniában és az Amerikai Egyesült Államokban – olyan politikai erők kerültek kormányzati pozícióba, hátuk mögött a globalizálódott tőke gazdasági erejével, amelyek a radikális „államtalanítás” programját tűzték zászlajukra, s így szinte mindenütt napirendre került a közkiadások megfékezésének feladata, a jóléti kiadások arányának növelése helyett maximum annak stabilizálódását figyelhetjük meg.

A jóléti államok közötti hasonlóságok és különbözőségek megragadására tesznek kísérletet a jóléti államnak azok a tipológiái, amelyek a kiadások mellett az egyes intézményi jegyek, valamint az intézményekben „megtestesülő” politikai ambíciók alapján osztályozzák az egyes jóléti államokat, illetve a lehetséges programkonfigurációkat. Az egyik gyakran használt osztályozás *Lebeaux és Wilensky*⁸ nevéhez fűződik, akik megkülönböztették a *reziduális* és az *univerzális* jóléti államokat. Meghatározzuk szerint a reziduális jóléti állam elsősorban mint a szegényekre koncentrááló védőháló funkcionál, így főként jövedelemigazolásához kapcsolódó közösségi segélyprogramokat működtet. Ezzel szemben az univerzális jóléti államokban a közösségi programok kiterjednek valamennyi társadalmi csoportra. E kételemű modellhez képest *Titmuss*⁹ a reziduális jóléti állam mellett két további típust is megnevezett, az „*ipari teljesítmény alapú*” rendszert, valamint az „intézményesített” jóléti államot. Az előbbit teljesítmény- és hozzájárulás-orientált foglalkoztatási vagy társadalombiztosítási programok jellemzik, míg az utóbbiban jelentős az állampolgári jogosultságok szerepe, amelynek keretében az állam „*intézményesített*” módon vállal kötelezettséget polgárai jólétének fenntartásában. Közvetlenül Titmussra támaszkodik az egyik legújabb keletű és a jóléti állammal foglalkozó irodalomban legnagyobb hatású kategorizálás, amelyet *Esping-Andersen*¹⁰ alkotott meg. Esping-Andersen három „jóléti rezsimet”, *liberálist, konzervatívát és szociáldemokratát* definiál, amelyeket – szerinte – a következő jellemzők alapján különíthetjük el:

a) *A liberális jóléti rezsim.* Ebben a jövedelemigazolásához kötött segélyek mellett az állampolgári juttatások és a társadalombiztosítás szerepe viszonylag kisebb jelentőségű. A jogosultságok esetében elsősorban a szigorú rászorultsági elv érvényesül. Ugyanakkor, a magasabb jövedelmű csoportok esetében az állam ösztönzi a piaci megoldások igénybevételét: a társadalombiztosítási programok ebben a rezsimben csak minimális juttatásokat biztosítanak, így a középrétegek jelentős mértékben a kiegészítő, illetve magánbiztosításra támaszkodnak. Mindez, legalábbis Esping-Andersen szerint, „*duális társadalmat*” eredményez, amelyben a legrászorultabbak a jóléti államtól függnék, míg a többség a piac által differenciált jóléti szolgáltatásokat vesz igénybe. Ennek következtében a fennálló jóléti programok mögött álló politikai támogatottság gyenge. Így paradox módon a jóléti állam elleni támadások az alacsony kiadással rendelkező liberális rezsimben lehetnek a leghatásosabbak. Esping-Andersen szerint az olyan angol-szász országok, mint az Egyesült Államok, jól reprezentálják ezt a jóléti klasztert.

b) *A konzervatív jóléti rezsim.* Ebben a közösségi jóléti programok jóval kiterjedtebbek és magasabb juttatást biztosítanak. Az ilyen rendszerben a társadalombiztosításé a központi szerep, s a jogosultságok a foglalkoztatottság, a társadalmi státusz szerint erősen differenciáltak, és ezért az alacsonyabb jövedelműek javára történő újraelosztás

tás csak korlátozottan valósul meg. A konzervatív rezsimekben az adókból finanszírozott jóléti programokban az egyházak részvétele is jelentős. Jellemző a tradicionális egykeresős családmódel, ezért a szolgáltatások, különösen azok, amelyek lehetővé tennék a nők munkaerőpiacra való belépését, nem fejlettek. A konzervatív jóléti állam így alapvetően a „passzív” pénzbeli transferekkel és a családfenntartók munkaerő-piaci pozíciójának védelmével avatkozik be a piac működésébe.

c) *A szociáldemokrata jóléti rezsim.* Itt kiterjedt állampolgári alapon definiált jogosultságok, illetve (közel) univerzális egységes összegű transferek (pl. univerzális alapnyugdíj) egészülnek ki a jövedelemtől függő társadalombiztosítási juttatásokkal. Ennek következtében a jövedelem-fenntartás – többek között ezért is rendkívül költséges – rendszere egyszerre tölt be „jövedelemkiszimító”, illetve biztosítási és a jövedelmi csoportok közötti redisztribúciós funkciót a szolidarisztikus elveket intézményesítve. Mivel a jóléti programok „erője” egységesen kiterjed a lakosság egészére, beleértve a középosztályokat is, a jóléti államnak ez a típusa széles politikai koalíciót teremt e programok támogatására. Ugyanakkor ez a rezsim a nők „emancipálásának” szociáldemokrata programját követve csökkenti a tradicionális családtól való függőséget is, többek között a gyermekvállalás és -nevelés költségeinek részleges társadalmasításával. Ennek megfelelően a különböző jóléti szolgáltatások – így a bölcsődei ellátás vagy a közösségleg szervezett idősgondozás – a többi rezsimhez képest itt a legkiterjedtebbek. Részben a jóléti programok magas költsége miatt, ez a rendszer épít leginkább az aktív munkaerő-piaci politikákra és a magas foglalkoztatási arány fenntartására.

Az összehasonlító elemzések újabb generációja a jóléti programok intézményi és egyéb kvalitatív jegyeit jellemző függő változókat alkalmaz a jóléti államok közötti különbségek leírására, például a jóléti kiadások GDP-hez viszonyított arányában megmutató szóródás helyett. Érdekes módon ezek a munkák az intézményi különbségek szempontjából egyes politikai változókra – így a pártkonfigurációkra vagy a szakszervezetek szerveztségére – teszik a hangsúlyt, ellentétben a kiadási különbségeket magyarázni kívánó többváltozós elemzésekkel.

A jóléti állam és a liberális, konzervatív és szociáldemokrata válfajainak áttekintése alapján megállapítható, hogy válaszaik nem elégitik ki az áttekintett állami funkciók követelményeit. Más kérdés, hogy napjainkban „liberális”, „konzervatív” és „szociáldemokrata” skatulyába bújtatott államelméletek tucatja vívja – nem is annyira a valóság megközelítéséért, hanem valamilyen politikai hatalom megszerzésének államelméleti alátámasztásáért – az egymással való, mindmáig eldöntetlen harcát.

A *liberális eszmekörbe* sorolt koncepciók államfelfogása sokféle lehet. Általában az „ideális állam” egyikét keresik. A végletesen és következetesen liberális felfogás nem az „egy legjobb” államformában gondolkodik, mert jellegéből adódóan nem zár le formákat: a nyitottság jellemzi. A nyitottság azonban nem biztosítja önmagában a globális kihívásokra adandó válaszok helyességét.

Az emberi szabadságot középpontba helyező gondolatnak a *minimális állam eszménye* felel meg. A korlátozott állam eszménye és modellje – már az elmélet hangsúlyából következően is – lényegét az állam visszaszorítására helyezi, amely – kritikus megközelítésben – inkább negatív tiltásokat, mintsem az új kihívásokra való aktív válaszok, szerepek (stratégiai programozás, állami cselekvések a versenyképesség erősítése érde-

kében stb.) megfogalmazását jelenti. Ez a „szolgáltató” állameszme nem utasítja el az állam koordinációs funkcióját, ám a fő hangsúly a említettek szerint az, hogy az állam gazdasági tevékenységét szűk határok közé kell szorítani.

A *konzervatív felfogásoknak* megmaradó, állandó eleme, hogy a múlt vagy a fennálló megóvását tekinti meghatározó értékének. Általános célja és jellemzője a megóvás, a megtartás, ezen keresztül pedig a nagy kihívást jelentő változtatással szembeni védelem.¹¹

A liberálisnak, konzervatívnak és szociáldemokratának mondott állammodellek továbbbi elemzése nélkül is megállapítható, hogy a XXI. század globálissá vált világában az egyén szabadságjogát, terének határtalan kitérését vagy éppen a változatlan-ságot, a megtartást hirdető felfogások – bár rendkívül erős értéktartalmakat és akár gyakorlati hasznosságot hordozhatnak – önmagukban nem lehetnek elégségesek a globális térben való eligazodásra sem egy ország, sem az egyén számára.

Az állam ebben az eligazodásban és eligazításban a globális világ erőtereinek mozgását szemmel tartja, figyeli, ahhoz alkalmazkodik. Emellett azonban megfogalmazza saját maga célját is, azaz aktív államot működtet, s ebben az államban aktívan tevékenykedő állampolgárokat (embereket) feltételez, azaz ebben a rendszerben az állam tanítja és felkészíti polgárait a XXI. században való eligazodásra, polgárai pedig tökéletesítik saját államukat. Talán nem túlzás azt várni, hogy ebből az interaktív párbeszéből kristályosodnak ki a XXI. század államának jobban körvonalazható fogalma és funkciói.

3. Az államfelfogások a gyakorlati tapasztalatok tükrében

Az elméletet a megvalósított gyakorlattal összevetve úgy tűnik, hogy tiszta formában egyik elméleti vagy gyakorlati modell sem létezik. Ugyanakkor mindegyik elmélet valamilyen eleme megtalálható szinte mindegyik államműködési formában, akár az Egyesült Államokat, akár a skandináv országokat, Németországot, Franciaországot vagy Nagy-Britanniát nézzük.

Ám éppen a globalizációnak a világot egységesen átfogó hálójá követeli meg, hogy a részválaszokból a globális válasz irányába lépjünk. A mai valóság ugyanis túllépett a még élő államfelfogásokon. Ha a választ az eddigi gyakorlat szerint a végrehajtsai technikákban keressük, csak különböző részválaszokhoz juthatunk.

A XXI. századi állam (és ember) globális helyének megközelítésében célravezető lehet a XX. század „félglobális” és a XXI. század globális világában kialakult államszerepek áttekintése. Erre teszünk rövid kísérletet.

Az elméletek egyértelműen azt mutatják, hogy az államműködésben a köz- és magán-szféra valamiféle, de valójában mindig szoros kooperációja valósul meg. Az is láthatóvá válik, hogy az elméletek kötöttebbek, mint maga a feltételezett és lehetséges valóság.

Az elméletek – főképpen a korai államelméletek – egyrészt a lehetséges államműködést a gondolati racionalitásból alakították ki, másrészt a meglévő valóságos államműködések próbálták elméleti és ideológiai keretekbe zárni. Az elméletek maguk is egymásba csúsznak: történelmileg egymáshoz hol közeledők, hol valamelyest távolodók, de a különböző „partszakaszok” akarva-akaratlanul összekapcsolódnak.

A XX. század végi és a XXI. század eleji, a gyakorlatban működő állammodellek áttekintése csak erőteljes szűkítéssel lehetséges és érdemes. Elemzésünkben a magyarországi fejlődésre valószínűleg legerőteljesebben ható, de egyúttal a világ meghatározó vonalait is legerősebben formáló rendszereket tekintjük át.

A BBC – OECD-adatokra támaszkodva – egy olyan elemzést adott közre, amelynek alapján jól bemutatathatók a különböző jóléti államműködési formációk szerkezeti sajátosságai és eltérései. A kutatásban (a fent kifejtett elméleti megközelítést jól lefedve) öt ország – az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Franciaország, Németország és Svédország – kapott kiemelt helyet.

Az állam lehetséges szerepvállalását (ebből adódóan az állam- és a magánszféra közötti „munkamegosztás” vonalait) több területen, illetve paraméter alapján vizsgálták. A statisztikai megfigyelések kiterjedtek a magyarországi államműködésben, az állam–magánszféra szerepmegosztásában, a majdani reformokban is meghatározó olyan területekre, mint:

- a nyugdíjrendszer,
- a foglalkoztatás,
- az egészségügy,
- a szegénység–gazdagság kérdése.

Végül vizsgálat alá vették, összehasonlították az állam szociális (jóléti kiadásait), annak a GDP-hez mért arányát. (Külön vizsgálatot igényel az oktatás, melyben az állami és a közszféra szerepváltozásának intenzitása, annak időbeli koncentrációja Európában meghaladja a felsorolt és elemzett területeken végbemenő módosulások és átrétegződések intenzitását.) Mindezeket – a tanulmány adatai alapján – *a mellékletben szereplő 1. ábrán* mutatjuk be, amelyből kiolvasható a különféle állammodellformák élesen eltérő szerepe.

Az eddigi kutatások és ismeretek alapján nem újdonság, hogy az egyén (a magánszféra) szabadságát elsődlegesnek tekintő, e szabadságcélt az állami beavatkozással megvalósított szociális háló elé helyező amerikai államgyakorlat a vizsgált területeken (nyugdíj, foglalkoztatás) visszafogott, az európaihoz mérten passzív szerepet tölt be az újraelosztásban, a szociális háló kiterjesztésében.

Az is logikus, hogy a közszféra–magánszféra az európaiaktól eltérő munkamegosztása és gazdasági–társadalmi szerepvállalása kisebb központosított jóléti kiadási színvonalat követel meg. Bár csupán egyetlen mutató jelzi (és tanulmányunknak nem is e terület részletes vizsgálata a célja), mégis fontos tény, hogy a BBC tanulmányában kitüntetett szereppel felruházott szegénységi arány – az alkalmazott módszer szerint – az Egyesült Államokban a legmagasabb. (Ebből az egy adatból azonban természetesen nem vonható le az a következtetés, hogy a magán- és állami szféra feladatmegosztásának, „térki-jelölésének” az amerikai modellje eredménytelenebb lenne, mint az európai modell.)

A kérdéssel kapcsolatban néhány megállapítást szükséges tenni. Az nyilvánvaló, hogy magára a szegénység–gazdagság jelenségére a bemutatotthon kívül rendkívül sok más különböző statisztikai adat és mutató alkalmas. Az is biztosan állítható, hogy az államműködésnek nem egyedüli mércéje a szegénység–gazdagság kérdése. Ám megdönthetetlennek látszó megállapítás és egyben az állam működését meghatározó alaptétel: nincs olyan államműködés, amely eredményes lehetne a szegénység–gazdagság kérdésének sikeres kezelése, megoldása nélkül.

A további vizsgálódások megmutatják, hogy az elmúlt század utolsó negyedében az Egyesült Államokban a leggazdagabb 1%-ot kitevő lakosság reáljövedelme megduplázódott, akárcsak a leggazdagabb ötödé, miközben az alsó ötödé és a második legszegényebb ötödé egyaránt tíz százalékkal csökkent (Práger, 2003).¹²

Mindemellett témánk szempontjából érdekes, hogy miközben az EU15-ök régiói közötti (GDP/fő-ben számolt) ötszörös különbségek a bővüléssel tízszeresére növekedtek, az Egyesült Államok egyes tagállamai közötti különbségek a fővárost és körzetét (District of Columbia) külön államnak számolva két és félszeresek. A legszegényebb államok (Montana, Nyugat-Virginia, Mississippi) egy főre jutó GDP-je az EU15-ök átlaga közelében van, de 60–70 százaléka a „gazdagokénak” (Delaware, Connecticut, Alaska, Massachusetts), azaz mindössze 30–40%-kal maradnak el a leggazdagabbaktól.

Mindez azonban természetes is lehetne, hiszen a valóban „egyesült államokká” vált egységes ország, piac, kultúrkör, az egységes államigazgatás, állami gazdaság- és társadalompolitika áll szemben az európai integrációs modellel, amely nagyon eltérő fejlettségű nemzetállamok, -gazdaságok integrációja.

Ami témánkra levonható: nemcsak rendkívül változatos az államszerep–magánszféraszerep egymáshoz való viszonya, még a fejlett országok önmagában e szempontból homogénebbnek tekinthető terepét szemlélve is, hanem úgy tűnik, hogy egységes hatékonysági követelmény sem állapítható meg, illetve állítható a különböző állami funkciókhoz.

Ez, követve azt a véleményt, hogy a kisebb állam egyben hatékonyabb is, a *versenyképesség* esetében még az államháztartás méretére sem vonatkoztatható. Amint az a *melletti 3. táblázatából* látható, a GDP-hez képest legkisebb jóléti kiadásokkal működő Egyesült Államok a világ versenyképességi sorrendjében 2003–2005 között ugyan a vezető pozíciót foglalta el, de relatíve a legnagyobb jóléti kiadásokkal működő Svédország is a versenyképességi sorrendben a nagyon előkelő 11–14. helyen állt. Ennek okaként egyrészt a K+F kiadások magas aránya, másrészt a humán erőforrás-képzés magas színvonala említhető. Ugyanakkor igaz az is, hogy a Svédországhoz hasonló arányú jóléti kiadásokkal működő Franciaország 2004–2005-ben a világ versenyképességi rangsorában csak a 30. helyen állt. Ebből nyilvánvaló, hogy az olyannyira fontos versenyképesség javításában az állami kiadások mennyiségi arányai mellett igen nagy mértékben játszik meghatározó szerepet a kiadások szerkezete és a felhasználás hatékonysága is.

Mindez egyértelműen azt bizonyítja, hogy az elmúlt évtizedekben sem Európában, sem az USA-ban vagy másutt nem alakult ki a globális kihívásokra való teljes körű, adekvát válaszadás képessége, de a hatékony állam–hatékony magánszféra optimumára vonatkozó végleges struktúra sem. Ami kiemelten a globális mintaszerepet, az USA-t illeti, az ország igazi hatalmi tényezőként működik a mai globalizált világban, de belső szerkezete nem tekinthető kielégítőnek, nem érvényesül például kellő mértékben a szociális kohézió.

Fontos következtetésként megállapíthatjuk azt is, hogy önbecsapás lenne a közszféra–magánszféra viszony súlyarányából levezetni a globális világ számára adandó válaszok hatékonyságát. A két szféra közötti hatalmi viszony súlyarányai inkább a válaszadás szervezeti, intézményrendszer-beli, technikai (és persze mindezek mögött elsősorban elosztási, hatalmi, a tervek megszerzéséért vívott küzdelmeinek) eszközei. A „felkészültségi” kérdés a kihívásokra adott válaszok, az állami funkciók struktúrájából vezethető le.

4. Az új és új tartalmú állami funkciók megközelítése

Kérdés: a kibontakozó globális állammodellnek – az elmondottak alapján – vannak-e sajátos magyar jellemző vonásai? Igen, már többé-kevésbé felismerhetők, például a szegénységet–gazdagságot és a versenyképesség erősítését érintő tevékenységekkel mint állami funkciókkal kapcsolatban.

Az előző fejezet alapján a globális világ feszültségei közül a legerőteljesebbnek a szegénység–gazdagság, a társadalom kettészakadásának kérdése látszik, ami Magyarországon esetében nagyobb kockázattal járó folyamat, mint a többi fejlett országban. Ebben a „leglátványosabb”, leginkább kézzelfogható a piaci jövedelemből való részesedés aránya. Ehhez hasonlóan azonban legalább ugyanennyire fontos a tőkerészesedés mértéke és alakulása, hiszen ebben az esetben már nem valamilyen munkához kötött (minden bizonnyal nem a kifejtett munkával azonos) jövedelemről van szó, hanem egy korábbi jövedelemkoncentráció következtében létrejött vagyontömeg birtoklásáról és abból újabb jövedelmek és vagyontömegek kinyeréséről.

A XX. század végi magyarországi adatokat szemlélve a harmadik meghatározó tényező az információkból való részesedés, az információkhoz való hozzájutás szintje és mértéke. Miközben a leggazdagabb 10% jövedelmi részaránya kerekén 33% (lásd a *mellettekben a 4. táblázatot*), a tőkékből való részesedésének aránya már 56%, addig az információhoz való hozzájutásban szerepük mindent elsöprően magas, több mint 90%.

Az információrészesedés magas szintje nem csupán valamiféle elvont tudást, ismeretet jelent, hanem a XXI. század elején – különösen megfelelő technikákkal és megfelelő gazdasági-politikai hatalmi térbe ágyazottan – közvetlen újabb és újabb több-lethatalmat és többletjövédelmet. Ennek elérése és megtartása különösen akkor veszélyes, ha a másik oldalon, a szegények térfelén a tudásból, az információkból (és ezen keresztül a világban való jártasságból, a tisztánlátásból, a helyes ítélet kialakításából) való szinte teljes kizáródás (kizárás) párosul. Márpedig a századfordulón a magyar társadalom 60%-a a teljes gazdasági és azon kívüli információhalmaz csupán mintegy 1–2%-ához jut(hat) hozzá.

A másik kritikus állami funkció számunkra a versenyképesség erősítése. Végso-ron a globális világ kihívásaira adandó válasz egyszerre követel versenyképes gazdaságot, nemzetet, államot és versenyképes embert. Közülük az ember versenyképességével kapcsolatban van jelenleg Magyarország a nagyobb hátrányban a fejlett országokhoz képest. Az egyes ember versenyképessége nem alakul ki akkor, ha nem formálódik és működik olyan állam, amely tudatos tevékenységével hatékonyan segíti az embert a századunkban rendkívül összetetté váló versenyre való képesség megszerzésében. Ugyanakkor versenyképes állam csupán akkor alakul ki, hogyha harmonikusan egymásra épülnek a különböző (versenyképes) formációk: az egyes ember, a család, a család szűkebb környezete, a falu, a község, a város. Aztán tovább bővítve a kört, a megye, a régió, az egész ország, és végül is az a tér, amelyben az ország létezik, gyengül, vagy erősödik: az Európai Unió és a globális világ széles kerete.

5. Implikciók a magyar fejlődésre

A projekt által kutatott időszak történelmi léptékkal mérve rövid, de mindenképpen rendkívül fontos. Véleményünk szerint – bár tudatában vagyunk annak, hogy az ország számára a külső faktorok szerepe döntő lehet – az előttünk álló 6–7 esztendőben dől el, hogy sikerül-e úgy integrálódni a fejlett világba, hogy a betagozódás előnyei, hasznai meghaladják annak költségeit. Az állami szerepvállalással kapcsolatos döntéseknek tehát komoly tétjük van. A vizsgált időszak rövidsége arra int minket, hogy a javaslatok a megvalósíthatóság szempontjából a realitásokat tükrözzék, de éréjék el a lényegi változások kiváltásához szükséges „kritikus tömeget” is.¹³

5.1 A fennálló alkotmányos keretek hatása

5.1.1. A szociális piacgazdaság deklarálása; semlegesség az állami szerep mértékében

Az ellátandó állami tevékenységek körét, tartalmát meghatározó fontos körülmény az is, hogy a *magyar alkotmány* követelményeket, kereteket és ezzel – közvetett módon – tulajdonképpen feladatokat ír elő az állami cselekvés számára. Így az Alkotmány két helyen is deklarálja, hogy Magyarország gazdasági rendszere piacgazdaság, a preambulum kifejezetten szociális piacgazdaságról szól. Az Alkotmány azonban nem jelöli ki a piacgazdaság valamely meghatározott tartalmú modelljét. Az Alkotmány gazdaságpolitikailag semleges, így nem vezethető le belőle sem az állami beavatkozás mértéke, sem annak intenzitása, még kevésbé az állami beavatkozás tilalma [33/1993. (V. 28.) AB-határozat, 32/1991. (VI. 6.) AB-határozat].

Az Alkotmány 9. §-ából következik, hogy a piacgazdaság plurálisan tagolt tulajdoni szerkezetű gazdaság, amely a különböző tulajdonformák egyenrangúságának, valamint a vállalkozás és a verseny szabadságának alkotmányosan elismert és védett elve alapján működik [59/1991. (XI. 19.) AB-határozat].

A piacgazdaságra való átmenet során az állam a gazdaság jelentős területeiről visszavonul, azokat magánkézbe adja, és ezáltal a magánérdek, magánvállalkozás és kezdeményezés váltja fel az állami tervezés és irányítás eddigi szerepét. A társadalomnak a termelés növelése, az életszínvonal javítása és az emberi méltóság érdekében e folyamat során jelentkező hátrányokat vállalnia kell, mert hosszú távon és összességében a folyamat során jelentkező hátrányokat vállalnia kell, mert hosszú távon és összességében a folyamat az egyének és a közösség érdekeit egyaránt szolgálja. A szociális piacgazdaságra való átmenet követelménye, hogy az átmenet során a jogállam biztosítsa a szociális védőhálót mindazoknak, akik idejében nem tudtak az új rendre felkészülni, akiket a piaci viszonyok szabad érvényesülése aránytalanul nagy hátránnyal sújt, vagy akik koruk, egészségi állapotuk és egyéb ok miatt az új viszonyokra átállni már képtelenek.¹⁴

A piacgazdaságra való átmenet során az állam kivonulása a gazdaságból és az egyéb magánautonómia körébe kerülő közfeladatok intézésének területéről eleve azzal jár, hogy az államháztartás terhei csökkennek, az államapparátus a célszerű és hatékony méretre módosítandó. Ennek során ügyelni kell arra, hogy az állami anyagi eszközök

felhasználása közérdekű módon, arányosan történjék: a piacgazdaság magával hozza, hogy a piachoz jobban alkalmazkodó egyedek anyagi érvényesülése kiugró előnnyel járjon, de a jogállam követelménye, hogy az állami, közteherviselésből¹⁵ fedezett források felhasználása törvényes, nem egyedi, hanem közérdeket szolgáló legyen.

A közterhek alakulásában hatnak az állami közvetlen feladatok fedezését szolgáló tényezők, de olyan alkotmányos költségtényezők is, amelyeket alkotmányosan védett társadalmi érdekek állami biztosítására, vagy egyes rétegek által vállalt társadalmi szintű többletterhek kiegyenlítésére kell fordítani. Noha a cél az állam másodlagos elosztó szerepének minimálisra csökkentése a piacgazdaságban, mégsem lehet a szociális piacgazdaságban ettől teljesen eltekinteni, noha az állami pénzeszközök új módszerű, hatékonyabb elosztása, kizárólag a tényleges és jogos igények támogatása, a felesleges kiadások megszüntetése nyilván fontos közérdek.

5.1.2. Az emberi tényezők újratermelése

Feladatként a társadalmi terhek forrásainak biztosítása között a gazdaságfejlesztés, a piac megteremtése, a természeti erőforrásokkal való hatékony és kímélő gazdálkodás mellett tényezőként jelentkezik a társadalom emberi tényezőjének „újratermelése” is. A szociális biztonságot a jelenlegi rendszerben nem a felhalmozott javak értékálló tökécsítése, hanem a mindenkori termelő népesség tehervállalása biztosítja és fogja biztosítani a jövőben is. Még a felhalmozott tőke sem tud termelni emberi közreműködés nélkül. Az Alkotmány 15. §, 16. §, 66. § (2) bekezdés, 67. § (1) és (3) bekezdései ezért írják elő a családok, a szülők, az ifjúság fokozott alkotmányos védelmét – a törvényalkotóra bízva, hogy a támogatás és a védelem rendszerét kialakítsa, szabályozza. Az Alkotmány 70. § (2) bekezdése külön utal arra, hogy az esélyegyenlőtlenséget a törvényhozónak megfelelő intézkedésekkel meg kell szüntetnie, míg a 70/B. § a termelésben részt vevők megfelelő jövedelemhez, pihenéshez való jogát rögzíti (és közvetve tiltja annak közcélra való aránytalan igénybevételét, elvonását).

A különböző kormányok a változó gazdasági körülmények között önállóan alakítják gazdaságpolitikájukat, viszonylagosan szabad döntésükön múlik a gazdaság liberalizálása vagy korlátozása addig, amíg a piacgazdaság érvényesül. A piacgazdaság fenntartása és védelme az állam folyamatosan érvényesülő alkotmányos feladata, ennek elsődleges eszköze bizonyos alapjogok intézményes védelme.

A fentiekből levonható a következtetés, hogy az államcél, az alkotmányos feladatkategóriák következetes és szakszerű használata, világos elhatárolásuk az alapjogoktól, egyelőre késik. Az állami funkciók és feladatok taxációja azonban megalkotható az elkülönült hatalmi ágak hatáskörébe tartozó ügyek egybevetéséből, az alapjogokkal összefüggő intézményvédelmi feladatok meghatározásából, valamint a „közfeladat”, „közszolgáltatás”,¹⁶ „közhasznú tevékenység”¹⁷ fogalmi elemeinek részletezéséből.

5.1.3. Kötelező feladatok és eldöntendő szerepek

A szükségképpen ellátandó tevékenységek: az ország védelme,¹⁸ valamint az alapjogok érvényesülésével összefüggő intézményvédelmi kötelezettség¹⁹ teljesítése. Vannak olyan tevékenységek, amelyek minden időben, minden állam által teljesítendőek, ezek a feladatok jobbára az államcélok meghatározásából, illetve az egyes alapjogokból és nemzetközi kötelezettségvállalásból levezethetők. Más tevékenységek esetében az állam bizonyos határok között maga döntheti el, milyen mértékben vállal részt ezek ellátásában, azokat maga teljesíti vagy közfeladatként átruházza az önkormányzatokra. Ezek elvégzése során azonban már elengedhetetlen követelmény mindazoknak a változásoknak a figyelembevétele, amelyek a globalizáció következményei.

Ennek alapján a legfontosabb állami funkciók javítása, eredményességének elősegítése végett kísérletet tettünk e tevékenységek jelenlegi hazai ellátásának minősítésére, s ebből kiindulva a fejlesztési főirány (prioritás) meghatározására. A minősítést két kritériumot, a funkcióellátás eredményességét, illetve a funkció – beleértve a részterületeket is – definiáltságát, jogi szabályozását mérlegelve végeztük el. Ezt érzékelteti a *melléklet 2. ábrája*, amely egy téglalap, négy mezőre osztva.

5.1.4. Az állami funkciók és az intézményi eredményesség

Az ábrán szereplő vízszintes tengely az állami funkciók definiáltságát, tisztázását, az intézményi és jogi háttér kiépítettségét, a függőleges tengely a funkciók ellátását végző állami intézmények megvalósító képességét, a funkcióvégzés eredményességét reprezentálja. A tengelyek által bezárt mező négy része azt jelzi, hogy a funkciók definiáltsága jobb vagy kevésbé világos, illetve azokat hatékony intézmények vagy kevésbé hatékony intézmények látják-e el. Ennek alapján világos, hogy a II. mezőben található a mindkét tekintetben legjobban ellátott funkciók, mégpedig annak arányában, minél közelebb helyezkednek el a jobb felső csúcshoz. A III. mező mindennek a fordítottja, a bal alsó sarok (origó) a „0” állapotot jelzi.

Az állami funkciók csoportjainak szintjén egy-egy vektorral (pontokkal és hozzá kapcsolódó nyíllal) jelöljük az ábrán a funkció ellátásának helyzetét és a szükségesnek tartott változások irányait, pontosabban a szerintünk minősített állapotot, illetve a változtatási prioritást. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy kizárólag egyirányú fejlesztésre gondolunk, ezzel pusztán a sorrendiség, a fontosság szempontját érzékeltetjük, vagyis azt, hogy elsőbbséget a definiáltság javításának (vízszintes nyíl) vagy éppen a végrehajtás eredményessége javításának adunk (függőleges nyíl).

A minimális funkciók közül a védelemmel, a törvényességgel, a renddel kapcsolatban megállapítható, hogy az állam megfelelően teszi a dolgát. Ezzel kapcsolatban a terrorizmus és a korrupció területén mutatkozik fejlesztési teendő. A tulajdonjogokat illetően a minősítést nagymértékben meghatározza a privatizáció sikeres végigvitele. A tulajdon alkotmányban rendezett normatív védelme viszont feltételezi az intézményi eredményesség további javítását. Mindezek miatt e funkciók az I., illetve a II. mezőben helyezkednek el.

A többi minimális funkció közül a makrogazdasági irányítás és a szociális kohézió erősítése elégíti ki a legkevésbé a globális követelményeket, miközben velük kapcsolatban a megvalósítási képesség is alacsony fokú (ezért található a III. mezőben). A makrogazdasági irányítás területén különösen feltűnő a hosszú távú stratégiai szemlélet és a fenntartható államháztartási (kötségvetési) pozíció hiánya. Ez a probléma – megítélésünk szerint – a funkció, különösen a tervezés értelmezésének hiányosságaihoz függ össze, ezért javasoljuk, hogy elsősorban „a fejekben tegyünk rendet”. A szociális kohézió-funkcióval kapcsolatban is hasonló a helyzet. Ugyanakkor mindkét esetben közismertek az intézményi működés hiányosságai. (A két funkciót illetően a kétirányú változtatás – előrelépés – maximálisan indokolt. Itt a prioritás azt jelzi, hogy először tudni kell, mit szükséges jobban és eredményesebben tenni.)

A másik két funkció teljesebb körűen és pontosabban definiált, de ezek közül a közegészségügy végrehajtási kapacitása igen hiányosnak ítéltető (III. mező). A nemzetközi együttműködés funkciót illetően minden szempontból jobb a helyzet, az EU-tagság viszont egyértelműen a lehetőségek jobb, eredményesebb feltárását és kihasználását állítja előtérbe (IV. mező), ami nem zárja ki, ellenkezőleg, feltételezi a közösségi (irányítási) funkciók ellátásában megfelelő helyünk megtalálását, ezért az eredményesség javítását tekintjük elsődlegesnek.

A közbülső funkciók közül a harmadik mezőbe került mind az oktatás megfelelő minőségének biztosítása, mind az oktatáshoz kapcsolódó externáliák mindkét irányú kezelése (a munkaerő-piaci igények fokozott figyelembevétele, illetve az oktatáshoz való alkotmányos jog minél kiterjedtebb érvényesítése), azaz az oktatás és képzés fejlesztése és kiterjesztése. E funkciók hatékonyabb ellátása tehát kétirányú reformkövetelményt támaszt: egyrészt gazdagítani kell a funkciócsoportok körébe tartozó tevékenységeket, másrészt fokozni és hatékonyabbá tenni az intézmények megvalósítási kapacitását. Ez utóbbi a szervezetirányítás, az intézményi szervezet korszerűsítése, a jogszabályi környezet javítása és a társadalmi-kulturális tényezők erősítése révén, valamint a finanszírozás javításával érhető el.

A II. (jó) mezőben található a már említett tulajdonjog mellett még két funkciócsoport (a nyugdíjbiztosítás, családtámogatás, munkanélküliek ellátása; illetve az állami pénzügyi ellenőrzés körébe sorolható adekvát tevékenységek), ám velük kapcsolatban is egyfelől növelni szükséges a végrehajtó kapacitást, másfelől javítani annak eredményességét. Erre az első területen az ismétlődően megjelenő pénzügyi hiány, az állami ellenőrzést érintően pedig azért van szükség, mert a pénzügyi ellenőrzés tapasztalatait, az ebből adódó javaslatokat pusztán mintegy fele részben hasznosítják a mindenkori kormányok, illetve az érintett állami szervek.

A IV. mezőbe a nemzetközi együttműködésen túl még három állami funkciócsoport tartozik. Ezek arról tájékoztathatnak, hogy az állam sok olyan tevékenységet kíván elvégezni, amihez csak mérsékelten van meg a képessége. A jobb intézményi feltételeket kiváltóképpen a környezetvédelmi tevékenységek segítése érdekében kellene sürögösen megteremteni, már csak azért is, mert a sikeres EU-jogharmonizáció önmagában is jelentős tevékeny erőfeszítést igényel, a gazdasági, társadalmi, környezeti fenntarthatóság biztosítása pedig különösen. E tekintetben nagy fontossága van a civil társadalom és a magánszektor együttműködési készségének is.

A monopóliumok szabályozása és a versenyképesség funkciók (IV. mező) definiáltsága a piacgazdaság kiépítésének és az EU-csatlakozásnak, -jogharmonizációnak köszönhetően összességében sikeresnek minősíthető. Ezért e területeken is mindenkélett a hatásosságot, az eredményességet kell javítani.

A jövedelem-újraelosztó funkció az I. mezőben helyezkedik el. Ez elsősorban annak tudható be, hogy – megítélésünk szerint – az ma elsősorban a tőkeértékesülés rövid távú érdekeit szolgálja, s kevésbé veszi figyelembe az egész gazdaság, társadalom hosszú távú, stratégiai szempontjait. (Ez a minősítés bizonyos mértékben vonatkozik a versenyképesség segítésének funkciójára is.)

5.1.5. A hagyományos és az új felfogás

Felmerül a kérdés, hogy a globális kihívásoknak megfelelő állami funkciókat megjelenítő, a *melléklet 2. táblázatában* szereplő tevékenységcsoportok a jelenlegi állami tevékenységek között mekkora súlyt képviselnek. Az állami funkciók súlyát az állami kiadások funkcionális besorolására kialakított, nemzetközileg elfogadott ún. *COFOG-rendszer* szerint méri a statisztika. Ez a besorolás értelemszerűen az elmúlt időszak jellemző állami tevékenységeit csoportosítja, így a XXI. század globalizációs kihívásainak megfelelő újszerű tevékenységek egyes esetekben nehezen feleltethetők meg ennek a listának, hiszen az egyes csoportok kibővítését, a tartalom módosítását, más tevékenységek esetleges összevonását igényli. Az új tevékenységek és a hagyományos besorolás kapcsolatát a *melléklet 5. táblázatában* mutatjuk be.

5.1.6. Az állami szerepvállalás mértékéről

Az egyes országokat jellemző állami funkciók súlyát, az állami szerepvállalás (újraelosztás) mértékét és az állami kiadások szerkezetét jelenleg csak a hagyományos statisztikai besorolás alapján tudjuk bemutatni a *melléklet 6. táblázatában*. Látható, hogy az állami szerepvállalás mértéke és az egyes funkciók súlya már ma is eltér a különböző fejlettségű és társadalmi berendezkedésű országokban, illetve az egyes funkciók súlya időben is változik.

A régi tagállamok (EU15) átlagában a kormányzati kiadások újraelosztásának mértéke (az államháztartás konszolidált kiadásainak GDP-hez mért aránya) 2000-től 2003-ig kismértékben nőtt, jelenleg 48% körül van. A növekedés főként a jóléti funkciók, azon belül is az egészségügy és a társadalombiztosítás területén következett be. Az újonnan csatlakozott tagállamok (NM10) újraelosztásának mértéke ennél kicsit alacsonyabb, 46,2%. Az egyes területek arányai hasonlóak, kicsit alacsonyabb a jóléti funkciók, azon belül is az egészségügyre fordított kiadások aránya, viszont magasabb a gazdasági és egyéb funkciókra fordított állami kiadások súlya.

Magyarországon az újraelosztás aránya csak kis mértékben haladja meg az európai átlagot, az egyes területek súlya azonban elég markánsan eltért, különösen az időszak elején. 2000-ben az állami működésre fordított kiadások súlya – ami magában foglal-

ja az államadósság kezelésével kapcsolatos kiadásokat is! – még 14% volt, szemben az EU-országok 10%-ával. A jóléti kiadásokon belül jelentős elmaradás volt tapasztalható az egészségügy, valamint a társadalombiztosítási, kultúra- és lakástámogatási kiadások területén, ugyanakkor – az NM10-ek átlagához hasonlóan – magasabb volt az oktatásra fordított kiadások aránya. 2003-ra a kiadási szerkezet közelített az EU-tagországokéhoz azzal, hogy a gazdasági funkciók továbbra is magasak, különösen 2002-ben, az autópálya-építések befejezésének-átadásának évében.

Ami a 2004–2006-os éveket illeti, azt látjuk, hogy az egészségügyre fordított kiadások aránya a 2003. évi 5,7%-os csúcstól újra csökken, az oktatási kiadások aránya ugyanakkor továbbra is magasabb az EU átlagánál, miközben az állami működési funkciókra fordított kiadásoké csökken, nagyságrendje az EU-tagországok átlagához kezd hasonlítani. Még mindig magas a gazdasági funkciók aránya, ami az infrastrukturális fejlesztés szükséges állami feladata és az egyre növekvő EU-források fejlesztési felhasználása következtében még jó ideig jellemezni fogja az állami kiadások szerkezetét Magyarországon.

A jövő kihívásainak megfelelő új funkciók besorolása, a tevékenységek részletezése és az ezt tükröző állami kiadások statisztikai feldolgozása az eljövendő évek feladata lesz, annak becslése jelenleg még korai vállalkozás lenne.

5.2. A kívánatos állami modell feltételeinek megteremtése

A magyar kormányzati szektor átalakítása – ha úgy tetszik reformja – nemcsak az új állami szerepvállalási modellhez történő eljutás, de a magyar gazdaság felzárkózási esélyének realizálása szempontjából is elengedhetetlen. A kormányzati szektor eredményességének javítása – a gazdaság általános versenyképességének az erősítése mellett – az EU-források megfelelő abszorpciójának feltétele is. A kormányzati szektor reformja – az általánosnak, de legalábbis az uralkodónak tűnő felfogás ellenére – „nem azonos az állam méretének egyszerű redukálásával”. (Kovács 2005:23) Nem fogadható el az „olcsó állam” szlogen. A közmondás azt mondja, hogy olcsó húsnak híg a leve. Az állam olcsósága nem biztosítja az ország felzárkóztatását. Ha reálisan végiggondoljuk, az Európai Unióhoz történt csatlakozásból adódó igazgatási-adminisztrációs követelmények önmagukban jelentős feladattöbbletet jelentenek, holott a feladat ennél sokkal összetettebb; azaz késznek tűnő egyszerű receptek helyett koherens, szigorú logika mentén kidolgozott *államépítési cselekvési programra* van szükség.

A kormányzati szektor korszerűsítésének ki kell terjednie mind a kormányzat által biztosított szolgáltatások körének újragondolására, az állami funkciók, feladatok és a hozzárendelt források egyértelműsítésével erősíteni kell a politikai döntéshozók elszámoltathatóságát, tényleges ellenőrzését. Szükséges továbbá a funkció- és feladatellátás értelmes és átlátható átalakítása, beleértve a szubszidiaritás elvét érvényesítő feladat-decentralizálást, a civil szektor szerepének növelését, a társadalmi öntevékenységet, az ésszerű és felelős privatizációt is. E lépések feltételezik a korszerű költségvetési eljárások alkalmazásának bevezetését, a megbízható és releváns pénzügyi információs rendszer működtetését, amely a transzparencia fontos feltétele. (A transzparencia és

elszámoltathatóság összefüggéséről lásd Kovács, 2005.) Mindezek alapján lehetséges a finanszírozási rendszer korszerűsítése, olyan állapot elérése, amikor a feladatellátás teljesítménye kerül a középpontba.

Az alapvető, a megoldást magában hordozó kérdés tehát az állami funkciók és feladatok kijelölése, konkrét meghatározása. Ezzel:

- Megteremthetők a költségvetés tiszta, világos, átlátható keretei, amelyhez konkrét forrásokat lehet hozzárendelni. Az állam által felvállalt feladatokra építve, a költségvetés kialakítása során célokat, követelményeket lehet meghatározni, teljesítménymutatókat kialakítani, s a szükségletekhez igazodva finanszírozási módszereket, metodikát meghatározni. Az ily módon kialakított költségvetés és az erre épülő finanszírozás magában hordozza, megteremti a funkciók, feladatok és források összhangját (Kovács, 2004:14–15).

- A konkrét állami funkciók és feladatok meghatározása egyértelművé teszi a központi költségvetés és a helyi önkormányzatok közötti hatás- és feladatkör-elhatárolást. Ez segítséget jelent a helyi önkormányzatok részére a kötelező és önként vállalt feladataik tisztázásában.

- A funkciók és feladatok ismeretében egyértelművé válik továbbá, hogy a non-profit szférában mit és milyen mértékben kíván az állam forrásokkal támogatni.

- Nem kis szerepe lesz a funkció- és feladat-meghatározásnak az átlátható tervezés, a cél- és teljesítménykövetelmények alapján jóváhagyott költségvetés kialakításában, a mérhető teljesítmények feltételeinek megteremtésében, s ezzel együtt mind a belső, mind pedig a külső ellenőrzés szerepének, hatékonyságának növelésében, és nem utolsósorban mindenki számára világosan, követhetően figyelemmel kísérhető lesz az állami jelenlét esetlegesen kívánatos korlátozása.

A kormányzati szektor működését, a lehetséges korszerűsítési lépéseket – ahogy az előbbi alfejezetben már utaltunk erre – jelentősen meghatározza annak jogszabályi környezete is. Az eredményes reformok nem kerülhetik meg az Alkotmány, a vonatkozó sarkalatos törvények, illetve a szektorra érvényes jogszabályok konzisztens átalakítását.

A javasolt változtatások követése biztosan jelentős nagyságrendű tartalék felszabadítását eredményezné. Ebben az értelemben a mostani és megőrzendő funkciók ellátása – a pazarlás és a közpénzek elszívargásának visszaszorítása révén – gazdaságosabbá válna. E tartalékokat át kell csoportosítani azon kormányzati képességek és szolgáltatások fejlesztésére, amelyekre az EU-s tagságunkból adódóan, illetve a globalizációs kihívásoknak történő megfelelés miatt van szükség.

Jegyzetek

- 1 A szuverenitást természetesen nem abszolút hatalomként fogjuk fel, amint ahhoz Jean Bodin (*Az államról* c. művében, Budapest: Gondolat Kiadó, 1987.) ragaszkodott, hiszen ma elfogadhatatlan, hogy a hatalom kiemeljen egy személyt vagy testületet a politikai közösségből.
- 2 Részletesebben lásd Szilágyi, 2003:160–175.
- 3 A globális irányítási struktúrák, mechanizmusok igénye már széles körben elismert, ám létrejöttének módjáról jelenleg élénk vita folyik. A lehetséges módok közül véleményem szerint azoknak van a legnagyobb realitása, amelyek horizontálisan, szakmai alapon és nem vertikálisan, politikai-hatalmi alapon szerveződnek.

- 4 Az államnak kötelessége biztosítani, hogy e szuverenitás minden korlátozástól mentes legyen. Meg kell teremtenie mindazon politikai, gazdasági, jogi, katonai és más feltételeket, amelyek birtokában a nép szabadsága és hatalma, az ország függetlensége, valamint területi sérthetetlensége maradéktalanul érvényesül.
- 5 Az úgynevezett globális problémákra, ezek egyre növekvő veszélyeire, káros hatásaira először a Római Klub hívta fel a figyelmet még az 1960–1970-es években.
- 6 A kérdésről részletesebben lásd *A felsőoktatás átalakulása, a finanszírozás korszerűsítése*. Budapest: Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, 2004.
- 7 Pierson, C.: *Beyond the Welfare State?* Cambridge: Polity Press, 1994. 186.
- 8 Lebeaux, Charles N.–Wilensky, Harold L.: *Industrial Society and Social Welfare*. New York: The Free Press, 1965.
- 9 Titmuss, Richard M.: *Essays on „the welfare state”*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- 10 Esping-Andersen, Gösta: *The Three World of Welfare Capitalism*. Princeton: 1990.; Jóléti államok az évszázad elején. In: Csaba Iván–Tóth István György (szerk.): *A jóléti állam politikai gazdaságtana*. Budapest: Osiris–Láthatatlan Kollégium, 1999. 89–11.
- 11 Ugyancsak elfogadott, hogy a konzervatizmus nem tudott (tud) bezárkózni egyetlen vonalba, keretbe. A választott téma szempontjából fontos, hogy egyik államfelfogás sem képes erre, de a konzervatizmus sokfélesége még dominánsabb. Úgy is fogalmazható: a konzervatizmusnak vannak klasszikusai, de nincsen egyetlen egyetemes megfogalmazása.
- 12 Az amerikai, az európai modell, a magyar fejlődési pálya és a különböző szinteken (ország, régió, család, egyes ember) mutatkozó fejlettségbeli, illetve jövedelmi különbségekről részletes elemzést ad Práger László *A világ(gazdaság) és Magyarország a XXI. század elején* c. könyvében.
- 13 A fejlődés, a versenyképesség és az állami szerep mértéke, a magántőke térnyerése összefüggéseit részletesen vizsgálja az Állami Számvevőszék kutatóintézetének tanulmánya. Lásd Báger Gusztáv–Kovács Árpád: *Privatizáció Magyarországon. I. kötet*. Budapest: Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, 2004.
- 14 Ha az így hátrányos helyzetbe kerülők az előző szociális rendben állami ígérvényt szerettek szociális biztonságukra, részükre azt az Alkotmány 70/. § első fordulata biztosítja, összhangban a tulajdonvédelem alkotmányos követelményeivel. Ha ilyen garancia nélkül ugyan, de létalapjukat vesztik önhibájukon kívül az átállás következményeképp, az Alkotmány 70/E. § második fordulata kötelezi a 17. §-ban megfogalmazott elv alapján az államot a megélhetésükhöz szükséges ellátás (kiegészítés) biztosítására.
- 15 A közteherviselés követelménye (Alkotmány 70/I. §) mind a közterhek arányos vállalását, mind azok célszerű, átlátható és lelkiismeretes, felelősségteljes felhasználását is előírja a jogállamiság keretei között.
- 16 Közszolgáltatások különösen: a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és a csapadékvíz-elvezetés, a csatornázás, a köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, tömegközlekedés, a köztisztaság biztosítása; gondoskodás a tűzvédelemről, közbiztonságról; energiaszolgáltatás, a foglalkoztatás; gondoskodás az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról, valamint a gyermek- és ifjúsági feladatokról; a közösségi tér biztosítása; közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása; az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.

- 17 Közhasznú tevékenység 1. egészségmegőrzés, betegségmegelőzés, gyógyító-, egészségügyi rehabilitációs tevékenység, 2. szociális tevékenység, családsegítés, időskorúak gondozása, 3. tudományos tevékenység, kutatás, 4. nevelés és oktatás, képességfejlesztés, ismeretterjesztés, 5. kulturális tevékenység, 6. kulturális örökség megóvása, 7. műemlékvédelem, 8. természetvédelem, állatvédelem, 9. környezetvédelem, 10. gyermek- és ifjúságvédelem, gyermek- és ifjúsági érdekképviselet, 11. hátrányos helyzetű csoportok társadalmi esélyegyenlőségének elősegítése, 12. emberi és állampolgári jogok védelme, 13. a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségekkel, valamint a határon túli magyarsággal kapcsolatos tevékenység, 14. sport, a munkaviszonyban és a polgári jogi jogviszony keretében megbízás alapján folytatott sporttevékenység kivételével, 15. közrend és közlekedésbiztonság védelme, önkéntes tűzoltás, mentés, katasztrófa-elhárítás, 16. fogyasztóvédelem, 17. rehabilitációs foglalkoztatás, 18. munkaerőpiacon hátrányos helyzetű rétegek képzésének, foglalkoztatásának elősegítése – ideértve a munkaerő-kölcsönzést is – és a kapcsolódó szolgáltatások, 19. euroatlanti integráció elősegítése, 20. közhasznú szervezetek számára biztosított – csak közhasznú szervezetek által igénybe vehető – szolgáltatások, 21. ár- és belvízvédelem ellátásához kapcsolódó tevékenység, 22. a közforgalom számára megnyitott út, híd, alagút fejlesztéséhez, fenntartásához és üzemeltetéséhez kapcsolódó tevékenység, 23. bűnmegelőzés és az áldozatvédelem. (A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. Törvény. 23. § c) pont.)
- 18 Alkotmány 5. §: A Magyar Köztársaság állama védi a nép szabadságát és hatalmát, az ország függetlenségét és területi épségét, valamint a nemzetközi szerződésekben rögzített határait
- 19 Az Alkotmány XII. fejezete egyes helyeken nevesíti a jogérvényesüléshez szükséges állami kötelezettségek egy részét. Így az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a *társadalombiztosítás* útján és a *szociális intézmények* rendszerével valósítja meg, az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdése pedig a művelődéshez való jog biztosításához írja elő az *ingyenes és kötelező általános iskola-rendszer*; a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető *közép- és felsőfokú oktatás*, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatásának követelményét. Az Alkotmánynak azonban számos olyan rendelkezése is, amelyekben az államnak az alapjog védelmére és érvényesülésére vonatkozó konkrét kötelezettsége – az adott joghoz tartozó tételes szabályok között – nem jelenik meg. Ezt azonban pótolja az Alkotmány 8. § (1) bekezdésének az alapjogvédelemre utaló rendelkezése. Az Alkotmány 8. § (1) bekezdéséből eredő intézményvédelmi kötelezettség magában foglalja, hogy az államnak védenie kell az adott jog által garantált „szabadságot”, az alapjoghoz tartozó „értékeket”, magában foglalja a szabályozási kötelezettséget (a szervezeti és eljárási biztosítékok megteremtését), a meglévő vagy az alapjog érvényesülése szempontjából az Alkotmány által megkívánt intézményes formák védelmét (és egyben tartózkodást a működés tartalmi befolyásolásától). Része e követelménynek azon fórumok (bíróság, Alkotmánybíróság) védelme is, ahol az alapjogsérelem orvosolható.

Irodalom

- Ágh Attila: A jövő század regénye: a globalizáció perspektívái a 21. század elején. *Mozgó Világ*, 2000. július.
- Báger Gusztáv: Az IMF és a Világbank új prioritásai. In: *Globalizáció, Európai Unió, Gazdaságpolitika. Stratégiai füzetek 13*. Miniszterelnöki Hivatal Stratégiai Elemző Központ, 2003. május.
- Báger Gusztáv: A tervezés mint célkeresés: európai példák, magyar tapasztalatok. In: *Sorsfordító esztendők. A 42. Közgazdász Vándorgyűlés előadásai*. Budapest: TAS-11 Kft., 2005.
- Báger Gusztáv (szerk.): *A felsőoktatás átalakulása, a finanszírozás korszerűsítése*. Budapest: Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, 2004.
- Báger Gusztáv–Kovács Árpád: *Privatizáció Magyarországon*. Budapest: Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, 2004.
- BBC: A jóléti államok összehasonlító elemzése. (A BBC tanulmánya.)
- Bodin, Jean: *Az államról*. Budapest: Gondolat Kiadó, 1987.
- Csaba Iván–Tóth István György (szerk.): *A jóléti állam politikai gazdaságtana*. Budapest: Osiris–Láthatatlan Kollégium, 1999.
- Esping-Andersen, Gösta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: 1990.
- Fukuyama, Francis: *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. New York: Carnegie Council on Ethics and International Affairs, 2005.
- Glenn, Jerome C.–Gordon, Theodore J.: *State of the Future at the Millennium*. Washington: The United Nations University, 2000.
- Hart, Olivier–Shleifer, Andrei–Vishny, Robert: The Proper Scope of Government. Theory and an Application to Prisons. *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4):1127–61. 1997.
- Kovács Árpád: *Pénzügyi ellenőrzés változó erőterében*. Budapest: Perfekt, 2003.
- Kovács Árpád: Államháztartás és modernizáció. Előadás a Magyar Jogász Egylet és a Magyar Közgazdasági Társaság Konferenciáján, Balatonfüred, 2004. május 21.
- Kovács Árpád: Az állami feladatok meghatározása a modernizáció sarkköve. *Ellenőrzési Figyelő*, 2005/3. 19–26.
- Lebeaux, Charles N.–Wilensky, Harold L.: *Industrial Society and Social Welfare*. New York: The Free Press, 1965.
- Pierson, C.: *Beyond the Welfare State?* Cambridge: Polity Press: 1994.
- Práger László: *A világ(gazdaság) és Magyarország a XXI. század elején*. Budapest: Unió Kiadó, 2003.
- Práger László: A magyar felzárkózás: versenyképesség, érdek- és értékrendek a XXI. század elején a globális világ és az Európai Unió terében. *Politikatudományi Szemle*, 2004/1–2.
- Soros, György: *The Crisis of Global Capitalism*. New York: Public Affairs Press, 1998.
- Szabó-Pelsőczy Miklós: *Globalizáció és EU csatlakozás. Tanulmány*. [Közreműködött: Báger Gusztáv.] Budapest: 1999.
- Szilágyi Péter: *Jogi alaptan*. Budapest: Osiris Kiadó, 2003.
- Tissam, Richard M.: *Essays on „the welfare state”*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- Török Ádám: Felzárkózás és versenyképesség. *Európai Tükör*, 2004. június.
- Vigvári András: *Pénzügy(rendszer)tan*. Budapest: KJK-KERSZÖV Kiadó, 2004.
- Vigvári András (szerk.): *Pénzügyi ellenőrzés – egy funkció több szerepben*. Budapest: BME Pénzügyi és Számviteli Tanszék, 2005.
- World Bank: The State in a Changing World. *World Bank's World Development Report in 1997*. Washington, D. C.: 1997.
- A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. Törvény.

Melléklet

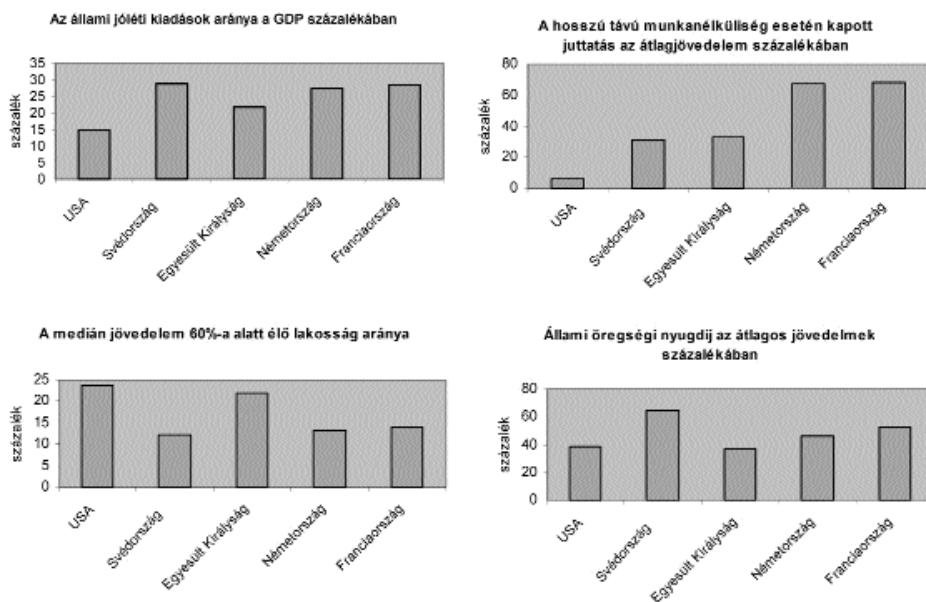
1. táblázat. A globalizáció jellemző vonásai

Általános aspektusok
A kereskedelmi korlátok mérséklése
a pénzügyi piacok magas fokú integrációja, ami növekvő mértékben hat az ipari szektor működésére és teljesítményére;
nemzetközi tőkeáramlás gazdasági, társadalmi korlátainak lebontása;
a külföldi működőtőke befektetések a világszintű ipari átrendeződés és az eredetileg is globális iparágak fejlődésének döntő tényezőjévé válnak;
a transz- és multinacionális vállalatok számának és méretének növekedése alkotja a gazdasági globalizáció egyik fő irányát;
szoros kapcsolat a kereskedelem és a tőkebefektetések között;
multilaterális keretek kidolgozása az áru- és szolgáltatás-kereskedelemre és a tőkebefektetésekre (pl.: TRIMS, TRIPS, GATS stb.);
a gyártás nemzetközivé válása: a termékösszetevők nemzetközi eredetűek, a szolgáltatásokat és a tőkét a vállalatok közötti kooperáció vagy alvállalkozói szerződések jellemzik;
a multinacionális vállalatok tevékenységének helyszínválasztását erősen befolyásolják az országok és régiók által nyújtott versenyelőnyök;
a vállalaton belüli kooperációs kapcsolatok külsődlegessé, a nemzetközi kereskedelem szignifikáns részévé váltak;
a technológia nemzetközi terjedésének gyorsulása és a gyártási, valamint a technológiai innovációs ciklus egyidejű rövidülése;
a világ minden részéről származó, számos új versenytárs által generált, egyidejű verseny a piacokon; a pozíciók megtartásának kockázata; igen gyors strukturális alkalmazkodási igény számos területen;
a globalizáció különböző dimenzióinak alapvető egymásrautaltsága (kereskedelem, működőtőke-áramlás, technológiai transzferek, tőkemozgások stb.);
a nemzeti gazdaságok magas fokú integrációja, ami azonban azzal a jelentős kockázattal jár, hogy bizonyos régiók gazdasági és pénzügyi sokkja járványként terjedhet tovább más, közvetlenül nem érintett régiókra is;
a nemzetközi tranzakciók időben és távolságban közelebb kerülnek egymáshoz; a regionális szabadkereskedelmi egyezmények megsokszorozódása.
Az államok közötti mikroökonómiai aspektusok:
A vállalatok által átvett globális stratégiák tartalmazhatják:
a vállalatok által átvett globális stratégiák tartalmazhatják
a multiregionális integrációs stratégiát;
a multinacionális vállalatok külső szerveződéseinek változásait (az egyesülések és akvizíciók jellemzőbbek, mint a zöldmezős beruházások, kooperációs szerződések és szövetségek, nemzetközi alszerződések, világszintű hálózati struktúra);
a multinacionális vállalatok belső szerveződésének változásai (just-in-time rendszer, kiszervezések, kisebb átlagos gyártási egységek, a feladatok és a fizetések személyre szabása, kisebb hangsúly a hierarchikus kapcsolatokon, a transzparencia igénye, corporate governance szabályozás stb.).

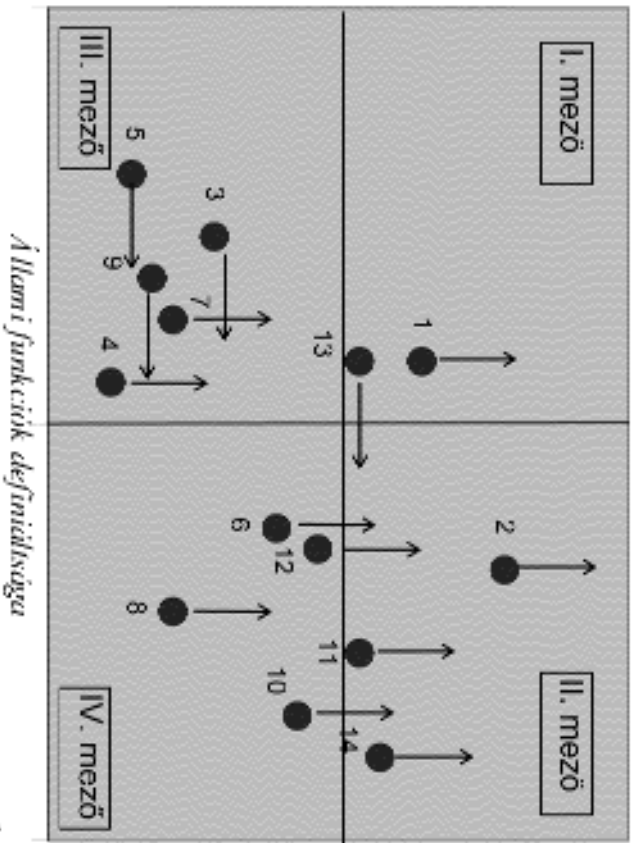
2. táblázat. Az állami funkciók csoportjai

Minimális funkciók
1. Közszolgáltatások
1.1. Védelem, törvényesség és rend
1.2. Tulajdonjogok
1.3. Makrogazdasági irányítás
1.4. Közegészségügy
2. Szociális kohézió
2.1. A szegények helyzetének javítása
3. Nemzetközi (globális) együttműködés erősítése
Közbülső funkciók
4. Externalitások érvényesítése
4.1. Oktatás és képzés
4.2. Környezetvédelem
5. Oktatás megfelelő minőségének biztosítása
6. Monopóliumok szabályozása
7. Nyugdíjbiztosítás, családtámogatás, munkanélküliek ellátása
Aktivizáló funkciók
8. Versenyképesség erősítése
9. Jövedelem-újraelosztás
10. Állami (pénzügyi) ellenőrzés

1. ábra. Az állam szerepének eltérései, a jövedelmi különbségek



Intézményi eredményesség



2. ábra. Állami funkciók és intézményi eredményesség*

1. Vezetelm, környezetség és rend
2. Tulajdoni jogok
3. Munkaszervezési irányítás
4. Közegészségügy*
5. Szociális közhataló
6. Nemzetközi együttműködés
7. Externálisok eredményessége az oktatásban és képzésben
8. Externálisok eredményessége a környezetvédelemben
9. Oktatás megfelelő minőségének biztosítása
10. Monopóliumok szabályozása
11. Nyugtatóbiztosítás, családtámogatás, munkanélküliek ellátása
12. Versenyképesség
13. Követelmény-igényelők
14. Állami (szén-dioxid) ellenőrzés

* A nyíl irányja a változtatási prioritást jelzi.

3. táblázat. Az IMD* világ-versenyképességi sorrendje

Ország	2003	2004	2005
USA	1	1	1
	12	11	14
Egyesült Királyság	19	22	22
Németország	20	21	23
Franciaország	23	30	30
<i>Tájékoztató:</i>			
Magyarország	34	42	37

* International Institute for Management Development (Irányítás Fejlesztésének Nemzetközi Intézete).

Forrás: IMD World Competitiveness Yearbook. 2004, 2005.

4. táblázat. Az erőforrásokból való részesedés arányai a magyar társadalomban a XX. század végén

Decilisek	Piaci jövedelemből részesedés	Tőkerészesedés	Információ-részesedés
10.	33,6%	56,2%	90-92%
9.			
8.	42%	34,8%	6-9%
7.			
6.			
5.			
4.	24,4%	9%	1-2%
3.			
2.			
1.			

Forrás: KSH, Tárki-becslés az 1993-as, illetve 1995/96-os trendek alapján. Az arányok azóta feltehetően tovább módosultak, a számok távolodtak egymástól, bizonyos kivételt az információból való részesedés jelenthet.

5. táblázat. A legfontosabb állami funkciók újszerű csoportjai és a statisztikai besorolás (COFOG) kapcsolata

COFOG	1. Általános közszolgáltatások	2. Védelem	3. Közrend és közbizt.	4. Gazdasági ügyek	5. Könyvtári és egyéb életem	6. Lakás-és közműell.	7. Egészségügy	8. Szabadidő kultúr., vallás	9. Oktatás	10. Szociális biztonság
	Jóléti funkciók									
Újszerű funkciócsoportok	Állami működés									
1. Védelem, biztonság, rend	x	x	x							
2. Tulajdonjogok	x			x						
3. Munkanyelviselési irányítás	x									
4. Köznevelésiügy							x			
5. Szociális kultúra						x		x		x
6. Nemzetközi együttműködés	x									
7. Externális érvényesítés az oktatásban									x	
8. Externális érv. a környezetvédelemben					x					
9. Oktatás megféleml. minőségének bizt.									x	
10. Munkapolitika szabályozása				x						
11. Nyugdíjbizt., csatlóhím., munkamélt.										x
17. Versenyképesség				x						
13. Jövedelem-ajánlatosítás				x						
14. Állami (pénzügyi) ellenőrzés	x									

Forrás: COFOG: A nemzeti számlák európai rendszere (ESA 95), KSH, 2002.

6. táblázat. Az államháztartási kiadások részletezése a GDP %-ában

Ország	Állami működés#	Gazdasági és egyéb	Jóléti funkciók	Ebből:			Összesen
				Egészségügy	Oktatási	Társ. bizt. és kultúra, lakás	
EU 15							
	2000	9.8	4.6	31.7	6.2	5.0	20.5
	2001	10.1	5.1	31.9	6.3	5.1	20.5
	2002	10.2	4.9	32.5	6.5	5.2	20.8
	2003	10.2	4.9	33.1	6.7	5.2	21.2
EU 25							
	2003	10.2	5.0	32.9	6.6	5.3	21.0
NM 10							
	2003	10.2	6.3	29.7	4.4	5.8	19.5
Magyarország							
	2000	14.0	6.7	27.9	4.6	5.7	14.7
	2001	13.8	7.1	28.1	4.6	5.9	17.6
	2002	12.4	11.5	29.6	4.8	6.2	18.6
	2003	11.6	6.5	32.1	5.7	6.1	20.3
	2004	12.0	7.2	31.0	5.2	6.4	19.4
	2005 terv	10.8	7.5	30.1	4.8	6.2	19.1
	2006 terv	10.2	7.8	30.3	4.8	6.2	19.3

* Tartalmazza az államadósságkezelés (kamat) kiadásait is.

Forrás: EU15, EU25 és Magyarország 2003–2004; Eurostat adatbázis.

Magyarország: 2002-ig: IMF adatközlés, 2005–2006. Adatok a 2006. évi költségvetésből ESA '95 módszertan szerint.

Vigvári András

„A LEGGYENGÉBB LÁNCSZEM.” A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FINANSZÍROZÁSI RENDSZERÉNEK REFORMJA¹

Abból a ma már közhelyszerű megállapításból indulunk ki, hogy a magyar gazdaság versenyképességének² legkritikusabb tényezője a kormányzati szektor egyre romló hatásfokú működése. (GKI, 2005; Vigvári, 2001) A közszektor gazdasági versenyképességre gyakorolt hatásának két vonatkozását szükséges elkülöníteni:

I. A hazai közszektor mérete, a fiskális és kvázi-fiskális szegmenseinek termelékenysége közvetlenül is jelentős mértékben befolyásolja a gazdaság általános termelékenységét. Ha a folyó évi költségvetési kiadások mellett a szektor foglalkoztatási adataira, az itt lekötött eszközök nagyságára utalunk, világos, hogy jelentős tartalékokról van szó.

II. A közszektor működésének vannak a gazdaság egészére tovagyűrűző, a növekedést elősegítő, a feltételeket megteremtő,³ az üzleti ciklusokat kisímító, piacot teremtő, a technikai haladás vívmányainak, a beruházások hasznosulását olajozó stb. hatásai. A gazdasági fejlettség alacsonyabb szintjén álló országok szempontjából különösen fontos hatásokról van szó.

Ahogy e helyzet, a közösségi szolgáltatások hazai színvonalának romlása sem egyik napról a másikra következett be, úgy az még nyilvánvalóbb, hogy e kedvezőtlen tendenciák megfordítása is hosszabb, stratégiaileg átgondolt, rendszerszemléletű kormányzati cselekvéssorozat és magas szintű érdekegyeztetés eredménye lehet. E tanulmányban arra teszünk kísérletet, hogy bemutassunk egy ajánlott közszektorreform-alternatívát, amely eredményeként a következő évtized közepéig egy minőségileg másképp működő közszektor alakul ki, de amely már néhány év távlatában is értékelhető eredményeket hoz.

1. Miért az önkormányzatoknál kezdjük?

A magyar önkormányzati rendszer egyszerre tekinthető az elmúlt 15 év legradikálisabban megreformált, de egyben leginkább változtatásra szoruló államháztartásireform-elemének. A helyi önkormányzatok nélkül nem lett volna megvalósítható a jóléti rendszerek olyan leépítése, amely számottevő nyílt társadalmi konfliktusok nélkül biztosította a tőkés gazdaság újraépítését. Erre a szerepre ma már nincs szükség, ugyanakkor más – később részletezésre kerülő – okok miatt a sikeres közszektorreformok a helyi önkormányzati rendszer átalakításával indíthatók el az értékelhető eredmények valószínűségével. Ez az állítás nem ekvivalens azzal, hogy az államháztartás más alrendszerei ne volnának reformérettek, hogy másutt nincsenek súlyos problémák. Ellenkezőleg, több más területen jobban „ég a ház”, de a rendszerszerű reform sikerrel itt kezdhető el. Az a hipotézisünk – amely igazolását e tanulmány megkísérli –, hogy az önkormányzati rendszer átalakításának „spill over” hatásaira építve képzelhető el az egész közszektor eredményes reformja.

A magyar önkormányzati rendszer jellemzőit, amelyek mindenképpen reforméretté teszik, két vonatkozásban jellemezhetjük. *Egyfelől* a megvalósult rendszerben a decentralizáció egyre kevésbé biztosítja annak előnyeit, úgy is fogalmazhatunk, hogy a szubsidiaritás elve nem érvényesül maradéktalanul. *Másfelől* az államháztartás központi és helyi szintje közötti feladatellátási munkamegosztás határai ugyan világosak, de ezen két vonatkozásban változtatni szükséges. Egyrészt a területi önkormányzati szint gyenge, egy sor ma központi kormányzati feladatot a megerősített középszintre szükséges decentralizálni. Másrészt meglehetősen *homályosak* az önkormányzatok kötelező feladatait részletesen szabályozó *szakmai törvények*. Ebből adódóan – Antal László kifejezésével élve – a „kollektív felelőtlenség” jellemzi a központi kormány és a helyi önkormányzati szektor interakcióit, hiszen egy nem részleteiben definiált feladat finanszírozási igénye sem határozható meg egyértelműen, de nem is kérhető számon a végrehajtás. E jellemzők a következő konkrét területeken manifesztálódnak⁴:

1. Az önkormányzatok alkotmányos státusa és de facto gazdasági erőforrásai közötti meg nem felelés. Az Alkotmány, illetve az Ötv. világosan megfogalmazza ezen alapok mibenlétét. Az elmúlt 10 esztendőben azonban mindhárom elem jelentős sérelmet szenvedett. A rendszerváltás első éveiben mind a normatív állami működési és fejlesztési támogatások, mind a privatizációra került vagyon biztosította a rendszer megfelelő működőképességét és olyan vívmányok biztosítását, mint az egészséges ivóvíz teljes körű szolgáltatása. Az állami hozzájárulások, megosztott adók és normatív támogatások 1994 után egyre kevésbé szolgálták a növekvő számú delegált kötelező feladatfinanszírozását, az elsősorban városoknál összpontosult „vállalkozói vagyon” lassan elfogyott. Nemcsak arra gondolunk, hogy a normatívák kalkulálása „maradékulven” történt, azaz a mindenkori fiskális prioritások függvényében alakult a kötelező feladatok működési költségeinek finanszírozása. A maradékulv, a mindenkori kormányok centralizációs törekvésének érvényülését jelzi az *1. táblázat*. Ennél jelentősebb probléma, hogy e támogatások nem fedezték az önkormányzati törzsvagyon fenntartását. (Pitti, 2003) A saját bevételek közül szektorszinten a legjelentősebb szerepet a vagyonértékesítési bevételek játszották. Az alkalmazható helyi adónemek nem megfelelőek, nem alkalmasak a helyi adóknál fontos ekvivalenciaelv érvényesítésére.⁵ Az önkormányzatok számára átadott vagyon a helyi vagyongazdálkodás adott feltételei mellett legalább annyi feszültséget épített be a rendszerbe, mint amennyi pozitív hatása van. (Varga István, 2005)

2. Az önkormányzati feladatellátás és gazdálkodás település- és intézménycentrikussága. Az politikai döntés kérdése, hogy az *önkormányzás*hoz *fűződő jogokat* milyen közigazgatási egységhez (település, járás) telepítik. A magyar viszonyok között helyes döntés volt a települések központba állítása. Az ésszerű *feladatellátás* és az eredményes, hatékony és gazdaságos közpénzfelhasználás azonban megkövetelte volna a kötelező társulások szabályozásba való beépítését, valamint egy közepesen erős és saját forrásokkal is rendelkező önkormányzati középszint beépítését a rendszerbe. A hazai önkormányzati rendszer hungarikum, amely – eltérően más európai modellektől – a feladatellátásban a települési autarkia épített (Pénzügykutató, 1999), mely jellegzetesség a többcélú kistérségi társulások létrehozásával sem csökkent számottevően. (Kassó, 2005)

3. A feladatellátás gyengeségei olyan területeken, amelyek a gazdasági versenyképesség szempontjából kulcsfontosságúak. Ilyenek a közoktatás és szakképzés, a befektetésvonzás, a munkaerő mobilitásának és a gazdasági aktivitás növelése, a természe-

ti és épített környezet megóvásának elősegítése. A jól ismert pozitív példák inkább kivételnek, mintsem szabálynak számítanak.

Az előbbiek alapján azt állítjuk, hogy a hazai közszektor reformját célszerű az önkormányzati rendszer korszerűsítésével, ezen belül is az önkormányzatok pénzügyi architektúrájának *átalakításával* indítani.⁶ Az állítás mellett több érv sorakoztatható fel A teljesség igénye nélkül a legfontosabbak a következők:

a. Az 1990-es önkormányzati törvény gazdasági vonatkozásai nem voltak összhangban sem a gazdasági válságkezelés, sem az eredményes, hatékony és gazdaságos önkormányzati feladatellátás követelményeivel. (Vigvári, 2005b) Önmagában is jelzésértékű, hogy míg a közpénzek $\frac{3}{4}$ -ét költő állami költségvetési szektorban a költségvetési szervek száma ezer,⁷ addig az önkormányzati költségvetési szervek száma tizennégyezer körüli. Többszöri szakértői próbálkozás sem tudta a törvénybe beiktatni a kötelező társulás – Európában jól ismert – jogintézményét, és így gyakorlatát sem. Ez alól a körjegyzőségek jelentenek bizonyos fokig kivételt. Az önkormányzati szektor a megtermelt jövedelem mintegy 12–13%-át használja, az itt foglalkoztatottak száma meghaladja a félmilliót, a szektor jelentős⁸ vagyontömeggel rendelkezik.

b. Az EU-alapok abszorpciójának az önkormányzati rendszer az egyik szűk keresztmetszete. Abszorpció alatt nem egyszerűen az EU-támogatások felszívásának képességét értve, hanem azt is, hogy e forrásokból *pénzügyileg fenntartható, a gazdasági versenyképességet szolgáló akciók, projektek finanszírozódnak*. Reálisnak érezzük azt a veszélyt, hogy a strukturális támogatások eredményeként – egyébként az önkormányzati céltámogatási rendszer működésénél már megismert módon – fölösleges és/vagy finanszírozhatatlan közjóság-előállító kapacitások jönnek létre. (Kassó, 2005; Vigvári, 2005b)

c. Az önkormányzati rendszer a közszektorban durván 30%-a, de az itteni finansziális és kompetencia-átrendezési változások óhatatlanul az egész közszektor számára olyan helyzetet teremtenek, amelyek a közszektor többi részében is pozitív változásokat kényszeríthetnek ki. Az önkormányzati rendszer elégséges ahhoz, hogy a változások „kritikus tömege” meglegyen.

d. Az egész magyar államháztartásra jellemző intézménycentrikus, a meglévő intézményhálózat által generált költségvetési tervezés, forrásbiztosítás és feladatellátás folyamatos felszámolása, a korszerű költségvetési technikákra alapozott költségvetési gyakorlat elindítása leginkább a túlburjánzott és elaprózott önkormányzati intézményhálózatban képzelhető el. (Báger–Vigvári, 2005)

e. Az önkormányzati szektor – döntően a jelentős gazdálkodási önállóság és a rá nehezedő fiskális nyomás okán – pénzügyi és menedzsment-szempontról innovatívabb, az itt dolgozók mentálisan alkalmasabbak a szükséges radikális változások befogadására.

f. Ha a közszektor az általános versenyképesség leggyengébb láncszeme, akkor ebben az az állítás is benne van, hogy ennek információs, elszámolási és ellenőrzési rendszere sincs rendben. E téren az önkormányzati szektorbeli igények és változások erjesztően tudnak hatni.

g. Az önkormányzati szektorban az eddigi fiskális politika kényszerei és hibái⁹ miatt, az értékesíthető önkormányzati vagyon elfogyásával, a pénzügyi puffer leépülésével jelentős pénzügyi kockázatok halmozódtak fel, amelyek a pénzügyi nehézségek súlyosabb formájában, a tömeges fizetéseképtelenségi helyzetek kialakulásában manifesztálódhatnak. Ezek elkerülése elemi érdek, hiszen tömeges önkormányzati pénz-

ügyi konszolidáció a fiskális konvergenciakritériumok teljesíthetőségét még távolabbrá tolja, ezek híján pedig súlyos politikai konfliktusok alakulhatnak ki. A szektor eladósodása felgyorsult. Ez egyszerre jó és rossz hír, hiszen fejlesztési hitelek a szektornak szüksége van. Nem jelentéktelen azonban a működési célú eladósodás sem, amely egy része a kimutatásokban nem is jelenik meg.¹⁰ A 2. táblázat mutatja be az önkormányzatok adósságának komponenseit. A táblázatból kiszámítható, hogy a fejlesztési hitelek növekedése meghaladja a működési hitelállomány növekedését. A rossz hírekhez tartozik, hogy a saját bevételek százalékában kifejezett adósságnövekedés meghaladja a kiadások százalékában kifejezett érték növekedését, ami a szektor hitel-felvételi kapacitásának romlására utal.

h. Az önkormányzati finanszírozási rendszer radikális korszerűsítése jelentős előrelépést jelentene a késő kádári idők óta élő burkolt forráskivonási reflexek mint kormányzati magatartás végleges leépítésében. E reflexek természetéről a következő alfejezetben bővebben írunk.

i. Végül, de különösen nem utolsó sorban e megközelítés szakít az eddigi rossz (ágazati elvű) hagyományokkal. Az önkormányzati reformmal eleve a regionális vonatkozások kerülhetnek előtérbe az ágazati kérdésekkel szemben.

A bevezetés lezárásaként utalunk arra, hogy a költségvetési *kiigazítást, stabilizációt* nem értjük a reformok fogalmába. A reform és a stabilizáció időnként gyökeresen ellentétes megoldásokat követel. A stabilizáció szempontjából olyan kérdéseket kellene tudni kezelni, mint a MÁV, a MALÉV vagy az MTV támogatása, illetve a perverz újraelosztást biztosító támogatási elemeket. Rövid távon elérhető megtakarítás a járadékvadászat lehetőségeinek gyökeres beszűkítésétől várható. E problémákról a kötet zárótanulmányában bővebben lesz szó.

2. Az 1986–90-es önkormányzati pénzügyi reformok rövid értékelése – a folytonosság az önkormányzatokkal kapcsolatos magyar fiskális eszközökben és magatartásban

A magyar önkormányzati rendszer kialakulását a születés pillanatai (in situ nascendi) jelentősen meghatározták, a mai értékelés sem választható el a gazdaságirányítás 1968-ban kezdődött reformjának történetétől. Az 1971-ben megszületett tanácstörvény, annak 1986-os új szabályozással történt megfejelése jelentette a kiindulópontot. Ez utóbbi megteremtette az *egységes* (fejlesztési és működési költségvetés átjárhatóságán alapuló) tanácsi *költségvetési pénzalapot*.

Az 1988-ban született koncepció, amely még egy új tanácstörvény kodifikálását és egy átfogó költségvetési reform előkészítését célozta, alapjául szolgált az 1990-ben elfogadott Önkormányzati törvény gazdálkodási vonatkozásainak. Az 1988-as javaslatok megerősítették az önálló, *egységes pénzalapban* történő tanácsi gazdálkodást, a tanácsok tervezésének és szabályozásának a forrásorientált rendszer felé történő elmozdulását javasolták, a finanszírozási modellben nagy szerepet szántak a helyben képződött bevételeknek. A tervalkuk helyett a normatív szabályozási filozófia érvényesítését preferálták. A javaslatok bővíteni igyekeztek a választott testületek szerepét. A feladatellátás terén

a szabályozás egy deklarált minimumot biztosított a településeknek, és megszüntette a megye alapfokú ellátással kapcsolatos újraelosztó szerepét. A valóságban azonban olyan pénzügyi technikák alkalmazása kezdődött, amelyek *formailag* a tanácsi önállóságot javították, *ténylegesen* azonban a fiskális recentralizáció eszközeivé váltak.

Melyek a késő kádári időszakból örökölt, ma is érvényesülő fiskális eszközök, fiskális politikai reflexek?

1. *Az önállóság jelentős „növelésével” történő fizetés az indokolt pénzügyi támogatások helyett gyakorlata.* A fent említett kétségtelenül fontos és a demokrácia irányába mutató lépések szélesebb gazdaságpolitikai kontextusba helyezve azonban már nem ennyire kedvezőek. Az 1970-es években kezdődött „A pénz helyett demokráciával” fizetni...” (Vági, 1991:99) gyakorlata. Az első időszakban a szükséges infrastrukturális fejlesztések elmaradásáért fizetett így a gazdaságpolitika. Hasonlóképpen, a VII. ötéves tervben az *egységes tanácsi költségvetési pénzalap* létrehozása de facto a gazdasági restriktiót szolgálta, hiszen megteremtette annak lehetőségét, hogy a tanácsok működési hiányukat fejlesztési forrásokból pótolják. A később széles gyakorlattá vált vagyonfelélés lehetősége itt fogant. Az egységes pénzalap bevezetésével egy időben csökkent a tanácsok költségvetésében a beruházási hányad. A finanszírozási technikák meglehetősen érzékenyek működési környezetükre. Békesi László 1972-ben írt cikkében¹² javasolta talán először (Varga, 1988:90) az egységes tanácsi pénzalap megteremtését. E technika restriktív költségvetési környezetben mást jelent, mint egy növekedő gazdaságban.

„A pénz helyett önállóság” gyakorlata átnőtt „a pénz helyett szabályozás” (Pénzügykutató, 1999:57) gyakorlatába. Ez azt jelentette, hogy az elmúlt 15 esztendőben az egyes közpolitikai ágazatok folyamatosan decentralizálták a különböző feladatokat. A feladatokkal lépést nem tartó központi hozzájárulásokat és egyéb támogatásokat a minisztériumok ezek felhasználásának egyre cizelláltabb szabályozásával helyettesítették. Az *elvileg* erősen *decentralizált* rendszer így vált egyre *recentralizáltabbá*, amely folyamat gerjesztői az ágazatok voltak. Az állami hozzájárulásokon belül a települések általános támogatásának és a felhasználási kötöttség nélküli megosztott központi adók súlya folyamatosan csökkent az ágazati normatívákhoz képest. A különböző közpolitikai ágazatok normatív támogatásokon belüli térnyerése nemcsak a vélt vagy valódi szükségletektől, a meglévő intézményektől, de jelentős részben az egyes ágazatok érdekérvényesítő képességének alakulásától is függ. Különösen szembeötlő a közoktatási ágazat térnyerése. (Pénzügykutató, 1999:60) A 3. táblázat az önkormányzati szektor kiadásainak funkcionális szerkezeti jellemzőit mutatja be. Szembeötlő az önkormányzatok helyi feladatokkal (lakás, városgazdálkodás, helyi gazdaságfejlesztés) alacsony részaránya. A közoktatásra fordított erőforrások annak ellenére stabil részarányt mutatnak, hogy demográfiai okok miatt jelentős kapacitáscsökkentésekre került sor. A közoktatás teljesítménycsökkenését jelzik olyan *eredményességi mutatók*, mint a PISA-tesztek rossz eredményei; a *hatékonysági mutatók* tekintetében (pl. az egy pedagógusra jutó tanulók száma) sem jobb a helyzet.

2. *Az indirekt normatív vállalati jövedelemszabályozás logikájának érvényesülése a deklarációk szerint normatív központi forrásszabályozási rendszerben.* Ahogy az államszocializmus állami vállalatainak önállóságát jelentősen lehetett korlátozni a vállalatok jövedelemszabályozási rendszerével, úgy az önkormányzatok de jure alkotmányos önállóságát jelentősen lehetett korlátozni a forrásszabályozás (központi adók megosztása, normatívák számának és jogcímének változtatásával és a felhasználási kötöttsé-

gek előírásával) játékszabályainak módosításával. Ezt illusztrálja az sja-megosztás szabályainak változását bemutató 4. táblázat.

3. Az 1960-as évek végén fogant a *vállalkozó önkormányzati modell liberális gondolata*, amely abból a helytelen elképzelésből táplálkozott, hogy a tanácsok, az önkormányzatok fő szabályként – megfelelő szabályozás esetén – *önfinanszírozók* tudnak lenni. (Vági, 1991:101) Az 1970-es és 1980-as évek vitáiban jelentős súllyal fogalmazódott meg az önfinanszírozás gondolata. Békesi László egy 1972-ben írt cikke szerint például a tanácsok az önkormányzati önállóság fokát akkor fogják elérni, ha „saját anyagi eszközei tömege és részaránya biztosítja az »önfinanszírozási jelleg« megvalósítását...”.¹³ A mai gazdasági viszonyok között a települések olyan hierarchikus rendje alakult ki, hogy ezek egy jelentős része szinte kizárólag lakóhelyi funkciókat tölt be. A rendszerváltás után végbement radikális gazdasági szerkezetváltás által is indukált folyamatok¹⁴ miatt a gazdasági potenciál térbeli és településtípusok közötti elhelyezkedése még inkább szükségszerűvé teszi a *településközi és a területi kiegyenlítést*. E két kiegyenlítési szükséglet forrásai mások. Az első a településfunkciók és a települések gazdasági potenciáljának szükségszerű eltéréseiből, a második az ország regionális fejlettségbeli és gazdasági növekedési lehetőségei eltéréseiből keletkező igény. Ebből adódóan az eredményesen alkalmazható pénzügyi technikáknak is el kell térniük. A településközi kiegyenlítés működési transzferekkel, a települések feladatellátás alapján történő hierarchizálásával lehetséges. A regionális fejlettségbeli különbségeket a különböző beruházási támogatásokkal lehet kiváltani. E szükségletek kielégítése – nem függetlenül pártpolitikai érdekektől sem – azonban nem transzparens pénzügyi technikákkal történik, így ezek hatását sem lehet megbecsülni. Nagyon fontos tanulság, hogy *illúzió* az önkormányzati finanszírozási rendszert az önfinanszírozásra építeni. Ugyanakkor az érdemi fiskális decentralizáció az önkormányzati saját források meghatározott nagyságrendje nélkül nem képzelhető el.

4. A *konfliktus-diverzifikáció gyakorlata*. Pálné (lásd Pálné, 2001:75) Sharpe nyomán rámutatott arra, hogy az 1970-es évek első nagy közszektorreform-hullámában a fejlett országokban is bevett gyakorlat volt az, hogy a központi költségvetések hiányának csökkentését anyagi erőforrásokkal nem alátámasztott decentralizációs lépésekkel oldották meg. A magyar önkormányzati rendszer az ezredforduló után – Ágh Attila kifejezését használva (lásd Vigvári [szerk], 2005:15) – „konfliktuskonténerre” vált. A magyar önkormányzati rendszer jogi szabályozottsága ezt legalább két módon erősítette. Egyfelől az önkormányzati szisztéma egyszintűségével, tehát azzal, hogy *jogilag* nincs különbség a különböző településtípusok jogaiban és felelősségében, és hogy a megyei (a területi középszint) önkormányzatok még helyi adókivetési joggal sem rendelkeznek,¹⁵ eleve konfliktusok épülnek a *de facto* különböző önkormányzattípusok közé. Másfelől mindmáig nincs egyértelműen szabályozva a kötelező és önként vállalt önkormányzati feladatok közötti határ, a kötelező feladatok között pedig összeszósódnak a *ténylegesen helyi* (pl. településüzemeltetés) és a *delegált* (szociális ellátás, alap- és középfokú oktatás stb.) kötelező feladatok. Ez a jogi helyzet magyarázható volt az 1990-es évek elején azzal, hogy maga a politika sem tisztázta a „koraszülött jóléti állam” (Kornai) és más állami feladatok lebontásának határait. Az 1990-es évek „lopakodó feladatdecentralizálása”, illetve a normatív támogatások reálértékének csökkenése jól jelzik a gyakorlatot. Ezt illusztrálja az 5. táblázat. Az önkormányzati feladatok újradefiniálása, a közpon-

ti, középszintű (regionális) és helyi feladatok elhatárolása a versenyképesség elősegítését szolgáló kormányzati szerepvállalás elengedhetetlen feltétele.

5. Ebben a helyzetben a helyi gazdálkodás megalapozottságát, felelős, előretekinthető voltát nehéz számon kérni. A jelenlegi finanszírozási rendszerben az önkormányzatok által elkölthető pénzek 30–40%-a a költségvetésük elfogadása *után* kerül az önkormányzatokhoz. Ennek oka a beruházási pénzek pályázati rendszere, a különböző megcímkezett működési támogatások elosztási mechanizmusa, illetve az egészségügyi ellátás sajátos finanszírozása. A pénzügyi információs rendszer mai szerkezetében nem alkalmas a különböző gazdálkodási döntések pénzügyi kihatásainak felmérésére, akár egy iskola pedagógiai programjának elfogadásáról, akár egy beruházási céltámogatási pályázat elfogadásáról van szó. A fejlesztési támogatási rendszer többcsatornás jellege,¹⁶ a céltámogatási rendszer konstrukciója – az utóbbi tíz évben bekövetkezett finomítások ellenére – a beruházási források szétforgácsolódását, finanszírozhatatlan és/vagy fölösleges kapacitások keletkezését indukálta. Az előretekinthető gazdálkodással kapcsolatos igényt a forrásszabályozás éves (az utóbbi időben a tartalékok zárolásával költségvetési éven belüli) változásai tovább erodálják.

Összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy a helyi önkormányzatok forrásszabályozási rendszerében tovább él az indirekt tervgazdálkodási mechanizmus logikája, amely alkalmas eszköznek bizonyult az önkormányzatok esetében is az alkotmányos decentralizáció ellenében egy de facto ágazati erővonalak mentén megvalósított recentralizációra, nem engedvén teret a regionális alapon szerveződő gazdaságos, hatékony és eredményes feladatellátási működési mechanizmusok kialakulásának. A forrásszabályozás e mellett alkalmas a rendszerből történő – kezdetben legalábbis – rejtett forráskivonásra, miközben az ellátandó feladatok köre bővül. Az önkormányzatok az egyre nehezebben átlátható és kiszámíthatatlan forrásszabályozás miatt gazdálkodásukat az önállóság látszatának, intézményrendszerük fenntartásának, minél több beruházási támogatás elnyerésének rendelik alá, amely jelentős részben divergál a tényleges helyi szükségletektől. Ebből a központi szint és a helyi szint egymásra mutogatása, informális alkui, a kollektív felelőtlenség rendszere alakult ki.

3. Az önkormányzati reform kívánatos irányai

Ahogy azt korábban jeleztük, e tanulmány olyan reformforgatókönyv mellett érvel, amely a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerénél indítja el a kívánatos változások sorozatát.¹⁷ E reformok alapelveit a következőkben fogalmazhatjuk meg:

I. *Stabilitás és kiszámíthatóság.* A reformok megvalósítása során alkalmazott eszközöknek és technikáknak azt kell „üzenniük”, hogy a kormányzat tudja, honnan hová kíván eljutni, és a kitűzött célokat komolyan is gondolja.

II. *Subszidiaritáson alapuló további decentralizáció.* A közszektorreformok összefüggésében ez az elv a klasszikus értelmezésen túl azt is jelenti, hogy bizonyos fiskális funkciókat ne hierarchikus koordinációval, hanem pl. az önkormányzati szektoron belüli horizontális, reciprocitási elven működő koordinációval oldjanak meg.

III. *Elszámoltathatóság és transzparencia.* Ez az elv azt fejezi ki, hogy legyenek világosak a közszektor működésének és átalakításának költségei, hasznai, eredményei. Elvileg ennek megvalósítása „kerül a legkevesebbe”, kis túlzással „csak elhatározás kérdése” a dolog. A magyar államháztartás eddigi történetében – meghatározott politikai és gazdasági érdekek miatt – ezen a területen a szükségesnél, sőt a lehetségesnél is sokkal kevesebb történt. Megkockáztatható az az állítás, hogy minden reformkezdeményezés csak akkor vehető komolyan, ha ezen a téren megteszi a szükséges lépéseket.

IV. *Nyitottság és rendszerszerűség.* A közszektor átalakítása hosszabb folyamat eredménye lehet, nem lehetséges az átalakítást „frontális támadással” megvalósítani. A folyamatok egymásra épülését úgy kell biztosítani, hogy a korábbi fázisokban bevezetett új megoldások lehetőleg a későbbi lépések számára se jelentsenek újból gyökeresen megváltoztatandó adottságot. Példaként lehet utalni arra, hogy az önkormányzatok hitelfelvételének szabályozása nemcsak a szektor „belügye”, hanem az államháztartás stabilitása fenntartása szempontjából hosszú távon rendezendő kérdés (lásd pl. Balassone–Franco–Zotteri), érinti a hitelintézeti szabályozást és felügyeletet is.

V. *A forráselosztás területi elvű megvalósítása.* A közpolitikai ágazati szempontokat a szakmai törvényeknek kell közvetíteniük, amelyeket a központi forrásszabályozásnál figyelembe kell venni. Az ágazatoknak ne legyen befolyásuk a forrásszabályozásra.

VI. *A működési és fejlesztési költségvetés elválasztása.* A működés és a fejlesztés forrás-szerkezete, szabályozása más-más megközelítést igényelnek. A működési költségvetés vonatkozásában a költségvetési „arany szabály” érvényesítését, a fejlesztéseknél a külön kontroll érvényesülését szükséges biztosítani.

Lassan évtizedes vita, hogy az önkormányzati rendszer továbbfejlesztését a finanszírozási rendszerrel, vagy a hatás- és felelősségi körök újragondolásával kell-e kezdeni? Az önkormányzati kompetenciareform és a finanszírozási reform tyúk–tojás-probléma. Jól megkomponált lépések esetén a finanszírozási reform jó irányú elmozdulásokat is kikényszeríthet. E lépések párhuzamosan hajtandók végre azokkal az intézményi változtatásokkal, amelyek a közszektor általános szabályozottságának, irányítási és vezetési környezetének lényeges módosítását célozzák.¹⁸

A kompetenciareformra várni legalább négy ok miatt *hiba* volna:

1. Az EU-forrásokkal abszorpciók kényszerek gazdaságpolitikai jelentőségűek.¹⁹

2. A kompetenciareformok eredményesen akkor vihetők végbe, ha a döntések megalapozott információkon nyugvó megfelelő számításokon alapulnak. A közszektoron belüli átláthatósághoz és megalapozott feladatelhatárolási döntésekhez az államháztartási információs rendszer radikális korszerűsítésére, a PM ilyen irányú monopóliumának felszámolására van szükség.

3. A jól-rosszul elkezdett adókorszerűsítések, illetve a helyi iparüzési adó körüli skandalum miatt amúgy is *sürgős* lépésekre volna szükség; olyanokra, amelyek a jogbiztonságot adófizetők, önkormányzatok, hitelezők számára egyaránt megteremtik. Az adóztatás ugyanis nem „szabadon választott gyakorlat”.

4. A szektor összességében kiegyensúlyozott költségvetési pozíciója döntően a vagyontértékesítésen alapult, a „családi ezüst” azonban lassan elfogy. Jelek vannak arra,²⁰ hogy a szektor pénzügyi nehézségei tömegessé válnak. Az önkormányzatok pénzügyi nehézségei manifesztálódásának elkerülése gazdaságpolitikai érdek.

3.1. A saját források megerősítése

A finanszírozási rendszer korszerűsítésének legfontosabb lépése a saját bevételek szerepének növelése. A saját bevételek részarányának növelése önmagában is erősítené a képviselőtestületek gazdálkodási felelősségét, ezzel megszüntethetné a „kollektív felelőtlenség” mai rendszerét, azt a helyzetet, amikor az önkormányzatok és a központi kormányzat egymásra mutogatnak. A saját bevételek súlyának növekedése erősítené a szektor hitel- és működőtőke-vonzó képességét. Ennek az EU-s pályázatokhoz szükségesség saját erő felmutatásában rendkívüli jelentősége van. A saját bevételek jelentőségének növekedése nagyobb esélyt ad annak, hogy a fejlesztés ágazati szempontjai helyett a helyi és regionális szükségletek kerülnek előtérbe. Ugyanakkor világosan kell látni, hogy a saját bevételek szerepének növelése nem célozhatja az önfinanszírozást. A saját bevételek részaránya és összetevői önkormányzat-típusonként értelemszerűen eltérnek.

A saját bevételek növelése a vagyoneértékesítésen kívüli vagyonhasznosítás, a használati díjak kiterjedt alkalmazása mellett döntően a mai viszonyoknak jobban megfelelő helyi adórendszerrel, esetleg megfelelő alkotmányos garanciákkal alátámasztott adómegosztással lehetséges. A díjbevételek szerepének növelése akkor várható, ha megtörténik a kötelező feladatok világos specifikációja. Ebben az esetben bizonyos, ma normatív támogatásokkal alulf finanszírozott szolgáltatások (pl. iskolai szakkörök) díjfizetővé tehetőek. Az adómegosztás és a pótdóztatás gyakorlatának többféle – itt nem ismertetendő – technikája van.

A helyi adók szerepe a lehetségesnél és a szükségesnél kisebb. A helyi adók szerepének alakulását tartalmazza a 6. táblázat. A magyar helyi adórendszer mind az alkalmazott adónemek, mind az adóigazgatás szempontjából elaprózottnak tekinthető. A vitákat kiváltó helyi iparüzési adó (továbbiakban IPA) az összes helyi adóbevételek, illetve ezeknek települések közötti megoszlását tekintve jelentős településtípusos bevételi aszimmetriákat okoz. A jogalkotó a gazdasági stabilizáció, a magas infláció időszakában, a megfelelő intézményi feltételek hiányában érthető okok miatt és célszerűen – talán túl jól is – olyan adónemet keresett, amely megfelelő biztonságot jelent az önkormányzatoknak. A vagyoadók nem tartottak volna lépést az inflációval, az IPA igen. Az IPA azonban nem az az adónem, amely jól képes közvetíteni az ekvivalenciaelvet. Mára azonban az IPA – függetlenül az EU Bírósága előtt álló üggyől – mai konstrukciójában nem megfelelő. Változtatni kell ugyanis a helyi közteherviselés szerkezetén. Csökkenteni szükséges a vállalkozások terhelését, növelve a lakossági hozzájárulást a helyi közszolgáltatásokhoz. Mérsékelni kell az adóalpból adódó konjunkturális hatásokat a helyi bevételekre, a telephelyek választásából adódó arbitrás lehetőségét is célszerű kizárni. Az IPA kiváltása a helyi adók rendszerének teljes újragondolásával (beleértve a vagyonátruházási illetékek és a gépjárműadók helyi adóvá tételének átgondolását is), a helyi fiskális kapacitások mai szóródásának mérséklődését eredményező adónemek bevezetésével kívánatos. A helyi adórendszer átalakítása során érvényesíteni kell a lehetséges közigazgatási változásokkal kapcsolatos nyitottságát és a mainál eredményesebb, gazdaságosabb adóigazgatás biztosítását.

Az Országgyűlés 2005 őszén – az adónem kiváltásával kapcsolatos megoldás betervezése nélkül – az IPA 2007. december 31-ei megszüntetéséről döntött. E lépés nem

használt sem a szektor hitelképességének, sem a szabályozás kiszámíthatóságával kapcsolatos közbizalomnak. Fontos alkotmányossági és bizalmi kérdés, hogy e nem szerencsés helyzetre milyen megoldás születik.

A helyi adórendszer korszerűsítésének a következő *fiskális politikai* követelményeket kell teljesítenie:

a. A szubnacionális kormányzati szintek fiskális kapacitásának megerősítése, érdekelttség és stabil adóalap megteremtése révén.

b. A regionális önkormányzatok saját adóbevételeinek biztosítása. Fontos és nem halogatható kérdés annak az alkotmányellenes helyzetnek a megváltoztatása, amely a megyei önkormányzatok számára nem ad adókiutési lehetőséget.

c. Az önkormányzati társulások saját bevételi forrásalapjának megteremtése. Nem cél az önkormányzati jogok társulási szintre vitele. A saját bevételi bázis célszerű megoldása lehet a helyi testületek által megfelelő adóalapra kivetett helyi adóbevétel „fel-felé” történő megosztása, és a regionális adók egy részének leosztása.

d. A vertikális, kormányzati szintek közötti adómegosztás (helyi szint, regionális szint, központi szint) új szabályai feltételeinek megteremtése.

e. A helyi adóigazgatás költségeinek szignifikáns csökkentése.

f. Semleges hatás az államháztartás egészét tekintve (ne nőjön az adóteher, csak az arányok rendeződjenek át a központi és a helyi költségvetés között).

A helyi adórendszer átalakításában a következő *adópolitikai* szempontokat szükséges érvényesíteni:

a. A helyi közteherviselés arányai változzanak meg oly módon, hogy a lakosságot terhelő adók szerepe nőjön, a vállalkozások helyi adóterhelése relatíve csökkenjen.

b. A kivethető adónemek száma csökkenjen.

c. Nőjön a vagyoni típusú adók szerepe.

A konkrét lehetőségek részletes kifejtését e tanulmány keretei között nem tartjuk szükségesnek. Így csak a főbb lehetséges irányokat jelezzük:

– Az IPA lehetséges jövője. Egyik megoldás a teljes kivezetés (Adóreform Bizottság, 2005). A másik lehetőség az adóalap olyan megváltoztatása, amely a vállalkozás saját vagyonának és valamilyen flow-mutatójának kombinációjával alakul ki.

– A kommunális és idegenforgalmi adók mai konstrukciójának megszüntetése. Helyette a vállalkozások építményadójának (beleértve a bérbe adott, vagy vállalkozási telephelynek használt lakóingatlanokat) bevezetése. Meggondolandó a vagyonátruházási illeték mint nem rendszeres vagyonadó regionális önkormányzati (helyi) adóvá minősítése oly módon, hogy a kiróható mértékekre egy sávot ír elő a helyi adótörvény. A mértékek egyben bizonyos fejlesztéspolitikai mozgásteret biztosítanak.

– Lakossági fejadó, amely a kommunális szolgáltatások igénybevitelével arányos teherviselést jelentene. Ez az adó kivethető volna az idegenforgalmi célú tartózkodás után is, meghagyva az ezzel eddig is járó támogatást is.

– Értékalapú gépjárműadó helyi adóként történő bevezetése.

A javasolt adónemek közül az IPA-t kiváltó adó, vagy a módosított alapú IPA volna alkalmas arra, hogy a regionális önkormányzati szint bevétele legyen, és szükség esetén a regionális és települési önkormányzatok közötti megosztás tárgya legyen. A vagyonátruházási illeték is ilyen megosztható helyi adó lehetne.

3.2. A központi forrásszabályozás egyszerűsítése, a helyi érdekelttség növelése

A kormányközi transzferek általános funkcióit a következőkben foglalhatjuk össze:

1. Az első funkció az alsóbb kormányzati szintek adó- és díjbevételeinek *kiegészítése*.
2. A második a felsőbb kormányzati szintről kötelezően delegált közfeladatok részbeni, vagy teljes finanszírozásához történő *hozzájárulás*.
3. Konkrét feladat ellátásra, vagy az ellátás módjára (pl. társulások feladatellátásra) történő *ösztönzés*.

4. Az alsóbb szintű kormányzatok eltérő gazdasági fejlettségéből, demográfiai és egyéb jellemzőinek különbségeiből adódó *fiskális kapacitásbeli* különbségek mérséklése.

5. Az alsóbb szintű kormányzatok által nyújtható *szolgáltatási minimumok* biztosítása.

6. Az alsóbb szintű kormányzatok feletti *indirekt kontroll* biztosítása.

Ahogy azt a korábbi részben bemutattuk, a központi forrásszabályozás ágazati elvű differenciálódása nyomán bontakozott ki a helyi önkormányzatok pénzügyi önállóságának „visszavétele”. A transzferek áttekinthetlensége, a meglehetősen gyakran változó mértékek és normatív és nem normatív támogatások számának növekedése ráadásul a rendkívül nagy *tranzakciós költségek* miatt is diszfunkcionálisak. E költségek közé értendő a döntés-előkészítés (törvény-előkészítés, beszámoltatás, költségvetési tervezés), a végrehajtás (a szabályok átlátása, megtanulása és „elfelejtése”) és az elszámoltatás (zárszámadás, külső ellenőrzés) összes költsége. A forrásszabályozás átalakítása során a következő gazdaságpolitikai kérdéseket kell végiggondolni:

I. Szükséges-e központi adómegosztás vagy pótdadóztatás?

II. A szükségszerűen alkalmazandó kiegyenlítést mennyire tegyük függővé a gazdaság általános helyzetétől? Ezzel kapcsolatosan a következő fejezetben foglalunk állást.

III. A kiegyenlítés milyen pénzügyi technikáit alkalmazzuk?

IV. A delegált kötelező feladatokhoz történő állami hozzájárulás technikája. Amennyiben sikerül jó megoldást találni, a későbbi kompetenciareformok során a feladatmozgással együtt mozoghat az állami támogatás anélkül, hogy további korrekciós lépéseket kellene tenni.

Az állami transzferek egyszerűsítése kapcsán szükségszerűen megkülönböztetjük a működési transzfereket és a fejlesztési transzfereket. Ez összefügg azzal a javaslattal, amely szerint *meg kell szüntetni* az önkormányzati *egységes pénzalap intézményét*. Az európai gyakorlatban a helyi önkormányzatok esetében nemigen találkozunk ilyen gyakorlattal. Különböző pénzügyi technikákkal keményítik az önkormányzatok költségvetési korlátját. Különösen fontos ez a hosszú távú költségvetési stabilitás szempontjából. Kétségtelen „hátránya” a javaslatnak, hogy megszűnik a működés vagyonefeléleszen alapuló finanszírozási lehetősége, és így kikényszerítené a delegált kötelező feladatok ellátási minőségének pontos definiálását és/vagy ezek átláthatóbb központi finanszírozását. Az egységes pénzalap megszüntetésének lehetőségét Pitti Zoltán (Pitti, 2005) felvetette. Javaslatommal kapcsolatos érveimet az írás későbbi részében mutatom be.

3.2.1. Működési transzferek

A működéssel kapcsolatos forrásszabályozás átalakítása során a megoldandó feladat az egyértelműen helyi és az úgynevezett *delegált kötelező feladatokhoz történő* hozzájárulás elkülönítése, és a támogatások és hozzájárulások transzparens konstrukcióinak kialakítása. A helyi feladatokhoz történő állami hozzájárulás egyben *a szolgáltatási minimum biztosítását szolgáló kiegyenlítés* funkciót is betöltheti. A delegált feladatok finanszírozásának elkülönítése azért is célszerű, mivel ezek a központi szintre, vagy esetleg egy regionális önkormányzati szintre is „mozoghatnak”.

Fő szabályként a működési transzferek felhasználási kötöttség nélküli normatív és kiegyenlítő támogatások formáját ölténék. Az egyszerűsítés során radikálisan csökkentett számú támogatási jogcímet tartalmazó – a kötelező feladatok főbb csoportjaihoz kapcsolódó – normatív támogatási rendszert ajánlunk. Fontosnak tartjuk, hogy az eddigi pozitív törekvés (a kapacitásszabályozási elem) kiteljesedjen, azaz bizonyos minimális méretgazdaságossági követelményt közvetítsen a szabályozás. A mai normatív állami támogatási rendszerben nincs méretgazdaságossági elem, vagy csak nagyon közvetetten érvényesül (az ágazati szolgáltatási szabályokon keresztül). Világos, hogy a kötelező feladatok ellátásához a belátható jövőben az állam csak hozzájárulni tud, nem lesz képes a költségek fedezésére. Ebben az esetben – ha a király meztelen – felesleges a bonyolult leosztási rendszer, amely azt a hamis látszatot kívánja keltetni, hogy a normatíva és a feladat között közvetlen összefüggés van.

Javasolt működési szabadon felhasználható és nem a meglévő intézményi kapacitásokhoz kötött normatív támogatási jogcímek:

1. Általános igazgatási feladatok. Ez az önkormányzás, illetve a helyi igazgatás költségeihez történő hozzájárulás.

2. Településüzemeltetés. Alapja komplex, a gazdasági fejlettséget és fiskális kapacitást tükröző mutató alapján megállapított egyösszegű²¹ támogatást javaslunk.

3. Szociális ellátás.

4. Alap- és középfokú oktatás (kombinált, a méretgazdaságos intézményi kapacitás és szükségleti mutatószám alapján elosztott támogatás).

5. Kiegyenlítést szolgáló támogatás.

Az egészségügyi ellátással kapcsolatos finanszírozási kérdéseket itt koncepcionális okok miatt nem érintjük.

Kötött felhasználású normatív támogatás bizonyos feladatok esetében – ahol a túlcsoportulási hatás nagy –, pl. önkormányzatok által fenntartott színházak, tűzoltóság, helyi tömegközlekedés stb.

A kiegyenlítés elvileg két célt szolgálhat. Egyfelől a fiskális kapacitások nivellálása, másfelől bizonyos átlagos szolgáltatási színvonal fenntartása. Álláspontunk szerint a fiskális kapacitások nivellálását a fejlesztési, beruházási támogatások szolgálhatják. A szolgáltatási színvonal kiegyenlítése szükségessé válhat helyi, illetve delegált feladatok esetében. A kiegyenlítést szolgáló támogatás leosztása egy kompozit mutató alapján történhet. A komponensek a településüzemeltetéssel és az oktatással, valamint demográfiai mutatókból állhatnak. Megjegyezzük, hogy a kiegyenlítés iránti igény *egyenes arányban van* a feladatellátási alapegységeinek elaprózottságával, tehát erre ellenálló *ösztönzésre* is szükség van.

3.2.2. Fejlesztési, felhalmozási támogatások

A fejlesztési támogatások célja az adott település, terület gazdasági potenciáljának és infrastrukturális ellátottságának javításán keresztül annak fiskális kapacitásának közelítése a nemzetgazdasági átlaghoz. Ennek pénzügyi eszközrendszere azonos az EU-s kohéziós és strukturális politikákban alkalmazottakkal. Ezzel a kérdéssel e tanulmány keretei között nem foglalkozunk. Fontosnak tartjuk azonban egy másik problémára felhívni a figyelmet.

Az önkormányzati fizikai vagyon elhasználódása jelentős – pontosan nem programozható – felújítási és rekonstrukciós igényt generál. E célokra főszabályként az EU-támogatások nem jönnek szóba.²² Az önkormányzatok számára – *nem szabad felhasználással* – a fizika vagyonnal arányos felújítási alap képzését kell lehetővé tenni. Ennek egy részét a központi forrásszabályozással kellene biztosítani, más részét az önkormányzat képezné. *Felújítási normatívát támogatás törzsvagyon-arányosan folyósítanak.* Ez – megfelelő ösztönzéssel – egyfajta *előtakarékosági konstrukcióként* működhetne, ami csökkentheti az önkormányzatok-szektorból jelentkező fiskális nyomást. Az előtakarékoság forrása lehet az egyes önkormányzatoknál képződő – és fel nem használt – nettó működési bevétel. Ez utóbbi ösztönzését az idegenforgalmi adóhoz hasonlóan működő kiegészítő konstrukcióval lehetne támogatni.

A fejlett közpénzügyi rendszerekben a központi támogatás gyakran alkalmazott eszköze a hitelgarancia-rendszer. A hazai szakértők is számos javaslatot tettek egy ilyen intézmény felállítására. 2005 folyamán – a Kormány határozatának megfelelően – a Nemzeti Fejlesztési Hivatal koordinálásával elkezdődött az önkormányzati garancia-rendszer megvalósítási feltételeinek kimunkálása. A feladat meglehetősen szokatlan intézményi telepítése valószínűleg – legalábbis rövid távon – megpecsételte a garancia-rendszer sorsát. Az ilyen típusú intézmény fontosságával kapcsolatos meggyőződésünk okán utalunk arra, hogy a megvalósítás esetén a következő elvek követése javasolható:

I. Az intézmény felállítása nem választható el a hitelfelvétel és az adósságrendezési szabályozás kérdéseitől, ezek újragondolásától.

II. Amennyiben nem követhet be az egységes önkormányzati pénzalap intézményének megszüntetése és a működési költségvetésre az „arany szabály” előírása, úgy a garanciavállalást nem volna célszerű kiterjeszteni az önkormányzatok működési hiányát finanszírozó hitelekre.

III. A szakmai sajátosságok miatt nem célszerű – mint azt a dolgok mostani állása szerint a Kormány követ – a meglévő, a kis- és középvállalkozások és az exporthiteleket garantáló intézmények keretei között megvalósítani.

IV. A garanciaszolgáltatás és az egyéb támogatási formák összehangolása az ösztönzési és a támogatás-intenzitási szempontok miatt egyaránt.

Az itt továbbiakban nem részletezendő önkormányzati hitelgarancia-rendszer játékszabályaiba be lehetne építeni azt a lehetőséget, hogy nem EU-projektek esetén az alap olyan önkormányzati beruházási hitelre nyújt garanciát, amelyekkel kapcsolatosan az önkormányzat rendelkezik előtakarékosággal.

3.3. Az önkormányzatok központi forrásszabályozásának kiszámíthatóvá tétele (fixing)

A felelős, transzparens önkormányzati gazdálkodás és az abszorpciót elősegítő tervezés alapvető feltétele a központi forrásszabályozás kiszámíthatósága. Ugyanakkor a nominális konvergencia *kényszere* feltételezi a fiskális pozíció központi kontrolljának biztosítását is. Az önkormányzati önállóság és a kiszámíthatóbb mozgástér nem mond ellent e követelménynek. A Pénzügyminisztérium számára mint a fiskális egyensúlyért felelős hatóságnak is szükségesek biztosítékok, és az önkormányzatok számára is. *Az önkormányzati szektort biztosítani kell arról, hogy nem egyedül az ő rovására történik a kiigazítás.* A fixing és az átláthatóbb finanszírozás az utóbbiak, a működési költségvetés kötelező egyensúlyának előírása és a hitelfelvételi korlát ezzel összefüggésben történő újraszabályozása lehet az előbbi számára megnyugtató. *A PM biztosítékokat kapna az ő felelősségi körébe tartozó konvergenciaprogram betartásán.* A fixinggel kapcsolatosan négy kérdés tisztázandó:

1. Mit rögzítsünk?
2. Mi legyen a rögzítés időhorizontja?
3. Mi legyen a rögzítés pénzügyi technikája?
4. A rögzítés miként intézményesüljön?

A *mit rögzítsünk* kérdésre azt válaszoljuk, hogy az önkormányzatok központilag szabályozott bevételeit fixáljuk. Fontos érdek fűződik a nominális konvergencia-kritériumok teljesítéséhez. Az államilag szabályozott bevételek rögzítése az önkormányzatok saját bevételeinek növelését ösztönzi, de nehezíti az államháztartás kiadásainak kézben tartását. Az alábbiakban azonban olyan megoldásokat mutatunk be, amelyek e problémát kezelni tudják. Korábbi javaslataim az időhorizont vonatkozásában a politikai (önkormányzati választások) ciklusát jelölték meg mint követendő megoldást. Az ország EU-csatlakozásával a pénzügyi feltételek és a nemzetgazdasági tervezés jelentős módon kötődnek a közösségi költségvetés működését behatóró pénzügyi kerettervezéshez. Ezért az a javaslatom, hogy a forrásszabályozás igazodjon e középtávú tervezési ciklushoz. Ennek két pozitív gazdasági hatása volna. *Egyfelől* mérséklődne a szektor politikai okok által előidézett ciklikus mozgása. *Másfelől* ez alapját képezhetné az önkormányzat érdemi középtávú tervezési gyakorlatának. Ez önmagában is jelentősen javíthatná a szektor gazdálkodásának minőségét, mérsékelné a rövid távú gondolkodásból és a ciklikus rángatásokból adódó veszteségeket.

Az alkalmazható technikák a nemzetközi gyakorlatból átvehetők. A nemzetközi gyakorlatban nem ismeretlen az önkormányzatok központi költségvetésből származó forrásaik fixálása. Franciaországban 1994 óta olyan megoldást alkalmaznak, amelyben a rögzítés alapja az éves inflációs előrejelzés és a pozitív előjelű GDP-változás. A Japán megoldásban az önkormányzatok a beszedett központi adók bizonyos hányadának összegeiből részesednek. E megoldásban veszélyt jelent az önkormányzatok nominális támogatásának csökkenési lehetősége. A francia és a japán megoldás azonban törvényi garanciát nyújt a folytonossághoz. Hollandiában – külön törvényi biztosíték nélkül – a nemzeti jövedelem százalékában adják meg az önkormányzatok részesedését.²³ A lengyel központi forrásszabályozásban megvalósul az „együtt sír-nevet” elv. A különböző támogatások részben a központi költségvetéshez, részben bizonyos központi adókhoz vannak kötve.²⁴

A magyar fiskális helyzetben úgy tűnik, hogy a működési és a felhalmozási bevételek fixálása külön kezelést igényel. (Már csak ezért is indokolt volna az egységes pénzalap megszüntetése.) Ennek döntő oka az EU-támogatások pályázati úton megvalósuló le-hívhatósága. A benyújtott támogatási igények, az ehhez kapcsolódó önrész biztosítása olyan tényezőktől függ, amelyet egy ilyen rendszer nem tud kezelni. A működési bevételek és kiadások pozitív különbözetéből adódó nettó működési bevétel növeléséhez fűződő érdekeltséget növelni lehetne, e pénzeszközök felhasználásához fűződő – a fiskális helyzettel összhangban lévő – érdekeltség biztosítását a korábbiakban ismertettük.²⁵

A magyar gyakorlatban az önkormányzati működési bevételeket a konvergenciaprogram változóihoz kell rögzíteni. Így megvalósul az „együtt sír és együtt nevet” elv. A működési bevételek fixálásának problémáját lényegesen leegyszerűsítene azon közalkalmazottak bérének központi finanszírozása, akik alkalmazásában a szakmai törvények „felülírják” az önkormányzati önállóságot. Ez is egy végiggondolandó megoldás.

Amennyiben a kormány lényeges adóreformokra szánja el magát, abban az esetben a központi adók „horgonyként” történő alkalmazása nem jön szóba. A fixálás a következő módon valósulhat meg:

1. Az összes működési támogatások növekedjenek az államháztartás egészénél *magasabb* ütemben. Ennek közgazdasági indoka az, hogy az állami hozzájárulásokba *fokozatosan* célszerű beépíteni az amortizációt. Ennek ellentételezése a központi költségvetés kiadásainak az államháztartás átlagától történő elmaradása.
2. A normatív állami támogatások növekedjenek az inflációval arányosan.
3. Amennyiben az IPA béradóval történő kiváltása valósul meg, az szja-megosztásban ne legyen újraelosztási elem, alakulása értelemszerűen az adó képződésével legyen arányos.
4. A fejlettségi mutatók alapján számított kiegyenlítő támogatás rászorultsági elve egészüljön ki a gazdaságos és hatékony feladatellátás kényszerével.

A felhalmozási támogatások esetében az NFT keretein belül meghatározott önrészek biztosítása mellett rekonstrukciós és felújítási alap képzését kellene fizikai vagy onarányos állami hozzájárulással biztosítani.

Az intézményesítés a hagyományos jogi technikák, a közjogi szerződés új intézménye,²⁶ és a korábbi konvergenciaországokban kialakult *társadalmi-gazdasági megállapodások* keretében képzelhető el. A rögzítés alapja a kormányzat és az önkormányzati érdekszövetségek közötti megállapodás lehet, amely mögé jogi garanciák is beépülhetnek. E megoldás egyébként *modellként* szolgálhatna más érdekcsoportokkal történő megállapodásra. A jogi technikákat illetően többféle elvi megoldás létezik. Vannak EU-országok, amelyekben külön törvény szabályozza az önkormányzati finanszírozást (Ausztria, Egyesült Királyság, Hollandia). Ezen országokban az önkormányzati törvény nem foglalja közre érdemben finanszírozási kérdésekkel.

Érdekes megoldást nyújt a regionalizált államberendezkedésű Spanyolországban 2001 óta hatályban lévő Költségvetési Stabilitási törvény, amely a kormányzati szintek közötti korrekt felelősségmegosztást biztosítja a fiskális követelmények folyamatos teljesítése érdekében. Más országokban az önkormányzati törvények viszonylag részletesen szabályozzák a finanszírozást, de bizonyos fontos kérdéseket más törvények (adótörvények, támogatási törvények és a költségvetési törvény) szabályoznak. Ma-

gyarország esetében ez utóbbi helyzet van. Úgy véljük, hogy nem indokolt az éves költségvetési törvényből a szabályozást kiemelni. A rögzítés elveit és szabályait azonban külön törvényben kell meghatározni (Költségvetési stabilitási törvény).

A fixált forrásszabályozás mellett a kiszámíthatóságot javítaná a központi költségvetés az önkormányzatok területén élő lakosság és az ott működő vállalkozások számára, ha a helyi adók kivetését a képviselőtestületek egy politikai ciklusra tennék meg. Ezt az Ötv.-ben lehetne meghatározni.

4. További intézményi javaslatok

Az egységes önkormányzati pénzalap pozitív hatásainak mítoszát a szakma többsége vallja. A korábban jelzett „pénz helyett önállóság” és a „kollektív felelőtlenség” elvének érvényülése megítélésem szerint elegendő érv a mítosszal szemben. Ami a konkrét szakmai érveket illeti, azok összefüggnek az önkormányzatok „*pénzügyi architektúrájának*” átalakításával, ezen belül költségvetési korlátja keményítésével kapcsolatos javaslatokkal. E javaslatok a decentralizáció előnyeinek és az abszorpciós képesség javításának biztosítását szolgálják. A forrásabszorpció azt jelenti, hogy a különböző szintű önkormányzatok képesek a helyi/területi szükségletek szempontjából releváns, pénzügyileg fenntartható fejlesztési célokra az EU-s és az ezt kiegészítő magánforrások bevonására. Világosan kell látni, hogy a decentralizáció erősítésének vannak – elsősorban pénzügyi – kockázatai. A standard mikroökonómia fogalmait használva lehetséges a „potyautazás”, a „moral hazard”. Az előbbi veszély azzal kapcsolatos, hogy önkormányzat által végrehajtott hitelfelvételekből adódó terheket (pl. a konszolidált államadósság 60%-os küszöbének átlépését) a szektor a gazdaság egészére hárítja. Az utóbbi a felelőtlen, végiggondolatlan forrásbevonás (EU-támogatások vagy hitelek), amely eredménye az lehet, hogy az önkormányzat szerződéses kötelezettségeit nem tudja teljesíteni. E kockázatok léte nem jelentenek érvert a decentralizáció ellen, kezelésükhöz azonban adekvát intézmények szükségesek.

4.1. Középtávú önkormányzati pénzügyi tervezés létrehívása

Az önkormányzati szektor az EU-források felhasználását és a decentralizáció előnyeit a tervezett környezethez történő alkalmazkodással tudják kihasználni. A politikai ciklusokon túlmutató középtáv, amely kézenfekvően az EU középtávú tervciklusaihoz igazodhatna, alkalmas a térség- és településfejlesztés stratégiai szemléletű megvalósítására, a politikai voluntarizmus korlátozására. A középtávú tervezés javítaná a politikai testületek elszámoltathatóságát. Az intézmény a tervezés rendszerének nemzetgazdasági szintű szabályozása mellett közpénzügyi rendszer működését meghatározó jogszabályok újrakodifikálását követeli.

4.2. Önkormányzati hitelképesség és felelős hitelfelvétel biztosítása

A ma érvényes hitelfelvételi korlát (Ötv. 88. §) szakmailag értelmezhetetlen, kijátszható, a mai információs viszonyok között megsértése szankcionálhatatlan. A működési költségvetés hiányát meg kell tiltani – az egységes pénzalap megszüntetésének fő értelme ez –, a likviditási hitel megfelelő szabályozása fontos. E szabályozásba bevonhatók a hitelintézetek, illetve a PSZÁF. A fejlesztési hitelek (és az ezzel azonos kockázatokat jelentő függő és/vagy jövőbeni kötelezettségvállalások) nagyságát újra kell szabályozni, most már az új finanszírozási szerkezet kontextusában.

Lehetséges megoldás a szubnacionális kormányzatok (települési és regionális önkormányzatok) transzparens gazdálkodását biztosító szervezet felállítása. Az intézmény a regionalizált államberendezkedésből adódó elengedhetetlen pénzügyi decentralizáció ellensúlyozását szolgálja. E szervezet funkciója az önkormányzati szektor pénzügyi helyzetének nyomon követése, különösen költségvetési pozíciójának és adósságállományának naprakész nyilvántartása.

4.3. A nemzetgazdasági fiskális stabilitás intézményébe történő illeszkedés

A költségvetési stabilitás intézményes biztosításának szükségessége túlmutat az eurózónához történő csatlakozás időszakán. A zóna tagországainak a Stabilitási és Növekedési Paktum keretei között továbbra is szigorú (a nominális konvergencia során elvártnál szigorúbb) feltételeknek kell megfelelniük. Amennyiben a szükséges decentralizáció, az erős önkormányzati közép szint létrejön, akkor a nemzetgazdasági szintű költségvetési stabilitás szempontjából az önkormányzati szektor lényegesen nagyobb kockázatot hordoz. A költségvetési stabilitás nemzetgazdasági intézményrendszerét ezért erre figyelemmel kell létrehozni.

5. Néhány szempont a kompetenciareformhoz

Az önkormányzati finanszírozási reform meghirdetése 2006 második felében történhet. Ez az ütemezés lehetővé tenné annak fixingjének és a helyi adórendszer átalakításának 2008. január 1-jétől, és forrásszabályozás változásainak 2008. február 7-étől történő érvényesítését. Röviden jelezni illik, hogy e finanszírozási korszerűsítés meghirdetése és végrehajtása után milyen irányban képzeljük az önkormányzati rendszer közszelet egészébe ágyazott továbbfejlesztését. A legsürgősebb feladat a szektor működését érintő szakmai törvények deregulálása. Ez részben a finanszírozhatatlan követelmények kiiktatását, részben az egyértelműbb és egyszerűbb szabályozást jelenti. Ez a hatás- és feladatkör újradefiniálását, illetve a településtípusok közötti differenciálását jelenti. Adottságként kell kezelni a többcélú kistérségi társulások létét is. Ezek azonban olyan állapotban vannak, amely állapotból többfelé lehetséges továbbhaladni.

A társulások önkéntességének fennmaradása esetén a differenciált települési hatáskörtelepítés (pl. középfokú oktatási feladat a megyei és a fővárosi önkormányzaté) jelenlétére megoldást. A kötelező társulások esetében azt a kérdést kell feltenni, hogy a kötelező társulás meghatározott feladatellátásra (pl. meghatározott létszám szükséges önálló általános iskola működtetéséhez), vagy meghatározott települési kör együttműködési kényszerére vonatkozzon-e. Tisztán eredményességi, hatékonysági és gazdaságossági szempontok szerint ez utóbbi megoldás volna célszerű, hiszen a különböző feladatok „üzemi sajátosságai” eltérőek. Ezek részletei 2006–2007-ben kidolgozhatók.

A feladatok egy része a jóléti államhoz tartozó és jelenleg a helyi önkormányzatokhoz kötelező feladatként delegált közpolitikai ágazatokhoz kapcsolódik. A legvilágosabb változtatási szükséglet a gyógyító ágazat terén van. Meggondolandó ezért például az, hogy bizonyos egészségügyi ellátások vonatkozásában a társulási viszonyok ösztönzése örvén kész helyzetek teremthetők. Különböző elemzések alapján állítható, hogy ennek regionális szintre történő recentralizálása biztosítaná az ágazat mainál eredményesebb, hatékonyabb és olcsóbb működését. A gyógyító vertikum csúcsán elhelyezkedő univerzális kórházak, ehhez tartozó mentőszolgálatok regionális szintű intézmények, amelyek lebontva szervezik az ellátás alacsonyabb és az ügyfelekhez fizikailag is közelebb eső vertikumait. Itt meg kell szüntetni azt az állapotot, hogy a működést finanszírozó OEP-től független fejlesztési (beruházási) döntések születnek.

A közoktatás (alapfokú oktatás esetében az igazgatás és a minőségbiztosítás, illetve a középfokú oktatás és a szakképzés igazgatása és intézményfenntartása) szintén recentralizálásra érett.

A szociális ellátás esetében bizonyos funkciók visszaállamosítása, mások – a gazdasági aktivitás ösztönzésével összefüggő feladatok – a munkapiaci intézményrendszerrel együtt regionális szintre szervezendők.

A feladatok más része bizonyos – jelenleg központi kompetenciába tartozó – közpolitikai feladatok (ágazatok) regionális szintre történő decentralizálása. Ezzel kapcsolatos munkálatokról és elképzelésekről átfogó képet nyújt Horváth (szerk.), 2004. A regionális szintre decentralizálható feladatok lehetnek a környezetvédelem, a vízügyi ágazat, a gyorsforgalmi utakon kívüli közúthálózat fenntartása és az integrált helyi és helyközi tömegközlekedés.

Jegyzetek

- 1 A tanulmányban igyekeztem hasznosítani mindazokat a gondolatokat, amelyek az IDEA Finanszírozási munkacsoport, illetve a 2005 márciusában működött Adóreform Bizottság vitáin felmerültek. A tanulmány további forrásai az irodalomjegyzékben találhatóak.
- 2 Sem mód, sem szükség nincs e helyen a versenyképesség kissé „puha” közgazdasági fogalmának körüljárására. Egyes szerzők (pl. Paul Krugman) tagadják e fogalom relevanciáját, utalva arra, hogy a nemzetközi kereskedelem nem zéró összegű játék, így az egyes nemzetek jóléte nem függ közvetlenül más nemzetek teljesítményétől.
- 3 Lásd pl. oktatás, egészségügy hatása a humán tőkére.
- 4 Egy másik írásomban ezeket bővebben kifejtettem. Lásd Vigvári, 2005b.

- 5 A helyi iparüzési adó kérdésére ezen írásban visszatérünk.
- 6 E felfogást 2001-től számos publikációmban megfogalmaztam. Az utóbbi időben széles szakmai konszenzus látszik kialakulni. *Pénzügyi architektúrán* a szektor pénzellátását meghatározó és biztosító intézményeket, szabályokat, szervezeteket értem. A fogalomról bővebben: Vigvári, 2005c.
- 7 Ez a szám nem tartalmazza a kht-kba kiszervezett tevékenységet és létszámot.
- 8 A vagyon értékeltisége miatt nem látjuk értelmét a számszerűsítésnek. Az értékeltiségre jellemző, hogy a később bemutatásra kerülő vagyonvesztés ellenére az utóbbi években a zárszámadások mellékletei növekvő értékű önkormányzati vagyont jeleznek.
- 9 Itt jellegzetes volt a helyi iparüzési adóval kapcsolatos bizonytalanságok kormányzati keltése, az IPA-fizetés tömeges megtagadása és így a szektor bevételi bázisának és hitelképességének megrendülése. Hasonlóan hibásnak tartjuk az IPA olyan megszüntetését, amely lebegteti az abból származó bevétel forrását.
- 10 A hitelfelvételi korlát miatt a bankok a *deficitfinanszírozó* hitelek egy részét e korlátozás alá nem eső *likviditási hitelként* mutatják ki.
- 11 Megítélésünk szerint a gazdálkodási önállóság jelentős növelése önmagában még nem demokrácia.
- 12 Dr. Békesi László: Önkormányzat és önfinanszírozás. *Pénzügyi Szemle*, 1972/6.
- 13 Idézi Varga, 1988:89.
- 14 Az eltérő infrastrukturális fejlettség, munkakultúra stb. miatt az 1990 után kialakult magánszektor térbeli elhelyezkedése a korábbiaknál is egyoldalúbbá vált, a mezőgazdaság leépülése a falvak meglévő gazdasági potenciálját is elsorvasztotta.
- 15 Ez valószínűleg még alkotmányellenes helyzet is.
- 16 Ez részben a koalíciós kormányzás „költsége”, hiszen a különböző pártokhoz tartozó tárcák természetes igényének tűnik a saját jogon történő pénzosztogatás.
- 17 A javasolt intézményi reformok sajátosságait a kötet záró tanulmányában foglaljuk össze.
- 18 A kötetben szereplő tanulmányok egy része ezekkel foglalkozik. A projekt eredményeit bemutató más kötetek is tartalmazznak ilyen változtatásokat.
- 19 A kormány Konvergencia-programjában az EU-s támogatások jelentős szerepet játszanak a fizetési mérleg kiegyensúlyozásában.
- 20 Számos önkormányzat mulasztásban van a tekintetben, hogy nem kezdeményezett maga ellen adósságrendezési eljárást.
- 21 Az egyösszegűség nem az évi egyszeri folyósítást (ez lehet akár 1/13-os), hanem az elaprózottság megszüntetését, a különféle normatív támogatásokba „bújtatását” jelenti.
- 22 Elképzelhető bizonyos kedvező elmozdulás e téren, várható a közösségi források felhasználási szabályainak enyhülése.
- 23 Davey–Péter: Local Government Finance: General Issues. In: Kopányi–Wetzel–Daher, 2004:142–143.
- 24 Lásd Illés, 2005.
- 25 Lásd az előtakarékosági konstrukció.
- 26 A közjogi szerződésekről lásd Sántha György és Vigvári András, valamint Turcsán Katalin tanulmányát jelen kötetben.

Irodalom

- Adóreform Bizottság (2005): Összefoglaló anyag. Pénzügyminisztérium, március.
- Ágh Attila–Rózsás Árpád–Zongor Gábor (2004): Európaizálás és regionalizálás Magyarországon. *Jótár*, a TÖOSZ módszertani füzetek.
- Allen, R.–Tommasi, D. (2001): *Managing Public Expenditure*. A Reference Book for Transition Countries OECD Paris.
- Balassone, F.–Franco, D.–Zotteri, S. (2004): Fiscal Rules for Subnational Governments: Lessons from the EMU. In: Kopits, G. (szerk.) (2004): *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Background, Analysis and Prospects*. Palgrave, IMF 219–234.
- Bende-Szabó Gábor (szerk.) (2004): *A közpénzek felhasználása az EU-csatlakozás tükrében*. Magyar Közigazgatási Intézet.
- Bokros Lajos (2004): *Verseny és szolidaritás*. Élet és Irodalom.
- Gazdaságkutató Intézet (2005): Magyarország versenyképessége: a 21. század kihívásai. Kézirat, MO2015.
- Hills, J. (2004): Az állami és magánszektor a jóléti szolgáltatásokban. Alapelvek és közgazdasági elemzés. *PM Kutatási Füzetek*, 8.
- Horváth M. Tamás (szerk.) (2004): *A regionális politika közigazgatási feltételei. Variációk az uniós csatlakozás küszöbén*. BM IDEA Program, MKI.
- Illés Iván (2002): A területfejlesztés pénzügyi eszközei az Európai Unióban és Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, július–augusztus, 677–698.
- Illés Iván (2005): Önkormányzati finanszírozás és adózás nemzetközi összevetésben. In: Vígvári András (szerk.) (2005): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA, MKI, TÖOSZ.
- IMD (2001): *The World Competitiveness Yearbook 2000*.
- IMD (2005): *World Competitiveness Yearbook 2004*.
- Kassó Zsuzsa (2005): Önkormányzati finanszírozási rendszerünk aktuális kérdései. Kézirat az IDEA Finanszírozási Munkacsoportja részére, Budapest
- Kopányi [et al.]: Hungary – Modernizing the Subnational Government System. Working Paper No. 417, The World Bank 2000.
- Kopányi–Wetzel–Daher (szerk.) (2004): *Intergovernmental Finance in Hungary. A Decade of Experience 1990–2000*. World Bank, OSI Budapest.
- Kovács Árpád (2003): *Pénzügyi ellenőrzés, változó erőterben*. Perfekt Tanácsadó, Oktató és Kiadó Részvénytársaság.
- Kozma Gábor (2002): Az önkormányzatok költségvetésében megfigyelhető sajátosságok és főbb időbeli változások az 1990-es évtizedben. *Pénzügyi Szemle*, 5. szám, 439–463.
- Közigazgatás-fejlesztési füzetek 1. (2000): Helyi önállóság és önkormányzati feladatok (Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatás- és Területpolitikai Államtitkárság, „Helyi önkormányzati Know How program”).
- Lane, J. E. (1997): *Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems*. SAGE Publications.
- László Csaba (2001): Vargabertük az államháztartási reform tízéves történetében. *Közgazdasági Szemle*, október, 844–864.
- Lóránt Zoltán–Somogyiné Legény Mária–Bukva Anna (2002): Az önkormányzatok költségvetési kapcsolatai 1991–2001 között az Állami Számvevőszék ellenőrzései tükrében. *Magyar Közigazgatás*.

- Magyar Nemzeti Bank (2003): Az euró hazai bevezetésének várható hasznai, költségei és időzítése. [Szerk.: Csajbók A.–Csermely Á.] *MNB Műhelytanulmányok*, 24.
- Pálné Kovács Ilona (2001): *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- Pénzügykutató Részvénytársaság (1999): *A fiskális federalizmus és a magyar önkormányzatok. I. kötet*. Budapest, április.
- Péteri Gábor (2003): A régió erőforrásai. Pénzügyi szempontok a regionális önkormányzatok kialakításához. *Pénzügyi Szemle*, 7. szám, 640–653.
- Péteri Gábor (2005): Önkormányzati forrásszabályozás: ideák és javaslatok. In: Vigvári András (szerk.) (2005): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA, MKI, TÖOSZ.
- Pitti Zoltán (2003): Az önkormányzati finanszírozás korszerűsítése. *Magyar Közigazgatás*, 6. szám.
- Pitti Zoltán (2005): Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja. In: Vigvári András (szerk.) (2005): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA, MKI, TÖOSZ.
- Sárközy Tamás (2005): Javaslat a kormányzati szervezetrendszer modernizációjára (a 2006-os választások után). (Munkaanyag, személyes használatra.)
- Somogyvári István (2005): Javaslat a központi kormányzat hatékony szervezeti felépítésére. Kézirat, MO2015.
- Stratégiai Füzetek* 16.(2003): Euró, érvek és ellenérvek. MEH Stratégiai Elemző Központ.
- Vági Gábor (1991): *Magunk uraim. Válogatott írások településekről, tanácsokról, önkormányzatokról*. Budapest: Gondolat, 1991.
- Varga István (2005): Az önkormányzatok vagyongazdálkodásának reformjáról. In: Vigvári András (szerk.) (2005): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA, MKI, TÖOSZ.
- Varga Sándor (1988): *A tanácsi gazdálkodási rendszer reformja*. Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája.
- Varga Sándor (2004a): Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban I. *Pénzügyi Szemle*, 5. 480–501.
- Varga Sándor (2004b): Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban II. *Pénzügyi Szemle*, 631–648.
- Verebélyi Imre (1995): A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének főbb irányai. *Magyar Közigazgatás*, február.
- Verebélyi Imre (2000): Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció. *Magyar Közigazgatás*, szeptember, október, november.
- Vigvári András (2001): Kihívások és lehetséges válaszok: az önkormányzatok gazdálkodásának megújítására. Habilitációs értekezés, Miskolc.
- Vigvári András (szerk.) (2005a): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA, MKI, TÖOSZ.
- Vigvári András (2005b): Politikai és gazdaság és reformkényszer a helyi önkormányzati szektorban 1990–2004. Elemzés a helyi önkormányzati szektor problémáiról és a lehetséges megoldásokról. In: Böhm Antal (szerk.): *a helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon 1990–2002*. MTA Politikai Tudományok Intézete, 19–65.
- Vigvári András (2005c): *Közpénzügyeink*. KJK-KERSZÖV Üzleti Kiadó Kft.

Kapcsolódó táblázatok

1. táblázat. A központi költségvetés, illetve az önkormányzatok kiadásai a GDP százalékában*

	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2002	2003	2004
Éves GDP összeítéke (Mrd Ft)	2 498	3 548	5 614	8 542	11 750	15 825	16 500	18 574	20 338,2
Központi költségvetés kiadási füösszege (Mrd Ft)	973	1 240,8	1 988,6	2 703,0	3 565,7	4 470,9	5 826,8	5 670,6	6 239,8
Központi költségvetés kiadásai a GDP százalékában	33,2	35,0	35,4	25,9	31,3	28,3	35	31	31
Fiből a helyi önkormányzatoknak átadott összes	24,6	25,43	21,03	19,45	19,55	19	17	13	14
Összeg részaránya Központi költségvetés=100									
Önkormányzatok GFS szemléltetü kiadásainak részessége a GDP száalakában	15,2	17,2	14,6	13,3	13,0	12,3	12,8	11,9	13

* A 2002. évet kivéve nem vontuk be a választási éveket.

Forrás: Pénzügyminisztérium adatai alapján saját számítás.

2. táblázat. Az önkormányzati szektor pénzügyi adóssága

Megnevezés	2000	2001	2002	2003	2004
Önkormányzatok GFS szemléletű kiadásainak részesedése a GDP százalékában	13	12,3	12,8	11,9	13
Önkormányzatok beruházási és fejlesztési célú adósságállománya a kiadások százalékában	5,3	5,1	7,2	7,1	8,6
Működési hitelállomány a kiadások százalékában	0,9	0,9	1,2	1,2	1,4
Összes önkormányzati adósság a kiadások százalékában	6,2	6,0	8,4	8,6	10
Emlékeztető tétel: az összes adósság saját bevétel* százalékában	17,3	18,4	26,6	28,4	32,2

* Saját folyó és saját tőkebevételek összege.

Forrás: Pénzügyminisztérium adatai alapján saját számítás.

3. táblázat. A magyar önkormányzati szektor kiadási szerkezetének funkcionális osztályozás szerinti változása (összes önkormányzati kiadás 100%)

	1994	1995	2001	2002	2003	2004
Állami működési funkciók	13	13	16,9	17,2	16,1	17,3
Jóléti funkciók	69	67	68,2	67,8	71,5	70,9
oktatás	28	27	25,4	26	29,0	28,1
– egészségügy	18	18	15,1	15,2	16,5	15,7
– társadalombiztosítási és jóléti	11	11	12,8	12,3	12,7	12,8
lakásügyek és települési és közösségi szolgáltatások	8	8	9,8	9,4	8,0	8,9
Gazdasági funkciók	n. a.	n. a.	13,3	13,8	11,3	10,6
Kiadások összesen	100	100	100	100	100	100

Forrás: Pénzügyminisztérium.

4. táblázat. A helyi önkormányzatok számára átengedett személyi jövedelemadó alakulása

Év	Az szja éves összege, kétféves eszással* millió Ft	Az elosztásra kerülő szja értékindexe	Fogyasztói árindex**	Az szja átengedés		Az összes átengedett szja realitétel-változása %	Az átengedett szja az önkormányzatok összebevételének %-ában	A helyben maradó szja az önkormányzatok összebevételének %-ában
				M Ft	%-ban***			
1990	74 530	—	—	74 530	100	—	24,4	24,4
1991	94 038	126,2	135,0	47 019	50	47	12,1	12,1
1992	125 972	134,0	123,0	62 986	50	109	12,2	12,2
1993	163 177	129,5	122,5	48 953	30	63	8,0	8,0
1994	204 327	125,2	118,8	61 289	30	105	8,4	8,4
1995	267 517	130,9	128,2	93 631	(29+6) 35	119	11,5	9,5
1996	281 317	105,2	123,6	101 274	(25+11) 36	88	10,3	7,1
1997	356 979	126,9	118,3	135 652	(22+16) 38	113	11,1	6,4
1998	447 725	125,4	114,3	179 090	(20+20) 40	116	12,8	6,4
1999	499 660	111,6	110,0	199 864	(15+25) 40	101	13,0	4,9
2000	605 785	121,2	109,8	242 309	(5+35) 40	110	14,2	1,8
2001	716 340	118,2	109,2	286 387	(5+35) 40	108	14,4	1,8
2002	834 895	116,6	105,3	333 007	(5+35) 40	110	14,4	1,8
2003	1 012 750	121,3	104,7	405 499	(10+30) 40	116	15,7	3,9
2003/ 1990		1 359	753			72		

* A forrásszabályozás rendszere a két évvel korábban beszédett szja-t tekintve az osztrókodás alapjának.

** A fogyasztói árindex nem a legalkalmasabb mutató a helyi közszolgáltatások árszínvonal-változásának mérésére.

Az „önkormányzati árindex”, a szektor speciális fogyasztói kosara miatt, becslések szerint ennél magasabb.

*** A zárójelben szereplő számok közül az első a lakhelyen maradó, vagyis a képződés arányában leosztott, a második szám a normatíván, vagyis feladatmutatók alapján leosztott rész.

Forrás: Varga Sándor, 2004a.

5. táblázat. A helyi önkormányzati szektor kiadásainak alakulása (1990–2004)

Év	Az szája éves összege kielvées esztássássi* millió Ft	Az elosztásba kerülő szája értéklndve	Ingyasztón ármdex**	Az szája ütendés		Az összes átngedött szája reülértek-változása %	Az átengedett szája az önkormányzatok összesbevételeknek %-ában	A helyben maradó szája az önkormányzatok összesbevételeknek %-ában
				M Ft	%-ban***			
1990	74 530	—	—	74 530	100	—	24,4	24,4
1991	94 038	126,2	135,0	47 019	50	47	12,1	12,1
1992	125 972	134,0	123,0	62 986	50	109	12,2	12,2
1993	163 177	129,5	122,5	48 953	30	63	8,0	8,0
1994	204 327	125,2	118,8	61 289	30	105	8,4	8,4
1995	267 517	130,9	128,2	93 631	(29+6) 35	119	11,5	9,5
1996	281 317	105,2	123,6	101 274	(25+11) 36	88	10,3	7,1
1997	356 979	126,9	118,3	135 652	(22+16) 38	113	11,1	6,4
1998	417 725	125,4	114,3	179 090	(20+20) 40	116	12,8	6,4
1999	499 660	111,6	110,0	199 864	(15+25) 40	101	13,0	4,9
2000	605 785	121,2	109,8	242 309	(5+35) 40	110	14,2	1,8
2001	716 340	118,2	109,2	286 387	(5+35) 40	108	14,4	1,8
2002	834 895	116,6	105,3	333 007	(5+35) 40	110	14,4	1,8
2003/1990	1 012 750	121,3	104,7	405 499	(10+30) 40	116	15,7	3,9
2003/1990	1 359	1 359	753		72			

6. táblázat. Helyi adók Magyarországon

	1991*	1992*	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1. Helyi adót bevezető önkormányzatok száma (db)	308	1494	1518	1578	1640	2297	2537	2672	2813	2970	3027	3052	3082
2. Összes helyiadó-bevétel (millió Ft)	9478	17 221	27 089	33 992	46 383	80 371	111 162	145 826	198 363	221 766	266 685	296 772	322,6
3. A helyiadó-bevétel a tárgyévi bevételek százalékában	2,5	3	5	4,6	6	9	9,3	11	12,7	12,7	13,4	12,8	12,7
4. Az egyes helyi adók súlya (összes helyiadó-bevétel – 100)													
– építményadó	2	12	8	10	9	10	10	9	8	9	10,6	10,6	2
– telekadó	0,2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	2
magánszemélyek kommunális adója	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0,4	0,4	3
– vállalatok kommunális adója	7	5	5	4	2	1	1	1	1	1	2	2	7
– idegenforgalmi adók	4	5	3	3	2	2	2	2	2	2	2	1	1
iparüzési adó	26	70	80	80	83	82	84	85	86	85	85	85	85

* A tanács adókat nem számítva.

Forrás: Pénzügyminisztérium adatai alapján saját számítás.

Hetényi István

AZ ADÓRENDSZEREK ÉS AZ ADÓIGAZGATÁS FEJLŐDÉSÉNEK TENDENCIÁI AZ OECD-ORSZÁGOKBAN, ÉS AZ EZZEL KAPCSOLATOS HAZAI TEENDŐK

Bevezetés

Minden kutatás bevezetőjeként illik kihangsúlyozni annak nagy jelentőségét. Jelen esetben ettől eltekintek, mert

- egyfelől a *Magyarország 2015* projektben az adózási kérdések – bármennyire is élénk közéleti vitatémák – nem állíthatók a középpontba, illetve leginkább akkor jutnak jelentőséghez, ha a társadalmi-gazdasági fejlődés jellege, koncepciója már körvonalazott. Azaz nem az adó csóválja a társadalmat;
- másfelől az is kérdéses, hogy van-e általános nemzetközi tendencia, vagy pedig inkább országcsoportok szerint eltérő tendenciák tapasztalhatók, és ezek melyike mennyire releváns Magyarország számára.

A 2015-ös célpont meglehetősen távoli, ha a gazdaság jellemzőit kellene megbecsülni, másfelől azonban igen közeli, ha társadalmi-kulturális változásokról is szó van.

A tanulmány egyfelől önmagában objektívnek tekintett adatokat sorakoztat fel (de ezek sem teljesen objektívek, mert kiválasztásuk már választás, illetve az elérhetőség kérdése), másfelől megállapításokat, következtetéseket tartalmaz. Ez utóbbiak óhatatlanul szubjektívek, még ha a szerző igyekszik is elkerülni a fundamentalista vagy „wishful thinking” hozzáállást. Hosszú tapasztalataim alapján az intézményi változások számára (ha a változásba nemcsak a konstruálást, hanem a beágyazott működést is beleértem) a „tervidőszak” kilenc éve meglehetősen korlátozott időszak. Az azért persze fontos, hogy ebben az időszakban történnek-e szerkezetalkító intézményi lépések vagy sem, és ha igen, akkor milyen irányban, de nem biztos, hogy ezek teljesen kibontakoznak.

Az I. fejezet nemzetközi és magyar statisztikák alapján mutatja be az adórendszer változásait. Jó lenne a következő kilenc évhez ennél hosszabb múltbeli időszakot elemezni, de ez sok területen adatok híján nem volt lehetséges.

A II. fejezet a szubjektív értékelésnek jobban kitett permanens adóreformokat tárgyalja.

A III. fejezetben problémák és választások, illetve ezekhez kapcsolódó véleményem olvasható.

A IV. fejezet néhány következtetést tartalmaz.

I. Adatok a fejlődés tendenciáiról

Az adatgyűjtés időbeni vonatkozásairól már szoltam. A következő kérdés az, hogy mely országokra, országcsoportokra terjedjen ki a feldolgozás. Ez témánként nem egységes, de törekedtem az OECD, az EU15 és 19 (15 + Visegrádiak) mellett, esetenként sajátosan értelmezett régiók bemutatására és néhány ország kiemelésére. Ezek:

Ausztria, Szlovákia – közeli kis országok

Portugália, Görögország – hasonló méretű mediterrán ország

Spanyolország – nagy mediterrán ország

Dánia – „újtó”, kis, fejlett ország

Franciaország – rajnai típusú, nem föderatív ország

Kanada – angolszász „kirajzó” (off shoot), az európai kultúrától befolyásolt ország

USA.

1. Az adóteher (adóráta)¹

A múlt

Ezt nagyon sok szerző vizsgálta már, most csak a választott időszakhoz igazítva az 1. táblázatban mutatok be adatokat:

1. táblázat. Adóteher az OECD-országokban (a GDP %-ában)

Ország	Adó- és tb. teher		Adóteher tb nélkül
	1990	2003	2003
OECD	34,8	36,3	26,8
EU 19	39,3	39,4	27,4
EU15	39,3	40,5	28,9
Magyarország	.	38,8	26,8
Ausztria	39,6	43,1	28,6
Szlovákia	.	31,1	18,7
Spanyolország	32,1	34,9	22,5
Portugália	29,2	37,1	25,3
Görögország	29,3	35,7	22,8
Dánia	47,7	48,3	47,1
Franciaország	42,2	43,4	27,0
USA	27,3	25,6	18,8
Kanada	35,9	33,8	28,6

Megjegyzés: Az IMF GFS statisztika esetenként kissé eltérő adatot közöl.

Forrás: OECD Tax Revenues. 2005.

A tendenciák

1965-ben az *adóráta* (összes adó- és tb-járulék a GDP %-ában) az OECD egészében 25,8% volt, és ez 2003-ra 36,3%-ra nőtt. 1965–75 között a növekedés 4,3%, 1976–85. években 3,2%, 1986–95-ben 2,2%, 1995 óta 1,1%. Tartalmilag az első időszak a jóléti politika kiszélesítését, a második időszak a kínálati közgazdaságtan és a költségvetési hiány hatását tükrözte, 1995 óta az adóteher alakulását a konjunkturális helyzet és

az adók megfélékezésének szándéka együttesen jellemzi. Az általános tendencián belül éles különbséget kell tenni az EU15, az ún. kirajzoltak (Can, AU, NZ), Japán és az USA között.

2. táblázat. Az adóteher egyes országcsoportokban (a GDP %-ában)

	1965	1995	2003
EU15	27,9	40,1	40,5
Kirajzoltak	23,8	34,1	33,3
USA	24,7	27,9	25,6
Japán	27,4	26,7	25,3
Mediterrán (G, Po., Sp.)	16,8	32,6	35,9

Megjegyzés: mérlegeletlen átlagok.

Milyen megállapítások tehetők az adóterhelésre vonatkozóan?

- 1965 óta az adóterhelés Európában lassuló ütemben, de nőtt, az USA-ban és Japánban viszont stagnált vagy csökkent, holott alacsony volt.
- Csekély növekedés a nagy adóterhű nyugat-európai országokban 1980 után is észlelhető, a mediterrán országokban a növekedés jelentős.
- 20 nyugat-európai OECD-országból 1990–2004 között 5 országban csökkent az adóteher.
- Az emelkedés kb. 2000-ig jellemző, 2000 után az EU15-re összesen 1,2%-pont csökkenés mutatkozik. 2000 és 2004 között az adattal rendelkező 25 ország közül 4 év alatt 1%-pontnál többel nőtt az adóteher 4 országban, viszont csökkent 13 országban.
- Nincs OECD-adat, de más forrásból ismert, hogy a rendszerváltás óta a visegrádi országokban az adóterhelés szintén csökkent (Magyarországon kb. 7%-ponttal).
- Nem állapítható meg egyértelműen, hogy a 2000 utáni csökkenés Nyugat-Európában mennyire tudatos adópolitika és mennyire a dekonjunkció következménye. Az Economist közlése szerint az euróövezetben 2005-ben még több mint 2% a negatív GDP gap. (2005. augusztus 29.)

A 2. táblázatban látható, hogy az USA és Japán ellenállt az adószint növelésének, míg a nyugat-európai szint erősen emelkedett, és máig legfeljebb a növekedés megszűnéséről beszélhetünk. A mediterrán országok adóterhelése mindmáig felzárkózóban van az európai szinthez.

A következő évek

Ha az adóharmonizációt Európában jelentős tényezőnek ítéljük, akkor érdemes az EU-ban várható adófolyamatra tekinteni. Ehhez az egyes országok által benyújtott konvergenciaprogramokra támaszkodhatunk. Ennek összefoglalását nyújtja a 3. táblázat. Ezek ugyan rövidebb időszakról szólnak, de joggal feltételezhető, hogy ha a kormányok változást akarnak, akkor ennek a következő években már jelentkeznie kell. A konvergenciaprogramok általában a költségvetés kiadási politikáját helyezik előtérbe, az adóteher markáns csökkentésének szándéka csak az országok egy részére jellemző. A mediterrán országok további növelést terveznek.

3. táblázat. Az adórata prognóza a Stabilitási és Konvergencia Programokban

Ország	Dok. dátuma	Közteher					
		2003	2004	2005	2007	2008	2010
Magyarország	2005. dec.		39,1	39,0	36,5	35,5	
Ausztria	2004. nov.		44,3			41,2	
Szlovákia	2004. nov.	32,1			30,7		
Dánia	2004. nov.	48,9	48,9				47,3
Franciaország	legújabb			43,7	.	43,7	
Németország	2004. dec.	45,0				42,5	
Görögország	2005. márc.	39,5			42,0		
Portugália	2005. jan.			37,2		39,7	
Spanyolország	legújabb		36,3			36,6	
Svédország	2004. nov.	50,5			48,7		
Finnország	legújabb				44,1		44,3

Megjegyzés: Az országok dokumentumaiban egyes 2003. évi adatok kissé eltérők az OECD-statisztikától.

2. Az adószerkezet

Jövedelmi-, forgalmi- és tb-járlékok részesedésének tendenciái Európában

A tendencia mérhető az egyes adótípusok GDP-hez viszonyított arányaival, vagy az összes adóbevétel megoszlásával. Nézzük először az utóbbit.

Az adóbevételek szerkezete

2003-ban a jövedelemadók az EU19-ben az adóbevétel 31%-át adják, de 23 és 60%-os szélső értékkel. 26–36% közé csak 4 tartozik. 40% feletti érték Dániára, 26% alatti pedig 7 országra jellemző (4. táblázat).

A termékadónál is jelentős a szóródás. Az EU19-ben átlagosan a bevétel 31%-át adják, a szélső értékek Európában 24 és 50%. Az átlagtól 5%-pontnál nagyobb mértékben tér el 9 ország adata a 23-ból.

A tb-járlék átlaga az EU19-ben 31%. 5%-pontnál nagyobb mértékben tér el ettől a 23 európai országból 11 ország adata.

Ha idősorokat nézünk – erről nem közlünk táblát –, akkor azt találjuk, hogy az EU19-ben 2003-ban a jövedelemadók 31%-os aránya azonos az 1965. évvel, de közben növekedés után csökkent (1990-ben 34% volt). A tb-járlék mindvégig növekvő arányú, és az arány 2000 után sem csökkent. A termékadók 1975 óta stabil arányt mutatnak fel.

4. táblázat. Az adóbevételek szerkezete (%) 2003²

	Jövedelemadó	Termékadók	Tb-járulék*
EU19	31,0	31,4	30,9
EU15	33,2	30,4	28,8
Skandináv	39,4	29,8	26,2
Rajnai	26,8	27,7	37,3
Mediterrán	25,3	33,6	34,4
Visegrádi (3)	21,9	33,9	41,5
Kirajzottak (3)	53,6	30,3	5,1
USA	43,3	18,2	26,4
Magyarország	24,8	39,4	30,5
Szlovákia	22,3	36,2	39,6
Ausztria	29,7	28,2	33,7

* Béradókkal együtt.

Megjegyzés: más adókat nem emeltünk ki, ezért a három oszlop összege nem 100%.

A GDP-bez viszonyított kép persze más, de ez csak az összes adóteher súlyának változásából adódik, új, minőségi megállapítás nem tehető. Viszont érdemes vizsgálni, hogy vannak-e jól észlelhető különbségek az adószerkezetben „kulturkörök” szerint. Ezt mutatja az 5. táblázat:

5. táblázat. Adószint és adószerkezet országcsoportok szerint³ (2003)

Megnevezés	Összesen	Jövedelemadók	Termékadó	Tb-járulék**
EU19	37,4	12,5	12,2	12,4
EU15	40,5	13,7	12,2	12,0
Skandináv	46,3	18,1	13,7	13,1
Rajnai	40,7	10,9	11,2	16,4
Mediterrán	35,9	9,1	12,1	12,3
Visegrádi 3	34,3	7,6	11,5	14,3
Kirajzottak	33,3	17,9	10,2	1,7
USA	25,6	11,1	4,6	6,7
Magyarország	38,5	9,5	15,2**	12,7

* Béradókkal együtt.

** Magyarország ipar és vám nélkül kb. 12,6 %

Érzelhető különbségek láthatók országcsoportok szerint. A magyar adószerkezet a mediterránhoz áll a legközelebb. E hasonlóság miatt érdemes megnézni a mediterrán csoport adószerkezetének dinamikáját. Eszerint:

6. táblázat. Az adóbevételek szerkezete a mediterrán térségben (%)

	1965	1990	2003
Jövedelmi	16,3	25,4	25,3
Tb-járulék	27,3	29,9	34,4
Forgalmi	44,6	38,9	33,6
Együtt	88,2	94,2	93,3

Látható, hogy a 3 mediterrán országban az adóteher növekedését alapjában a munkát terhelő adók idézték elő (6. táblázat). A munkára terhelt adók (szja + tb-járulék) 1970 és 2003 között az EU-ban a GDP 16%-áról annak 22%-ára nőttek, azaz az ezen időszakban mutatkozó teljes adóterhelés növekedésének háromnegyede erre esett. Az USA-ban és Japánban ez csak 14–15% (Martinez-Mongay, 2003).

A magyar adószervezet beilleszkedik – az egyébként tarka – nemzetközi képbe. A magyar forgalmi adók magas szintjét a forgalmi típusú iparüzési adó és a vám befolyásolja, tehát nem csak fogyasztási adó jelenik meg benne. Ezek nélkül a mediterránhoz hasonló adat alakulna ki.

3. Az adóterhek közgazdasági értékelése

Az EU-ban újabban értékelték, hogy mely tényezőkre, kategóriákra terhelődik az adóteher, és mi ennek a tendenciája.⁴ Ezek a kimutatások érdekesek, de látni kell, hogy az adófizetési kötelezettség és annak terhe egyáltalán nem azonos. Ez közismert a közvetett adóknál (az áfa a vásárlót terheli, de az eladó fizeti be), de minden adóra igaz, hogy az adózó a terhét igyekszik áthárítani a vásárlóra vagy beszállítóra, a munkaadóra stb. Ez az átterhelés azonban legfeljebb egyes adóintézkedések esetén becsülhető, az egész adórendszer állapotára nem. Az ún. adóincidencia-számítások az adók nem kis részénél tanácstalanok abban, hogy az adót ki viseli: pl. a társasági adókat a tőkés vagy a munkavállaló. Az ingatlanadóknál elfogadott álláspont, hogy a használó, tehát nem a tulajdonos viseli, ha az ingatlant bérbe adja.

Funkcionális adóterhelés

Az erőforrások hatékony allokációja számára nem közömbös, hogy a munkavállalót, a tőkét (vállalkozót), illetve a fogyasztást közvetlenül mekkora adóteher sújtja, hiszen ez befolyással lehet a munkavállalásra, a tőkebefektetési kedvre, illetve a fogyasztás és felhalmozás alakulására. Az EU-ban (EU15) készített idevágó számítások sok módszertani kérdést vetnek fel (meg kell bontani az egyes adóbevételeket a három csoportra),⁵ nem ritka, hogy a számítási metodikát módosítják, ami elsősorban a tőke adóterhelésének mutatóját jelentősen érinti. Az értekezés tehát nem tekinthető kiforrottnak

Az EU 2002-re végzett elemzése szerint (EU 2004) a teljes adótehernek kb. fele a munkavállalók keresetére kivetett adó (tb-járulékkal együtt). A munkavállalói jövedelemre vetített adóteher a teljes munkaköltségre vetítve 36%, jelentős szóródással. Az átlag alatti mutatóval rendelkezik 6 ország, 37–43%-os mutatóval 6 ország, ennél is nagyobb teherrel 3 ország. Ez az érték 1995 óta nagyjából változatlan. Magyarországra végzett számításaim szerint nálunk ez 41%, aminek 2/3-a a tb-járulék. (Ezzel a 15+1 országból a 11. helyen állunk.)

A tőke adóterhének számításakor két dolgot kell figyelembe venni:
 – tőkejövedelemnek tekintik az ún. vegyes (vállalkozói) jövedelmet,
 – a mutatót számítják az üzleti tőkejövedelemre, de külön a tőkejövedelem + vagyona vetítve.

A *tőkejövedelemre* vetített teljes adóteher 29%, és ez az érték az EU-ban 18 és 37% között szóródik. A vagyona, vagyontárgyakra, azok forgalmazására kivetett adók nélkül, tehát az *üzleti tőkejövedelemre* kivetett adók a fenti értéknél persze alacsonyabbak: 2002-ben 23%. Magyar adatokat nem tudtam számítani; egy elnagyolt becslés szerint a tőkejövedelmek adóterhe kisebb, mint az EU15 átlagában. Egyrészt alacsonyabb a társasági adó, másrészt kicsi az „önállóak” adója (az egyéni vállalkozók alacsony jövedelmet mutatnak ki). A tárgyi adózás is szűkebb, bár az ide sorolható ingatlanforgalomból jelentős illetékbevétel származik.

A fogyasztás adóterhe (áfa, fogyasztási adók az EU15-ben 23%-ot tesz ki), ez az érték 1995-höz képest alig emelkedett. A magyar adat 22, illetve 26% attól függően, hogy a közületi áfát beszámítjuk-e vagy sem, illetve a forgalmi adók közé sorolt iparűzési adót és a vámot nem tekintjük fogyasztási adónak.

A bér-ék (tax wedge)

Ez a munkavállalói munkaerőköltség (bér, juttatások, tb-járulék) %-ában kifejezett adóteher. Mivel ennek értéke szóródást mutat aszerint, hogy ki milyen élethelyzetben van, az OECD különféle számításokat közöl a bér-ékre. Így kiszámítják a mutatót az ipari átlagkeresetre, az egyedülálló munkavállalókra és a 2 gyermekes családokra. E mellett az átlagkeresettől eltérő értékekre vonatkozó számításokat is bemutatnak. Az élethelyzetek különbségéből adódó közteher-különbségek hatását szemlélteti az alábbi táblázat.

7. táblázat. A bér–adó-ék (tax wedge) 2002-ben

	Egyedülálló		2 gyermekes	
	átlagbércen	167%	100%	100+6
	kereseti szinten			
EU15 (mérlegeletlen átlag)	41	49	29	37
– legalaacsonyabb	24	34	9	15
– legmagasabb	55	61	40	49
Magyarország	46	55	30	35
Ausztria	45	50	30	34
Szlovákia	41	45	30	36
Dánia	43	51	31	38
Spanyolország	38	42	31	35
Portugália	33	38	23	27
Görögország	35	40	35	35
Franciaország	48	51	39	40
USA	30	35	18	25

A teljes munkaerőköltség %-ában

Forrás: OECD, 2002a.

Mint látható, az átlagkeresetű dolgozók magyarországi adóterhelése igen magas (bár volt jelentős csökkenés és 2002 után is valószínűsíthető), csupán a családok terhe konform az EU15, illetve a mediterrán és rajnai országokéval. Más tanulmányok más mutatókat alkalmaznak, de megerősítik az előbbieket. Martinez-Mongay szerint pl. az EU15-ben

az átlagos effektív teljes bér-ék 1970-ben 26% volt, és 2003-ra 37%-ra emelkedett. A szélső értékek: Egyesült Királyság 26%, Svédország 49%. Az USA és Japán adat 23–24%. A tőkejövedelmek és a fogyasztás funkcionális adóterhelése kevésbé változott (20–22%).

Összefoglalva:

- A fejlett országokban az adónemek szerint számított adószervezet igen jelentősen különbözik, nincs a fejlettséghez kötött „normális” adószervezet.
- Az adószervezet eltérései alkotmányos és társadalmi hagyományokat tükröznek, nem adóelméleti megállapításokhoz igazodnak.
- Hosszú távú általános tendencia volt a munkavállaláshoz kötődő adók növekvő aránya.
- Magyarországon a munkához kapcsolódó adóteher teljes összege a GDP-hez viszonyítva nem kiugróan magas, de a foglalkoztatottság alacsony színvonala és a kiskeresetűek jelentős adómentesítése miatt az átlagos keresetű munkavállalók foglalkoztatásához igen magas teher párosul, amelynek fő tétele a magas tb-járulék. A gyermekes családok támogatása a munkavállaló számára a terhelést jelentősen csökkenti.

Meg kell azonban jegyezni, hogy Magyarországon az „átlagos” kereset nem a tipikus. A 2004. évi szja-bevallás szerint pl. a magánszemélyek átlagos szja-adóalapja több mint 1,3 millió Ft, de a medián adóalap 900 ezer Ft alatt maradt.

Mindent egybevetve érdemes idézni egy újabb, az európai versenyképességgel foglalkozó OECD tanulmány megállapításait: „az adórata (az összes adó a GDP%-ában) és a GDP növekedése közti összefüggésre vonatkozó empirikus kutatások nem vezettek meggyőző eredményre”. Barro (1991) az egy főre eső GDP növekedési üteme és az adórata közti viszonyt elemezte. Eredményei azt erősítik, hogy az adótehernek negatív hatása van a növekedésre. Későbbi tanulmányok ezt támadják; ezek enyhén pozitív vagy jelentéktelen korrelációt mutatnak ki (pl. Easterly–Rebelo, 1993). Nemcsak az adóterhet, de az adószervezetet is jelentősnek tartják a növekedés számára, mivel az egyes adók ösztönzési hatása eltérő. Easterly és Rebelo szerint (1993) összefüggés van a nemzeti jövedelem és az adók szerkezete között. Kneller, Bleaney és Gemmell (1999) azt találták, hogy a torzító adók növekedést fékező hatásúak. Ezzel szemben Mendoza, Milesi-Ferretti és Asea (1997) azt mutatják ki, hogy az adószervezet változásának (a tőke, a munka és a fogyasztás implicit adóterhének) növekedési hatása elhanyagolható. (OECD, 2004a:27.) A globális adatok tehát korlátozott értékűek, de az alábbiakban más vonatkozásban is vizsgáljuk a kérdést.

4. Adórendszer és versenyképesség

Bevezetésül fel kell hívni a figyelmet arra, hogy itt nem az államháztartás és versenyképesség kapcsolatáról van szó. Az államháztartás kiadási politikáját nem értékeljük, pedig a szakirodalom szerint ez inkább befolyásolja a versenyképességet.

Az IMD (International Institute for Management Development, Lausanne) jelentése Ismertnek tételezzük fel az IMD-metodika lényegét: 51 ország és ezen felül 9 régió mutatóit, illetve körülményeiről szóló értékeléseket állapít meg, majd ezeket összegezve sor-

8. táblázat. Versenyképességi rangsormutatók (IMD 2005 World Competitiveness Yearbook 2005 -szerint)

Mutató megnevezése	Magyaro.	Ausztria	Szlovákia	Spanyolo.	Franciao.	Dánia	Portugália	Görögö.	Kanada	USA
Általános sorrend	37	17	40	38	30	7	45	50	5	1
Ugyancz régiók nélkül*	37	17	35	33	28	7	37	42	5	1
Kormányzat egésze	38	20	17	30	45	4	41	52	9	16
Teljes adóteher	40	50	34	38	54	59	36	40	35	21
Szja/(GDP% (régiók nélkül)	35	43	18	30	34	55	26	23	49	40
Szja effektiv**	58	53	22	20	44	56	30	32	35	26
Profit adóterhe (társaságok)	3	41	7	47	43	24	17	47	57	47
Társasági adó/GDP	16	11	26	36	22	28	41	45	44	10
Tb-járulék/GDP										
Munkaadói	45	37	40	42	50	9	38	32	21	26
Munkavállalói	30	48	33	25	42	20	39	45	27	36
Vagyoni és tőkeadó/GDP	17	8	9	43	55	38	29	6	56	51
Indirekt adó/GDP	57	44	39	26	33	58	54	53	20	7
Adóelkerülés	39	10	15	26	23	11	53	46	14	24

Kiegészítéssel megjegyzendő, hogy a vizsgált országok az adóterhe tekintetében a délkelet-ázsiai és óceániai országok mögé szorultak. A globális adóterhe/szja-mutatóban Írország a legjobb európai, de ez is csak a 19. helyet foglalja el.

* Az IMD 51 országra és 9 országon belüli, legtöbbször fejlett régióra együtt ad rangsort

** Effektív: az 1 főre jutó GDP-szintű jövedelem mellett.

rendekeket alakít ki. Gyakran hivatkoznak rá, de a részletekből látszik, hogy számos mutatója és az alkalmazott súlyozás igencsak szubjektív.

A 8. táblázatban az átfogó helyezés, a kormányzati tevékenység minősítése és az ennek részeként szereplő főbb adózási mutatók rangsorolásait mutatjuk be. A sorrendi mutató annál jobb minősítést jelent, minél kisebb az adó.

Látható, hogy az adózás értékelése és az átfogó értékelés sokszor messzemenően eltérő (Kanada, USA, Ausztria, Dánia), ami arra vall, hogy az adózás nem játszik döntő szerepet egy ország versenyképességében. Ez felveti azt a kérdést, hogy a magas adóteher – amelynek felét a munkavállalókra vetik ki – erős versenyképességi tényező-e? Valószínűleg nem meghatározó mértékű, illetve csak meghatározott társadalmi körülmények között válhat azzá. Utalhatunk itt arra, hogy a befektetői döntésekben, főleg a nemzetközi tőkeáramlásban a gazdaság általános feltételei és az ún. metagazdasági viszonyok (pl. jogkövetés, jogbiztonság) milyen erős szerepet játszanak. A versenyképes gazdaságok rangsorában ezért igen előkelő helyezést érnek el azon magas adóterhet felmutató (skandináv) országok, amelyek a magas adóbevételt értelmesen és a választók bizalmától övezve költik el.

Magyarország mutatóira koncentrálna kiemelhető:

- Az átfogó mutató, a kormányzat egésze és az adószint, valamint az adóelkerülés helyezési mutatói közel állnak egymáshoz. Ausztriában, Dániában, Kanadában ezek erősen eltérnek az általános értékelés (civilizáltság?) mutatói javára.
- Az üzleti szféra adóterhe Magyarországon relatíve igen kedvező (profit adóterhe, vagyoni adó). Ezt feltehetően rontaná, ha az iparűzési adót is ide sorolnánk, de előny így is maradna.
- A tb-járulék egészében rosszabb értékelést kap, de Dánia és Kanada kedvező minősítésétől eltekintve a bolyban vagyunk.
- Igen gyenge helyezést mutat az effektív szja-terhelés. De tudni kell, hogy ezt az egy főre jutó GDP szintjén, tehát az átlagosnál jóval magasabb jövedelműekre mérik.
- Rossz helyezésünk az indirekt adók terén részben az ide sorolt iparűzési adónak tulajdonítható. Egyébként – véleményem szerint – a versenyképesség szempontjából az indirekt adók magas aránya a direkt adókhoz képest inkább előnyös vonás.

Adóteher, bérkvóta, bér-ék

A versenyképesség kapcsán gyakran az összefüggéseket leegyszerűsítve érvelnek a fenti kategóriákkal, nem vizsgálva, hogy ezek közt milyen a kapcsolat. Lássuk a kiválasztott országokra ezek értékét, kiegészítve még egy mutatóval, az szja + tb-járulék jelentőségével, mivel ezek a munkavállalás fő közvetlen adóterhei.

9. táblázat. Adóreher és bérvótó mutatói 2001-ben

Ország	1 Adó/GDP	2 Szja+tbj/GDP	3 Bér-ék	4 Bérvótó*	5 Foglalk. népesség	6 4-1	7 4-2	8 4-3
Ausztria	44,6	24,8	44,8	52,1	35,8	7,5	27,3	7,3
Kanada	34,9	18,3	30,8	54,1	50,1	19,2	35,8	23,3
Dánia	49,1	27,9	43,4	54,3	38,4	5,2	26,4	10,9
Görögország	36,6	16,8	34,7	33,3	36,4	-3,3	16,5	-1,4
Finnország	46,1	26,9	45,4	48,9	46,1	2,8	22,1	3,5
Franciaország	44,1	24,1	47,9	52,5	40,2	8,4	28,4	4,6
Magyarország	39,1	18,2	46,3	45,6	38,7	6,5	27,4	-0,7
Írország	30,1	13,1	24,5	40,9	44,6	10,8	27,8	16,4
Japán	26,8	21,9	24,2	55,4	49,5	28,6	33,5	31,2
Portugália	35,7	17,1	32,5	49,6	49,2	13,9	32,5	17,1
Szlovákia	32,9	17,5	41,1	41,1	40,2	8,2	23,6	-0,3
Spanyolország	34,4	18,9	38,2	50,1	40,8	16,7	31,2	11,9
Svédország	51,0	31,5	47,5	57,6	48,6	6,5	26,1	11,1
USA	28,8	19,2	29,6	58,7	46,9	29,9	39,5	29,1

* Compensation of employees/GDP

Tudatában vagyok annak, hogy a mutatók abszolút értékeinek nincs közgazdasági tartalmuk. De a táblát mégis közlöm, mert a közpolitika leginkább ilyesmivel érvel (ha egyáltalán számol), és a fejekben e mutatók közt messzemenő koherenciát vél.

De nem ez a helyzet. A táblában számos mutató közti kapcsolat nem látszik szorosnak. Az eltérések különbsége azonban rávilágít arra, hogy közeli rokonításuk téves egyszerűsítés lenne. Úgy tűnik, hogy a gazdasági fejlettséggel együtt járó foglalkoztatási szerkezet a mutatót inkább befolyásolja. Az alacsony adóterhet mutató USA-ban és Japánban pl. a bérkvóta hasonló a svédhez és magasabb, mint a finn érték (59, 55, illetve 57 és 49% 2001-ben). Görögországban viszont jóval alacsonyabb (33%), holott az adóterhet nagyobb, mint Kanadában és az USA-ban.

Ha az egyes országok mutatóit alacsony–közepes–magas csoportba osztjuk, akkor a mutatók párosítása részben a logikailag mért, részben attól eltérő eredményt ad. Így pl. a magas adóterhet és a magas bér–adó-ék a 14 országból 9-ben együtt jár, hasonló a helyzet a magas szja+tb-járulék és magas bérkvóta esetén. De pl. a magas bér–adó-ék–alacsony foglalkoztatás (vagy a fordítottja) a 14 esetből csak 7 esetben jár együtt, az alacsony adórátá–magas foglalkoztatás és a fordítottja pedig csak 5 esetben.

Az adókulcs és az adóterhet

Az összehasonlításokban gyakran hivatkozott adókulcsok önmagukban igencsak félrevezetőek, mert az adóalap számítása igencsak eltérő. (Franciaországban pl. az szja határadókulcsa 48% – most azt tervezik, hogy 2007-től 40%-ra szállítják le. De eltörlik azt a szabályt, hogy a keresetek 20%-a nem képez adóalapot, így a magas keresetűeket „legrosszabb esetben” semlegesesen érinti. (Economist, 2005. 09. 24.)

A társasági adó kulcsa is keveset árul el az effektív adóteherről. Ezt mutatja a közepe és nagyvállalatokra vonatkozó 10. tábla 2005-re:

10. táblázat. Gazdasági társaságok adóterhe

Ország	Törvényes adókulcs	Effektív adóterhet
USA	39	38
Kanada	34	39
Japán	42	34
Egyesült Királyság	30	21
NSZK	38	37
Svédország	28	12!
Kína	24	46!

Forrás: Economist, 2005. 09. 24. a C. D. Howe Intézetre hivatkozva. (A számítás pontos módját nem közli.) Kína a beruházást forgalmi adóval terheli, de kedvezményekkel a 46% akár 18%-ra csökkenhet. Más országokban a helyi adók jelentenek többletterhet.

5. Központi és helyi adó

A 2015-ig terjedő időszak talán legizgalmasabb intézményfejlesztési kérdése a központi és helyi intézmények reformja, egy esetleges decentralizálás szubnacionális (települési és közép: együtt: helyi) szintekre, bár az utóbbinál ennek feltétele lenne egy települési koncentráció (társulás vagy átszervezés).

Most csak a múlt adatait tárgyalom. A plasztikus kép érdekében csak központi és helyi szint közt tesztek megkülönböztetést. A központi szint: a központi költségvetés, a tb és az EU-adók szintje együtt.

A helyi adóbevételekre vonatkozó adatok két felfogást tükrözhetnek:

- helyi adónak csak azt tekintjük, amelynek adóalapját és/vagy mértékét az önkormányzat állapítja meg,
- a helyi adók és átengedett adóbevételek együttesét tekintjük helyi adóforrásnak.

Bár az EU elvben az első megközelítést tekinti elsődlegesnek, az OECD adóstatisztikája a másodikat alkalmazza (kivéve éppen Magyarországot),⁶ és ezért rendszeres adatközlés csak erről van. Egyébként eltérő következtetésre juthatunk akkor, ha a föderális államok tartományi (állami) adóit a helyi adók közé számítják, illetve ha nem. Számunkra ezért is a nem föderális államok tendenciái elsődlegesek. A nem föderális országok közül csak a sajátos történelmi jellemzőkkel rendelkező régiókban, pl. Spanyolországban, részben újabban az Egyesült Királyságban rendelkeznek adóztatási feladatokkal (11. táblázat).

11. táblázat. Adóbevételek kormányzati szintek szerint az OECD-ben.
(Összes államháztartási bevétel = 100)

Megnevezés	Helyi bevétel	
	1975	2003
Föderatív államok (mérlegeletlen átlag):		
- helyi	10,6	8,1
- tartományi + helyi	28,4	27,3
Nem föderatív államok:		
- mérlegeletlen átlag	12,3	13,7
- legkisebb érték	0,0	2,1
- legnagyobb érték	29,2	35,7
Magyarország	.	5,8*
Szlovákia	.	5,1
Dánia	29,8	35,7
Franciaország	7,6	10,3
Portugália	0,0	5,8
Görögország	3,4	5,8
Spanyolország	4,3	28,2

* Az IMF GFS statisztika szerint 10%-ot meghaladó, mert az OECD Magyarországon a megosztott szja-t nem ide, hanem a támogatások közé sorolja, az IMF viszont nem.

Forrás: OECD Revenue Statistics, 2005.

Mint látható, mind a szinteket, mind pedig a dinamikát tekintve igen vegyes a kép.

Illés Iván (Illés, 2005) az OECD 2000-ig terjedő statisztikájára alapozva vizsgálta, hogy a helyi adók és adótípusok (jövedelem-, vagyon-, forgalmi adók) jelentősége és dinamikája közt van-e összefüggés. Sajnos a már ismert hiányosság – a megosztott adók beszámítása és éppen Magyarországon az ettől való eltérés –, valamint az, hogy a visszatekintő adatokban a rendszerváltó országok adatai nem szerepelnek, igencsak korlátozza a mondanivalót. Feldolgozásából azonban az alábbiak emelhetők ki:

- 1993–2000 átlagában a helyi önkormányzati kiadások GDP-hez viszonyított aránya a vizsgált 23 ország több mint felében 10% alatt volt, és ez főleg a rendszerváltó országokban tapasztalható; 20% felett 3 északi országban alakult.
- Az összes kormányzati kiadáshoz viszonyítva alacsony az arány a rendszerváltó országokban és néhány föderatív országban. Magas az északi országokban.
- Az önkormányzati adók teljes adóbevételbeli aránya a Visegrádi országok közül Csehországban és Lengyelországban magasabb, mint – az OECD szerint – nálunk. De ha Magyarországon is beszámítjuk a megosztott adókat, akkor ez a különbség erősen lecsökken.
- 1975 és 2000 közt a jövedelemadók és vagyoni adók aránya csökkent, a forgalmi adók aránya nőtt. (De a vizsgálatba bevont országok száma nem azonos!)
- A jövedelemadók aránya a helyi adókból ott magas, ahol alacsony a helyi finanszírozási szint. Kivétel Spanyolország.
- Bár a vagyoni adók aránya csökkent, mégis nőtt azon országok száma, ahol ez relatíve magas (20% feletti).

Az OECD, alapján 1999. évi adatokra építve, végzett egy speciális elemzést is. (OECD, 2002b) Ez megállapítja, hogy:

- általános tendencia a regionális kormányzatok erősödése (önkormányzatként vagy anélkül);
- az újonnan csatlakozó EU-tagállamokban a fiskális decentralizáció alacsonyabb fokú, mint az EU 15-ben;
- Magyarországon a decentralizáció viszonylag erősebb, mint az újonnan csatlakozó országokban (különösen, ha az egyetlen decentralizált szinttel rendelkezők közt nézzük) annak ellenére, hogy az önkormányzatok nagy része nagyon kis méretű; a magyar decentralizáltsági fok összemérhető számos nyugat-európai országgal;
- a valóban helyi döntésű adók szerepe az újonnan csatlakozó országokban – Magyarország kivételével – elenyésző, de a magyar érték is elmarad a hét, hasonló felépítésű nyugat-európai államtól;
- a jövőt illetően figyelemreméltó az a megállapítás, hogy hüvelykujj-szabály szerint 6–8000 lakosnál kisebb önkormányzat nem képes intézményfenntartó feladatokat hatékonyan ellátni (Magyarországon 2000-ben az önkormányzatok 91%-a 5000 lakos alatti, és ezekben él a lakosság 31%-a);
- az önkormányzati adóstruktúra országonként szélsőségesen eltérő; az összes helyi adóból (beszámítva az átengedetteteket is)
 - = Svédországban és Dániában a jövedelemadók több mint 90%-ot érnek el,
 - Franciaországban és az Egyesült Királyságban ez 0,

- = a tulajdoni adók 0 (Svédország) és 100% közt (Egyesült Királyság) helyezkednek el,
- = az „egyéb” adók általában jelentéktelenek, de Magyarországon és Olaszországban igen jelentősek (Ipa).

6. Adóigazgatási tendenciák és tapasztalatok

Bár az adóigazgatás nem adópolitikai, hanem professzionális kérdésnek tűnik, mégis jelentős politikai tényezővé válhat, ha működése nem elég hatékony vagy korrupció (bőven engedi az adócsalást), és ha nem adózóbarát, azaz szükségtelenül növeli az adózás okozta kényelmetlenségeket.

A jó adóigazgatásnak tengernyi irodalma van. Pl. az OECD Elvei a Jó Adó-adminisztrációról (OECD, 2001), amely 31 pontban foglalja össze tanácsait az adózókkal való kapcsolatra, a hivatal dolgozóival való kapcsolatára, a jogi jellemzőire, az adminisztrációs jellemzőire és a változásokhoz való rugalmas adaptációra (pl. globalizálódáshoz). Az ilyen elvek azonban nem elégségesek a tendenciák érzékelésére, ha a követelmények érvényesülését nem jellemzik valamelyest is egzaktan, illetve ha nem készülnek hosszú távra és sok országra kiterjedő összehasonlítások. Itt pedig ez a helyzet.

Igaz, hogy az OECD készített egy összehasonlító elemzést a tagországok adóigazgatásáról (OECD, 2004b), de célunknak ez is csak korlátozottan felel meg (pl. nem tartalmaz idősorokat), kivételes, hogy tendenciákat állapítson meg és minősítsen. Teljeséggel hiányzik a helyi adóigazgatás témaköre. A jelentés maga állapítja meg, hogy csak „szerény erőfeszítés”, és külön óv attól, hogy a megállapításokat generálisan útmutatásnak tekintsük, mivel az egyes országok tradíciói, közigazgatási és adórendszerre messzemenően eltérő.

Mindemellert felidézünk néhány megállapítását:

- Az adóigazgatási szervezet hatóköre igen eltérő az egyes országokban. Van, ahol az adók mellett a vámok és a tb-járulék beszedése is feladatuk, és ez az irányzat szélesedni látszik. A közvetlen és közvetett adókat többségükben egyetlen adóhatóság kezeli.
- Az országok kb. fele alkalmaz kivetéses eljárást, fele önbevallásost. Forrásadót és előlegrendszert viszont a túlnyomó többség működtet.
- Az adóhatóság sok esetben önálló szervezet, de nem kevés esetben a pénzügyminisztérium része.
- Általános tendencia, hogy az adóhivatal az adókon túlmenően más funkciót is el lát (pl. támogatások kezelése).
- Az adóhivatal belső szervezete különbözhet aszerint, hogy adónemek, adóalanyok vagy funkciók szerint szerveződik.
- Az adóhivatal jogköre eltérő lehet. Van, ahol joga a törvények értelmezése, önállóan alakítja ki belső szervezetét, információ-rendszerét, teljesítmény mérését, káderügyeit, illetve ezen jogkörök szélessége eltérő lehet.

Újabbán Hőgye Mihály tanulmányozta mélyebben az adóigazgatás jellemzőit (Hőgye, 2005). Tanulmányának tárgya természetesen megegyezik az OECD tanulmányával, de konkrétságában és a tendenciák értékelésében messze túlmegy azon.

- Az alábbiakban a témánk számára releváns néhány megállapításra szorítkozunk:
- Egyértelmű tendencia, hogy az adóigazgatások stratégiája ma az eredményesség növelése, – a kulturális tényezők mérlegelésével – az önadózás alkalmazása és a költséghatékonyság.
 - Az adóhatóságok széttagolt rendszerével szemben bizonyos összpontosítás lehetséges, és ez Magyarországon is indokolható.
 - A központi adók központi kezelése mellett célszerű lehet egyes helyi adók igazgatásában a központi vagy megosztott feladatellátás.
 - A regionalizálódás az adóigazgatás számára is feladat, de ahol a régióknak nincs történelmi gyökerük, ott az adóigazgatás nem törvényszerűen egyezik meg a közigazgatási struktúrával.
 - Az adóhivatalok méretére nézve nincs optimális szabály. Viszont az egy ügyfél–egy iroda megoldás célszerű.
 - Az adóigazgatásban a funkcionális és az adózói csoportok szerinti szerveződés erősödik; e tendencia Magyarországon is érvényesül már.
 - Az új közszolgálati menedzsment kihívásai az adószervezetben is relevánsak, de óvatos megközelítés indokolt. A teljesítményértékelést indokolt előtérbe helyezni, az ösztönzés akkor erősödhet, ha a teljesítménymérés torzításmentesen bevált.

A kérdések nagy része a racionalitás körében mozog. Egy évtizedre előretekintő társadalmi-gazdasági koncepció számára a központi és helyi igazgatás viszonya bír jelentőséggel, de ez messzemenően a közigazgatás és az adórendszer (alanyi jog) fejlődésétől függ.

II. Adóreformok

Tanulmányunkat az adópolitika, az adóreformok áttekintésével folytatjuk. Továbbra is csak a fejlett országokat vizsgáljuk. (A legkevésbé fejletteknél más problémák vannak, pl. a mezőgazdaság kimarad az adózásból, az adózásban nagy szerepe van a nemzetközi áruforgalomnak, gyenge az adóapparátus stb.)

Ivanova szerint a permanens adóreformoknak három okuk lehet: a választók igénylik azokat, a korábbi reformok elhibáztak, vagy a társadalmi-gazdasági körülmények változnak. (Ivanova, 2005) Nem vitatva e megállapításokat, azok – véleményem szerint – kiegészítésre szorulnak. A permanens választói igény érthető, ha arra gondolunk, hogy a választók általában kevesebbet akarnak fizetni, és gyakran úgy érzik, hogy másokhoz képest sokat fizetnek. De ehhez hozzátenném, hogy az igényt a politikusok a választási programjaikkal gerjesztik, amelyek mindig szebb és jobb körülményekkel csábítanak.

Az előző reformok hibái leginkább abban mutatkoznak, hogy gyakori a nem várt (nem felismert, vagy háttérbe fojtott) mellékhatás, és a politikusok rendszerint túlbecsülik reformjaik jelentőségét. Végül, való igaz, hogy a körülmények változnak. Ilyen reform pl. az 1988. évi magyar adóreform és ilyen hatású ma a globalizáció és esetleg a decentralizáció igénye. Erőteljes reformot ezek akkor igényelnek, ha elkésve reagálnak a változásokra.

Az újabb kori adóreformok oka a II. világháborút követő magas adószint, az adórendszer bonyolultsága, az egyre szélesedő adóelkerülés és adócsalás, az adók hatását elemző szélesedő bírálatok – mind a méltányosság, mind a hatékonyság tekintetében –, a globalizáció erősödő kihívásai és általában a neoliberais államfelfogás erősödése. Főleg az olajválságok óta az euroatlanti övezet permanens reformok⁷ – esetleg csak politikailag elbukott szándékok – korszakában él. Vannak e reformoknak tartós, világos vonásai, vannak időszakonként változó korrigáló lépései egyaránt. A legjelentősebb, egyértelmű tendenciák és lépések a XX. évszázad végéig:

- az áfa alkalmazása (1954 óta),
- a társadalombiztosítás kiszélesítése,
- az szja határadókulcsainak és az utolsó 1–2 évtizedben a társasági adókulcsnak a mérséklése,
- a progresszív adósávok számának csökkentése,
- a forrásadózás erősítése,
- a jövedelemkulcs csökkentésének gyakori ellensúlyozása adóalap-szélesítéssel és a fogyasztás adóterhének növelésével,⁸
- további gyakori jellemző, hogy az adócsökkentést célzó lépéseket nem kötik össze a kiadások reformértékű csökkentésével.

Az adóreformokat hullámmások és kudarcok is kísérték. Néhány példa az utóbbira:

- az adócsökkentéseknek a növekedésre és a megtakarításokra gyakorolt hatása elmarad a várakozásoktól (USA 1980', Japán 1990'),
- a munkanélküliség Európában inkább nőtt, mint csökkent,
- az adórendszerek nem egyszerűsödtek, inkább bonyolultabbá váltak,
- az adórendszereknek a globalizációhoz igazítása még csak részleges; új problémaként és kihívásként jelent meg a „káros adóverseny” elleni küzdelem szükségessége, valamint az „Európai Társaság” forma, ami a kormányok cselekvési lehetőségeit korlátozza.

Hullámmások figyelhetők meg a különböző tőkejövedelmek adó alá vonásában.

A gyakori és csak részlegesen sikeres reformálásnak sok oka lehet; ezek közül az alábbiakat tekinthetjük lényegesnek:

- a reformok gyakran túl sok feladatot kívánnak felvállalni, amelyek közt trade-off-ok vannak (pl. méltányosság – egyenlőség, ösztönzés – egyszerűség, ellentmondó ösztönzési célok, társadalmi prioritások – adósemlegesség),
- az adóelmélet kifinomulttá vált, de a lehetséges adóhatások és a valószínű, operacionizált hatások közti eltérések megválaszolásában hiányos, nemigen képes az általános téziseket a konkrét körülményekre alkalmazni. A nagyon specifikus „törvények” igencsak támadhatók (pl. Phillips-görbe, Laffer-görbe tényleges alakja, a munkaerő-kínálat rugalmassága munkavállalói csoportok szerint), mert sajátos helyzetekhez kötöttek és az adózói magatartások változnak,
- a reformokat össze kell egyeztetni a bevételi követelményekkel, ezért gyakran féloldalasak és gazdasági hatásukat túlbecsülik,
- a reformjavaslatok a politikai alkukban gyakran elvesztik belső koherenciájukat.

Ezek és hasonló körülmények egyre inkább igazolják a *közösségi döntések* elméletének érvényesülését az adópolitikában is, ami megkérdőjelezi a klasszikus elmélet relevanciáját azzal, hogy az optimális adózás kritériumává egyszerűen azt tette, hogy az adórendszer optimális, amellyel mindenki egyetért, illetve, mivel ez nem lehetséges, ezért az, amelyben a legnagyobb egyetértés alakulhat ki, beszámítva az elfogadtatás költségeit.

Az adóreformok során mindig kiemelten hangsúlyozzák az adórendszerbe épített kedvezmények csökkentésének elengedhetetlen voltát. Joggal tehető fel a kérdés, hogy ebben melyek a tendenciák. A kedvezmények értékelésével gond van:

1. Nincs hosszú időszori és nemzetközileg összehasonlítható adat.
2. Nem definiált a kedvezmény fogalma. Egyes kedvezmények talán nem is azok, hanem a rendszer jellemzői. Pl. az áfa „kedvezményes” kulcsa, a magyar szja-jóváírás, vagy a kettős adóztatás elkerülését célzó levonások
3. A megkülönböztetések jelentős része az adóalap megállapításához kötődik. Pl. az adómentes nyugdíj, a szociális transzferek esetleges mentessége, a nem realizált jövedelem elszámolása...
4. Végül mire vagyunk kíváncsiak: mennyit kell fizetni, vagy arra is, amit nem kell fizetni?

Az általános benyomásom az, hogy nincs tendenciózus kedvezménycsökkentés ott, ahol az adókulcsok már reális (10–40%) mértékűek.

Mindenképpen kiemelendő, hogy Európa, az USA és Japán, valamint a kelet-ázsiai és óceániai országok az állami szerepvállalás terén és ennek nyomán az adópolitikában eltérő pályán haladnak.

Az USA jellemzői: szerény állami szerepvállalás a jóléti intézmények terén, és sikeres ellenállás a '60-as évtizedektől az adóteher növelésének. Az adószervezetre a közvetlen adók magas, a tb-járulék és különösen a közvetett (fogyasztási) adók alacsony aránya jellemző. Az utóbbiak növelésére ugyan vannak, voltak javaslatok, de ezek nem kerültek elfogadásra. Az olajválság és Reagan politikája nyomán számos adóreformra került sor, amelyek a magas adókulcsok csökkentését hozták, előtérbe helyezték az üzleti érdekeket, de az adóteher a legutóbbi időkig végül is nem csökkent, és az összes szólam ellenére az adórendszer nem egyszerűsödött, sőt bonyolultabbá vált. A republikánus kormányzat további adócsökkentéseket hozott, amiben a költségvetési deficit sem tartotta vissza, mivel finanszírozása a világ tőkepiacának bőséges likviditása miatt nem ütközött nehézségbe. Egyidejűleg hangsúlyozza „együtt érző konzervatív” jellegét, de az állami szerepvállalás elleni beállítottsága folytán a szociális funkció kiszélesítését az egyházi és civil szférára bízna.

Japánban az adóteher szintén alacsony, és szervezete hasonló az USA-éhoz. Ennek ellenére a '90-es éveket, az USA kiemelkedő fejlődésével szemben, csak vergődés kísérte. Az élénkítő célú adócsökkentések csak a deficit növelését eredményezték. A társadalom gyors öregedése miatt újabban inkább adóemelések felé hajlanak (áfa), de a választási szempontok miatt ez egyelőre nem realizálódott.

Európában az adóreformok iránti igény az olajválságok nyomán erősödött fel. Ezt megelőzően az áfa bevezetése hozott átütő változást. A reformokat egyfelől a költségvetés finanszírozási gondjai, másfelől az a felismerés hatotta (volna) át, hogy a háború utáni lépések a redisztribúció kiterjesztését, a keynesi stabilizátor gondolatát és a

struktúraváltás erősítését célozta. Ezek az adóterhet magassá és a rendszert túlzottan bonyolulttá tették. A reformok a jövedelemadó-kulcsok mérséklését, az áfakulcsok emelését, az adóalapok szélesítését, a tb kismértékű „áramvonalasítását” hozták, de tovább nőtt az adóteher, és megmaradt a bonyolultság.

A '90-es évek lépéseit a nagyra nőtt bér-adó-ék mérséklése, a környezetvédelem és az adórendszer semlegesebbé tétele (ágazati megkülönböztetés mérséklése, fogyasztás-felhalmozás befolyásolása) jellemezte, amelyben a versenyképesség és a foglalkoztatás szempontjai léptek előtérbe. Ma ez a „growth and jobs” szemlélet uralkodó, és a redisztribúciós és stabilizációs célok hátrább szorulnak. Egyrészt vesztettek prioritásukból, másrészt e funkciókat inkább a költségvetési kiadások útján, illetve jegybanki politikával vélik hatékonyabban megoldhatónak.

A legutóbbi években (2000–2003) azt tudta az EU 19 elérni, hogy az adórátá növekedése megállt, kicsit csökkent is néhány országban, de új, az adórátát 2%-nál nagyobb mértékben csökkentő politika csak 6 országra szorítkozott, és 6 országban tovább nőtt az adóteher. Lehet, hogy a csökkenés főleg a dekonjunktúra következménye. Több országban így is újra nőtt a költségvetés hiánya. Az adóstruktúra változása sem jelentős.

Újabb vonás a nemzetközi szabályozás megjelenése. Az EU pl. jelenleg leginkább az alábbi adókérdésekkel foglalkozik:

- áfaharmonizáció, az elektronikus kereskedelem, letöltések adókérdései és származási ország szerinti adóztatás,
- energia-adó,
- nyugdíjak kettős adóztatásának elkerülése,
- multinacionális vállalatok adóalapjának harmonizálása,
- a tőkejövedelmek eltérő adóterhének közelítése,
- EU-szintű adó esetleges alkalmazása (légi közlekedés?),
- a foglalkoztatást segítő adólépések,
- a káros adóverseny visszaszorítása.

III. Problémák és válaszítások

E fejezetben néhány kiemelt témát tárgyalok azzal, hogy ebben az egyéni értékelések és állásfoglalások már túlsúlyosak lehetnek. A vita már a témák kiválasztásánál elkezdődhet.

Felrajzolhatók-e az adózás számára releváns társadalmi-gazdasági modellek, és mi lehet ezek jelentősége az adórendszer fejlődésére?

Modellekre szükség van – de nem kell modellek alapján dönteni –, mondotta egy bölcs ember. Már csak azért sem, mert Füst Milán így kezdi egy regényét: „Azt feleled nekem: Ez nincs egészen úgy. Semmi sincs egészen úgy, – feleltem én. Vagyis minden, amit mondani tudok, esetleg tizenöt szempontból érvényes, a tizenhatodikból nem. S lehet, hogy néked éppen ez a tizenhatodik szempont tetszik legfontosabbnak. Akkor hát megbuktam nálad.” (Füst Milán: Ez mind én voltam egykor)

Helyénvalóbb tehát inkább vezérfonalról beszélni.

1. A társadalmi változások – keretek az adópolitikához

Rendszerint adottnak veszik, hogy a társadalmi-gazdasági változások szabják meg az adópolitika kereteit. Ez végső soron kétségtelen. Hegedűs Lóránt a múlt század '30-as éveiben a „társadalom-adótant” tárgyalva azt írta: „Az adó sohasem valamely elvont elvnek a szülötte, hanem mindig és mindenütt a társadalom különös mozgolódásának rejtélyes mutatója.”

Az idézetből tapasztalataim alapján a „rejtélyes” szó a leglényegesebb. Azt fejezi ki, hogy a társadalmi mozgolódások nem mindig világosak, gyakran csak jóval később válnak világossá, és azt is, hogy az érdekharok miatt nincs mechanikus időbeli egybeesés egy időszakban a társadalmi folyamatok és az adórendszer változása között. Tehát felrajzolhatunk egy elméletet, de az nem érvényesül tisztán, és nem determinálja az adópolitikai követelményeket, mert az adópolitikát az elméleti ismeretek mellett – és helyett? – az érdek- és hatalmi viszonyok, valamint a tradíciók inkább befolyásolják.⁹

Az attitűdök alakulásához érdekes A. Alesina kutatása. Azt vizsgálta, hogy a keletnémetek és a nyugatnémetek problémáik megoldását mennyire várják el az államtól. Az eltérés lényeges volt 1997-ben és 2002-ben is. (Problémaként a munkanélküliséget, az idős kort, a betegséget stb. definiálta, és hasonló rétegeket hasonlított össze.) A rés kicsit szűkült öt év alatt, de Alesina 20–40 évre teszi a nyugati értékrend általánossá válását.

Modellként a liberális, a szociális piacgazdaság¹⁰ és a jóléti állam modelljét szokás idézni (eltekintek a kelet-ázsiai viszonyoktól). Ez a hagyományos felosztás viszont keveset mond az újabb ökológiai kihívásokról, az erőpolitika és a konszenzuskeresés viszonyáról, és modellszerű leírásuk nem számol a globalizáció „kezelésével”, a versenyképesség mint állami felelősség uralkodó szempontjává válásával.

Sem képességem nincs, sem céloom társadalomfilozófiával foglalkozni. Hipotézisem az, hogy a következő évtizedben a magyar stratégiai gazdasági prioritások:

1. a verseny fejlesztése, megőrzése, ésszerű további kiterjesztése,
2. a humántőke (tudás, civilizált gondolkodás) segítése,
3. egy hatékonyan működő állam (közszolgálati menedzsment, legalitás, politikai együttműködés),
4. az EU-hoz fűződő kapcsolatot fejlesztő infrastruktúra építése és az euró átvétele lehetne.

A fenntartható növekedés egyensúlyi vonatkozásait azért nem említem, mert ez állandó feladat. A társadalmi kohézió erősítése is cél, de ez a 2. és 3. prioritás része, nem szűkíthető le a jövedelem-redistribúcióra – bár persze az is lényeges. A fejlődés alapfeltétele a közös értékek egy minimumának megteremtése, de ez kevésbé szónoklatok, mint a 2. és 3. prioritásban elérhető javulás következménye lehet.

Mit jelenthet mindez az adópolitika számára? Talán megkockáztatható az a következtetés, hogy az adórendszer az államháztartás három fő funkciójából kevesebbet vállaljon, azok a kiadási politika révén talán hatékonyabban láthatók el. Közelebről:

- A konjunktúra-stabilizálást közismerten magas adórátá és erős progresszió képes szolgálni. Ezek viszont a versenyképesség szempontjából bírálhatók. Alacsonyabb adórátá, elnyújtottabb progresszió gyengíti a stabilizáló hatást. Viszont a munkanélküli segélyek, egyéb rugalmasabb, azaz a rászorultságot szem előtt tartó szociális intézkedések ezt ellensúlyozhatják, annál is inkább, mert ezek nagy fogyasztási hajlandóságú rétegekhez jutnak.
- A redistribúciót az alacsony jövedelműek felé célzottabb támogatásokkal lehet jobban szolgálni. Ez persze a közép rétegektől nagyobb öngondoskodást követelne, ezért nemigen illik be a választási adópolitizálásba.
- Az allokáció részben a feladatkör kisebb szűkítésével (törésszerűre nem gondolok) és a jórészt egyéni jólétet közvetlenül szolgáló szolgáltatásoknak fokozatos díjazásával (rászorultság alapú mentesítésekkel kísérve) valamelyest mérsékelhető a specifikus egalitarianizmus fenntartása mellett.

A mai rendszer diszfunkciói miatt mindenképpen elkerülhetetlen a helyi adózás új alapokra helyezése, ami a központi támogatások rendszerének átalakításával is kell hogy járjon.

Az adórendszerre komoly hatást fog gyakorolni az EU. Várható, hogy az Alkotmány elutasítása után a gazdasági kérdések még jobban előtérbe kerülnek. A versenyt érintő szabályok tovább szigorodnak, és a vállalati és a forgalmi adó harmonizációja erősödik. Ennek következő fő iránya a társasági adóalapok egységesítése, és várható, hogy „nyitott koordinációval”, „megerősített együttműködéssel” és nyomásgyakorlással a mértékek is közelednek. Nőhetnek az „elvárások” a közvetlen adók terén is, de itt inkább a kölcsönös alkalmazkodásra kerülhet sor 2015-ig. Az egyelőre nem látszik, hogy az EU a következő 5–7 évben saját pénzügyi eszközeit radikálisan átcsoportosítaná a versenyképességet növelő kutatási, képzési területekre. A mezőgazdasági támogatás csökkentését egyelőre inkább a befizetések csökkentésével igyekeznek összekötni, illetve hosszabb távon sor kerülhet arra is, hogy a támogatások egy részét visszahárítják a tagállamokra, mint ahogyan ez az újonnan csatlakozó országoknál történt.

2. Adóreform-irányzatok

„A prognózis mindig bizonytalan, különösen, ha a jövőre vonatkozik.” Ez a bölcsesség ma is áll. Az elméleti megállapítások elgyengültek (adószint és növekedés kapcsolata, a bér-ék jelentősége, a Phillips-görbe, Laffer-görbe a mai adórendszer mellett, a pusztító adócsökkentési kényszer prognózisa). Egyre inkább felértékelik a növekedési tényezők között az institutionális tényezőket, szemben a folyamatszabályozó (flow) intézkedésekkel. A szovjet rendszer megszűnése nyomán a belpolitikai versengés (választási adópolitika) erősödött. Ez nem azt jelenti, hogy az adócsökkentés és egyszerűsítés érvei elvesztek, de a politikai prioritásuk egyértelműsége megkopott. (Nem a szólomokról, a cselekedetekről beszélek.) Végül is egyre nyilvánvalóbb, nem folytatható az az általános gyakorlat, hogy az adócsökkentést elszakítják a kiadások strukturális átalakításától. Az adóalapok lemorzsolódásával is számolni kell (IT-folyamatok, vámok, decentralizáció). Az emelést korlátozza az EU néhány szabálya is.

A következő évek tendenciájára már utaltam az I. fejezetben. A Konvergencia Programokból látszik, hogy általában nem rohannak hanyatt-homlok az adóteher radikális csökkentése felé.

Bár a társadalombiztosítási járulékot joggal tekintjük adónak, mégis ennek tárgyalásától eltekintek, mert a társadalombiztosítás problémaköre jogkeletkeztető jellege miatt önállóan tárgyalandó. A kiadásokat elemezve egyértelmű, hogy az alacsony adószintű fejlett országok adóelőnye a szociális kiadások, közelebbről a társadalombiztosítás kisebb kiterjedésében van. A '90-es évek elején, amikor az EU és a 3 „kirajzott” ország közötti adóráták-különbség 7%-pont volt, az időseknek nyújtott transzferek aránya a GDP-hez 10,1%, illetve 5,6%, illetve a nem időseknek nyújtott transzferek aránya 8,6%, illetve 5,8%, azaz együtt 18,7%, illetve 11,6% volt. Ez teszi ki lényegében az adóráták-különbséget a két országcsoport között. (Csaba–Tóth, 2003) Ha ezek átalakításra is kerülnek, ennek időigénye jelentős. Ennek a megállapításnak ellentmond az USA-ban legutóbb kibontakozott markáns adócsökkentési tendencia. Milyen hatással lehet ez az EU-tagországokra? Lehet, hogy revidiálniuk kell a mai konvergenciaprogramokban előirányzott langyos adócsökkentési politikájukat? Lehetséges, de kevésbé tartom valószínűnek. A tendencia nem tárgyalható függetlenül a fiskális fegyelem keményítésének kényszerétől, amely Európa vezető kontinentális országaiban deficitcsökkentést igényel.

3. Adóteher és versenyképesség

Az 1990-es évektől az adóreformok elsősorban a hatékonyság javítását hangsúlyozták, és ma is hangsúlyozzák. Ez két dolgot állít előtérbe:

- az adóteher csökkentését
- és az allokációs torzítások mérséklését egy normatívabb adórendszer útján.

Az adóteher csökkentésének iránya:

- A tőke, illetve a tőke plusz üzleti jövedelem adóterhének mérséklése. A fő érv a globalizáció előnyomulása nyomán igen mobillá vált tőke biztosítása, amely menekül a nagy adóteher alól. Az elmélet a „racing to the bottom” vízióját vetíti előre.
- A munkanélküliség és az EU-ban az USA-hoz képest alacsony foglalkoztatás felerősítette a bérterhek csökkentésének szándékát, ami újabban célzottan a képzetlen munkaerő alkalmazását hivatott elősegíteni.

Az előzőekben bemutatott adatok és egy sor mélyebbre ásó tanulmány (Caterano, 2003; Martinez-Mongay, 2003) azt mutatja, hogy a pusztító adóverseny, az adók visszaszorítása nem következett be, és elég bizonytalanná vált az adóteher és növekedési ütem összefüggése. Az adókulcsok csökkentése 2003-ig nemigen vezetett adóteher-csökkentésre.

Van-e nemzetközi konvergencia az adóterhekben? Némiképp konvergencia van, legalábbis Európában (az USA és Japán adóterhelése nem közeledik Európához). Ennek egyik egyértelmű jele a korábban alacsony adórátával rendelkező mediterrán államok felzárkózása, másik jele a munka adóterhének konvergálása az 1980–95-ös időszakban. De a kutatók nem látnak tisztán abban, hogy ez az adóverseny hatása-e, vagy más közös, az adókra ható strukturális változásoké. (Martinez-Mongay, 2003)

4. Adóharmonizáció, adókoordináció?

Szorítkozzunk az EU-ra. Az EU és az USA közt közismerten nincs adókonvergencia. Az Európai Unión belül a forgalmi adókra a rendszer harmonizációja közismert. De a bevételek kétharmad részét adó közvetlen adóknál, a nem túl jelentős volumenű társasági adótól eltekintve, nincs tudatos harmonizáció. Talán a lisszaboni folyamat részeként az ún. „nyílt koordináció” (más néven „megerősített együttműködés”) egyelőre puha eszközzel felmerülhet. Nem zárható ki viszont, hogy már jelenleg is hat egy implicit harmonizáció, egy iterációs jellegű kölcsönös alkalmazkodási folyamat. Erre utal pl. az, hogy a káros adóverseny elkerülése részeként határozott rosszállást vált ki a közösségen belül egy markáns alulkínáló magatartás.

A nyílt koordinációnál jelentősebb lépések várhatók (pl. az európai társaság megjelenésével) a társasági adóalapok egységesítése és a kulcsok és kedvezményrendszer közelítésében. A tőkejövedelem más formáinál is erősödni fog az egységesítés igénye.

Az Európai Unió az egységes piac koncepciójának megfelelően (a 4 szabadság és a versenysemlegesség) kezdetektől fogva az *adóharmonizáció* motorja, ami elsősorban a vámunióra és az áradók szabályozására irányult, majd kiegészült az országhatáron átvéelő műveletekre (anya- és leányvállalat, telephelyek, kapcsolt vállalkozások, akvizíciók). Ehhez tartozik a transzferárak, jogdíjak, kamatok kezelése is. E harmonizáció haszna a fokozott átláthatóság, a kisebb teljesítési költség és az EU-n belüli allokáció javítása lehet. Újabban erősödött meg az *adóverseny* gondolata, amelynek hívei az adók leszorítását, a pénzügyi fegyelem megszilárdulását, az adóteher és az állami szolgáltatások közti „egyensúlyt” tekintik előnynek. (Hívei alapján ellenzik a közvetlen adók terén az adóharmonizációt, mert úgy vélik, hogy az a leviatán természetű kormányok egyezkedése és nem szolgálja az állampolgár érdekét.)

Az adóverseny leginkább előtérbe került része a „káros” adóverseny – és támogatási rendszere – elleni fellépés. E téren számos megállapodás, ajánlás született, de tulajdonképpen nem egészen megoldott a „káros” és a „nem káros” intézkedések közti különbségtétel, főleg, ha nemcsak országokban, hanem pl. régiókban is gondolkodunk. Láthatólag nehéz egyeztetni a tőkeexport-semlegesség és a tőkeimport-semlegesség eltérő értelmezéseit, és egyes térségek sajátosságait. Nincs teljesen tisztázva a káros adóverseny és az állami támogatások tilalmának kapcsolata sem.

Az egész folyamatra rányomja bélyegét az az alapelv, hogy az adók ügyében csak egyhangú döntés hozható, emiatt középtávon forradalmi változásokkal aligha lehet számolni. A nagy és kis országok, a tőkeexportáló és tőkeimportáló országok eltérő politikát képviselhetnek, minden jelentős döntés hosszú időt igényel és kompromisszumos (lásd kamatok adóztatása).

A bizottsági munkában az adóharmonizáció vált ki nagyobb figyelmet (adóalap-egységesítés). Az adóverseny a „káros” (illetve annak tekintett) gyakorlat elleni lépésekre összpontosít, és valójában a versenyt az országok önkéntes érdekérvényesítéseként értékeli. (Ezekre példa a társasági adó kulcsának folyamatos csökkentése, a tőkenyereségek kezelése.) Ez is követel persze uniós politikát, némi szabályozást, pl. az öko-adózásban, a holding-adózásban vagy a vámügyekben. Egyelőre megoldatlan az EU-országok, az USA és a Távol-Kelet adóversenyéből adódó gond.

5. Kormányzati szintek az adózásban. Az önkormányzati adók

A régóta folyó politikai viták és kísérletek a közigazgatás korszerűsítésére azt mutatják, hogy az önkormányzati rendszer és ezen belül az önkormányzatok adórendszere lehet a legjelentősebb csomópontja a Magyarország 2015 program adózási vonatkozásainak.

Az I. részben bemutatott adatokból az a következtetés vonható le, hogy az önkormányzati adóbevételek (az árengedett adókkal számított) rendszere és mértéke igen tarka. Magából az adóstatistikából más érdemi következtetésre nem juthatunk. Érdekes, de nem igen irányt mutató az említett 2002. évi OECD-elemzés sem.

E helyzet jórészt abból ered, hogy az önkormányzati rendszerek is eltérőek az OECD-országokban. Eltérnek abból következően, hogy

- vannak föderatív és nem föderatív államok (az utóbbiak középszintű igazgatással, vagy anélkül),
- történelmileg eltérőek az egyes önkormányzatok méretei és funkciói
- és a központi hatalom centralizációs filozófiái.

Kézenfekvő, hogy egy elaprózott önkormányzati struktúra más feladatköröket indokol, mint egy koncentrált. Minél elaprózottabb a struktúra, annál nagyobb egyenlőtlenségek mutatkoznak még az azonos méretű-funkciójú települések között is, és ez erősíti azt a tendenciát, hogy az adóerőtől nem elszakított adórendszerben az adók 3100 külön-külön gazdálkodó és intézményfenntartó önkormányzat esetén alárendelt jelentőségűek legyenek. Magasabb részarányt csak akkor érhetnének el, ha az önkormányzatok feladatait jelentősen korlátoznák (centralizálás), azaz a nevező csökkenne. Mindezekből együttesen következik, hogy a tarka kép mellett a helyi finanszírozás tekintetében megfigyelhetők bizonyos típusok (modellnek nem nevezném őket). Illés Iván tanulmánya (Illés, 2005) tartalmaz ilyen tipizálást, és a szerző rögtön állást is foglal abban, hogy ezek egyike sem szolgálhat etalonként Magyarország számára. Ezt írja:

- az angolszász és a hozzájuk közel fekvő országok (Nagy-Britannia, Írország, Hollandia) hagyományos, közel 100%-ban vagyoni adókon alapuló gazdálkodását belátható időn belül aligha tudjuk átvenni;
- a déli mediterrán országok erősen centralizált, a települési önkormányzatoknak minimális kompetenciákat és forrásokat biztosító rendszerei (Görögország, Portugália) valószínűleg ugyancsak nem követendő példák;
- de nem követhetőek jelenleg a skandináv országok mintái sem, ahol a fejlett jóléti politika megvalósítása döntően az önkormányzatok feladata, és ez köti le az egyébként bőséges önkormányzati források döntő hányadát;
- a hozzánk közel fekvő Ausztria, Svájc és Németország viszont föderális berendezkedésű országok, ami nálunk belátható időn belül ugyancsak nem valószínű, de nem is biztos, hogy célszerű lenne.

E megállapításokat a szerző kiegészíti azzal, hogy a Visegrádi országok helyzete szolgálhat talán leginkább tanulsággal számunkra. De szerintünk ez sem sok tanulság. Helyi adórendszerük fejletlen abban az értelemben, hogy saját adókievetésű adók – ismereteim szerint – csekélyek. Az OECD által kimutatott adóbevételek túlnyomórészt jövedelemadó-átengedés.

A továbbiakban adottnak vesszük a kistérségi intézményfenntartás kiszélesedését és a régiók megjelenését. De itt további feltételezésekkel kell operálni:

- Átalakul-e a társulásokra alapozott rendszer valódi, koncentráltabb helyi önkormányzati rendszerré? Egy ésszerű adópolitika ezt igényelné.
- Megmarad-e az a mai önkormányzati felfogás, amely az adóátengedést végtelenen elszakítottnak ítéli a helyi adóktól? Valószínű, ha az adóátengedés valamilyen gyakorlati fennmarad. De véleményünk szerint ésszerűbb rendszer is kialakítható, ha az önkormányzatok egy választási vagy EU-költségvetési ciklus egészére alkotmányos garanciát kapnak az évenkénti önkényes változtatásokkal szemben, és ha ez az átengedés összhangba hozható az önkormányzati adókra kívánatos szolgáltatási elvvel.
- Milyen finanszírozás várható a régiók szintjén? Elvben lehetnének szabályos önkormányzatok, amelyek önállóan adóztatnak. De 2015-ig ez nem valószínű. Ennek nem a jogi technika vagy a racionalitás szab határt, hanem az, hogy Magyarországon a régióhoz semmiféle tudati kapcsolódás nem alakult és alakul ki. Ilyen körülmények közt „saját forrásként” átengedett adók szolgálhatnak a már említett alkotmányos biztosítékok mellett.

Az alkotmányos rendezés kétirányú lehetne:

- az önkormányzati választások előtt a ciklus (vagy az EU tervezési időszak) egészére vonatkozó átengedési rendszer és mérték megállapítása kétharmados törvényben,
- a fejlettségbeli különbségek kiegyenlítését célzó intézményi és döntési rendszerek erősítése.

Az önkormányzati adóknál mindenképpen az a vezérelv, hogy szolgáltatáselvű adózás kerüljön előtérbe. Az önkormányzati költségvetésekhez nem társítható konjunktúra-stabilizáló funkció, és alapjában önálló redisztribúciós politika sem. Éppen emiatt a konjunktúrától erősen függő adók alkalmazása sem célszerű, mert a folyó önkormányzati kiadások egyenesen jelentkeznek. Egy következő elv: lehetőleg kerülni kell a bagatelladók alkalmazását, mert financiálisan ésszerűtlen és elszaporodásuk rontja a pénzügyek átláthatóságát.

Adóigazgatás

Különbséget kell tenni adókivetési és -beszedési funkciók közt. A helyi adó kivetése önkormányzati hatáskör, de központi keretek közt. Az adófajtákra mindenképpen, a mértékre nézve egyelőre maximális mérték megállapítása indokolt. A beszedésre (általában az igazgatásra) központi és helyi kompetenciákat egyaránt találhatunk. Ez adónemenként is különbözhet. A döntésben a racionalitás és a politika egyaránt figyelembe veendő, de kívánatos lenne a racionalitást követni. Ha olyan helyi (jövedelmi) adót alkalmaznak, amelynek alapja azonos a központi szi-ja-val, akkor ennek igazgatása központilag célszerű. Politikailag átmenetileg talán az az út járható, hogy a központi beszedést, főleg ha az adóalap megegyezik egy központi adóéval, az APEH díjazott szolgáltatásként ajánlhatná, a helyi önkormányzat számára ez választható. (Ehhez persze az is hozzátartozna, hogy a közszolgálati menedzsment költségszámítást alkalmazzon.)

Adóátengedés

Kistérségi szinten a személyi adó alkalmas az átengedésre, ha: több évre rögzítik a globális részesedés mértékét, és ha az átengedés a szolgáltatási feladatkörhöz igazított (pl. korstruktúrához igazodó létszámhoz és esetleg az eltérő funkciókhoz kapcsolt súlyozás, pl. falu–város közt). Ha a gazdálkodók vagy a társaságok jelentős tárgyi adót fizetnek, ez – esetileg indokolatlan különbségek tompítása érdekében – a régiókkal megosztott vagy átengedett adóként funkcionálhatna. Regionális szinten az előzők alkalmazhatók, esetleg a forgalmi adó egy része is átengedésre kerülhetne.

Jövedelemadó

Egyelőre az adóátengedés járhatóbbnak látszik az önálló adóztatásnál. Megfontolható egy pótlékoló rendszer, de ebben óvatosság indokolt. Egyfelől valószínűleg adónöveledésre vezet és bonyolult adminisztrációt igényel. Önálló helyi szja koncentráltabb önkormányzati rendszer esetén elvben lehetséges, de inkább csak hosszabb távlatban.

Tárgyi adók

A lakossági ingatlan helyi adóztatása általánossá válhatna, de igencsak fokozatos mértékben. Az ingatlanforgalmi illeték teljes mértékben átengedhető. Mindenképpen elemezni kell a tárgyi adók szerkezetét: a fejlett országok közül az angolszász országokban jelentős az ingatlanadó, más országokban a forgalomból (nem rekurrens adó) származik jelentős bevétel. Ezért a két adó – és az örökösödési illeték – csak együtt vizsgálható.

6. Néhány további kihívás

Az alábbiakban kitérek az európai adópolitika néhány specifikus kérdésére:

a) Az egykulcsos személyi jövedelemadó

Főleg Kelet-Európában egykulcsos szja-t vezettek be az elmúlt években. Nyugaton időnként szintén felmerülnek ilyen elgondolások (legújabbán az Egyesült Királyságban), de nem átütő sikerrel. Az USA-ban nem fontolgatják. Az egykulcsos adó úttörői, a balti államok 26–33%-os kulcsot vezettek be. Újabbán 13–19%-os kulcsot alkalmaznak egyes KKE-i és a posztsovjet államok. Ez nagy hatással lehet a magyar adópolitikára.

Problémája – ha magyar szemszögből nézzük:

- Alacsony kulcs esetén nagy adókiesésre vezetne, magas kulcs esetén a középréteget erősen sújtaná.¹¹
- Hogy valóban egyszerűsítést hozzon, át kellene térni az adójóváírás bonyolult rendszeréről az adómentes jövedelemsáv alkalmazására. Ha ez alacsony (alacsonyabb a minimálbérnél), akkor sújta a kiskeresetűeket, ha magas, akkor magas kulcsot követel. (Egyébként a 2004. évi statisztika szerint 4,3 millió szja-bevallás mellett csak 2,9 millió fő fizetett szja-t.)
- Az áttérés csökkentené a magas jövedelműek terhet (bár nem sokkal), amit a kormányok inkább adókulcs-csökkentéssel szeretnek megoldani.

- A bevezetés terhét csökkentheti, ha erőteljesebben alkalmazzák a transzferekben a munkához kötődő, illetőleg a rászorultság elvét.
- Mindent egybevetve, széles középközéprétegeket is érint kedvezőtlenül és/vagy nagy adókieséssel járna. Az utóbbi esetben a fogyasztási adók emelése válna szükségessé. (Szja-határadókulcsok csökkentését a kormányok általában ezzel és a sávhatár szűkítésével kötötték össze.) Egyelőre szentségtörő gondolat, de elég logikus lenne a luxusnak tekintett termékek egy körére a korábbi fogyasztási adó alkalmazása, amely a termékadózást szociálisabbá tehetné.

Oroszországban 2001-ben 13%-os egykulcsos szja-t vezettek be (néhány tőkejövedelemre 30%-ot alkalmazva), a korábbi 0, 10, 20, 30% helyett. A 13%-os kulcs az átlagbér 20%-át kitevő adómentes jövedelem felett lép be. Egyidejűleg a tb-járadék 38,5%-ról átlag 30%-ra csökkent, 35%-ról 5%-ra ereszkedő depresszió mellett. Az adóbevétel jelentősen nőtt, bár az szja így is csak a GDP 34%-át érte el. Az IMF elemzése szerint azonban nem megállapítható, hogy ez a reform következménye-e. A kínálati hatás nem volt erős. Az adózási fegyelem javult, de nem világos, hogy ebben mi volt a szerepe az adóreformnak, és mi az adóigazgatást javító új rendelkezéseknek. Egy panelvizsgálat szerint ui. a 30%-os határadókulcs a reform előtt csak az adózók fél %-át érintette, a 20%-os is csak 7%-ot. (Ivanova, 2005)

b) Öko-adó

Várható-e áttérés a jelentőségükben? Az eddigi tendencia nem ez. A GDP-hez viszonyított öko-adóteher 1995–2002 közt az EU-ban stagnált, vagy kicsit csökkent. Ez egyaránt igaz az energia, a közlekedés és a szennyezés adóztatására. (Itt persze kérdés, hogy a benzin jövedéki adóját ideszámítsuk-e.) A helyzetre jellemző a mostani magas olajárra adott reakciók (csökkentési nyomás) nemcsak Magyarországon, hanem más államokban is. Itt persze lehet paradigmaváltás, de mivel az energia és a közlekedés külön adóztatása versenyképességi tényezővé válhat – ez csak nemzetközi harmonizálással lehetséges, ami nagyon időt rabló. (Lásd a kamatadózás vitáját az EU-ban.)

c) Vagyoni–tárgyi adók

Összevont, progresszív vagyonadózás nem valószínű. Ahol működik, ott is problémás, inkább csökkent a szerepe. Az ingatlanadózást a háztartásoknál szolgáltatáselvű, kommunális adóként lehet felfogni. Ebből adódóan a jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz mérten erősen regresszív jellegű. (Az USA-ban végzett számítások azt mutatják ugyanis, hogy minél vagyonosabb valaki, annál kisebb a vagyon ingatlanban fekvő hányada.) A tárgyi adók szerepe ennek ellenére nőhet, egy általános ingatlanadózás Magyarországon megvalósulhat. De a túlzott várakozások nem indokoltak. A családon belüli öröklés, átírás adóterhe inkább csökkenhet, mint nőhet.

d) „Kifehérítés”

Ennek egy része a munkavállalást érinti. Mivel ez jórészt alacsony keresetű dolgozóknál jelentkezik, pozitív adóhatása mérsékelt, viszont a tb számára jelentős. Talán nagyobb jelentőségű a vegyes (vállalkozói)¹² és a tőkejövedelmek terén (bérbeadás), ahol egyébként az egységesítés is időszerű (kamat).

e) Vállalati adózás és a nemzetközi működőtőke áramlása

A vállalatok adóterhe nyilván befolyásolja a multik által generált nemzetközi tőkeáramlást. (Az egyéni befektetés kisebb jelentőségű.) Ez a hatás azonban nem egyszerűsíthető le a nyereségadó-kulcsok eltérésére, mert:

- más adók, kedvezések és külső körülmények (pl. rizikó) is szerepet játszanak,
- az adóalap számítása eltérő (amortizációs szabályok, K+F elszámolása),
- a profit lehetőség országok közt igen eltérő lehet,
- a külföldi jövedelem adóztatása igen eltérő rendszerű az egyes tőkeexportáló országokban (beszámítás lehetősége és szabályai),
- eltérők a befektetések finanszírozásának lehetőségei és feltételei (ide tartozik a kamat, a royalty elszámolása is),
- a transzferárak lehetőséget kínálnak a profit áthelyezésére.

A vizsgálatok szerint az adószabályok a profit újrabefektetése esetén nagyobb szerepet kapnak, mint új befektetés esetén. Hatás tehát van, de a sok tényező együttes hatása legfeljebb az egyes cégek konkrét döntési esetén lehetnek áttekinthetőek. (Hines, 1996)

f) Kedvezmények

Az adóreformok közös vonása a torzító kedvezményrendszer leépítésének, az adórendszer egyszerűsítésének *hangoztatása*. E folyamat objektív megítéléséhez nem áll rendelkezésre megbízható adatbázis. Az a benyomásom, hogy egyszerűsítési tendencia nem észlelhető, inkább az ellenkezője. A kedvezményrendszerek csak fáradságos munkával lennének áttekinthetőek, mert nemcsak az adatok hiányosak, de a fogalmi tisztázás sem történt meg. (Pl. adóalapot nem képező tételekből mi tekinthető kedvezménynek, hogyan vehetők egybe költségelszámolások, engedmények, kedvezmények és adójóváírások?) A nemzetközi szervezetek lennének talán képesek ezek összehasonlító elemzésére és változásuk kiértékelésére az adóharmonizáció keretében. Futólag áttekintve néhány ország jogszabályait, azt a benyomást szereztem, hogy a magyar szja kedvezményrendszere a viszonylag egyszerű és a mérsékelték közé tartozik.

IV. Következtetések

A régiek erénye, hogy a szükségesnél semmilyen dologban nem tesznek sem kevesebbet, sem többet.

G. E. Lessing: *Laokoón*

A következtetések levonása előtt be kell vallani, hogy a következtetések nem csupán a tanulmányban foglaltakon alapulnak, hanem egy sor politikai tapasztalaton is. Mivel az adórendszer a politikai világnézetek és az érdekcsoportok kereszttüzében formálódik, nem teendőkről, hanem inkább csak különböző esélyekről tudok beszámolni. Az OECD-országok adópolitikáját az elmúlt évtizedekben kétségtelenül erősen befolyásolta az adóelmélet fejlődése, amely részletesen feltárta a jelentős méretűvé vált adók mikroökonómiai, azaz jövedelmi és eltérítési hatásait, és makroökonómiai, azaz a GDP alakulására gyakorolt hatását. Mindegyikre jellemző azonban, hogy e hatás intenzitása számos kísérő feltételtől függ, ezért önmagában szerény fogódzót nyújt az

adópolitika, az adótervezés számára. Az újabb, a közösségi döntések elmélete emellett teljesen más megvilágításba helyezi a döntések mozzgórugóit, kiemelve az üzleti és politikai érdekérvényesítés döntő szerepét.

Ennek ellenére néhány általános tendencia megfogalmazható:

- Az elmúlt évtizedekben néhány, nem európai angolszász országtól és Japántól eltekintve az adórata növekedett, de ez a növekedés lassuló, és újabban stagnálásra váltott.
- Az utóbbiban szerepe volt az adócsökkentést (is) célul kitűző reformoknak, amelyeket a növekvő adócsalás és adóelkerülés, a globalizáció és a liberális nézetek erősödése váltott ki.
- A legáltalánosabb irány az adósávok számának és a határadókulcsnak a csökkentése az szja-ban, a társasági adó harmonizálása az szja-val, és az áfarendszer alkalmazása.
- Újabban a reformok nagy hangsúlyt fektetnek a versenyképesség javítására, bár az adózás és a versenyképesség közti kapcsolat nem olyan közvetlen, mint sokan gondolják. Úgy tűnik, hogy a munkaerő-piaci magatartásoknak és szabályozásnak – és ebben persze az adónak is – komolyabb szerepe lehet.
- Az adóteher és adószervezet alakulásában domináns szerepet játszik az állami berendezkedés, a szerepvállalás történelmi alakulása, az egyéb hagyományok: „a néplélek”, amely az egyén és az állam viszonyát eltérően ítéli meg.
- Az adóreformok időzítésében nagy szerephez jutnak a választási ciklusok. A programokat rendszerint elszakítják a kiadási politikától, és gyakori jellemzőjük a túl nagyot akarás, amelyhez képest a konkrét intézkedések és hatások elmaradnak az eredeti várakozásoktól.
- Az adóreformok céljait az adónemek közti arányok változtatásával és a semlegesebb adóhatásra törekvéssel kívánják elérni. Ezek az arányok a munkavállaláshoz kötődő adóterhek növelését eredményezték (kevésbé mobilis tényező); újabban ezért a foglalkoztatás növelése közvetlen céllá vált és törekszenek ezen terhek mérséklésére. Mivel a tőkejövedelem erősebb adóztatása aligha járható, ezért kulcskérdés a kiadások alakítása, emellett a szolgáltatáselvű adók, a fogyasztás adóterhe és az öko-adók növelésére van elvont lehetőség.
- Az öko-adózás bevonult az adópolitikába, de a gyakorlatban nem lett átütő mértékű.
- A tőkeallokáció javítását célozza a tőkejövedelmek adóterhének egységesítése, amit azonban a lobbik sokáig hátráltatnak.
- Felismerve a következetes jövedelemadóztatás negatív hatását a megtakarításokra, gyakran emelik a fogyasztás adótételeit, de a fogyasztás adóterhelése egészében nemigen nőtt.
- Az adótehernek az EU-ban közel egyharmada a társadalombiztosítási járulék. (A nem európai angolszász országokban ez nagyságrendileg kisebb.) Ezért általános a törekvés a rendszereknek részlegesen az államháztartáson kívülre helyezésére, az öngondoskodás erősítésére, amit a népesség elöregedése még aktuálisabbá tesz.
- Erős a törekvés újabban az adóterhek mérséklése érdekében az intézmények működésének racionalizálására (new expenditure management), a szolgáltatások kiszervezésére és a közösségi és egyéni érdek arányának a finanszírozásában való érvényesítésére (díjak szélesebb körű alkalmazása), de a folyamat nem gyors.
- Az adópolitikában csak ritkán érvényesül hosszú távú tudatosság, amely az egyes adók kölcsönhatását, az adócsökkentés és a kiadáscsökkentés egyszilárdsgát tartja szem előtt.

- Az adóigazgatásban számos üzemgazdasági tökéletesítés folyik, politikai szempontból az ügyfélbarát, a jogkövető magatartás, valamint a demokráciát jobban szolgáló decentralizáció szerepel a zászlaján, de a szorosan vett helyi adók növelésének egyértelmű tendenciájáról nem beszélhetünk.
- Az USA-ban újabban felerősödött adócsökkentés nemzetközi hatását még nem lehet felmérni, többek közt azért sem, mert az európai országok – még a maastrichti kritériumok rugalmasabb értelmezése esetén – sincsenek abban a helyzetben, hogy hatalmas költségvetési deficiteket finanszírozzanak meg külső forrásból.
- Viszonylag új, de gyorsan szélesedő jelenség az egykulcsos szja alkalmazása. A kelet-európai gyakorlat nyomán ilyen gondolatok megjelentek pl. az Egyesült Királyságban, az NSZK-ban is – de egyelőre kevés sikerrel. Az USA-ban nincs napirenden. Ott, ahol alacsony kulcsot alkalmaznak, ott a reformot az áfa emelése kísérte.

Magyarországra levonható következtetések

A magyar adórendszer – a 2006-ra már bejelentett változásokat is beszámítva – nagyjából beleillik a rajnai és a mediterrán országokban kialakult képbe. Ezekhez képest kedvezőnek ítéltető a fogyasztás megfelelő adóztatása és kedvezőtlennek az átlagos jövedelemmel rendelkező munkavállalókra nehezedő magas bér-ék. Gyökeres átértékelésre szorul az önkormányzati finanszírozás. A viszonyítás alapjául vett országok adórendszere, persze, nem elég jó sem elméleti megfontolások, sem pedig a szélesebb nemzetközi tendenciák tükrében. Komoly alkalmazkodásra szorulnak. Ennek mértéke és mikéntje nagyban függ attól, hogy hagyományos értékrendjük mennyiben változik meg a neoliberális tendenciák hatására. Számolni lehet:

- az adóteher némi csökkentésével, a magánosítás, korporatizálás, díjasítás kiterjesztésével,
- a társadalompolitikai szerepvállalás csökkenésével az adózásban, áterhelve egy részüket a kiadási politikára (kisebb adóprogresszió – célzottabb jóléti politika),
- az adózás semlegességének erősítésével, a kedvezmények, mentességek szűkítésével – de nem egyértelmű, hogy melyek maradhatnak (pl. USA: jótékonyosság, saját lakás; Európa: család), egy egységesebb tőkejövedelem-adóztatással,
- a foglalkoztatás elősegítésének prioritásával, amelyben az adózáson kívüli tényezőknek jelentős szerep jut,
- a helyi önkormányzati finanszírozás gyökeres átalakításával. Középtávon inkább az adóátengedés, mint az önállóan kivethető adók szerepe nőhet.

Tulajdonképpen ezek érvényesítése tekinthető az adópolitikára levonható legáltalánosabb következtetésnek. Konkrétabb adókonceptió körvonalazása már túlmenne a nemzetközi tendenciák tanulságain.¹³ Ha a kutatás előrehaladásával kirajzolódik egy magyar viszonyokat tükröző társadalmi-gazdasági modell, illetve annak alternatívái, akkor részletesebb elgondolások is kialakíthatók.

Függelék

Ebben a függelékben néhány olyan adatot mutatok be, amelyek kívül esnek az adórendszer tárgyalásán, de amelyek a következő évek adópolitikájához mégis adhatnak gondolatokat. Az alábbiakban két témához szolgáltatok adalékokat:

- 1) A magyar államháztartási kiadások szerkezetének nemzetközi összehasonlítása, és
- 2) a magyar kiadási szint és szerkezet tendenciái 1991 és 2004 között.

1. A kiadások szerkezete

A szerkezet gazdasági és funkcionális szempontból vizsgálható. Alapul az alábbi két összeállítás szolgál:

12. táblázat. Az államháztartás kiadásai (közgazdasági csoportosítás) 2003

Ország	Összesen		ebből					
			Bér	Vásárlás	Kamat	Jóléti tr.	Egyéb	
USA	35,0	36,3	10,1	8,1	2,7	11,9	2,2	
Kanada	37,9	40,4	12,6	7,6	3,9	9,4	4,4	
Portugália	44,3	46,2	15,3	4,3	3,2	14,4	7,1	
Spanyolország	35,6	40,0	10,3	4,4	2,9	14,4	4,5	
Finnország	50,1	48,5	13,8	8,9	2,0	19,1	7,3	
Svédország (2002)	57,5	58,3	16,3	11,3	3,2	20,7	6,0	
Dánia	56,4	58,1	17,8	8,9	3,4	18,4	7,9	
Szlovákia	39,5	42,0	8,7	6,4	2,5	17,5	4,4	
Ausztria	51,2	51,1	9,7	4,9	3,6	23,7	9,3	
Franciaország	53,4	.	13,9	5,9	3,1	27,6	2,9	
Magyarország 2003	IMF	46,6	49,9	12,7	6,7	4,2	16,3	6,7
	PM	47,0	50,2	13,3	6,6	4,3	17,1	5,7

Forrás: GFS Évkönyv 2004. Az „összesen” alatti első oszlop az Expenses (kiadás), a második oszlop az Outlays értéke. (A különbség a nettó nem pénzügyi akvizíció.) Az „egyéb” sorban az Expensesen belüli tételek szerepelnek.

13. táblázat. Az államháztartás kiadásai (funkcionális csoportosítás) 2003

Ország	Igazgatás védelem	Gazdasági	Egészségügy	Oktatás	Szociális védelem	Egyéb
USA	10,5	3,6	7,0	6,0	7,0	0,9
Kanada	8,4	3,4	6,9	5,3	11,6	2,3
Portugália	10,0	5,4	6,6	6,7	13,1	2,5
Spanyolország	5,8	4,4	5,4	4,3	13,5	3,1
Finnország*	6,6	4,6	6,0	6,3	20,6	6,0
Svédország	12,2	4,8	7,0	7,4	23,8	2,3
Dánia	10,8	3,9	5,8	8,7	24,6	2,6
Szlovákia	8,3	4,4	7,9	4,1	12,5	0,2
Ausztria	10,0	5,2	6,7	5,6	21,6	2,1
Franciaország*	6,9	5,2	7,9	6,0	20,4	7,0
Magyarország 2003	8,1	5,7	5,4	6,9	16,4	8,2

Forrás: IMF, GFS 2004; *-gal jelölteknel 2001 vagy 2002. évi adat, PM Kutatási Füzetek, 9. sz. Magyarország: PM pénzforgalmi adatok. Kamatok az igazgatási kiadásokban. Szociális védelem: COFOG: F06.

Bár törekedtem korrekt összehasonlításra, az adatok teljes összehasonlíthatósága nem garantált. A költségvetési kiadások *gazdasági* típusú szerkezetére vonatkozóan az alábbi állapítható meg:

- az államháztartásban fizetett bér Magyarországon 2003-ban a kisebb államháztartással rendelkező országokhoz képest magasabb, de a nagyobb államháztartással rendelkezők adataiba beleillik (feltehetően a magas létszám–alacsony bér képlet miatt, de erre nincs adatom);
- az intézmények áru- és szolgáltatásvásárlásai magasabbak a mediterrán és a környező országokénál;
- a magyar kamatteher nagyobb, mint más országoké – ez várhatóan 1–2%-os globális kiadáscsökkenéshez vezethet a jövőben;
- a szociális transzferek nagyobbak, mint a mediterrán, illetve angolszász országokban, de kisebbek, mint a rajnai típusú vagy a skandináv országokban;
- figyelmet érdemel a nem kiemelt területek kiadásainak magas aránya, ebben a válságokknak adott transzferek játszhatnak szerepet.

A funkcionális szerkezet jellemzői:

- magas (az általánosan megfigyelhetőnél kb. 2%-kal) a gazdasági célú kiadás (közlekedés, mezőgazdaság);
- minden összehasonlítás szerint szerény az egészségügy részesedése, viszont, a skandináv modelltől eltekintve, inkább magas az oktatás részesedése;
- az igazgatás stb. kiadási részaránya nem tekinthető kiemelkedőnek (de itt az összehasonlíthatóság elég bizonytalan);
- a szociális védelem költsége magas az angolszász és mediterrán országokhoz képest, de mérsékelt a rajnai és skandináv modellhez képest.

2. A kiadások időszora

Az áttekinthetőség érdekében csak kiválasztott évek adatait ismertetem.

14. táblázat. Államháztartási kiadások Magyarországon 1991–2004

Megnevezés	1991	1994	1996	1998	2001	2003	2004
Összesen:	59,9	63,8	52,1	53,7	48,5	50,7	50,0
Ebből:							
Állami működés	7,8	8,1	6,1	7,4	8,5	8,1	7,7
Oktatás	7,3	7,5	5,8	5,8	5,8	6,9	6,1
Egészségügy	5,6	5,7	4,7	5,0	4,6	5,4	4,9
Társ.bizt. és egyéb szoc.	20,8	20,7	16,0	15,7	14,9	16,4	16,7
Egyéb jóléti*	6,7	5,1	4,0	3,7	4,1	3,7	3,6
Gazdasági	6,2	8,2	5,6	5,5	5,5	5,7	5,1
Államadósság kezelés	3,7	7,2	9,2	7,9	4,8	4,3	4,3

* Lakás, település, szabadidő, kultúra, műsorszórás, környezetvédelem stb.

Általános tendencia: 1991 és 2004 között az államháztartási kiadások a GDP 60%-áról 50%-ra csökkentek. Eleinte nőttek, a kiadásokkal nem lehetett a GDP csökkentését követni. Fordulatot a Bokros-program jelentett, amely 1994 és 1996 között 12 pontos csökkentést hozott (64%-ról 52%-ra). Azóta kisebb ingadozások tapasztalhatóak.

tók: a Horn-kormány második félidejében enyhe növekedés, az Orbán-kormány idején, a 2001. évi fordulatig inkább csökkenés következett be. 2002-ben ismert a kiugró, 5%-pontos emelkedés, amelyet 2003-ra jelentősebb – de a 2001. évi színvonal fölött maradó – mérséklés, majd nagyjából állandósult arány követett. Végül is: a Bokros-csomagtól eltekintve, a GDP-hez viszonyítva leginkább mindmáig állandósult a kiadási szint. Az 1991 és 2004 közti 10%-pontos csökkenésnek több mint 40%-a a szociális kiadásokra, közel 30%-a a lakás-, településágra esett. Nőtt az állami rezsi (főleg a törvényhozó és végrehajtó szervek) és a kamatkidadások aránya. Az összes államháztartási kiadáshoz viszonyítva a tárgyalt 13 év alatt az állami működési funkciókra, a gazdasági funkciókra és a kamatfizetésre jutó kiadások aránya nőtt, a jóléti funkciók aránya erősen csökkent, majd némileg emelkedett.

Jegyzetek

- 1 Az OECD statisztikán alapuló adóteher és adószervezet alakulását Pitti (2004) és Szabó (2004) bőségesen elemzi, ezért az 1. és 2. alfejezetet igen rövidre fogtam.
- 2 Mérlegeletlen átlagok.
- 3 Mérlegeletlen átlagok.
- 4 Az adók csoportosításában lehetnek módszertani bizonytalanságok. Erre utal, hogy az EU-elemzéseket főleg a tőke adóterhének számításában gyakran korrigálják. (Pl. a részvényopció elert nyereség kétségtelenül – egyébként a GDP-ben nem tükröződő – tőkenyereség, de az adóztatás a munkavállalói jövedelem részének tekinti.)
- 5 A megbontás nem egyszerű. Kiderül pl., hogy az EU 15-ben az szja-nak csak 55–70%-a munkavállalást terhelő.
- 6 Ennek az az oka, hogy a magyar szja-átengedésnek csak töredéke kerül a befizető szerint átengedésre.
- 7 Jellemző, hogy a közpénzügyi tankönyveknek az adóreformmal foglalkozó fejezeit újabb és újabb kiadásokban jelentősen átírják, pl. Stiglitz.
- 8 Adókulcs-csökkentés Ausztráliában: 1955-ben 29 sáv, 67% határadókulcs, az átlagkereset 12%-áig terjedő adómentes sáv. A határadókulcs az átlag jövedelem 18-szorosánál lép be. 1985-ben viszont: 5 sáv, 60% határadókulcs, az átlagjövedelem 22%-ának megfelelő adómentes sáv, és átlagjövedelem 1,7-szeresénél belépő határadókulcs. (1989-ben: határadókulcs 49%, de az átlagjövedelem 1,3-szeresétől.) Egyesült Királyság: 1985–95: A határadókulcs 60%-ról 40%-ra csökkent, de 40% feletti sávban a reform előtt is csak az adózók 4%-a volt. Az áfakulcs viszont 15%-ról 17,5%-ra nőtt.
- 9 Az egyik legjobbnak tartott közpénzügyi tankönyv az adóelméletet tárgyaló fejezetét azzal zárja, hogy „figyelembe véve a téma összetettségét, az Olvasó joggal kételkedhet abban, hogy a gyakorlatban e problémák felvetődnek-e egyáltalán a döntéshozatal során”. (Cullis, 2003)
- 10 A szociális piacgazdaságot ma legtöbbször félremagyarázzák, valamiféle jóléti állammal azonosítják. Eredeti értelme – és jobb lenne ennél maradni – egy liberális felfogás szociális biztosítékokkal kiegészítve, amely anti-keynesista és megállapodáspárti (participáció).
- 11 Egy az Egyesült Királyságban végzett számítás szerint egy 30%-os flat rate adó a 4–7. jövedelmi decilisbe tartozók terhét növelné. Ez történt egyébként Szlovákiában is.
- 12 Az EU-ban az önfoglalkoztatók a GDP 2,1%-át fizetik jövedelemadóként, Magyarországon ez jóval kevesebb.
- 13 Gondolataimat egy korábbi tanulmányban már kifejtettem (Hetényi, 2004).

Irodalom

- Alesina, A.–Fuchs-Schuenden, N. (2005): Good-bye Lenin (or not). *Beyond Transition*, Vol. 16, No 2.
- Balassone, E.–Franco, D.–Staderini, A. (2003): Tax Policy in EMU: A Preliminary Assessment. In: *Tax Policy Banca d' Italia*. Roma.
- Bernardi, L. (2003): Tax Reforms in Europe: Objectives and Some Critical Issues. In: *Tax Policy Banca d' Italia*. Roma.
- Buti, M.–Sestito, P.–Wigkander (szerk.) (2001): *Taxation Welfare and the Crisis of Unemployment in Europe*. Elgar. Cheltenham, UK.
- Caterano, M., Vidal, J-P. (2003): Tax Competition vs. Tax Harmonization in a Dynamic World Economy. In: *Tax Policy Banca d' Italia*. Roma.
- Cullis, J.–Jones, Ph. (2003): *Közpénzügyek és közösségi döntések*. Budapest: Aula.
- Csaba I.–Tóth I. Gy. (1999): A jóléti állam politikai gazdaságtana. In: ua. Budapest: Osiris.
- Economist (2005. 09. 10.): A dip in the middle.
- EU (2004): Structures of the Taxation Systems in the EU. DG Taxation and Customs Union.
- Az Európai Foglalkoztatási Stratégia és a magyar foglalkoztatási politika (2005). *Külgazdaság*, XLIX. évf. május–június.
- www.europa.eu.int/comm/economy-finance 2005. 09. 09.
- Helyi szintű pénzügyek Európában (2001). Dexia.
- Hetényi I. (2004): Adózási dilemmák. *Fejlesztés és Finanszírozás*, 3. szám.
- Hines, J. R. (1996): Tax policy and the Activities of Multinational Corporations. *NBER*, Working Paper, 5589.
- Hőgye Mihály: Adóigazgatási Modellek és Reformok – Nemzetközi összehasonlítás. Sopron, 2005. Kézirat.
- Illés Iván (2005): Önkormányzati finanszírozás és adózás nemzetközi összehasonlításban. In: Vígvári A. (szerk.): Félúton. TÖOSZ-BM Idea.
- Ivanova I.–Keen M.–Klemm, A. (2005): The Russian Flat Tax Reform. *IMF Working Paper*, WH/04/XX.
- Joumard, I. (2001): Tax Systems in EU Countries. *OECD ECO/WKP* (2001) 27.
- Martinez-Mongay, Carlos (2003): Labour Taxation in the EU. In: *Tax Policy Banca d' Italia*. Roma.
- OECD (2001): Principles of Good Tax Administration. Centre for Tax Policy and Administration GAP 001.
- OECD (2002a): Taxing Wages, Taxing Families.
- OECD (2002b): Fiscal Decentralization in EU ... (Jelentéstervezet.)
- OECD (2004a): European Competitiveness Report.
- OECD (2004b): Tax Administration in OECD Countries: Comparative Information Series. CTPA.
- OECD (2005): Revenue Statistics.
- Patterson, B. (2002): Tax Coordination in the EU: the latest Position. EU Parliament ECON 129 EU.
- Pitti Zoltán (2004): Közterhiviselési rendszerek az EU-ban. Magyar EU-figyelő. Elvek és gyakorlat 2.
- Schön, W. (szerk.) (2003): Tax Competition in Europe. IBFD Amsterdam.
- Sivák J. (2002): Adóharmonizáció vagy adóreform az EU-ban. *Pénzügyi Szemle*, 10. szám.
- Szabó L. (2004): Adórendszer és versenyképesség. *Fejlesztés és Finanszírozás*, 3. szám.
- Szemlér T. (szerk.) (2004): *EU adózási elképzelések*. MTA VKI.

Akar László

VERSENYKÉPESSÉG ÉS ADÓRENDSZER MAGYARORSZÁGON

Jelen tanulmány a versenyképesség és az adórendszer összefüggéseivel foglalkozik. A kérdést először általános jelleggel közelíti meg, majd felvázolja az adórendszer versenyképességi szempontból fennálló jelenlegi fő problémáit. Ezt követően számba veszi az ebből a megközelítésből hosszabb távon kívánatosnak tekinthető változtatásokat, majd foglalkozik a 2010-ig szóló, az Országgyűlés által törvényben is rögzített adóprogram vonatkozó részeivel és az ehhez képest a későbbiekben elképzelhető kiegészítő, illetve módosító lépésekkel.

A tanulmány felhasználta a pénzügyminiszter által felkért, 2005. február–március hónapjaiban működött Adóreform Bizottság keretében elkészült tanulmányok és különösen a munkát lezáró Összefoglaló vonatkozó megállapításait. (Adóreform Bizottság: Az adóreform koncepciója és a rövid távon javasolt lépések. Budapest, 2005. március 31., köztéve a honlapon.)

1. A versenyképesség és az adózás kapcsolata

A témával választott összefüggés megítélésénél abból indokolt kiindulni, hogy versenyképesség elsősorban nem az adózástól függ. Ugyanakkor az adózás, a köztelherviselés rendszere több mechanizmuson keresztül mégiscsak hatást gyakorol a vállalkozások versenyképességére. E fontosabb mechanizmusok – teljességre nem vállalkozva – az alábbiak:

a) A vállalkozások versenyképességét jelentős mértékben befolyásolják a *költségviszonyok*, aminek az *alakulásához az adózás is hozzájárul* (noha szerepe ebben egyáltalán nem meghatározó). Itt mindenekelőtt a foglalkoztatás költségeinek közterhekkel való megemelése a lényeges tényező (hiszen nálunk a közterhek kb. felét a bérek után fizetik, ráadásul a nettó bérszintet elvileg befolyásolja az is, hogy a bérek elköltése során további fogyasztási adókat is levonnak). Emellett a nyereség-, illetve helyiadóterhek, továbbá egyes területeken a környezetvédelmi vagy bányajáradékot elvonó adók (illetve az ezekkel kapcsolatos esetleges kedvezmények) szerepe jelentősebb a szélesen értelmezett költségviszonyok alakulásában (ahol a nyereség adója is egyfajta költségnek minősül).

Ugyanakkor az adózással is összefüggő költségszintek üzleti megítélése nyilván mindig egy viszonyrendszerben merül fel, a munkaerő képzettségét, a termelékenységet figyelembe véve sok vagy kevés a bérköltség, vagy pl. a termelési költséget a piacokhoz való eljutás szállítási költségeivel (esetleges egyéb határátlépési, vámolási terheivel) együtt vizsgálják. A költségeken túl számos más tényező is fontos, így pl. az egész jogi és gazdasági környezet stabilitása, átláthatósága, az EU-tagságból fakadó biztonsága, vagy éppen a székhely által a külföldi menedzsereknek kínált életmód milyensége.

Több felmérés bizonyította, hogy a befektetési döntések meghozatalában az adózás hatása másodlagos (bár szoros verseny esetén fontossá válhat.)

b) *Az adózás kibatással van a beruházási, innovációs folyamatokra, sőt a munkaerő képzettségének alakulására is, amin keresztül befolyásolja a versenyképességet. Itt mindenekelőtt az adózás után (jórészt fejlesztésre) rendelkezésre álló források nagysága a meghatározó, de emellett fontos szerepet játszhatnak a beruházásokat, az innovációt és a képzést támogató adókedvezmények is. A külföldi tulajdonú befektetéseknél általában az itt képződő adózott nyereség nagysága kevésbé befolyásolja jövőbeni fejlesztéspolitikájukat, a hazai tulajdonú vállalkozásoknál azonban jellemzően más a helyzet. Az utóbbiak gyakori tőkehiánya miatt a náluk képződő adózott eredménnyel nyert pótlólagos tőke a jövőbeni üzletfejlesztési lehetőségeik szempontjából viszonylag fontosabb. (Igaz, ebben a körben is terjednek a különböző külső tőkebevonási lehetőségek.)*

c) *Az adózásnak döntő (de azért nem kizárólagos) szerepe van a szürke- és feketegazdaság és-foglalkoztatás terjedelmének változásában, ami viszont sajátos módon van összefüggésben a versenyképesség alakulásával. Az adóelkerülő versenyző a piacon a fehérben működőknél költségoldalról versenykéesebb, de persze ez az előny a termékeit, szolgáltatásait vásárolók számára már a vásárló versenyképességét is növelő tényező lehet. A közterhek csökkenése (amiben nem egyszerűen a centralizáció mértéke, hanem az egyes általános terhek, illetve a kedvezmények nagysága számít) versenykéesebbé teheti a féhérgazdaságban működő versenytársakat, de ezzel nem teszi feltétlenül versenykéesebbé az egész (fehér és korábban szürke-fekete) szektort. Inkább a terhek méltányosabb megoszlásáról, a féhérgazdaság versenykéesebbé válásáról van szó. (Ennek hatására pl. a felhasználó lehet, hogy ugyanannyiért vásárol, mint korábban, vagyis ő nem lesz versenykéesebb, de most már a féhérvállalkozástól vesz.)*

d) *A közterhek szintjének csökkentése az állambáztartás kiadásainak felülvizsgálatát, az állami feladatok ellátásának racionalizálását kényszerítheti ki. Egy eljárásaiban kevésbé bürokratikus, észszerűbben szervezett, hatékonyabb állam segíti a versenyképességet. Természetesen a kiadások visszafogásának kényszere nem automatikusan vezet ilyen hatáshoz, de kedvező esetben ez valósul meg. (Kedvezőtlen esetben viszont a kényszer által kiváltott kiadáscsökkentés akár a versenyképességet rontó hatású is lehet, ha ilyen szempontból fontos kiadási tételek megkurtításával jár.) Ebben az összefüggésben a közteherviselés belső szerkezete is lényeges. A központi költségvetés – a nyugdíj és egészségbiztosítás – és a helyi önkormányzati rendszer közötti köztehermegosztás és ez ehhez kapcsolódó szabályok lényeges hatással vannak az egyes államháztartási alrendszerek működésére, azok hatékonyságának alakulására. Így különösen a helyi adórendszer önkormányzati autonómiát megalapozó megújítása a központi és helyi, illetve az önkormányzati szintek közötti feladatmegosztás újrafogalmazásával párosulva, továbbá az egészségbiztosításban az egyéni befizetés és a szolgáltatások közötti kapcsolat erősítése képes lehet az állam hatékonyabb és viszonylag olcsóbb működésének kiváltására, ami versenyképességet erősítő tényező.*

e) *Érdekes módon a térségünkben folyó gazdasági verseny egyik tényezője az adó- (és adóreform) verseny lett, ami országpropagandaként is a befektetői döntések befolyásolására képes. Ezért a versenyképességet erősíti, ha a befektetőket meg tudjuk győzni arról, hogy a magyar gazdaságban adóreform megy végbe, ami folyamatosan és kiszámíthatóan javítja majd működési környezetüket.*

2. A jelenlegi adórendszer versenyképesség szempontjából fennálló fő problémái

Az adórendszerben jelenleg a versenyképesség ellen hatnak különösen az alábbiak:

- *Az iparűzési adó*, mivel ez a teher a befektetőknek szokatlan, más országokban az adózás során nem beszámítható, alapja közgazdaságilag helytelen, hiszen pl. a gépberuházások amortizációját is a beruházónál adóztatja, továbbá nagy valószínűséggel ütközik az EU-jog előírásaival (a hozzáadott érték kettős adóztatásának tilalmával, de ha ez igaz, akkor a probléma az iparűzési adóval azonos adóalappal működő innovációs járulékra nézve is igaz). Az iparűzési adó azért is kedvezőtlen, mert lerontja az alacsony általános társasági adókulcs által biztosított versenyképességi előnyt.

- *A bérek közterheinek magas szintje*. Ez emeli a foglalkoztatás költségeit, ugyanakkor melegágya a szürke-feketefoglalkoztatásnak.

- *A központi adók túlzott aránya*, ami kedvezőtlenül hat az adófizetők fizetési moráljára és a nem központi államháztartási rendszerek hatékony működésére is. Ezzel összefüggésben további gond a helyi adórendszer által biztosított források elégtelensége az önkormányzati feladatok ellátásához, és emiatt a mai, nagyszámú feladatokat egyenként számba vevő túlbürokratizált központi pénzleosztás. Ráadásul a helyi adók települések közötti megoszlása egyenetlen, miközben a régiók és a kistérségek növekvő feladataikkal szemben egyáltalán nem rendelkeznek helyi adóbevételekkel. Mindezeket túl a társadalombiztosítási járulékok messze nem tudják biztosítani a biztosításelvű rendszerek finanszírozását, ami akadályozza a felelős gazdálkodást.

- A versenytársakhoz és a hazai tőkehiányhoz képest *magas adócentralizáció főleg a kis és középvállalkozások számára*, aminek egyik eleme a kisvállalkozások átlagosan lényegesen maghaladó társasági adóterhelése, hiszen ezért sem képződik náluk elégséges fejlesztési forrás.

- Az adózókat terhelő túlzottan *drága adóadminisztráció*.

- Az *adókedvezmények szétforgácsoltsága*, a kutatás-fejlesztést, a versenyképesség erősödését elősegítő kedvezmények nem kellő súlya és hatása.

- *Némileg a 25%-os áfakulcs* a külföldön történő „turista” bevásárlással hátrányosan érintett kiskereskedelem, a visszaigénylésre nem jogosult területeken, illetve amitt, mert a hazai beszerzés a vevőnek – az áfa működési sajátossága miatt – mindig nagyobb (magasabb kulcs mellett még nagyobb) áfafinanszírozási terhet jelent az importbeszerzéssel szemben.

3. Az adórendszer versenyképesség erősítését szolgáló változtatásai

A versenyképesség erősítését az adórendszer oldaláról távlatilag elsősorban az alábbi változtatásokkal lehetne elősegíteni.

a) *A foglalkoztatás közterheinek csökkentése* támogathatja a költség-versenyképesség fennmaradását olyan viszonyok között, amikor a nettó bérek emelésére („a bérek felzárkóztatására”) erőteljes – bár csak a gazdasági racionalitás keretei között elfogadható

– nyomás érvényesül a szakszervezetek és egyes (a munkaerő külföldre áramlásával, hiányhelyzetek kialakulásával veszélyeztetett) szakmákban a munkaerő-piaci folyamatok oldaláról egyaránt.

A gazdaság fehéritése szempontjából az a kívánatos, hogy *a tehercsökkentés főleg az adóként viselkedő befizetéseknél valósuljon meg, és a kapcsolatos szolgáltatásokat nyújtó társadalombiztosítási célú befizetések még lehetőleg emelkedjenek is*. Így az lenne az előnyösebb, hogy először főleg a különböző ún. kis járulékok, hozzájárulások mérséklődjenek, illetve a munkáltatói járulékok csökkentését az egyéni járulékok emelkedése kísérje. Az egyéni járulékok közül már jelenleg is szoros kapcsolatot jelent a kötelező magánnyugdíj-pénztári tagdíj a befizetés és a későbbi nyugdíj között, hasonló közvetlenebb kapcsolat létrehozása a befizetés és a kapott szolgáltatások között az egészségbiztosítás esetén is előnyös lehet.

A személyi jövedelemadózás területén el kellene érni, hogy a magasabb adókulcs legfeljebb csak az átlagkeresetek kétszerese felett érvényesüljön, ami az átlag és annak kétszerese közötti kereseti szinteken lényegesen csökkentené a foglalkoztatás közterheit.

b) A helyi adórendszer reformja több szálon is segítheti a versenyképesség erősítését. *Az iparűzési adó megszüntetése és részben értékalapú ingatlanadóval történő felváltása sok szempontból jellemzően kedvezőbb a vállalkozások számára*. Ebben az esetben az alacsony nyereségadó tőkevonzó hatása maradéktalanul érvényesül. Az ingatlanadózás nemzetközileg elfogadott, egyértelműen kalkulálható. Ennek a megoldásnak az is az előnye, hogy az adóelkerülési lehetőségek lényegében megszűnnek, illetve a helyi adó települések közötti megoszlása egyértelműen meghatározhatóvá válik.

Az önkormányzati autonómia gazdasági alapjainak megteremtését és a saját adóbevételekre alapozó felelősebb és takarékosabb, ugyanakkor az önkormányzati szintek között racionálisabban telepített (megosztott) feladatellátást leginkább a személyi jövedelemadó alapvetően helyi adóvá tétele szolgálná.

Az állandó lakosok által fizetett (kedvezményekkel csökkentett) személyi jövedelemadónak ma csak 10%-a marad helyben. Ehelyett *az állandó lakosoktól származó alsó kulcs szerinti (jelenleg 18%-os) szja válhatna helyi adóként az önkormányzati finanszírozás alapvető csatornájává*. Mivel az esetleges adókedvezményeket az adózók részére a központi költségvetés támogatással biztosítja, ezen helyi személyi jövedelemadó befizetése mindenhol teljes mértékben megtörténne. Mindez sokkal erősebb pénzügyi kapcsolatot hozna létre az önkormányzatok és az ott élő lakosság között. Ebből következően erősödhet a lakosság beleszólási hajlandósága a befizetett adó felhasználásába, emiatt hosszabb távon az adómorál és a felhasználás ellenőrzöttsége is javulhat.

Ugyanakkor, noha az APEH végezné továbbra is a beszédet, az adóellenőrzésbe bekapcsolódó önkormányzatok segíthetik a befizetési hajlandóság erősítését.

A javaslat megvalósítása az önkormányzati finanszírozási rendszer reformjával együtt lehetséges. Egy ilyen megoldáshoz a mai, a feladatok szinte egyenkénti számbavételével és külön-külön normatívákkal való bonyolult finanszírozásával (majd a források lényegében szabad felhasználásának engedélyezésével) szemben egy valódi közvetlen forrásszabályozás tartozna. A javasolt új modellben a különböző feladatok ellátásához szükséges (egyenként, feladatonként nem számba vett) források a helyi adóbevételek-

ből keletkeznek, és ezeket csak nagyon kis számú központi normatív pénzzuttatási csatorna egészítené ki. Ez utóbbiak lényegében az adóerő-képességben fennálló különbségek mérséklése céljából működnének (pl. a nyugdíjas, illetve az iskolába járó népesség után, továbbá egy fejlettségi eltéréseket kezelő kiegyenlítési rendszer keretében). Feladatfüggő finanszírozás legfeljebb a fejlesztések területén, főleg az EU-programok társfinanszírozásához való hozzájárulás keretében maradna fenn.

A régiók (átmenetileg esetleg ebből még a megyék), illetve a kistérségek, továbbá a települési önkormányzatok fő adóbevételei a helyi adónak minősülő lineáris szja meghatározott részéből keletkeznének, és hasonlóan megoszthatóak lennének a kiegészítő pénzzuttatási csatornák egy részének bevételei is. Ez a megoldás a bevételi struktúrán keresztül mozdítaná elő a feladatellátás hatékonyabb, részben kistérségi, illetve regionális megszervezését, ami az állam működésének racionalizálásában az egyik fontos előrelépés lehetne. A megosztás az állandó lakóhely szerinti befizetések százalékában történhetne (x százaléka helyben marad, y százaléka a lakóhely szerinti kistérségé, z százaléka a régióé), de a régiós szinten egyfajta kiegyenlítési mechanizmus is működtethető. (Akár úgy is, hogy a százalék rögzített része a kistérségek között kiegyenlítési céllal bizonyos törvényben rögzített mutatók alapján újraelosztásra kerül.)

A közelmúltban lezajlott viták szerint jellemzően a közoktatási feladatok ellátása (legfeljebb az alsó tagozat kivételével), továbbá a hivatali szakapparátusi munkák nagy része kistérségi, míg az egészségügyi ellátás (egyértelműen a kórházi szolgáltatás) megszervezése regionális megközelítést igényel. Számos jelenlegi központi feladat viszont (pl. a Volán vállalatok által bonyolított helyközi tömegközlekedés, vagy az autópályák és a gyorsforgalmi autópályák kivételével az úthálózat karbantartása és fejlesztése, továbbá egyes vasúti szárnyvonalak üzemeltetése stb.) is ésszerűen regionális hatáskörbe adható.

Az érvélődő nagymértékű feladat-újrendezéseket alapozná meg a lineáris szja regionális adóként történő meghatározása. A helyi adókról szóló törvény rögzítené a regionális személyi jövedelemadó lehetséges mértékének sávját (pl. 17–19%), továbbá a kötelező megosztási arányokat a régió, a kistérség és az állandó lakóhelynek megfelelő település között. Egy ilyen átfogó változtatás persze igényelné az önkormányzati törvény módosítását, a régiós önkormányzatok megalakítását.

Sajátos megoldás lehet indokolt Budapest esetében (ahol a Közép-Magyarország régió, a főváros és a kerületek között kell a forrásokat megosztani). Ez akár a jelenlegi megoldás folytatása is lehet (ahol a „kistérséginek szánt források” a fővároshoz kerülnek, aki a mai forrásmegosztási technikával végzi el a megosztást a kerületek és a főváros között), de akár ehelyett az egyes kerületek és a főváros közötti megosztási arányok törvényben rögzítése, vagyis a „kistérséginek szánt források” címzett leosztása is lehetséges.

Ameddig a regionális adókiivetés a regionális önkormányzatok megalakulásának elmaradása miatt nem lehetséges, addig egy úgynevezett „regionális személyi jövedelemadó” külön központi adónemként funkcionálna, de bevételeinek elosztása már a távlatilag elgondolt módon történhetne meg a mindenkori költségvetési (vagy részben az önkormányzati) törvény keretei között (vagyis a régió, a kistérség és a település önálló költségvetése közötti osztozkodással).

A feladatok ellátásának finanszírozását, az átgondolást és újraszabályozást követően, az előre rögzített elvek szerint az egyes önkormányzati szintek külön-külön, vagy egyes esetekben együttműködve látnák el. Ennek részleteit az önkormányzati finanszírozási és feladatellátási reform keretében kellene kidolgozni.

c) *A versenyképességet a beruházásösztönzés és a költségek alakulása oldaláról erősíti az adóközpontosítás csökkentése.* A kívánatos központosítási mérték sokféle szempont eredőjeként, a vállalt és nyújtott állami szolgáltatások és ezek „árai” összevetésével közelíthető meg, de a mérték tükrözi a társadalom (politikai szféra által jól-rosszul „tolmácsol”) állami szerepvállalással kapcsolatos értékválasztását is. Az európai kultúrkörön belül is láthatóan eltér az angolszász, a kontinentális vagy a skandináv gyakorlat, miközben a globális verseny mindenhol az adócsökkentések irányába nyomja a kormányokat. (Ennek az összefüggésnek a tárgyalása azonban messze túlmutatna a jelen tanulmány keretein.)

A versenyképesség szempontjait akár a mai, a GDP-hez viszonyítva 39% körüli adóközpontosítás mellett is fokozottabban lehetne érvényesíteni az adórendszerben, és nyilván tovább bővülnek ezek a lehetőségek, ha az adóközpontosítás a most 2010-re célul kitűzött 35% alatti szintre, vagy később még inkább ez alá csökken.

Ugyanakkor a versenyképességre hatnak az adóforintokból finanszírozott közkiadások is, különösen az infrastruktúra fejlesztését, az oktatást és a kutatásfejlesztést szolgáló kiadások, de az üzleti környezet részét képező állami szolgáltatások is. *Nem javítja végeredményében a versenyképességet az olyan adócsökkentés, amely a fontos versenyképességet támogató állami tevékenységek visszaszorításán, színvonalának lerontásán keresztül ér el tehermérséklési eredményeket.* Ebből a szempontból szerencsére a potenciális ellentmondást lényegesen csökkenti, hogy a PPP vagy ahhoz hasonló fejlesztésfinanszírozási technikák viszonylag hosszabb ideig lehetővé teszik az infrastruktúrában olyannyira szükséges beruházások államháztartáson kívüli (az egyenleget a közeljövőben kevésbé rontó) finanszírozását. *De az olyan adócsökkentés is hátrányosan érintené a versenyképességet, amely az állambáztartási hiány és az eladósodottság növelésén, a mi esetünkben az eurócsatlakozás beláthatatlan jövőbe helyezése révén csökkentené a vállalkozások terheit.*

A versenyképesség szempontjából ugyanakkor nem egyszerűen a központosítás mértéke, hanem legalább annyira annak szerkezete az érdekes. A bérekhez kapcsolódó, a terheken belül legjelentősebb súlyú adók és járulékok hatása végső soron a teljes bérköltség egészén, illetve az annak felhasználásával elérhető nyereségtermelésen keresztül (a termelékenység által befolyásoltan) jelentkezik. Kevésbé érinti a vállalkozások helyzetét a fogyasztási típusú adók alakulása, ez legfeljebb a fogyasztási adók csökkenése mellett szükséges kisebb bruttó bérfejlesztésen keresztül fejt ki költségcsökkenést jelentő hatást. (Ezért is van az, hogy a 2006. évi, lényegében az áfacskökkentésre koncentrált adóteher-mérséklés a vállalkozói szférától érkező, jórészt jogos kritikák szerint kevésbé javítja a versenyképességüket. Az adócsökkentés kedvező hatásait jövőre a teljes lakosság élvezi, ebből csak a vállalkozásoknál dolgozók tehercsökkenése jelenthet némi bruttó-bér-megtakarítási lehetőséget a vállalkozásoknak. Igaz, egyes területeken az adócsökkentés árhatásának részleges „lenyelése” is jövedelemnövelési lehetőséget nyújt, de erre csak a vállalkozások kisebbsége lehet képes.) Igen fontos viszont a cégek számára a nyereségadó-teher, illetve az iparüzési adóteher nagysága (illetve a költségelszámolási, amortizációs lehetőségek változása is).

A versenyképesség erősítése szempontjából így az olyan adóközpontosítás-mérséklés a kívánatos, amely főleg a foglalkoztatás terheit csökkenti, illetve az iparűzési és a nyereségadó-terheket enyhíti (utóbbiakat főleg azoknál, akik ténylegesen fizetnek is). Ezért kedvező a társadalombiztosítási és a személyi jövedelemadó-terhek mérséklése, továbbá az iparűzési adó megszüntetése, illetve a kis- és középvállalkozások társasági adóterheinek csökkentése. A közeljövőben érdekes (viszonylagos versenyképességet rontó) helyzetet jelent majd a korábbi társasági és iparűzési adókedvezmények várható fokozatos kifu-tása, ami a tényleges adóterhelés emelkedését eredményezi számos multinacionális vállalkozásnál. (Ezért is lenne időszerű az iparűzési adó mielőbbi megszüntetése.)

d) *A versenyképességre hat a különböző beruházásokat, innovációt, szakképzést serkentő adókedvezmények működése is.* Az eddigi tapasztalatok nem túl meggyőzőek a jelenlegi adópreferenciák által kiváltott hatások intenzitásával kapcsolatban. A nemzetközi példák viszont azt mutatják, hogy ilyen eszközök alkalmazása nálunk is indokolt lehet. Ezért célszerű napirendre tűzni a kedvezmények megújítását, főleg az innovációs folyamatokat eredményesebben serkenteni képes megoldások kidolgozását (és a gyakorlati tapasztalatok alapján azok rendszeres karbantartását).

e) *A versenyképességet lényegesen erősítheti, ha az adóadminisztráció egyszerűbbé, és emiatt olcsóbban és kevesebb vezetői energia igénybevétele mellett üzemeltethetőbbé válik.*

Szükség lenne a központi adók számának jelentős csökkentésére. A béreket terhelő különböző munkaadói közterhek egy törvényben meghatározott jogcímen kerülhetnének bevallásra és befizetésre, a megosztás szabályait e törvény rögzítené. Előrelépés, hogy 2006-tól megvalósul a különböző közterhek csak néhány összevont számlára történő befizetése. A későbbiekben a nyugdíjpénztári befizetéseket is jó lenne egy helyre teljesíteni, és ez a szervezet továbbítaná azokat a különböző pénztárakhoz. Az áfabevallási nyomtatványok egyszerűbbé válhatnak, a benyújtott mérleg adóhatósági feldolgozása lehetővé tehetné a társasági adóbevallás lényeges rövidítését. 2007-től a munkáltatókon keresztüli szja-bevallás megszűnhet, ezt az adóhatósági ADAM-rendszer válthatja ki. Mindezekkel az adófizetés a vállalkozások számára lényegesen egyszerűbbé válna, és valószínűleg ez a bankköltségekben is megtakarításokat eredményez. A nyilvántartási rendszerek integrálása, illetve az állami szervezetek közötti adatátadási kapcsolatok megteremtése lehetővé teheti az adózói adatszolgáltatási kötelezettségek csökkentését. Így elérhető lenne, hogy a mérleget csak egy helyre kelljen leadni, a foglalkoztatással kapcsolatos adatszolgáltatást is csak egy helyre kelljen teljesíteni. Az adózás olajozottabb, rendezettebb működését szolgálná az átfogó útmutatók adózói érdekképviseletekkel közös kiadása a törvénymódosításokig tartó átmeneti időre, az adójogszabályok életbeléptetés előtti kihirdetési idejének 45 napról 60 napra emelése, a bevallási nyomtatványok adóév eleji megjelentetése, jogviták esetén a kétfokozatú bírósági út lehetővé tétele, a szokásos piaci ár meghatározását segítő eljárás bevezetése. Az ellenőrzöttség erősödéséhez vezetne az APEH működésében a kockázatalapú megközelítés térnyerése, bizonyos kritikus területeken fokozott ellenőrzéshez vezető minimum jövedelmi, foglalkoztatási (bérköltség arányra vonatkozó) határmutatók rögzítése, továbbá az adótanácsadók és könyvvizsgálók bevonása egyes

ellenőrzésekbe Az egész adózás szempontjából kulcskérdés az elektronikus bevallások további térnyerése és az APEH informatikai rendszerének fejlesztése, továbbá ezekkel is összhangban az ellenőrzési kapacitások növelése.

f) *A versenyképességet lényegesen javíthatja, ha az adócsökkentések által kiváltott kényszerek hatására az állam működése takarékosabbá, szervezettebbé, ésszerűbbé válik*, ami önmagában is pozitív hatásokkal jár, ugyanakkor kedvező esetben csökkentheti a vállalkozásoknak az államigazgatás igényeiből, az általuk előírt szabályokból következő kiadásait.

A vállalkozások számára különösen az adóigazgatási, a statisztikai és más adatszolgáltatási kötelezettségek jelentenek komoly, közvetlenül érzékelhető munkaterhet, de az egyes tevékenységek végzésére vonatkozó szabályozások előírásai is gyakran csak igen drágán teljesíthetőek. Külön gond az igazságszolgáltatás lassúsága a gazdasági (pl. felszámolási, földhivatali stb.) ügyekben, de a jobbiztonsággal tartalmi gondok is vannak (erre utal az első és másodfokú eljárások gyakran eltérő eredménye, a döntések nehezen előre jelezhetősége stb.). Az önkormányzati engedélyeztetési eljárások is elhúzódnak. A közbeszerzési eljárások a különböző állami szervek közötti információáramlások szervezetlenségét a pályázóktól megkövetelt igazolásdömpinggel pótolják (ami tovább növeli a különben is leterhelt állami hatóságok ügyforgalmát).

Remélhetőleg az adócsökkentési program mellékhatásaként megvalósul az állam mai tevékenységének komplex átgondolása és az állami feladatvállalás és ellátás újólágos felépítése a gazdasági ésszerűségnek is megfelelő módon.

Ebben kulcskérdés a folyamatok újragondolása és újraszabályozása, ennek megfelelően a szervezeti rendszer lényeges egyszerűsítése. Az igazi megtakarításokat mindegyelőre a szervezetek megszüntetésétől, összevonásától, és nem egyszerűen létszámcsökkentési kampányoktól lehet várni. (Természetesen a közigazgatásban a létszámcsökkentésére is szükség van, de ez eredménye és nem kiindulópontja a megújítási folyamatnak.) E törekvésekhez illeszkedhet az önkormányzati rendszer megújítása, a kistérségek és a régiók térnyerése, a megyék fokozatos megszűnése, a finanszírozási és adózási rendszer átalakítása is.

4. Az elfogadott adóreformprogram és a versenyképesség

A 2010-ig terjedő időszakra vonatkozó meghirdetett és törvénybe foglalt változtatási tervekben a versenyképesség adózási oldalról való erősítésének kulcskérdése az iparűzési adó megszüntetése és az élőmunka közterheinek folytatódó mérséklése (a tételes eho teljes megszüntetésével és a társadalombiztosítás, valamint az szja terheinek csökkentésével). Ez még akkor is igaz, ha az ezen adócsökkentéseket ellentételező egyes lépések a bekövetkező költségmegtakarítást csökkentik (pl. vállalkozói építmény- és telekadó emelkedése). Azt mindenképpen el kellene kerülni, hogy az iparűzési adó kiesése miatt szükségesé váló bevétel-növelő lépések keretében a társasági adóterhelés átmenetileg is 19% fölé kerüljön, mivel az alacsony társasági adó fontos versenyképességi tényező, és a nyereség országok közötti mozgatása viszonylag a legkönnyebben végrehajtható adóminimalizálási technika.

A meghirdetett adóreformprogramhoz kapcsolódva indokolt lenne a köztelherviselés szerkezetének az önkormányzati adók és a társadalombiztosítási terhek irányába való átrendezése a központi adók súlyának csökkentésével egyidejűleg, értelemszerűen egy önkormányzati (és ezen belül önkormányzati finanszírozási) reform, illetve egy egészségügyi reform keretében. Az ezen összefüggésekkel kapcsolatos pontosabb kormányzati, illetve törvényhozói szándékok az ötéves adóprogram keretében még nem váltak ismertté.

Javíthatja az adórendszer működését a foglalkoztatás tervezett bővítése és a háromlelemű minimálbér bevezetése, illetve a minimálbér fokozatos emelése is. Ez utóbbi egyes területeken ugyan okozhat valódi gondokat, ugyanakkor az adóelkerülés lényeges visszaszorulását is magával hozza. (Jelenleg a minimálbér után adózó és járulékot fizető polgárok jelentős része ténylegesen jóval többet keres.) Hasonlóan kedvező hatású lehet az egészségügyi szolgáltatások igénybevételekor a jogosultság tételes ellenőrzése, a szolgáltatások egy része esetében biztosítás (vagy ezt pótló szociális indítékú állami teherátvállalás) hiányában hozzájárulás megfizettetése.

Mivel az új költségvetési tervezési időszak és a második NFT kezdési éve 2007, a megfelelő pályázati aktivitáshoz indokolt az önkormányzati gazdálkodási feltételrendszer mielőbbi kialakítása. Erre azért is szükség lenne, mert a GDP-hez viszonyítva 3% alatti államháztartási hiány 2008. évi eléréséhez (és ezzel az euró 2010-es átvételéhez) vezető racionalizáló, megújító döntéseket legkésőbb 2007 közepéig indokolt meghozni az önkormányzati szférában is.

Ezért már 2006 második felében el kellene fogadni az önkormányzati adóreform és finanszírozási reform törvényi rendelkezéseit, még akkor is, ha egyes részek (pl. az értékalapú építmény- és telekadóztatás) esetleg csak 2008. január 1-jétől léphetnek hatályba. Ez abból a szempontból is előnyös lenne, hogy a 2006 őszén megválasztásra kerülő új önkormányzatok már az új feltételek ismeretében kezdhethék meg tevékenységüket a sok szempontból még átmeneti 2007. évben.

A versenyképesség erősödését is szolgálja a középtávú adóprogramban a szabályok előirányzott egyszerűsítése, hiszen csökkenti az adminisztrációs és a banki költségeket, illetve a kisebb ügyintézési teher révén több időt hagy a vállalati szakemberek számára a vállalkozásoknak fontos kérdésekkel való foglalkozásra. Az eddigi döntések azonban még csak részben fedik le a javasolható ilyen irányú lépéseket.

Az áfa felső kulcsának 2006. eleji csökkentése a ma a felső kulcs szerint adózó termékek hazai versenyképességét erősíti az importtal szemben, hiszen a kulcs mérséklése csökkenő áfafinanszírozási terhet jelent a hazai üzleti felhasználóik számára. Ugyanez a lépés főleg a határ menti kereskedelem versenyképességét is növeli, és némileg visszafoghatja a külföldön történő lakossági bevásárlásokat. A kisvállalkozások versenyképességét támogatja az első 5 millió forintos nyereség 2006-tól kedvezményes adóztatása. A foglalkoztatást támogató egyes új közteherfizetési kedvezmények viszonylag olcsóbb munkaerő-felhasználást tesznek lehetővé, és ennyiben javítják a vállalkozások versenyképességét is. A 2010-ig elfogadott adórendszer-fejlesztési elképzelések a versenyképesség erősítése szempontjából kiegészítéseket igényelnek. Amennyiben pedig ütközés következik be a mai döntések és a később konkrétan látható, a kiadási reformok hatásait jobban figyelembe vevő pénzügyi mozgástér között, úgy fontos, hogy a konfliktus feloldása a versenyképesség szempontjait figyelembe véve történjen meg.

Ha nincs kellő pénzügyi mozgástér a most elgondolt és törvényekbe foglalt változtatások teljes körű és eredeti ütemezésnek megfelelő megvalósítására, úgy nem a program lényeges elemeinek, irányának feladására, hanem más intézkedésekkel való kiegészítésére kellene törekedni. Egy ilyen helyzetben elsősorban a fogyasztási adók súlyának a 2006. évi csökkentés utáni növelése tűzhető napirendre. Ez megfelelné a nemzetközi tendenciáknak, de a fogyasztási típusú adók viszonylag jobb beszedhetőségével kapcsolatos hazai tapasztalatoknak is. Konkrétan a 15 és a 20%-os áfakulcsok pl. 19%-on való egységesítése nyújthat ilyen korrekciós lehetőséget. Ez versenyképességi szempontból egyáltalán nem jelentene közvetlenül érdemi hátrányt, miközben segíthetné a versenyképességi szempontból is nagyon fontos költségvetési konszolidáció előrehaladását és ezzel az eurózóna-csatlakozás megvalósulását.

Emellett elképzelhető lehet az *egyéni egészségügyi járulékok emelése* (és ennek valamilyen, a befizető számára értékelhető szolgáltatáshoz való kapcsolása) is. Az értékalapú ingatlanadózás elterjesztése (a vállalkozásoknál az iparűzési adó kiváltásaként, de részben az új luxusadó szélesítés esetén a lakosságnál) is jelenthet többletbevételi lehetőségeket. Mindemellett a bevételek növelésére jelentősen felülvizsgálhatóak a különböző adókedvezmények (különösen az adóterhek általános csökkentésének időszakában), mindenekelőtt a személyi jövedelemadóztatás terén.

A szürke- és feketegazdaságból is nyerhetők az eddigieknél magasabb közteherbefizetések, ha a megkezdett lépések folytatódnak a legkritikusabb területeken, így különösen az építőiparban, az építőanyag-kereskedelemben, de egyes szolgáltatásoknál is.

További alapvető bevételserkentő tényező, ha egyrészt az adófizetés ellenőrzése mielőbb valóságos kockázzattá válik a kiemelt adózói körbe nem tartozó hazai vállalkozások számára is, illetve másrészt az átalányfizetési konstrukciók egyszerűen menedzselhető, nem túl drága, de ugyanakkor biztonságot nyújtó utat kínálnak a kisebb adófizetők széles köre számára (amivel az igazán ellenőrzésre szoruló kör is csökken). Mindehhez *az APEH megújítása is szükséges*. Ennél a szervezetnél, illetve tevékenységénél nem a pénzügyi megtakarítások elérése, hanem az adóbeszedés (adóbefolyás) hatékonyságának fokozása lehet a helyes cél. A kockázati alapú megközelítésnek ezen az ellenőrzési területen is létjogosultsága van. Az adóigazgatási folyamatok áttekintése, a bürokrácia mérséklése itt is időszerű, ami az adótörvényi háttér finomítását is feltételezi. Az ellenőrzéseknél a formai, adatbejelentési hiányosságok helyett az érdemi adócsalások feltárása, illetve a nem kiemelt adózóknál is az ellenőrzési fenyegetettségnek biztosítása kellene hogy a középpontba kerüljön (ez utóbbihoz külső kapacitások bevonása is indokolt lehet).

A helyi önkormányzatoknál az adóigazgatásban lényegében csak az értékalapú építmény- és telekadózás (ide értve a luxusadót is) működtetéséhez szükséges kapacitások fenntartása indokolt. Ezt is célszerű a városoknál, illetve kistérségi (körjegyzői) szinten kezelni. Az önkormányzati adóigazgatási kapacitások ugyanakkor felhasználhatóak a regionális személyi jövedelemadó ellenőrzésében való közreműködésre is (de ez a regionális személyi jövedelemadó mindenképpen központilag beszedett adó marad).

Báger Gusztáv

AZ ÁLLAMI MEGRENDELÉSEK (KERESLET) HATÁSA A GAZDASÁGRA

Ebben a tanulmányban a közkiadásokon belül azt a kiadási csoportot elemezzük, amely – a többihez képest – szorosabb kölcsönhatásban van a gazdasági növekedéssel. Tesszük ezt abban a reményben, hogy sikerül (1) rámutatni a közkiadásoknak a gazdasági növekedésben játszott szerepére – aminek elemzése a hazai szakirodalomban meglehetősen elhanyagolt területet –, és (2) ezzel a közkiadások szerkezeti sajátosságainak oldaláról árnyalni az állam (közszektor) méretéről, az állam szerepéről folyó vitát.

A vizsgálat tárgya az állami piaci keresletet megjelenítő kiadások, azon belül is elsősorban a közbeszerzések, illetve az ún. PPP-programok, azaz a direkt árubeszerzések, valamint az állami beruházások alakulása.

Kiindulhatunk-e abból, hogy minél nagyobb az állami szerepvállalás, a jövedelmek újraelosztása, annál nagyobb hatással van az állam a gazdaságra és a GDP növekedésére? Úgy vélem, önmagában az állam mérete nem meghatározó a gazdasági növekedés szempontjából, azaz egy „nagy” állam segítheti is és fékezheti is a növekedést attól függően, hogyan és mire költi el a központosított jövedelmeket. Az persze kétségtelen, hogy a „nagyobb” állam általában nagyobb piaci keresletet támaszt, de nem feltétlenül feltételez nagyobb kínálatot (növekedést). Ugyanakkor az sem bizonyítható, hogy minél kisebb az állam szerepvállalása, annál nagyobb (gyorsabban nő) a kereslet, azaz gyorsabb a gazdasági növekedés.

Elméletileg zárt, nagy gazdaságban az állam akkor gerjeszt keresletet és élénkítheti a növekedést, ha a költségvetés elsődleges egyenlege negatív, hiszen ilyenkor nagyobb jövedelmet oszt újra, mint amennyit a centralizáció útján kivont a gazdaságból. Ilyen hatást ér el az állam akkor is (lásd Keynes-t), ha azon megtakarítások „rovására” növeli centralizált bevételeit, így piaci keresletét, amelyek egyébként nem jelennének meg a közönséges árukkal, beruházási javakkal szemben a gazdaság dekonjunkturális állapota miatt. Ez a tétel, ezek az összefüggések a kis, nyitott és már eleve magas adósságállománnyal küzdő mai magyar gazdaságra a valóságban ellenkezően hatnának, a pénzügyi egyensúly megbomlását, főleg annak elmélyítését váltanák ki. Ami bizonyosan állítható, az az, hogy a túlzott deficit és államadósság, ha ezzel kiszorító hatás (crowding-out) jár együtt, egyértelműen fékezi a növekedést, miután az állami finanszírozás forrásokat szív el a gazdaság más szereplőitől, főként a vállalkozásoktól. Nálunk most feltehetően ez a helyzet, amit azért nehéz bizonyítani, mert nem ítéltető meg egyértelműen, hogy a kiszorító hatás valóban aktív, effektív keresletté váló megtakarításokat érintene. Az viszont nyilvánvaló, hogy ha nem lennének bizonyos állami kiadások (kereslet), akkor fontos ágazatok életben maradása kérdőjeleződne meg. Ha iparáganként nézzük, akkor néhány, Magyarországon fontos ágazat, például a gyógyszergyártás, IT-cégek (Sulinet), a mély- és magasépítés, a bank-szektor (kedvezményes kamatozású hitelek folyósításával) stb. – sokat köszönhet az állami megrendeléseknek akár felfutásukat, akár konjunkturális helyzetüket tekintve.

A kölcsönhatás bonyolult voltát jelzi, hogy már hosszabb időtől fogva a költségvetési hiányt külső forrás, a fizetési mérleg hiánya fedezi (érvényesül az ikerdeficit), azaz a belső (hazai) kereslet – most minőségi, strukturális, hatékonyságbeli minősítésétől eltekintve – rendre nagyobb a hazai jövedelem-termelésnél, aminek inkább növekedést serkentő, semmint kiszorító hatása lenne. Folytatva a gondolatmenetet, az is nyilvánvaló, hogy a rövid távú, pillanatnyi hatás szempontjából bármely forrásból táplálkozó kereslet piac-, azaz gazdaságélénkítő hatású. A fentiekben kifejtetteket egyébként a fő jövelemtulajdonosok megtakarításainak alakulása is igazolja (lásd az 1. táblázatot): a klasszikus megtakarítóké, a háztartásoké az utóbbi években – a lakás- és az áruvásárlási hitelboommal összefüggésben – meredeken mérséklődött, 2003-ban közel került a nullához. Egyidejűleg a gazdálkodók hiteligénye ugyancsak mérséklődött, de a viszonylag stabil (6–8%-os) állami forrásigénnyel együtt ezt is a külső forrásbevonás fedezte.

Az állami kereslet (piac) nagysága

A közkiadásokat (beleértve az önkormányzatit is) keresleti, illetve közgazdasági tartalmuk szerint két nagy csoportra (kategóriába) oszthatjuk: folyó (működési célú) kiadásokra és tőkejellegű, felhalmozási célú kiadásokra. Mindkét csoporton belül megkülönböztethetjük az áruk és szolgáltatások állami vásárlását, ami tényleges (visszterhes) pénzmozgással jár, valamint a transfereket (pénzeszközátadásokat) az állampolgárok és a gazdasági szektorok számára. Az előbbit egyértelműen az (állami) piac komponensének tekinthetjük, akár működési, akár beruházási célú vásárlást jelent. E piac másik komponensét a transferek közül azok a tőkejellegű kiadások és támogatások alkotják, amelyeknek kedvezményezettjei az állami vállalatok (például a MÁV, a MALÉV stb.), az infrastruktúra-fejlesztés és a magánvállalkozások (például PPP-projektek keretében).

Ebben a tekintetben külön ki kell emelni az állami vállalatoknak adott támogatások hatását. Nyilvánvaló ugyanis, hogy ezek közgazdasági értelemben „tisza veszteségeket” kompenzálnak, egyenlítenek ki – nem válnak a kereslet elemévé, ellenkezőleg, levonást jelentenek a potenciális keresletből. Ugyanakkor, ha ezek a támogatások mások által kedvezményesen igénybevett közszolgáltatások (például „ingyenes” utazás) kedvezményeit (valós értékét) ellentételezik, teljesen nyilvánvalóan keresleti elemként viselkednek.

A személyi kiadásoknak a működési (folyó) támogatásokkal való kapcsolatában mérlegelhető, hogy vajon a közszférában dolgozók bérét jogos-e az állami piaci kereslet körébe sorolni azon az alapon, hogy itt egyrészt a közszféra és az üzleti szektor béralakulása között – gazdaságpolitikai megfontolásokból – erős szinkronitás érvényesül, másrészt tudatos a bérfelzárkózásra irányuló törekvés. De önmagában is kezelhető ez a keresleti elem „államinak”, hiszen a közvetlen forrása központi eredetű.

E módszertani megfontolásokat figyelembe véve nézzük meg, mekkora nálunk és más országokban az állami piac nagysága, az állam keresletnövelő hatásának mértéke. Ez a hatás attól függ, hogy az állam hogyan és mire költi a központosított forrásokat. Vizsgáljuk meg ezért az államháztartás *összes konszolidált kiadásának a szerkezetét, keresve benne a piaci típusú megrendeléseket, a keresletélénkítő kiadásokat.*

Az állam méretét az újraelosztás szokásos mutatójával, az összes konszolidált közkiadás GDP-ben mért arányszámával jellemezhetjük nemzetközi összehasonlításban is. Eszerint az állam „mérete” Magyarországon 2005-ben 45,7% volt, azaz közel áll az EU-átlaghoz, azt kismértékben meghaladja. Felmerül a kérdés: kimutatható-e összefüggés az állam mérete és az állami piac nagysága között? A kérdés megválaszolásához az államháztartás konszolidált kiadásainak közgazdasági osztályozás szerinti elemzése útján juthatunk közelebb. (Lásd a 2. táblázatot.) A táblázat az államháztartás konszolidált kiadásait tartalmazza az ESA'95 rendszernek megfelelő módszertan szerint, elkülönítve a kiadások két fő csoportját, a folyó és a tőkejellegű (beruházási) kiadásokat, ezen belül pedig tovább bontva a vásárlásokat és a transzferjellegű (támogatások, pénzeszköz-átadások) kiadásokat.

Amennyiben a kiadások ezen csoportosításából minden termék- és szolgáltatásvásárlást figyelembe veszünk, valamint a tőkejellegű kiadásokat is teljes egészükben, akkor is csak a GDP 12%-a körül van az állami piac nagysága.

Az állam mérete, az állami piac nagysága, az ezek közötti összefüggések megalapozottabb elemzése érdekében célszerű nemzetközi összehasonlításban is megnézni az adatokat. Az állami (kormányzati) szektor kiadásainak ilyen típusú bontására a nemzetközi adatok a nemzeti számlákon belül a kormányzati számlák jövedelemelosztási tételeiben állnak rendelkezésre. Ebben a kiadások részletezése a GDP %-ában hasonló közgazdasági kategóriák szerint lehívható, s így összehasonlítható módon csoportosíthatjuk az állami kereslet növekedése szempontjából releváns tételeket.

Az állam mint jövedelemtulajdonos tevékenységét, termelését, szolgáltatását, költsékezését a kormányzati szektor termelési és jövedelmi számlái írják le – a vállalati szektorhoz és a háztartásokhoz hasonlóan – a nemzeti számlák keretében. Ennek alapján lehet értelmezni, valamint kimutatni a GDP-re gyakorolt hatást is. A kapcsolódó fogalmakról és összefüggéseikről a *melléklet* tájékoztat. Ennek alapján *az állami keresletet növelő hatású kiadásokba a folyó termelő felhasználást (ami megfelel az állambáztartási kategóriákban a dologi kiadásoknak), a beruházást és a beruházási támogatásokat, valamint a tőketranszfereket értjük bele.*

A kormányzati szektor számlái az EUROSTAT adatbázisában és a magyar statisztikában is jelenleg csak a 2002–2003. évekre állnak rendelkezésre. Az EU néhány országára jellemző 2003. évi adatokat a 3. táblázat tartalmazza.

A táblázatból mindenekelőtt az látható, hogy míg az állami szerepvállalás közel azonos mértékű az egyes országokban, a kiadások szerkezete meglehetősen eltér egymástól. Ez arra utal, hogy igen eltérő módon lehet ugyanazt az állami feladatot ellátni: az állam maga nyújt szolgáltatásokat, vagy kiszervezi a feladatok egy részét és szolgáltatást vásárol, vagy pénzáttadás formájában nyújt támogatást a gazdaság szereplőinek, a vállalkozásoknak és a lakosságnak. Nézzük például Németországot és Franciaországot, ahol az összes transzferkiadások (pénzbeni juttatások) súlya kiugróan magas, míg az állam által nyújtott szolgáltatások értéke – a bruttó kibocsátás – viszonylag alacsony. Nagy-Britanniában pedig a köztudottan alacsonyabb újraelosztási hányad mellett magas a folyó termelő felhasználás értéke, s alacsonyabb a pénzbeni juttatások, a transzferkiadások súlya. Ez azzal lehet összefüggésben, hogy az állami feladatok ellátásában ott sokkal nagyobb a kiszervezett feladatok, a szolgáltatásvásárlások súlya, de következhet a szociális kiadások eltérő arányából, struktúrájából is.

A táblázatból látható, hogy ezzel a módszerrel mérve és vizsgálva az állami piacon a keresletet jelentő kiadások GDP-arányos nagysága 2002-ben Magyarországon volt a legnagyobb (16%), majd Nagy-Britannia (13,5%), Görögország (13,1%) és Hollandia (12,2%) következett. A rangsorban 2003-ban Nagy-Britannia (14,8%) került az élre, megelőzve Görögországot (12,9%) és Magyarországot (12,5%) egyaránt. Megállapíthatjuk tehát, hogy a GDP-növekedésre gyakorolt hatás szempontjából – nemzetközi összehasonlításban is – jelentős nagyságú állami piacot „szervez” (jelent) az államháztartás Magyarországon.

A folyó termelő felhasználáson keresztül megvalósuló állami megrendelések (kereslet) relatív szintje 2003-ban kiemelkedően Nagy-Britanniában volt a legnagyobb (11,6%), azt követte Hollandia (7,2%), majd Magyarország (6,7%).

A beruházási támogatásokra és tőke-transzferre szolgáló kiadások relatív értéke 2002-ben Magyarországon volt a legnagyobb (4,5%), utána Portugália (2,9%) és Görögország (2,6%) következett. A 2003. évi sorrend e területen is változott: Portugália (3,0%), Görögország (2,7%) és Magyarország (2,3%).

Az állami (infrastrukturális) beruházási kiadások relatív szintjét tekintve Magyarország 2002-ben az első helyen állt (4,9%), 2003-ban viszont Görögország (4%) került az élre Magyarország (3,5%) és Hollandia (3,5%) előtt.

A vizsgált országok közül csak Nagy-Britanniára jellemző, hogy a GDP-növekedésre ható kiadások között a folyó termelő felhasználás nagysága háromszor akkora súlyt képvisel, mint együtt a kétfajta beruházási kiadás. Ez – mint már említettük – valószínűsíthetően azzal függ össze, hogy ott az állami feladatok nagyobb részét kiszervezéssel és szolgáltatásvásárlással oldják meg. A többi ország esetében a beruházási kiadások súlya közel akkora, mint a folyó termelő felhasználást szolgálóké. Kivételt Portugália képez, ahol a beruházási kiadások súlya nagyobb, mint a folyó termelő felhasználásé.

Az elmondottak alapján Magyarországra nézve megállapíthatjuk, hogy az állami piaci kereslet jövőbeni alakulása – illetve nagyságának fennmaradása – elsősorban a beruházási kiadások alakulásának függvénye. Ez utóbbiak perspektívája pedig – az EU-támogatások jelentős növekedése és a magyar gazdaság várhatóan javuló abszorpciósi képessége következtében – biztatónak ítéltető meg.

Mindenesetre ezt támasztják alá azok a kitekintő számítások, amelyeket 2013-ig végeztünk az igénybe vehető fejlesztési EU-támogatásokra, ezzel összefüggésben, a nemzetgazdasági, ezen belül a közzsférát érintő beruházásokra. A prognózis eredményei egyfelől egy jelentős gazdasági fejlődést, másfelől a beruházási piacon a közzsféra fontos szerepét, gazdaságélénkítő hatását valószínűsítik. Eszerint a 2007–2013-as időszakban maximum 6000 milliárd forintra becsülhető a strukturális támogatás, amiből 3500–4000 milliárd forint vehető igénybe nemzetgazdasági beruházási célokra. Ehhez azonban jelentős hazai (költés-gvetési és magán) társfinanszírozást kell kapcsolni, ami az egyébként is megvalósuló kormányzati beruházásokkal együtt 10 000 milliárd forintot meghaladó közcélú fejlesztési forrást, illetve beruházást involválhat. Ez az összes beruházás közel 22%-a, azaz a beruházási piacnak, de tovagyűrűző hatásai révén az áruk és a szolgáltatások piacának is egy nagyon jelentős keresleti tényezője, a gazdasági növekedés serkentője lesz. A lehetőség tehát várhatóan megterem-

tódik, az ország tőke-abszorciós képességét pedig ehhez igazodva kell fejleszteni, elsősorban a meglévő „hungarikumokra”, ezek bővítésére és továbbfejlesztésére alapozva, illetve a gazdaság tudásalapú teljesítményét erőteljesen növelve.

A közbeszerzések alakulása

Az állam a feladatai ellátásához egyrészt közvetlen költségvetési pénzből fejlesztéseket hajt végre, másrészt működéséhez is vásárol különféle javakat és szolgáltatásokat. Ezen kiadások közül – úgy ítéljük meg – a gazdasági növekedésre gyakorolt hatás szempontjából a közbeszerzés alá tartozó, értékhatár feletti állami vásárlások azok, amelyekre elsősorban indokolt figyelmet fordítani. Más oldalról viszont vannak olyan állami indíttatású beruházások, szolgáltatásvásárlások, amelyek hosszú távú szerződéseken alapulnak és sajátos, például PPP-formában valósulnak meg. Miután ezek a projektek is a közbeszerzési törvény alkalmazásával kerülnek meghirdetésre és kiválasztásra, a közbeszerzési statisztikák tartalmazzák a nyertes pályázók PPP-programjait is, mégpedig úgy, hogy azokat a teljes projekt jelenértékén veszik számításba az adott évben.

Ily módon az állami megrendelésekről (piacról) – a közbeszerzési törvény értelmében – az ezeket feldolgozó statisztika adhat tájékoztatást. Amennyiben feltételezzük, hogy az EU-országokban az egyébként harmonizált közbeszerzési törvény hasonló szinten és hatékonysággal működik, akkor a közbeszerzés/GDP arányból következtethetünk az állam által generált piaci kereslet nagyságára.

Magyarországon 1995-től van érvényben a közbeszerzési törvény, amelyet többször módosítottak, legutóbb 2003-ban¹ azért, hogy az EU-szabályozással teljes mértékben harmonizált legyen. Ebből következően a 2003 előtti adatok nem hasonlíthatók össze az EU (rég) tagországainak adataival, de ezek a kiadások – mint a rendelkezésre álló adatokból kiderül – az állami piacnak egyébként is csak kisebb részét fedték le.

Mint a 4. táblázatból látható, a közbeszerzési érték Magyarországon 2002–2003-ban nem érte el a GDP 5%-át sem, miközben az EU15-ök átlaga már 2002-ben 16%-ot tett ki. Az EU magas közbeszerzési arányával kapcsolatban azonban megjegyzendő, hogy egyrészt – ellentétben a magyar valós adatokon alapuló statisztikával – ott az adatok becsléseken alapulnak, másrészt az országok között jelentős különbségek voltak és vannak: 2002-ben a közbeszerzés a legkisebb arányú Olaszországban (11,9%), a legnagyobb arányú pedig Hollandiában (21,5%) volt.²

A 2005-ös év adatai az első összehasonlítható adatok, de még ekkor is Magyarországon a közbeszerzések aránya pusztán a 6%-ot közelítette meg. Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy még legalább egy-két évnek kell eltelnie ahhoz, hogy a közbeszerzési statisztikát teljes körűben tudjuk felhasználni az állami piac jellemzésére. Pedig ebből nemcsak azt tudhatjuk meg, hogy mekkora és milyen jellegű megrendelésről van szó, hanem a nyertes pályázókról is információt kaphatunk, vagyis arról, hogy kik a kedvezményezettjei az állami piacnak.

A két statisztikával – a közbeszerzési és a fentebb használt kormányzati statisztikával – kapcsolatban megjegyezendő, hogy a kör, az időbeli eltolódások (áthúzóadások és átfedések), valamint a tartalom miatt csak nagyon sztochasztikus összefüggésben hasonlíthatók össze. Fontos tudni, hogy a közbeszerzés kiterjed a nagy állami vállalatokra (MÁV, BKV, Volán stb.) is, míg ez a kör az ESA'95 szerint a szélesebben értelmezett államháztartásban (kormányzati szektorban) sincs benne. Másfelől az államháztartási kiadási adatok között nem szerepel a PPP-projektek jelenértéke, csak a már megvalósult projektekhez nyújtott éves rendelkezésre állási díj. A közbeszerzési nyilvántartásba pedig már a pályázat elnyerése évében elvben bekerül a teljes projektérték. Az államháztartási kiadások lefedik a dologi és a beruházási kiadások teljes vásárlási értékét, míg a közbeszerzési statisztika értelemszerűen csak az értékhatár felettieket tartalmazza, és minden esetben nem a pénzforgalomhoz kapcsolódóan, hanem a pályázat elnyeréséhez, pontosabban annak időpontjához.

A közbeszerzések jellemző vonásai

A hatékony közbeszerzéseknek – az EU által is – elvárt követelménye a transzparenencia és az eljárások előreláthatóságának biztosítása. Hazai gyakorlatunkban ennek megvalósulását illusztrálja a nyílt közbeszerzési eljárások magas, 70% fölötti aránya az összértékben, kivéve az elmúlt (2005-ös) évet, amikor az arány pusztán 46,3% volt a meghívásos és tárgyalásos eljárási típusok arányának 51,4%-ra történő felfutása miatt.

A közbeszerzési eljárást legnagyobb mértékben (43,4%) 2002-ben még a központi szervek kezdeményezték, ám ezek aránya 2005-re 22%-ra mérséklődött. Az önkormányzatok kezdeményezési aránya 31%-ról szintén 22%-ra csökkent. Jóllehet jelentős évenkénti ingadozással, de látványos a közszolgáltatók és közjogi szervek arányának, kezdeményezéseinek mind abszolút, mind relatív emelkedése. Ezzel függ össze a meghívásos és a tárgyalásos eljárási típusok arányának növekedése, mivel a közszolgáltatók – amelyeknek a részesedése a közbeszerzésekben egyébként több mint háromszorosára nőtt a megelőző évihez képest – a közösségi irányelvekkel összhangban álló új szabályozásnak megfelelően az ún. klasszikus szektorhoz képest szabadon választhatják a hirdetményrel induló tárgyalásos eljárási formát is.

A közbeszerzések összértékéből az építési beruházások 40,5%-kal, kisebb mértékben részesedtek, mint a megelőző két évben. A szolgáltatások részaránya viszont mindkét évhez képest jelentősen, 34,3%-ra növekedett. Az árubeszerzéseké lényegesen nem változott, azaz hasonló mértékben, 25,2%-kal részesedtek.

A mikro-, kis- és középvállalkozások az előző évi 2653-al szemben 2005-ben 2529 közbeszerzési eljárást, az összes eljárás közel 70%-át nyerték meg 5294 milliárd forint értékben (ami a közbeszerzések összértékének 41%-a). Részesedési mutatójukat feltételezhetően jelentősen növeli az egyszerű eljárásokban való domináns részvételük; erre nézve viszont jelenleg még a Közbeszerzések Tanácsa nem rendelkezik pontos adatokkal.

A külföldi székhelyű ajánlattevők 2005. évben elért részaránya négyszer nagyobb, mint az EU (régi) tagországaiban, szemben a 2004. évi – az EU-átlaghoz közel álló – 3,7%-os részaránnyal.

A közvetlen külföldi ajánlattevők mellett a közbeszerzések jellemző vonásaként az EU-ban nagy jelentőséget tulajdonítanak annak is, hogy mekkora a közbeszerzésben azoknak az ajánlattevőknek a részaránya, akik közvetett módon, például a leányvállalatokon keresztül pályáznak, hiszen ilyen esetben nehezebben érvényesül a transzparencia és az egyenlő esélyű verseny elve. Ezzel kapcsolatban a különféle szakértői becslések alapján az valószínűsíthető, hogy az EU 15 országcsoportban a határon átnyúló közvetett közbeszerzési tevékenység értéke az összes értéknek mintegy 30%-át teszi ki, szemben a 67%-ot képviselő hazai ajánlattevőkkel.³ Ami Magyarországot illeti, a külföldi működő tőke nagyarányú jelenléte következtében joggal feltételezhető, hogy a magyar közbeszerzési piacon a határon átnyúló, közvetett közbeszerzések aránya szintén megközelíti vagy eléri a 30%-ot, és így a közvetlen ajánlattevőkkel együtt meghaladja a 40%-ot. Ám ez az arány nemcsak virtuális, hanem valós is, hiszen az EU belső piacán szerzett tapasztalat az is, hogy a leányvállalatokon keresztül történő ajánlatok sikerességi mutatója nemcsak eléri, hanem meg is haladja a belföldi vállalkozásokét.

A közbeszerzések szabályozása

A közbeszerzés magyarországi szabályozásának elmúlt tíz éves története azt bizonyítja, hogy az 1995. évi XI. törvény a közbeszerzésekről jó alapot teremtett mind a tényleges gyakorlat, mind magának a szabályozásnak a további korszerűsítése számára. Megállapítható az is, hogy ma már olyan színvonalú szabályozásunk van, amely megfelel a modern demokratikus állam, így az EU követelményrendszerének is.

Az 1995. évi közbeszerzésekről szóló törvény végrehajtásának ÁSZ-ellenőrzései során szerzett tapasztalatok alapján a rendszer működésének főbb kockázati tényezői a következők szerint csoportosíthatók:⁴

- A törvény helyi alkalmazását segítő intézményi belső szabályozások hiányosak. Nincs megfelelő összhang a közbeszerzési szabályok és az államháztartási finanszírozás más előírásai, a különböző támogatási rendszerek pályázati, igénybevételi feltételei között.

- A jogalkalmazók felkészültsége, személyi és tárgyi feltételei nem kielégítőek. Az intézmények részéről ma még nagyfokú ellenállás mutatkozik a helyi beszerzések központosításával szemben, ami mögött elsősorban az a tévhit húzódik meg, hogy a beszerzéseknek ez a módja csorbítja a jogi, gazdálkodói önállóságukat.

- A korrupciós kockázatok mérséklését gátolták a pénzügyi ellenőrzés hatásköri korlátai, valamint az üzleti titok védelmének fennálló bástyái. Az Állami Számvevőszék csak korlátozottan ellenőrizhette az árkalkulációkat, a háttérkapcsolatokat, a kartell-megállapodásokat stb.

E hiányosságok felszámolásával a közbeszerzés területén tapasztalható mai korrupciós kockázatok jelentős része kiiktathatónak látszik. Emellett az is tény, hogy a közbeszerzési rendszer bevezetésének köszönhetően felszínre kerülnek olyan különböző súlyú, de a közpénzekből megvalósított beruházások és szolgáltatások tisztaságát sértő cselekmények, amelyek korábban még problémaként sem jelenhettek meg. Ezt önmagában véve is óriási eredménynek tartjuk. Mindamelllett vizsgálni kell e területen is a „költség–hozam” viszonyt, illetve az árszínvonal emelkedésével szinkronban rendszeresen módosítani célszerű a közbeszerzési kötelezettség értékhatárát.

A közbeszerzésekkel mint korrupciós kockázati területtel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy e terület korrupciós veszélyeztetettsége nemzetközi szinten is a legnagyobb. Egy, a közelmúltban készített EU-felmérés szerint a 15 tagország közül a korrupció elleni küzdelemben tíz ország esetében a közbeszerzés, hétben a politikai pártok finanszírozása, és hozzá kapcsolódóan három-négy esetben a parlamenti képviselők külső (magánszektorbeli) érdekeltségének deklarálása kap kiemelt figyelmet.

A közbeszerzési kultúra kedvező alakulását Magyarországon az EU is értékelt. A Bizottság 2003. évi jelentésének közbeszerzésekkel foglalkozó fejezete kiemelte, hogy *„Magyarországon a végrehajtás – úgy tűnik – megfelelően működik a Közbeszerzések Tanácsával, amely kizárólag a Parlamentnek alárendelt nemzeti költségvetési szerv”*. A jelentés további lépéseket tartott viszont szükségesnek a közbeszerzési szabályozás harmonizációja tekintetében, amelyet az Országgyűlés az új közbeszerzési törvény 2003. december 22-ei elfogadásával megoldott.

Az új jogszabály megalkotásának célja kettős volt: egyrészt biztosítani kívánta az Európai Unió vonatkozó irányelveivel való összhangot, másrészt figyelembe vette a jogalkalmazásban felmerült tapasztalatokat. Ami a közösségi acquis átvételét illeti, megemlítendő, hogy az Európai Unióban is folyamatosan napirenden van a közbeszerzések szabályozásának felülvizsgálata. A Közösség még 1998-ban elhatározta, hogy miután az irányelvek nem váltották be maradéktalanul a hozzájuk fűzött reményeket, azokat mielőbb módosítani szükséges. Az eredeti elképzeléshez képest jelentős késéssel, 2003. év végén jutottak egyezsége a jogalkotásért felelős intézmények az új közbeszerzési irányelvek végleges (legújabb) változatában, de a módosítás lényeges elemei már évekkel ezelőtt ismertek voltak. (Az irányelvek formális elfogadására 2004 februárjában került sor, az Európai Unió Hivatalos Lapjában pedig 2004. április 30-án hirdették ki azokat.) Az Európai Bizottság illetékes főigazgatósága ugyanakkor e körülmények ellenére is minden csatlakozó ország figyelmét felhívta arra, hogy a nemzeti szabályozást kizárólag a hatályos irányelvekhez lehet igazítani. Ebből következően 2005 végéig újból át kellett tekinteni az új magyar közbeszerzési törvényt, és ennek alapján végre kellett hajtani a szükséges módosításokat. A 2005. évi CLXXII. Törvény (Kbt.) átfogó jelleggel módosította a közbeszerzési törvényt. A változások általánosságban 2006. január 15-ével léptek hatályba. A módosítás céljai között az EU 2004. év tavaszán megjelent közbeszerzési irányelveinek az átvétele, illetve a hazai tapasztalatok alapján a szükséges mértékű korrekció végrehajtása szerepelt. Ezzel párhuzamosan felülvizsgálatra kerültek az értékhatárok is, amelyeket a 2006. évi költségvetési törvény rögzített.

Az irányelvekből eredő változások között meg kell említeni néhány olyan új elemét, mint az önálló eljárástopusként szabályozott versenypárbeszédet, illetve a klasszikus ajánlatkérők által eddig csak a nemzeti eljárásrendben alkalmazható keretmegállapodásos eljárás szabadon választható eljárássá tételét bármely eljárásrendben. Szintén a közösségi normák változásából fakad a környezetközponitú, illetve szociális szemléletet erősítő intézmények megjelenése a Kbt-ben. Az eljárások menetének gyorsítását, egyszerűsítését szolgálja az elektronikus közbeszerzéshez kapcsolódó intézmények keretjellegű szabályozása a törvényben. Ezek részletszabályait kormányrendeletekben kell megalkotni (elektronikus árlejtés – egyfajta negatív licit –, dinamikus beszerzési rendszer).⁵

A hazai tapasztalatok nyomán – többek között – kiigazításra és kiegészítésre kerültek az összeférhetetlenségre, a hiánypótlásra, az ingatlanbeszerzésekre, illetve a hivatalos közbeszerzési tanácsadókra vonatkozó rendelkezések. Január 15-ét követően – a rugalmasság előmozdítása érdekében – szélesebb körben kerülhet alkalmazásra a gyorsított eljárás, illetve a tárgyalásos eljárás esetkörei is bővültek. Egyszerűsítést jelenthet az ajánlattevők számára, hogy a korábbi szabályozáshoz képest csak abban az esetben kell eredeti vagy közjegyző által hitelesített dokumentumokat benyújtaniuk, ha ezt az ajánlatkérő kifejezetten előírja a felhívásban. A hazai tapasztalatokkal függ össze, hogy a közbeszerzések alsó értékhatárai – az ún. egyszerű eljárás értékhatárai – jelentősebb mértékben megemelkedtek. Míg az árubeszerzés és szolgáltatás esetén az értékhatár a korábbi nettó 2 millió forintról 8 millió forintra nőtt, addig az építési beruházás esetén a 10 millió forintos értékhatár 15 millió forintra változott.

A köz- és a magánszféra együttműködése: a PPP-programok

A beruházási kiadásoknak az állami piacon játszott nagy szerepe indokolja, hogy kiemelt figyelmet fordítsunk a köz- és magánszféra együttműködésének új, gyorsan terjedő formájára, a PPP-programokra.

A PPP a köz- és magánszféra olyan, tartalmilag többnyire fejlesztési együttműködését jelenti, amelyben a közfeladathoz kötődő tervezési, építési, működtetési és finanszírozási feladatokat az állam a megszokottnál nagyobb vagy teljes mértékben és komplexebb módon bízva a magánszektorra. Általános jellemzője a viszonylag hosszú – 20–30 éves – időtáv, valamint az, hogy a magánvállalkozás nemcsak az infrastrukturális projektek megvalósításában vállal szerepet, hanem a közszolgáltatás nyújtásának felelőssége is rá hárul: a szolgáltatásait eladja a kormánynak vagy – állami garancia mellett – a harmadik (felhasználó) partnereknek. Az eddigi tapasztalatok szerint kedvező, ha ugyanaz a cég építi meg és működteti az adott közszolgáltatást nyújtó létesítményt.

Magyarországon a PPP-programok első tudatos kormányzati alkalmazásával több – a 2003. évi, illetve a 2004. évi – kormánydöntés, illetve országgyűlési határozat alapján először a 2005. évi költségvetési tervjavaslatban találkozhattunk. Az akkori tervek szerint a PPP-formában megvalósuló fejlesztések becsült nettó jelenértéke meghaladta a 460 milliárd forintot, amelynek zömét az M5-ös és az M6-os autópálya 1. szakasza tette ki, míg bőrtönépítésre 71, diákotthonok építésére mintegy 50 milliárdos beruházást tervezett akkor a kormányzat ebben a megoldásban. Az Állami Számvevőszék a tervhez fűzött véleményében sürgette a szabályozási háttér kidolgozásának befejezését, az állami kötelezettségvállalások kincstári nyilvántartásának megszervezését, a PPP-formában beindított projektek költségvetésre gyakorolt hatásainak számszerű kimutatását. Szükségesnek tartotta továbbá a jövő költségvetései mozgásterének biztosítása érdekében az állami kötelezettségvállalás felső határának meghatározását és megjelenítését a költségvetési törvényben. A 2006. évi költségvetés ennek megfelelően már részletesebb és pontosabb tájékoztatást ad az eddig eldöntött PPP-projektekről (lásd 5. táblázat), továbbá fontos előrelépésként értékelhető az Áht. módosítása, amely megfelelően rendelkezik az ún. PPP-beruházásokkal és egyéb

kötelezettségvállalásokkal kapcsolatos költségvetési kiadások felső korlátjáról. Eszerint az ilyen kötelezettségvállalásoknak a költségvetési évben lehetséges nominális összértéke legfeljebb a központi költségvetés kiadási főösszegének a 2%-a lehet, ami nagyságát tekintve jelenleg mintegy 120–130 milliárd forintot jelent évente.

Mindazonáltal a szabályozási háttér és eljárásrend kialakítása mind a mai napig nem fejeződött be, jóllehet az 5. táblázat szerint konkrét beruházások indultak el és szerződéseket kötöttek. Sajnos még nem áll rendelkezésre a gazdaságossági számítások megfelelő módszertana, hiányzik a projektek gazdaságos és hatékony megvalósításához nélkülözhetetlen jogszabályerejű eljárásrend, valamint annak előírása, hogy a koordináló, értékelő, ellenőrző feladatok végzéséért felelős szervezetet (szervezeteket) minden esetben meg kell nevezni. Az Állami Számvevőszék konkrét vizsgálatait⁶ rámutattak arra, hogy ezek hiánya komoly kockázatot hordoz az elkezdett projektek esetében.

A táblázatból látható, hogy az eddig elindított és eldöntött PPP-projektek becsült jelenértéke megközelíti a 700 milliárd forintot. Ez már jelentős halmozódó terhet, elkötelezettséget jelent a későbbi évek költségvetésére. A 2008-ig kitekintő adatok szerint – jóllehet évről-évre növekvő teherrel – ez a nagyságrend még belefér a 2%-os korlátba.

A táblázatból az is kiderül, hogy a legjelentősebb összeget és állami kötelezettségvállalást az autópálya-építések projektjei reprezentálják. Az Állami Számvevőszék a 2004. évi költségvetés végrehajtásának ellenőrzése⁷ során külön foglalkozott az M5-ös autópálya szerződéseinek kérdésével. Az ellenőrzés az eredeti szerződéssel kapcsolatban megerősítette azt a véleményt, hogy a Magyar Állam részéről a koncessziós szerződés felbontására irányuló bármiféle jogi lépés tényleges következményei csak jogerős bírósági ítélet után derülhetnek ki.

Mint ismeretes, 2004. február 11-én sikerült az AKA Rt-vel megegyezni, miszerint március 12-től a matricás rendszert kiterjesztették az M5-ös autópályára is, a továbbépítésre pedig már „igazi” PPP-projekt keretében kerül sor, illetve került is sor a valóságban. Ezzel, tehát az állami tulajdonszerzéssel és a matricás rendszer bevezetésével, a továbbépítésre vonatkozó megállapodással új szakasz kezdődött az M5 autópálya történetében, ami már magán viseli a klasszikus PPP-projektek jellemzőit. A további pályaszakaszok hitelből épülnek, az állam a tulajdoni hányad alapján meghatározott rendelkezésre állási díjat fizet az elkészült utakra. A kockázatot a beruházó és az állam közösen vállalja. (Az AKA kockázata elsősorban a műszaki kivitelezéssel kapcsolatos előre nem látható nehézségekre, a terven felül szükségessé váló karbantartások, javítások elvégzésére vonatkozik.)

Az Állami Számvevőszék véleménye szerint is az M5 autópálya matricás rendszerbe való bevonására kialakított modellt teljesítette a kitűzött célokat, s az azóta elkészült és átadásra került M5-ös autópálya II. szakasza is megfelel a módosított szerződésnek.

Az M6-os autópálya I. szakaszát a 92/2004. (IX. 28.) OGY-határozat értelmében szintén koncessziós szerződés keretében építik meg, ami a magántőke-bevonás ún. DBFO-formájának megfelelően magában foglalja a tervezést, építést, felújítást, az üzemeltetést és fenntartást, valamint e tevékenységek finanszírozását. A rendelkezésre álló tájékoztató adatok szerint a projekt becsült jelenértéke 117,2 milliárd forint. A koncessziós időszak kezdete 2004. október, a futamidő 22 év, a tervek szerint 2006-ban adják át (2007 lesz az első teljes üzemeltetési év). Ennek megfelelően alakulnak a rendelkezésre állási díj összegei.

Az Állami Számvevőszék az Igazságügyi Minisztérium fejezetének 2001–2004 közötti átfogó ellenőrzése keretében foglalkozott a PPP-konstrukcióban megvalósítandó *börtönépítési projektek* szakmai előkészítésével.⁸ A jelentés megállapítja, hogy a büntetés-végrehajtási intézetek telítettsége, valamint az EU-követelményekhez való felzárkózás az államháztartás lehetőségeit meghaladó mértékű forrásigényt támasztott, ami az állami és a magánszektor közötti fejlesztési, illetve szolgáltatási együttműködés újszerű formáinak alkalmazására terelte a figyelmet. A Kormány 2004-ben arról döntött,⁹ hogy két büntetés-végrehajtási intézetet PPP-együttműködés keretében létesítsenek. Az előkészítő munkák már elkezdődtek, jóllehet a szabályozási munka még nem fejeződött be. Az ÁSZ jelentése ezért több területen is kockázatosnak ítélte a projektet:

– Rámutatott, hogy a PPP-konstrukciók elvi és jogszabályi alapját jelentő eljárásrend hiánya, a koordináló értékelő, ellenőrző feladatok végzésére alkalmas szervezeti háttér kialakításának elmaradása együtt magas kockázatot jelent az első ún. pilot-projekteknel, így a *börtönépítési PPP-projekt*nel is.

– Az előkészítés kockázatát növelő szabályozási hiányosságok között említi a jelentés azt is, hogy a többéves fizetési kötelezettséggel járó kötelezettségvállalások nettó jelenérték számításának módszertanáról szóló kormányrendelet is csak nemrég¹⁰ jelent meg.

– A projekttervezés egyik legnehezebb eleme a PPP-konstrukció költséghatékonyságának a bizonyítása, illetve annak alátámasztása, hogy alkalmazása előnyösebb az állami beruházáshoz képest. A *börtönépítési projektek* esetében az erre vonatkozó számítások, az ún. PSC (Public Sector Comparator) érték kiszámítása még számos bizonytalanságot tartalmazott, ami szintén növeli a projekt kockázatát.

– Végül, lényeges eleme a projektnek az, hogy vajon a beruházás, az eszköz a futamidő végén a befektető vagy az állam tulajdonába kerül-e? Ettől függhet a projekt későbbi statisztikai besorolása, azaz veszélybe kerülhet a költségvetés-kímélő hatás érvényesülése, ami a konvergenciaprogram teljesítése miatt kiemelt fontosságú kérdés hazánkban.

Az ÁSZ jelentése ráirányítja a figyelmet a szabályozási hiányosságok sürgős felszámolásának szükségességére, valamint arra, hogy már az előkészítő szakaszban is jelentős kockázatok keletkezhetnek a projektek esetében.

A táblázatból látható, hogy jelentős erőfeszítések történtek az Oktatási Minisztérium fejezetében is arra, hogy a *kollégiumi férőhelyek* biztosításához szükséges fejlesztésekhez igénybe vegyék a magántőke forrásait. Ez a terület jellegénél fogva közelebb áll a versenyszférához, így jobban megragadhatók és elemezhetők a hatékonysági követelmények. Míután itt már konkrét megvalósulásról is beszámolhatunk, a Debreceni Egyetem kollégiumi beruházásán keresztül értékeljük e területet.¹¹ A diákotthoni szolgáltatás beszerzésére meghirdetett kétfordulós tárgyalás után a nyertes kiválasztása a PSC-számítások felhasználásával történt. A számításokat részletes kockázatfelmérés előzte meg. A szolgáltatási kockázat túlnyomórészt a magánszektorra terhel, de a keresleti kockázat az év 10 hónapjában az Egyetemé. A Diákhotel a klasszikus DBFO-modell alapján valósult meg. A 2005 nyarán átadásra került beruházás fele kollégiumként, fele piaci alapú hotelként (hostelként) fog működni.

Az eddigiekből látható, hogy a PPP alkalmazásának hazai aktualitását különösképpen fokozza a jelentős állami fejlesztési felzárkózási igény egyfelől, illetve a költségvetési források szűkössége másfelől. A Kormány részéről azért kap ekkora támogatást e projektek szervezése, mert nyilvánvalóvá vált, hogy egy sor területen (oktatás, egészségügy, börtönök és – nem utolsósorban – az autópálya-építés) jelentős elmaradásaink vannak az infrastruktúrában, költségvetési forrásaink pedig igencsak szűkösek. Ezzel egyidejűleg a magánszféra pedig keresi a piaci lehetőséget, tehát a találkozás esélye adott. A nemzetgazdaság számára a várt legfontosabb előnyt a szükséges beruházások mielőbbi és hatékony megvalósulása, egy jelentős hozamöbbllet jelenti. Ennek elérése azonban csak sikeres projektek esetén lehetséges.

De mi a biztosíték arra, hogy a projekt sikeres lesz, és mit tehet ennek érdekében az Állami Számvevőszék? A konstrukció ugyanis természetéből fakadóan magában hordozza a *parazlítás és korrupció, illetve a profitérdek egyoldalú érvényesítésének a veszélyét*, ami elsősorban a kormányzati döntésekben megfogalmazott rövid távú érdekekből, valamint a közszféra felkészületlenségéből, illetve a magánszféra természetéből fakad.¹² Az is tudott, hogy az ÁSZ utóellenőrzést végez, vagyis leghamarabb a beruházás befejeztével értékelheti a projektet, de a szolgáltatás megfelelő színvonalát csak később, esetleg évekkel utána, a működés során tudja ellenőrizni, értékelni, amikor ezek a döntések már visszafordíthatatlanok, tehát csak jelentős áldozatok árán javíthatók. Hát ezért óvó partner az ÁSZ, hiszen jelenleg nem tehet mást, mint minél több fórumon közzéteszi eddigi – jóllehet igencsak első – tapasztalatait, valamint a jóval szélesebb körű nemzetközi tapasztalatokat, különös tekintettel a már elvégzett ellenőrzésekre, a feltárt negatív jelenségek okainak elemzésére. Ehhez nagy segítséget adnak a számvevőszékek nemzetközi szervezete (INTOSAI) által közzétett iránymutatások, valamint az Angol Számvevőszék (NAO) által már ellenőrzött projektek során megfogalmazott ajánlások.

Ezek alapján a hazai jogalkotók és döntéshozók számára mindenekelőtt a következő figyelembevételét ajánljuk:¹³

- A programok tervezésében és kiértékelésében alapvető követelmény *az állami pénzek rövid távú megtakarítási lehetőségének összehangolása a hosszú távú megtérülés (hatékonyság) szempontjával*. Olyan megoldást kell kialakítani, amely e területen a felek között valós érdekazonosságot teremt.
- *A projektekkel kapcsolatban fontos követelmény a rájuk ható változások rendszeres nyomon követése, elemzése és értékelése*. Ezek közül kiemelt figyelmet kell fordítani a kormányzat fejlesztési politikájában bekövetkezett változások következményeire.
- Hangsúlyos követelmény *a projektek költséghatékonyságának a javítása*. Célszerű meghatározni a projektek alsó határát, fontos cél javítani a közbeszerzési eljárást a közreműködő szakértők, tanácsadók jobb felkészítésével, a finanszírozási formák közül pedig a keretfinanszírozást célszerű kiterjedtebben alkalmazni.
- A PPP-projektekkel kapcsolatban fennálló különféle kockázatok és bizonytalanságok indokolják, hogy – az előkészítő szakaszban – *alternatív elgondolások készüljenek*, a résztvevők számára lehetővé váljon – különösen a finanszírozási módozatot illetően – a kölcsönösen legjobb megoldást kiválasztani.
- *Összehasonlító elemzések* készítése: szükséges, hogy a projekt elfogadását megvalósíthatósági tanulmány előzze meg, amiben ki kell térni arra, hogy költségoldalról és a

szolgáltatás mennyiségét és színvonalát tekintve mi a különbség a javasolt PPP-projekt és a hagyományos (állami fejlesztési) megoldás között. Az eldöntött és megvalósult projekteket is folyamatosan ellenőrizni és elemezni kell. Felmerült szakértői körökben egy külön intézmény létrehozásának szükségessége is, ahol a projektek előkészítése, a hatékonysági elemzések és a szabályozási kérdések egy kézben összpontosulnának.¹⁴ Fontos lenne annak biztosítása is, hogy a döntésekben ne csak a költségvetés-kímélés, hanem a hatékonyság és a jobb szolgáltatási színvonal is szempont legyen.

- A cél: a *hosszú távú pénzügyi tervezés megteremtése* megfelelő intézmények megerősítésével, ami az alapja lehet a transzparenciának és elszámoltathatóságnak.

Mint korábban hangsúlyoztuk, a jó PPP alapja nemcsak a jó szerződés megkötése, hanem a hosszú távú partneri kapcsolat kialakítása, a folyamatos kommunikáció, ami által a projekt futamideje alatti új kihívásokra együtt adható jó válasz. Mindez Magyarországon hatványozottan igaz, ezért a gyümölcsöző kapcsolathoz a felek közötti bizalom megteremtését szükséges szorgalmazni.

Összefoglaló megállapítások, javaslatok

1. A tanulmány alapján megállapíthatjuk, hogy az állami megrendelésekkel kapcsolatos közkiadások olyan állami piacot alkotnak, ahol jelentős nagyságú visszerthes pénzmozgás történik. Ez a piac a vizsgált nyolc EU-tagországban a GDP 8–15%-át teszi ki, Magyarország esetében 2002-ben – több ideiglenesen ható, a választási évvel összefüggő tényező miatt – kiemelkedően magas, 16% volt, ami 2003-ban 12,5%-ra mérséklődött, 2004-ben pedig ismét – 13,1%-ra – nőtt. Ez a piacméret az EU-tagországok átlagos nagyságának felel meg. A magyar közkiadásoknak tehát az EU-országokra jellemző hányada szolgálja – piacszerű eszközökkel – a gazdaság növekedését.

2. Az állami piac közbeszerzések-részpiacának mérete 2003-ban az EU15 országok összességében a GDP mintegy 16%-át tette ki. Magyarországon azonban a közbeszerzések GDP-arányos értéke – jóllehet évről-évre nő (2003-ban 3%, 2004-ben 5,6%, 2005-ben 6,9%) – nagymértékben elmarad az EU-átlagtól. E terület statisztikai mérési nehézségei, bizonytalanságai ellenére is állítható, hogy a közbeszerzési részpiac a jövőben a jelenleginél lényegesen nagyobb szerepet játszik Magyarországon. Tekintve, hogy a közbeszerzésekkel nagyobb verseny és a döntéshozatali folyamatok jobb áttekinthetősége jár, joggal várható, hogy ezek révén kisebb lesz az állami vagyonszerzés, és így erősödik a gazdaság növekedési potenciálja. Ez a hatás – a közbeszerzésen belül – várhatóan az eddigi főbb jellemző vonások módosulásain keresztül bontakozik ki. Ennek következtében:

- a központi szervek és az önkormányzatok mint ajánlatkérők helyett a közszolgáltatóké lesz a meghatározó szerep;
- ezzel összefüggésben a közbeszerzési eljárás fő típusa – a nyílt eljárás helyett – a meghívásos-tárgyalásos eljárás lesz, miközben a nyílt eljárások részaránya továbbra is meghatározó marad;
- a hazai vállalkozások szerepe valamelyest visszaszorul a direkt és az indirekt (a külföldi cégek leányvállalatain keresztül pályázó) külföldi ajánlattevőkhöz képest.

3. Az állami piac PPP-részipiacának bővülésétől szintén a növekedési potenciál bővülése várható. Egyrészt azért, mert a magántőke bevonásával megvalósulhatnak azok a fejlesztések is, amelyek számára nem áll rendelkezésre a szükséges állami erőforrás, másrészt azért, mert el kell (és lehet) érni, hogy csak olyan PPP-projektek valósuljanak meg, amelyek hatékonyabbak az állami szervezésben kivitelezettekénél. Ennek érdekében további jogalkotással, szakmai szabályozással, oktatással–képzéssel és állami (pénzügyi) ellenőrzéssel szükséges a jelenleginél érezhetően magasabb szintre emelni a köz- és magánszféra együttműködésének kultúráját.

4. Az első, de különösen a második Nemzeti Fejlesztési Terv időszakában az EU-s beruházási források volumene, s ezzel jelentősége növekedni fog. Ez közvetlenül, de a szükséges társfinanszírozással, a külföldi tőkebevonásra gyakorolt kedvező hatásával együtt lényegesen hozzájárulhat a közszférának a beruházási piacon játszott keresletjavító szerepéhez, ezáltal Magyarország gazdasági növekedésének stabilizálásához, a fenntartható fejlődés útjának kitaposásához.

5. Az elkerülhetetlen költségvetési stabilizáció egyik fontos tartalmát jelenti azoknak a transzfertípusoknak (támogatási konstrukcióknak) az átgondolása (gyógyszerár-támogatás konstrukciója, SULINET, lakásépítési támogatás), újak keletkezésének megakadályozása, amelyek jelentős – nehezen kontrollálható – kiadási többletet jelentenének. Itt a vállalkozói szektor önmérsékletére is szükség van.

Jegyzetek

- 1 A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. számú törvény.
- 2 A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future. Internal Market Directorate General. 03/02/2004.
- 3 Forrás: EU Internal Market Directorate General using COWI data.
- 4 Báger Gusztáv–Kovács Árpád: Korruptió és a számvevőszéki ellenőrzés lehetőségei. *Fejlesztés és Finanszírozás*, 2005/3.
- 5 Tájékoztató a közbeszerzések 2005. évi alakulásáról és a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. sz. törvény módosításának egyes elemeiről. Közbeszerzések Tanácsa. 2006. január 18.
- 6 Jelentés az Igazságügyi Minisztérium fejezet működésének ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék. 2005. december.
- 7 Jelentés a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről (0540. sz.). Állami Számvevőszék. 2005. augusztus.
- 8 Jelentés az Igazságügyi Minisztérium fejezet működésének ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék. 2005. december.

- 9 2126/2004 (VI.28.) Korm. határozat.
- 10 161/2005. (VIII.16.) Korm. rendelet a többéves fizetési kötelezettséggel járó kötelezettségvállalások nettó jelenérték számításának módszertanáról, valamint az alkalmazandó diszkonttényezőről.
- 11 Kovács Richárd: A Debreceni Egyetem Diákotthonának PPP-konstrukcióban történő beruházása. Seminar to explain NAO audit practice for PPP/PFI. Budapest, 2005. április.
- 12 Dr. Kovács Árpád: A közfinanszírozás hatékonysága mint nemzeti versenyképességi tényező. PPP Konferencia. Győr, 2004. január.
- 13 Lásd részletesebben: A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok. (Készítették: Báger Gusztáv, Hamza Lászlóné, Kovács Richárd.) Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet. 2006. szeptember.
- 14 Jelenleg ezt a feladatot a GKM egy főosztálya, a PPP-Titkárság látja el. A tervezeteket a Tárcaközi Bizottság véleménye alapján a GKM terjeszti a Kormány elé.

Irodalom

- Állami Számvevőszék: Jelentés az Igazságügyi Minisztérium fejezet működésének ellenőrzéséről. 2005. december.
- Állami Számvevőszék: Jelentés a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről. 2005. augusztus.
- Báger Gusztáv–Kovács Árpád: Korrupció és a számvevőszéki ellenőrzés lehetőségei. *Fejlesztés és Finanszírozás*, 2005/3.
- Báger Gusztáv–Hamza Lászlóné–Kovács Richárd: A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet. 2006. szeptember.
- Dr. Kovács Árpád: A közfinanszírozás hatékonysága mint nemzeti versenyképességi tényező. PPP Konferencia. Győr, 2004. január.
- EU Internal Market Directorate General: A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future. 03/02/2004.
- EU Internal Market Directorate General using COWI data.
- Közbeszerzések Tanácsa: Tájékoztató a közbeszerzések 2005. évi alakulásáról és a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. sz. törvény módosításának egyes elemeiről. 2006. január 18.
- 2126/2004 (VI.28.) Korm. határozat.
- 161/2005. (VIII.16.) Korm. rendelet a többéves fizetési kötelezettséggel járó kötelezettségvállalások nettó jelenérték számításának módszertanáról, valamint az alkalmazandó diszkonttényezőről.
- A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. számú törvény.

Melléklet

Az állami kereslettel kapcsolatos fogalmak és összefüggéseik

Bruttó kibocsátás: A kormányzati szektorba tartozó szervezetek többségében a nem piaci szolgáltatások értéke, költségalapon értékelve. Forrásoldalról a folyó termelő felhasználásból (intermediate consumption) és a hozzáadott értékből áll, ez utóbbi a járulékokkal növelt bérköltség és az értékcsökkenés.

Folyó termelő felhasználás: Tartalmazza a működéshez felhasznált összes vásárolt terméket és szolgáltatást. Erről mondható, hogy ezen összegek értékhatár feletti része elvben benne van a közbeszerzési eljárás értékében is (természetesen jelentős időbeli eltérésekkel).

A hozzáadott érték: A kormányzati szektorban kifizetett bérköltségből (munkavállalói jövedelem) és az ún. bruttó működési eredményből áll, ami az amortizáció és \pm nulla eredménnyel azonos.

A kormányzati szektor hozzájárulását az összes GDP-hez tehát a szektor bérköltsége határozza meg. Ez Magyarországon elég nagy, de ebből nem következik, hogy ez határozná meg az állam gazdaságélénkítő hatását. A kormányzati szektorban dolgozók bérköltsége és a személyi juttatások összege ugyan hozzájárul a lakossági kereslet növekedéséhez, de ez nem nevezhető a fenntartható növekedés motorjának, sőt! Éppen magyar példa illusztrálja, hogy a megfelelő teljesítménnyel alá nem támasztott lakossági fogyasztási kereslet állami növelése az egyensúly megbontásán keresztül a növekedés gátjává válik.

A bruttó kibocsátás *felhasználási oldalról* közel azonos a végső fogyasztásra és beruházásra (állóeszköz-felhalmozásra) nyújtotta kiadásokkal:

- Egyéni fogyasztási kiadások (természetbeni juttatás, ami a lakosság ingyenes egészségügyi és oktatási, valamint szociális és kulturális fogyasztásával azonos).
- Közösségi fogyasztási kiadások (honvédség, rendőrség, államapparátus fenntartási és működési kiadásai stb.).
- Állóeszköz-felhalmozás: a kormányzati szektorba tartozó szervezetek beruházásai.

A magyar költségvetési (zárszámadási) adatok alapján csoportosított konszolidált államháztartási kiadások a fenti kategóriákkal laza összefüggésben vannak:

- az államháztartás még ESA-ban is szűkebb kör, mint a nemzeti számlák rendszerében (például a nonprofit intézmények hiányoznak);
- az összes kiadásban benne vannak a transzferek is, de nincs benne az értékcsökkenés, amit pedig a bruttó output tartalmaz (annak része).

A kormányzati szektor jövedelem-felhasználási számlájából az alábbi fő kiadási tételeket különíthetjük el:

Támogatások: A közvetlen, elsődleges vállalati támogatások, fogyasztói árkiegészítés stb. Ezek nem nevezhetők a GDP-növekedés tényezőinek, hanem a piac zavarainak fékezését jelentik főleg. Ide tartozik a mezőgazdasági támogatás is.

Pénzbeni juttatások: Ez az újraelosztáson keresztül a nyugdíjak, a családtámogatás, a szociális támogatás összegeit tartalmazza, s növekedési tényezőnek tekinthető.

Természetbeni juttatások: A lakosság által elfogyasztott ingyenes egészségügyi és oktatási szolgáltatás, gyógyszer-támogatás stb.

Közösségi fogyasztás: Az állam saját működésére, védelemre stb. fordított kiadásai.

Beruházási kiadások: Az állam közvetlen infrastrukturális beruházási tevékenységére fordított eszközök, amelyek növekedés-serkentő hatásúak.

Beruházási támogatások, tőketranszferok: Vállalkozóknak és a lakosságnak (lakásépítés) nyújtott támogatás, ami szintén piacélénkítő hatású.

Adósságszolgálati kiadások: Ez egyértelműen fékező hatású, ennek nagyságrendjére érdemes különösen nagy figyelmet fordítani.

Melyek tehat az elsődlegesen keresletnövelő hatású kiadások?

- a folyó termelő felhasználás;
- a beruházás;
- a beruházási támogatások és tőketranszferok.

Táblázatok

1. táblázat. A gazdasági szektorok finanszírozási pozíciója

A gazdasági szektorok finanszírozási pozíciója						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	(Milliárd Forint)					
Államháztartás	-669	-554	-776	-1485	-1575	-1692
Háztartások	796	778	800	453	28	415
Vállalatok	-1011	-1287	-863	-122	-78	-451
Külföld	-884	-1062	-839	-1154	-1624	-1727
Folyó fizetési mérleg	-892	-1141	-930	-1203	-1618	-1791
GDP	11393	13172	14850	16915	18651	20413
	(GDP százalékában)					
Államháztartás	-5.9	-4.2	-5.2	-8.8	-8.4	-8.3
Háztartások	7.0	5.9	5.4	2.7	0.2	2.0
Vállalatok	-8.9	-9.8	-5.8	-0.7	-0.4	-2.2
Külföld	-7.8	-8.1	-5.6	-6.8	-8.7	-8.5
Folyó fizetési mérleg	-7.8	-8.7	-6.3	-7.1	-8.7	-8.8
Magánszektor	-1.9	-3.9	-0.4	2.0	-0.3	-0.2

Forrás: Magyar Nemzeti Bank.

2. táblázat. Az államháztartás konszolidált kiadásai (ESA'95)

Milliárd Ft				
	2003*	2004	2005 terv	2006 terv
Kiadások összesen	8714.5	10,206.3	10,783.2	11,232.1
11 Folyó kiadások	7542.4	8,920.3	9,615.5	9,943.9
111 Közforgalmi kiadások	2993.3	3,907.4	4,126.7	4,211.4
ebből: Bér és járulékok	1786.5	1,881.4	1,960.8	2,033.2
1113 Termékek és szolg. vásárlása	1205.8	1,402.0	1,500.0	1,506.1
112 Támogatások és működ.célú pénzáradások	3749.7	4,124.4	4,607.9	4,907.9
113 Kamatkiadások	800.3	895.4	880.8	824.7
12 Tőkejellegű kiadások és támogatások	1154.7	1,279.1	1,088.9	1,120.6
121 Tőkekiadások	650.8	630.9	624.3	638.9
122 Felhalmozási célú pénzáradások	495.5	648.2	464.6	481.6
13 Egyéb	17.4		78.8	167.6
Állami piac nagysága (1113+12. 60%)**	1,898.6	2,169.5	2,153.3	2,178.5
Szélesebb körű állami piac (1113 + 12)	2,360.5	2,681.1	2,588.9	2,626.7
GDP	18650.8	20413.5	21820.0	23270.0
GDP %-ában				
	2003*	2004	2005 terv	2006 terv
Kiadások összesen	46.7	50.0	49.4	48.3
11 Folyó kiadások	40.4	43.7	44.1	42.7
111 Közforgalmi kiadások	16.0	19.1	18.9	18.1
ebből: Bér és járulékok	9.6	9.2	9.0	8.7
1113 Termékek és szolg. vásárlása	6.5	6.9	6.9	6.5
112 Támogatások és működ.célú pénzáradások	20.1	20.2	21.1	21.1
113 Kamatkiadások	4.3	4.4	4.0	3.5
12 Tőkejellegű kiadások és támogatások	6.2	6.3	5.0	4.8
121. Tőke kiadások	3.5	3.1	2.9	2.7
122. Felhalmozási célú pénzáradások	2.7	3.2	2.1	2.1
13 Egyéb	0.1	0.0	0.4	0.7
Állami piac nagysága (1113+12. 60%)**	10.2	10.6	9.9	9.4
Szélesebb körű állami piac (1113 + 12)	12.7	13.1	11.9	11.3
GDP	100.0	100.0	100.0	100.0

* Zárszámadás, pénzforgalmi szemléletben.

** A tőkejellegű kiadások és támogatások nagyságának – becslést – 60%-ával számolva.

Forrás: Törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről, Pénzügyminisztérium, Budapest, 2005. október.

3. táblázat. A kormányzati szektor néhány kiemelt adata, 2003

A kormányzati szektor néhány kiemelt adata, 2003										(GDP %-ben)
	Magyarország	Németország	Franciaország	Nagy-Britannia	Hollandia	Belgium	Görögország	Portugália		
Bruttó kibocsátás (P.1.)	74,5	13,4	21,4	22,8	19,7	18,0	18,2	19,6		
Folyó termék felhasználás (P.2.)	6,7	4,1	5,2	11,6	7,2	3,7	6,2	3,6		
Hozzáadott érték (B.1g.)	17,8	9,3	16,2	11,3	12,5	14,3	12,0	16,0		
Munkavállalói jövedelmek (D.1.)	13,4	7,9	13,8	10,5	10,5	12,6	12,1	14,4		
Támogatások (D.3.)	1,5	1,4	1,7	0,7	1,4	1,4	0,7	1,5		
Kamatkiadások (fizetett) (D.4.)	4,0	3,0	2,9	2,5	2,8	5,6	6,0	3,0		
Pénzübeli társadalmi juttatások (D.62)	14,2	19,6	17,9	13,7	11,9	16,5	18,1	13,7		
Légyéb folyó transzfer (D.7.)	1,8	9,8	18,1	10,4	18,0	20,0	9,5	7,3		
Bemutatói támogatás, tőketranszfer (fizetett) (D.92.)	2,3	2,1	1,6	1,5	1,5	1,1	2,7	3,0		
Végző fogyasztói kiadás (P.3.)	74,6	19,7	24,2	21,0	25,3	23,5	16,5	20,0		
Fogyóki fogyasztás (Természetbeni juttatások (P.31.)	13,5	11,2	15,7	12,9	14,1	14,5	6,7	..		
Közösségi fogyasztás (P.32.)	11,1	8,0	8,4	8,1	11,2	9,0	9,8	..		
Bruttó állásfokoz felhalmozás (P.51.)	3,5	1,5	3,2	1,7	3,5	1,7	4,0	3,4		
Kormányzati szektor korszonidált bruttó kiadása	49,8	48,4	53,6	43,2	47,1	52,1	49,9	46,2		
Állami megrendelésekkel kapcsolatos kiadási tételek (P.2.1 D.92.1 P.51.)	12,5	7,7	10,0	14,8	12,2	6,8	12,9	10,0		

Forrás: Eurostat.

4. táblázat. A közbeszerzések alakulása és jellemző vonásai

	2002				2003				2004				2005			
	Száma (db)	Értéke (mld Ft)	Megozrálás (%)	Száma (db)	Értéke (mld Ft)	Megozrálás (%)	Száma (db)	Értéke (mld Ft)	Megozrálás (%)	Száma (db)	Értéke (mld Ft)	Megozrálás (%)	Száma (db)	Értéke (mld Ft)	Megozrálás (%)	Értéke* (mld Ft)
1. Közbeszerzés összesen	4243	804,6	100,0	3767	558,4	100,0	3658	1,129,7	100,0	3,782	1,291,3	100,0	3,782	1,291,3	100,0	kb. 1500
Nyílt	3432	637	79,2	2874	404,7	72,5	2,690	897,6	79,5	2,470	598,4	46,3				
Meghívásos, tárgyalásos	811	167,6	20,8	893	153,7	27,5	923	224,8	19,9	994	663,3	51,4				
Egyszerűsített							45	7,3	0,6	318	29,6	2,3				
<i>Egyszerű eljárások</i>										2286	kb. 2000					
2. Ajánlatkérők beszerzése	4243	804,6	100,0	3767	558,4	100,0	3658	1129,7	100,0	1291,3	100,0	100,0				
Központi szervek	1092	349,2	43,4	1078	113,3	20,3	1039	206,9	18,3		290,5	22,5				
Önkormányzatok	1857	249,5	31,0	1563	174,5	31,3	1474	242,3	21,4		290,5	22,5				
Közszolgálatok	481	98,7	12,3	375	88,6	15,9	390	182,0	16,1		372,0	44,3				
Közjogi szervek	813	107,2	13,3	751	182,0	32,6	755	498,5	44,1		138,2	10,7				
3. Beszerzés tárgya					558,4	100,0	3658	1129,7	100,0	1291,3	100,0	100,0				
Áru					134,0	24,0	1073	243,5	21,6		325,4	25,2				
Szolgáltatás					163,6	29,3	1263	238,3	21,1		442,9	34,3				
Építési beruházás				1755	260,8	46,7	1322	647,9	57,4		523,0	40,5				
4. Ajánlatkérők beszerzése		804,6	100,0		558,4	100,0	3658	1129,7	100,0		1291,3	100,0				
Hazai kis- és középvállalatok	2788	376,5	46,8	2445	302,0	54,1	2653	521,3	46,1		529,4	41,0				
Külföldi székhelyű vállalatok							86	41,2	3,7		198,3	15,4				
Hazai nagyvállalatok							919	567,2	50,2		563,6	43,6				
Központosított		82,6			70,7	12,7		73,2	6,5							
Összes közbeszerzés a GDP %-ban			4,8			3,0			5,6			5,9				6,9

* Az egyszerű eljárások becslült értékével együtt.

Forrás: A Közbeszerzési Tanács éves jelentései.

5. táblázat. PPP-projektek fő adatai

Számbara	Projekt	Rövid leírás	Közm. ÖGy. Int.	(Várható) kezdés	A projekt várható időtartama (év)	A projekt becsült jelentősége (mln. Ft) Összesen	Költségvetési kiadások (mln. Ft) 2006	2007	2008
GKM	M5 I. szakasz	Üzemeletés és fenntartás	2026/2004 (II.19.3)	2004. márc.	27	246,000	23,125	28,388	28,188
	M5 II. szakasz		OGY Int. 90/2004.	2004. júl.	27				
	M5 III. szakasz		1-24/2004 (XI.15.)	2005. febr.	26				
M6 I. szakasz		Tervezés, építés finanszírozás, üzemeltetés (DBFO)	2336/2003 (XII.23.)	2004. okt.	22	117,235	9,562	12,284	12,583
			OGY Int. 92/2004. (IX.28.)						
IM	Bányák	2. üzemeltetőváltás (előzetes DBFO forrásból való leterhelés)	2126/2004 (VI.28.)	2005. nov.- 2006. jan.	18	71,732	73	4,020	5,848
MEH	MTV székfűz	Tervezés, építés finanszírozás, üzemeltetés (DBFO)	2005. XXVI. T.v.	2005	20	78,000	393	5,6	699
NSH	"Spor. XX. Létfenntartás- fejlesztési Program"	Tervezés, építés finanszírozás, üzemeltetés (DBFO); turizmus- teremtés	1055/2004 (VI.8.) 2039/2005 (III.23.) 2148/2005 (VII.15.)	2006-tól	15-17	306	0	6,268	6,400
OM	Kollégiumi főiskolák vagy oktatási intézmények	Tervezés, építés finanszírozás, üzemeltetés (DBFO)	2205/2004 (VII.27.)	2004-től	létesítés- 23 év üzemeltetés	155,288	1,116	6,500	10,000
Összesen						668,755	34,939	57,776	63,717
a GDP százalékában						2,9	0,1	0,2	0,2
a 2006. évi központi költségvetés kiadásai főösszegének százalékában						8,9	9,5	0,8	0,8

Forrás: 2006. évi költségvetés.

Kassó Zsuzsanna

SZÜKSÉG VAN-E ÁLLAMSZÁMVITELI TÖRVÉNYRE?

AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS PÉNZÜGYI INFORMÁCIÓS RENDSZERE FEJLŐDÉSÉNEK IRÁNYZATAI, HAZAI FELADATOK

1. Bevezetés

A tanulmány címe a szerkesztőktől származik. Ugyan a felkéréssel egyidejűleg tisztában voltam vele, hogy tanulmányom esetében a cím csak hozzávetőlegesen fedi majd a várható tartalmat, mégis elfogadtam, sőt tulajdonképpen találónak tartom. Találó a kérdés formájában megfogalmazott cím ugyanis, mert jól tükrözi azt a dilemmát, amellyel a témában érintett szakemberek, kutatók, köztisztviselők, sőt politikusok is foglalkoznak, tudomásom szerint eddig kézzelfogható eredmény nélkül.¹ Az utóbbi időszak fejleményei és a nemzetközi gyakorlatban egyre inkább szaporodó minták számomra már nyilvánvalóvá tették, hogy csak akkor képzelhető el az államháztartás költségvetési és számviteli rendjének megfelelő szabályozása, ha ehhez a jogi szabályozás meghatározott és tudatosan kialakított struktúrában teremti meg a peremfeltételeket.

Éppen a fenti tény felismerése miatt a címben jelzett szűkre szabott behatárolást nem tudom betartani. Véleményem szerint ugyanis költségvetési rendszerünk legnagyobb hibája, hogy technikai megoldásait tekintve nem képes támogatni, elősegíteni a parlamenti demokrácia döntési mechanizmusát, tulajdonképpen formailag ugyan alkalmazkodott hozzá, de tartalmilag a mai napig ignorálja annak vastörvényeit.

Az információs rendszert akkor minősíthetjük jónak, megfelelőnek, ha a kiszolgáltatandó rendszer és ezek információs vetülete szoros egységet képez. Fentiek alapján számomra nem volt megkerülhető, hogy a költségvetés egész rendszerének és az információs rendszernek hiányosságait együttesen tárgyaljam. Ezért választottam a tanulmány címénél lényegesen átfogóbb megközelítést annak ellenére, hogy minden témakörnél igyekszem a problémákat elsősorban az információs rendszer oldaláról bemutatni.

1. Az alkotmányos keretből következő hatáskör-telepítés

1.1. A közhatalom gyakorlása a képviseleti demokráciában

Közfeladatok ellátása a többszintű képviseleti demokráciákban

A költségvetési gazdálkodást érintő jogi keretrendszer újragondolásának kulcsa nem más, mint a tanulmánykötet bevezetőjében részben már körüljárt, többszörösen megöröklött szóhasználat, amely a közszférában az újraelosztott forrásokból történő finanszírozást az egyszerűség kedvéért „állami feladatnak, állami forrásnak, állami fi-

nanszírozásnak” nevezi, s a megoldandó ügyek esetében szintén az „állam” jelenik meg mint döntésre és cselekvésre képes alany. A Magyar Köztársaság kikiáltását követően azonban az „állam” a Magyar Köztársaság legfőbb jogi keretrendszereként funkcionál, amelynek viszonyát a többi állammal, illetve az érvényesítendő legfőbb erkölcsi értékeket az Alkotmány I. fejezete sorolja fel.

Képviselési demokráciákban a legfőbb elvek megvalósítása azonban már nem lehet címzés nélküli „állami feladat”. Éppen az Alkotmány egyik fontos funkciója ugyanis, hogy megalapítsa, kijelölje azt az intézményrendszert, amelynek feladata a legfőbb elvek gyakorlati megvalósítása, méghozzá olyan eszközrendszerrel, amelyet az Alkotmány vagy más törvények az alkotmányos intézmények számára biztosítanak, nem utolsósorban olyan módon, hogy az Alkotmány XII. fejezetében rögzített jogok és kötelezettségek is érvényesüljenek.

A részletek kifejtését mellőzve megállapíthatjuk, hogy az Alkotmányban² a döntésre, aktív jellegű intézkedésre – azaz a közhatalom gyakorlására – a következő szintek jogosultak, a hozzájuk tartozó intézményrendszerrel együttesen működve:

- Országgyűlés,
- kormányzat,
- helyi önkormányzatok.

Mindebből az következik, hogy amikor a mai köznyelvben még mindig „államért” kiáltunk, akkor voltaképpen nem is akarjuk pontosan tisztázni, hogy kitől–mitől várjuk a helyzet rendezését, az ügy finanszírozását, a jogi keretek kijelölését, hiszen a gyakorlatban kizárólag a felsorolt három, intézkedésre, döntésre jogosult szinttől várhatjuk a megoldást. Az állam egészéhez – pontos címzés nélkül – benyújtott kérések azonban azt a téves képzetet keltik, hogy csupán hozzáállás kérdése az óhaj teljesítése, mert még gondolatban sem kell szembenézni azzal a számos finanszírozási problémával, amelyekkel a kormányzás minden szintje – eléggé közismerten – már amúgy is szélmalomharcot folytat.

Az *állami feladat* kifejezés felváltása *közfeladatra*, önmagában fókuszálja az igényeket. A közfeladat szó általános használata önmagában rejti, hogy a megfogalmazott igény szükségszerűen *közös szükségletet*, közszükségletet old meg.

1.1.1. A közszükségletek fő csoportjai

A piaci mechanizmusok által vezérelt gazdaságokban anélkül, hogy ez különösebben tudatosulna, a közszükségleteknek két meghatározó csoportja van.

Hagyományosan a közszükségletek körébe azok a szükségletek tartoztak, amelyek egyénileg, racionálisan nem elégíthetők ki. Közismert példa a honvédelem, az alapfokú egészségügyi ellátás és az alapfokú oktatás, a közlekedési feltételek biztosítása, de természetesen magának a közigazgatásnak a működtetése is. A másik nagy csoportot „választható” közfeladatoknak nevezhetjük, amelyek közfeladattá minősítése a nemzeti szinten elfogadott politikákhoz köthető. Hosszú távon tulajdonképpen ezek a nemzeti politikák vezérlik az országokat. Ha például nemzeti szinten elfogadott politika, hogy a gazdaságilag elmaradott területek, a bizonyos jövedelmi szint alatt élő

családok, vagy éppen a középosztály vagy a kisvállalkozói réteg gazdasági erejének növelése társadalmi célkitűzés, akkor bizonyos szükségletek, amelyek e politikák érdekében kielégítendőnek minősítettnek, közfeladattá válnak. Azaz elfogadott lesz, hogy közpénzekből adott társadalmi vagy gazdasági csoportok–rétegek forrásokhoz, ingyenes szolgáltatásokhoz jutnak, azaz közpénzekből növelhetik gazdasági erejüket, kiegészítve vagy megalapozva az egyénileg rendelkezésre álló vagy megszerezhető szintet.

Ha azonban társadalmi és politikai konszenzus nélkül jutnak egyesek gazdasági előnyökhöz, akkor – legalábbis etikai értelemben – a kedvezményezettek közpénzekből *jogtalan* előnyökhöz jutnak a többiek hátrányára, a többiek által finanszírozottan. Társadalmi közmegegyezésen alapuló, alapvető nemzeti politikák hiányában ugyanis az éppen regnáló kormányzás szükségszerűen saját elképzeléseit valósítja meg, erőből, vagy nemzeti szinten hosszú távon nem tartható megalkuvásokat tartalmazó, látszólagos megegyezést tükröző kompromisszumokkal. Ez azt jelenti, hogy a váltógazdaság szabályai szerint, a választók akarata szerint, egy következő felfogású kormányzás alapjaiban felforgathatja a megkezdett folyamatokat. És itt a hangsúly a hosszabb távon érvényes, közérdekeket szolgáló, *alapvető politikák* tiszteletben tartásán van. Az alapvető irányzatokat meghatározó nemzeti szintű politikákhoz kell kapcsolódnia az ágazati politikáknak, amelyek a közszolgáltatások meghatározott csoportjaihoz rendezik az elérendő társadalmi célkitűzéseket. Az ágazati politikák is nemzeti szinten kell szabályozzának, felvázolva azokat az eszközrendszereket, amelyek az alapvető politikák megvalósulását hivatottak teljesíteni.

Fontos szabály, hogy a fő vezérlő a nemzeti szintű alapvető politika kell legyen, amely eleve meghatározott mederbe tereli az ágazati politikákat. E fő szabály miatt:

1.) Abban az esetben, ha alapvető nemzeti politikák megalkotása nélkül születnek meg az ágazati politikák, szinte bizonyos, hogy összességében – nemzeti szinten – finanszírozhatatlan követelményrendszer alakul ki. További probléma, hogy lesznek olyan igények, szükségletek, amelyek kielégítéséről ágazati szinten már szinte lehetetlen dönteni, a túlzottan konkretizálódó ellenérdekek miatt. Ez eleve nehezíti, megakadályozhatja az ágazati politikák megalkotását.

2.) Az alapvető nemzeti politikák megalkotása szükséges, de nem elégséges feltétele a közpénzek megfelelő összpontosításának, tekintettel arra, hogy az átfogó elvek ágazati értelmezésének hiánya miatt a jogszabályok megalkotása hasonlóan parttalan mederbe kényszerül, mintha az alapvető politikák nem is léteznének. Azaz nemzeti szintű ágazati politikák nélkül az alapvető nemzeti politikák csupán jókívánások maradnak.

A nemzeti és ágazati szintű, közmegegyezéssel politikák léte nemcsak a közszféra gazdasági erejének fókuszálását segíti, de azt is, hogy kikerüljenek a közfinanszírozás köréből azok, amelyek nem felelnek meg, vagy akár ellentmondásban vannak e politikákkal. Megfelelő információkkal és gazdálkodási szabályokkal operáló költségvetési rendszer, a költségvetési jog tudatos gyakorlása és az ellenőrzési rendszer feladata, hogy kiszűrje, bemutassa a közfinanszírozás „szabadon választható köréből” azokat, amelyek nem felelnek meg a nemzeti politikáknak, vagy éppen csak a nem megfelelő jogszabályi környezet az oka, hogy az alapvető politikákban rögzített célok nem tudnak teljesülni.

A költségvetési és ellenőrzési rendszer egyik fontos feladata, hogy bemutassa, láthatóvá tegye a közpénzből finanszírozott tételek azon elemeit, amelyek nincsenek kapcsolatban a nemzeti politikákkal, vagy éppen annál magasabb szintű ellátást biztosítanak, hogy a döntéshozók – a parlament, a helyi önkormányzati képviselőtestületek – szinte egyedileg tudják mérlegelni, hogy adott dolog közfinanszírozását mindezek ellenére indokoltnak tartják-e. Tulajdonképpen a közszükségletek nemzeti politikáknak megfelelő és az „egyéni elbírálás” alapján történő szelektálásával együttesen az elvárások társadalmi igazságosságnak és a gazdasági lehetőségeknek megfelelő kielégítési szintje folyamatosan mérlegelésre kerül. Ez a folyamatosan végzendő, általában a költségvetési viták idejére összpontosuló feladat kiemelkedően fontos azokban az országokban, ahol a korábbi rendszerben az egyének meghatározó igényeit közös megoldásokkal elégítették ki, azaz a közszektor túlteng azon a határon, amely társadalmilag még igazságos, másrészt egyáltalán kétséges, hogy közpénzekből jut-e fedezet a keletkező igényekre.

A konszenzusos nemzeti politikák hiánya viszont szinte lehetetlenné teszi, hogy a közpénzek elköltési módja érdemi mérlegelésre kerüljön. Az előbbieken tárgyalt jogszabályalkotási mechanizmus alapján, az éppen regnáló kormányzati többség által megalkotott, különböző szintű jogszabályok számos olyan elemet tartalmazhatnak, amelyek voltaképpen közmegegyezés hiányában vezérlik az országot. Ezek folyamatos átalakítása már csak technikailag is lehetetlen, így a megegyezésre képtelen politikai erők előbb-utóbb sakk-matt helyzetbe kerülnek, éppen a jogszabályok által vezérelt automatizmusok költségvetési hiányt növelő hatása miatt, ami nálunk már elérte a kezelhetetlen mértéket.

1.2. A közhatalom gyakorlása és a kormányzás

A tanulmány további részeinek megfelelő értelmezéséhez fontosnak tartom, hogy a későbbiekben rendszeresen alkalmazott „kormányzás” szó tartalmát előzetesen tisztázzam.

A közhatalom gyakorlása és a kormányzás közötti különbség pontos tisztázása meghaladja e tanulmány kereteit. Felfogásom szerint a kormányzás a közhatalom része, de annál szűkebb fogalom. A kormányzás irányító, vezérlő tevékenység, amely irányt mutat, peremfeltételeket teremt, de nem avatkozik a végrehajtás részleteibe. A politikai rendszerváltás egyik lényeges eleme, hogy a kormányzást – az ügyek irányítását – a parlament törvényalkotó és elszámoltató jellegű jogköre és a kormányzat törvényelőkészítő és a törvények végrehajtását „levezénylő” jogköre együttesen képezi.

A parlamenti demokráciák sajátja, hogy egyik sem működőképes a másik nélkül. Ez alapvető változás a korábbi pártállami rendszerhez képest, ahol minden „látható döntés” a kormányzati bürokrácián belül született meg. Köztudott volt, hogy a parlament csak formálisan működött, a kormányzásban érdemben nem vett részt, legalábbis aktív szereplőként nem. Éppen emiatt nálunk a kormány- elótaggal jelölt szakvak a közbeszédben kizárólag a kormány mint szervezeti formáció tevékenységére utalnak, ahol a parlament tevékenysége mint legfőbb, az alapvető kereteket meghatározó kormányozó szerv, mindeddig nem tudott helyet találni magának.

A nemzetközi szóhasználat – amire egységes magyar terminológia mindeddig nem született – a közös, társadalmi szintű döntésekkel irányított szférán belül három szintet különböztet meg. Az alábbi táblázat ezek angol és (esetleges) magyar megfelelőjét egyaránt bemutatja. A táblázatban a tartalomra utaló, kicsit körülményes magyar fordítás talán érzékelteti, hogy a magyar sajátosságoknak megfelelő, találó magyar terminológiát többféle képzettségű szakembereknek kellene megtalálnia, megalkotnia, hiszen a különböző hazai törvények által deklarált konkrét szervezeti formációkat kell e kategóriákba besorolni. A gyakorlatban ez eleve meghiúsulhat, ha a kategóriáknak nem sikerül megfelelő elnevezést találni.

Central Government	Központi kormányzat
General Government = Central Government + Social Security Institutions + Local Administrations	Közhatalmat megvalósító szektor = Központi kormányzat + Társadalmi-szociális biztonság szervezetei + Helyi adminisztráció
Public sector = General Government + Financial and Non-financial Public Economic Enterprises	Közszféra = A közhatalmat megvalósító szektor + a köz ügyeinek intézésében részt vállaló pénzügyi és nem pénzügyi gazdasági társaságok.

A magyar terminológia megalkotásánál a következők tudatosítandók:

- A nemzetközileg alkalmazott elnevezéseket azért alkották meg, hogy azonosítsák azt a szervezeti kört, amelyek adataiból a különböző kategóriák statisztikai táblázatai készülnek. Természetes módon az elnevezések nem utalnak a politikai döntéshozó szintre, hiszen az minden országban más és más, az alkotmányos berendezkedéstől függően.
- A kategóriák nemzeti adaptációjánál célszerű olyan elnevezéseket alkalmazni, amelyek utalnak a kormányzás szintjeinek elnevezéseire, hiszen az ország hivatali- és köznyelvébe ezeknek az elnevezéseknek szükségszerűen be kell épülniük.
- A találó, tartalomra utaló magyar terminológia megalkotása nagyon fontos, mert a köznyelvben már elterjedt – de időközben más tartalommal felruházott – kifejezés sok félreértés, meg nem értés és parttalan vita kiindulópontja lehet.
- A kategóriák első megközelítésben hasonlatosak az Áht. államháztartási alrendszerek fogalmához. Tudatosítandó, hogy a hasonlóság ellenére egyáltalán nem azonosak azzal.

A nemzetközi osztályozási rendszereket megalapozó definíciók fogalmi körébe minden olyan szervezet beletartozik, amely alapvetően közfeladatokat lát el. A közfeladatok ellátása történhet közfinanszírozással, de úgy is, hogy a szolgáltatásokat igénybe vevők megfizetik a szolgáltatás teljes költségét, azaz közfeladat is lehet önfinanszírozó. Abban az esetben, ha az állam irányítását végző bármelyik szintnek hatásköre van, hatásköre lehet a közszolgáltatás részleteinek meghatározásában, joga van beavatkozni az árképzésbe, vagy éppen kötelezően előírhat bizonyos szolgáltatási kötelezettségeket, akkor már abba a körbe tartozik, ahol közhatalmi döntések határozzák meg, vagy jelentősen befolyásolják a tevékenységi kört.

Érdekességként szeretném megjegyezni, hogy az általam „Közszférának” nevezett szervezeti kört a magyar jogrendben talán a legpontosabban a büntető törvénykönyv³ határozta meg, amikor értelmező rendelkezései között felsorolta a „közfeladatot ellátó személyek” sorát, amelyben természetesen a postások és BKV-ellenőrök⁴ egyaránt szerepelnek a pedagógusok, orvosok stb. mellett. A közszektor fogalmát, terjedelmét részletesen elemzi Vigvári (2002).

2. A politikai döntés és az elszámoltathatóság biztosítékai

Parlamenti democráciákban kizárólag a parlament jogosult eldönteni, hogy melyek azok a közszükségletek, közérdekből finanszírozandó ügyek, közjóságok, amelyek megvalósítására, végrehajtására a költségvetési törvény megalkotásával a közigazgatás rendszerét felhatalmazzák. Tudatosítandó, hogy a költségvetési döntés par excellence politikai döntés, hiszen tisztán szakmai alapon nem lehet eldönteni, hogy az oktatás vagy a szociális gondoskodás, az autópályák építése, az egyetemi oktatás, vagy éppen a kutatás a fontosabb adott időszakban, s melyikre kell növekvő vagy csökkenő ütemben forrásokat biztosítani.

Kemény politikai döntés, mert a szakmai érvekkel alátámasztott igények megítélésére, rangsorolására, befogadására vagy elutasítására objektív módszer nem létezik. Az igények, szükségletként beállított forrásszerzési indokolások csakis valamilyen célrendszer függvényében értékelhetők, és az eredmény, a célrendszerhez igazodva, szükségszerűen szubjektív lesz.

Azt a paradoxont, hogy miképpen tudja a szubjektív – valamilyen irányban elfogult – döntés mégis a lehető legjobban a közérdeket szolgálni, azt az ország választási és költségvetési rendszere együttesen tudja csak többé-kevésbé feloldani. A választási, kormányalkotási szabályok garantálják, hogy a megválasztott képviselők, a többség által választott párt(ok) által meghatározott kormányerők – a kisebbségben maradtak véleményével megsegítve – valóban az ország választópolgárainak akaratát és érdekeit szem előtt tartva döntsenek az újraelosztásra kerülő források felhasználásáról. A költségvetési döntések olyan politikai döntések, amelyek átfogó célrendszerét, prioritásait a választások alkalmával a kormányzati pozícióba törekvő pártok fogalmazzák meg, és a hatalom birtokában a kormányprogram bázisán valósítanak meg.

Az, hogy végül a közérdek érvényesítése „többé vagy kevésé” sikerül, azt jelentős mértékben a költségvetési döntési mechanizmus, a költségvetési előirányzatok mibenléte és a kapcsolódó információs rendszer, valamint a költségvetési gazdálkodási szabályok döntik el. A költségvetési törvény számszaki részeinek struktúrája, részletezettsége, a képviselők által megszavazott előirányzatok egységei és ezek deklarált feladattartalma kell garantálja, hogy a döntést meghozó képviselők tisztában vannak azzal, hogy adott előirányzat elfogadása vagy elutasítása milyen hatással lesz a közigazgatás működésének színvonalára, illetve egyes előirányzatok – az elvárások szerint – miként befolyásolják a magánszféra tevékenységét, lehetőségeit. Tulajdonképpen ezen információk birtokában tudja a parlament érdemben gyakorolni költségvetési jogát. A költségvetés végrehajtási szabályainak kell garantálnia, hogy a parlament által költségvetési törvénybe foglalt, tárgyévben végrehajtandó feladatok csomagjait végrehajtsák, méghozzá úgy, hogy teljesüljön az az elvárás, cél, ami a közpénzekből való finanszírozást indokolta, azokon a pénzügyi kereteken belül, amit az előirányzat meghatározott. Szintén a végrehajtási-gazdálkodási szabályok hivatottak megelőzni, korlátozni azt a kockázatot, hogy a végrehajtás során a közpénzeket egyéni haszonszerzésre fordítsák, vagy egyéni célok érdekében állítsák. Az esetlegesen bekövetkező veszteség megvalósulhat úgy, hogy a közcélok teljesítése helyett egyéni célok érdekében használják fel a közpénzeket, de úgy is, hogy csalással, korrupcióval, más jogellenes cselekménnyel egyszerűen eltulajdonítják a közpénzeket, közbizonyt.

A költségvetési, információs és számviteli rendszernek kell garantálnia, hogy az előirányzatok és az elvárt feladatok teljesítéséről be és el is tudjanak számolni, azaz a rendelkezésre álló információk alapján a parlament, az adófizetők képessé váljanak arra, hogy el tudják számoltatni a kormányzatot a zárszámadás vagy más, ad hoc események alkalmával. Az elszámoltatásnak a kitűzött célok teljesítésére és a közpénzek felhasználására egyaránt vonatkoznia kell, hiszen önmagában a pénz elköltésének bizonyítása nem garantálja, hogy a pénzköltés a konszenzussal kialakult politikai döntéseknek megfelelően történt. Lásd erről Allen–Tommasi (2001) munkáját. A fentebb felsorolt követelmények érvényesülését a közsférában az úgynevezett *elszámoltathatóság* fogalmával azonosítják. (Az elszámoltathatóságról lásd ÁSZ, 2001.) Azaz az elszámoltathatóságnak különböző szinteken kell érvényesülnie:

A *választópolgárok* számoltatják el a választott képviselőket, amely elsősorban a társadalom felől érkező jelzések formájában működik. Ez csak akkor működőképes, ha léteznek a korábban említett nemzeti politikák, amelyek ismertek és érthetőek az állampolgárok számára, akik maguk is meg tudják ítélni, hogy a politikai döntéshozók és a végrehajtó hatalom a közmegegyezéssel politikák szerint cselekszenek-e.

A *választott képviselők* a kormányt, a minisztereket számoltatják el, jogszabály-előké-szítő és végrehajtó tevékenységükkel kapcsolatosan.

A *miniszterek* a felügyeletük alá tartozó intézmények, intézményvezetők elszámoltatását végzik arra koncentrálva, hogy a számukra kijelölt feladatokat hajtották-e végre, azaz irányító tevékenységük megfelelően megszabja a szervezet működési feltételeit.

Az *intézményvezetők*, felső vezetők a köztisztviselőket, közalkalmazottakat kell elszámoltassák, hogy mindennapi munkájuk során megfelelő minőségben, a jogszabályok alapján azt a teljesítményt nyújtják-e, amely a közszolgálatot biztosító alkalmazottaktól elvárt.

Az elszámoltatási lánc fentiekben összefoglalt egysége jelenti az *elszámoltathatóságot*. A közpénzek felhasználásánál minden szinten az alábbi fő elveket kell érvényesíteni:

Egységes elbánás elve: azaz minden állampolgárnak korra, nemre, vallásra, társadalmi helyzetre, lakóhelyre való tekintet nélkül azonos, illetve helyzetéhez képest méltányos módon joga van a közfinanszírozásból részesedni.

A *közfinanszírozásban az óvatosság érvényesítése:* azaz a közpénzek terhére vonatkozó döntéseknél nem lehet ésszerűtlenül kockáztatni; széles értelemben véve, kellően körültekintő döntéseket kell hozni.

Értéket a pénzért: azaz a közsférának olyan teljesítményt kell nyújtania, ami az egyének – mint közösség – számára valós értéket jelent; olyan értéket, amely egyénileg nem hozható létre.

2.1. A működési garanciák és az információs rendszerek kapcsolata

Az elszámoltatás és elszámoltathatóság fentebb említett megközelítése két, alapvetően eltérő típusú információs bázis meglétét feltételezi.

– A célok, az elvárt eredmények és ezek teljesítése csak szövegesen fogalmazhatók meg, amelyekhez a teljesítményeket mérhető módon bemutató számszaki, és természetesen pénzügyi jellegű adatok is kapcsolódnak.

– A pénzköltésről való elszámolás pénzügyi típusú adatokat tartalmaz, amelyek alapvetően a feladat megvalósításának legalsó szintjén keletkeznek, és amelyeket teljes részletezettséggel a megvalósító szervezet számviteli rendszerében rögzítenek. Ezek meghatározott célok szerint összesített adataiból készülnek a parlament elé terjesztett, pénzügyi adatokat tartalmazó elszámolások.

A két különálló rendszer között az összekötő kapocs a „szavazati egység”, amely nem más, mint a fentebb említett politikai döntéshozatal legkisebb, számszaki adatokkal kifejezhető egysége.

A *szavazati egység*⁵ tehát olyan feladatellátási kötelezvényt tartalmazó döntés, amelyhez szövegesen hozzárendelhetők a célok, elvárt eredmények, pénzügyi oldalról viszont meghatározza azt a kiadási plafont, ami a megvalósítás érdekében elkölthető.

A számviteli rendszer garantálja, hogy minden tranzakció, ami az adott szavazati egység érdekében felmerül, kerüljön elszámolásra az adott szavazati egység terhére, méghozzá olyan részletezésben, hogy a keletkezett számviteli adatok és a felhasznált erőforrások természetben megjelenő felhasználása egymással összevethető és ellenőrizhető legyen. (Személyi kiadások a foglalkoztatási adatokkal, dologi kiadások az igénybevett anyagokkal, szolgáltatásokkal stb.)

A kormányzati funkciók utóbbi időszakban világszerte tapasztalt bővülésével egyre inkább elvárás, hogy a számvitel ne csak a szavazati egységekre elszámolt tényleges pénzköltést és az esetleges bevételeket mutassa ki, hanem azokat az ígérvényeket, hosszú távú elkötelezettségeket is, amelyeket a kormányzatok jogilag felvállalnak, de adott időszak elszámolásainak pénzforgalmában még nem jelennek meg.

Az elkövetkező időszak gazdaságát megterhelő, irreális mértékű ígérvények megkönnyítik a regnáló kormányzás dolgát, hiszen ezzel voltaképpen mentesíti magát a társadalmilag általában érzékeny döntések meghozatalától, ami a gyakorlatban adott időszakban egyes tételek részleges vagy teljes elutasítását is jelentheti. Ezen döntések halogatása azonban megnehezíti az elkövetkező időszak kormányzásának dolgát a problémák halmozásával, s nem utolsósorban a későbbi korosztályokra terheli a jelen időszak fogyasztásának terheit.

Ez bizonyos mértékek felett és különösen hosszú távon el nem fogadható okok esetében társadalmilag is igazságtalan, később már jóvátehetetlen helyzetet teremthet. A gazdasági globalizáció országokat átszövő helyzete miatt a felelőtlen ígérvények a gazdasági együttműködésben közvetlenül érintett országokat is érintheti, ezért a nemzetközi szervezetek kiemelt figyelmet fordítanak az országok fenntartható pénzügyi egyensúlyára. Különösen igaz ez olyan gazdasági szövetség esetében, mint az EU.

További felismerés, hogy a közzsféra olyan hatalmas ingó- és ingatlanvagyonnal rendelkezik, amelyek használata, hasznosítása jelentősen befolyásolja az intézményrendszer működésének költség szintjét, így indokolt szabályozni ezek számbavételi értékét, s követni a gazdasági folyamatokban az értékük változását, hasonló célokkal, mint ahogy ezt az üzleti világban megteszik.

A fentiekben röviden összegzett feltételek és elvárások a költségvetési szféra számvitelének korszerűsítési igényét vetették fel, amelynek megvalósítására erőteljes a nemzetközi együttműködés. Így a korszerű kormányzás már a számvitel által szolgáltatott, széles körű információbázisra is épít, ami lényegesen bővebb számviteli cél,

mint a hagyományosan elvárt, a szavazati egységek terv- és tényadatainak összehasonlítási igénye. (Bővebben Allen–Tommasi, 2001.)

Részben a költségvetési és számviteli adatokra támaszkodva, részben a szakmapolitikai célok által vezérelten a kormányzat (végrehajtó hatalom) megfelelően szervezett és irányított rendszere⁶ garantálja, hogy nemcsak végrehajtják, de gazdaságosan és hatékonyan hajtják végre a közigazgatás hatókörébe tartozó feladattömeget, sőt megfelelően irányított tervezési mechanizmussal készítik elő a politikai döntésre a mindenkori továbbhaladáshoz szükséges szakmai és pénzügyi problémákat.

A „megfelelő szervezettség” bizonyítéka a belső szabályozás írásba foglalt rendszere. Ha a működés rutinfeladatai és az esetleges hibák megelőzésére beépített kontrollok szervezettek, ezek írásba foglalása garantálja, hogy a közreműködők tisztában vannak felelőségükkel, s hibázás vagy mulasztás esetén a felelősségre vonás érvényesíthető is. Írásba foglalás nélkül a szervezettség egésze nem bizonyítható, de nem is valószínűsíthető, hiszen bonyolult rendszerek megszervezése csak megfelelően dokumentált módszerekkel képzelhető el és tartható fenn.

Az állandósuló kézi vezérlés több szempontból kockázatot jelent. Egyrészt függővé teszi a szervezetet a kézi vezérlést gyakorló személytől, másrészt ilyen körülmények között a jogszerűtlen intézkedések gyakorlatilag fel sem ismerhetők. Ez a veszély akkor is fennáll, ha a belső szabályozás nem a valós és elvárt folyamatokat tükrözi, hanem csak formálisan teljesíti az írásos szabályozás kötelezettségét.

Éppen ez a felismerés ösztönzi a magán és a közszféra gazdasági szereplőit arra, hogy olyan írásban rögzített szervezési megoldásokat hozzanak létre, amelyben a szervezeti hierarchia teljes vonalán, és a működési tevékenységsor valamennyi, meghatározott minőségi jellemzőkkel leírható, közbenső – további feldolgozásra kerülő – vagy a végső teljesítmények átadásánál, leadásánál tisztázottak és írásba foglaltak a hatáskörök, feladatok és a kapcsolódó felelősség. (A belső irányítási és működési rendszerrel lásd Kassó, 2000; és Vigvári, 2005.)

Az irányítási rendszerhez szervesen kapcsolódik a kormányzat különböző döntési szintjeihez szervezett, utólagos belső ellenőrzést⁷ végző rendszer, amelynek az a funkciója, hogy ellenőrzéseivel segítse az adott döntési szint első számú vezetőjét. E segítség abban testesül meg, hogy különböző szempontok szerint vizsgálják az irányítás alá tartozó egységek belső szabályozását és a valós működést, ezek megfelelőségét, illetve segítenek feltárni a szervezési hiányosságokból eredő veszteségforrásokat.

A parlamentek ellenőrzési joguk és kötelezettségük szakszerű végrehajtására számvevősékek szolgáltatásaira támaszkodnak, amelyeket hagyományosan a pénzügyi elszámolások valódiságának vizsgálatával bíztak meg. A modern demokratikus állami berendezkedésben éppen az elvárt célok, eredményekhez rendelt feladatok megvalósítási módjában rejlő különbözőségek jelentőségének felismerése okozta, hogy a számvevőségeket már arra is felhatalmazták, hogy többféle megközelítéssel vizsgálják a kormányzat szervezési és irányítási rendszerét,⁸ és úgynevezett teljesítményellenőrzési jelentésekben folyamatosan tájékoztassák a parlamentet e vizsgálatok eredményeiről. (Bővebben lásd ÁSZ, 2000a.)

2.2. A teljesítménykategóriák összefüggései, kapcsolata

Az eredményesség, hatékonyság és gazdaságosság⁹ megkülönböztetése, tartalmának ismerete a gazdálkodás és az ellenőrzés kapcsán egyfajta támasztékot jelent. Azt azonban látni kell, hogy konkrét esetek vonatkozásában a különböző kategóriák egymás ellen hathatnak, s az elvárás a „bölc s költekezés”, ami azt jelenti, hogy mindenkor egyfajta egyensúlyra kell törekedni a három szempont érvényesítésénél.

Például a gazdaságosság mindenáron való érvényesítése a hatékonyság romlását okozhatja, vagy például egy gazdaságos és hatékony szervezeti megoldás az eredményességet veszélyeztetheti. Tehát például a megszorító intézkedésekkel operáló közigazgatásban nagyon is gyakran előfordul, hogy egy adott eszközt lényegesen olcsóbb termékekkel helyettesítenek, ami viszont a használatban sokkal több munkaidőt köt le, így rontja a hatékonyságot.

A bölc s költekezésre való törekvést a korszerű technikai feltételek teljesen új megvilágításba helyezik. Az új technikai megoldások pontosan azokon a területeken, ahol nagy elmaradásban vagyunk, teljesen más megoldásokat kínálhatnak, amelyek nagyságrendekkel olcsóbb, de minőségében szinte bizonyosan jobb feltételeket biztosítanak, amit szintén mérlegelni kell egy-egy feladatmegoldás meg- és/vagy átszervezésénél.

A közigazgatásban például a szakszerű hatósági munka könnyebben megszervezhető, ha koncentrálják a feladatellátást, s ezzel eleget tesznek a hatékonyság és gazdaságosság elvének. Abban az esetben viszont, ha ezzel a lakosság nagy része számára nehezen megközelíthetővé válik a hivatal vagy az ellátó intézmény, akkor emiatt egyrészt a lakosságra hárítják a „közigazgatási hatékonyság költségeit”, másrészt esetleg éppen a távolság miatt egyszerűen nem veszik igénybe az adott szolgáltatást. Ugyanakkor a korszerű technikai feltételek áthidalhatják a távolságot, amely azonban teljesen új megközelítést kíván.

A közigazgatás sajátja, hogy a gazdaságosság és hatékonyság összességében ésszerűtlen érvényesítésével éppen az eredményesség elve sérülhet, hiszen abban az esetben, ha az intézmény nem tudja az elvárt szinten teljesíteni azt a feladatot, amiért létrehozta, akkor társadalmi szinten működése végső soron pazarlássá válik. Másképpen fogalmazva: a közszükségletek kielégítésének módjáról, szintjéről hozott döntések meghozatalakor is képesnek kell lenni arra, hogy a hasznokat összemérjük a ráfordításokkal, ugyanúgy, ahogy az egyéni szükségletek kielégítésénél is a hasznokat, a funkcionalitást, az egyéni igényeknek való megfelelést vetjük össze a ráfordításokkal. S ez a feladat a közigazgatásban még bonyolultabb, mint a magánszférában.

A lakosság, az üzleti szféra lassacskán kezd beletanulni és alkalmazkodik a tőke keresletet indukáló „cselelhez”, azaz ma már nálunk is sok ember tudja, hogy minden vásárlásnál a teljes költséggel kell kalkulálni. A magánszférában már eléggé közismert az a sajátosság, hogy a teljes költségben az eszköz egyszeri megvásárlására fordított összeg akár a legkisebb tétel is lehet, sőt, ha nem vásároltunk eléggé körültekintően, akkor olyan eszközt is vehetünk, ami konkrét igényeinket ugyan egyáltalán nem elégíti ki, viszont számos olyan funkcióval rendelkezik, aminek árát megfizetjük ugyan, de azokat kihasználni soha nem tudjuk. A közigazgatásban ezt a „tudományt” bonyolult, bürokratikus szervezeti rendszerben kell alkalmazni, ahol a közpénzek allokációs technikáinak

összetett motivációs feltételei mellett kell dolgozni, s ahol a hatályos jogszabályok esetleg nemhogy nem segítik, de kifejezetten akadályozhatják a racionális döntéseket.

3. A költségvetési jog gyakorlásának kérdései

A közpénzekből megvalósítandó feladatok végrehajtásánál alapvető elvárás az eredményes és hatékony feladatellátás. Parlamenti demokráciákban ennek egyik eszköze éppen a költségvetés-készítés folyamata és a kapcsolódó döntési mechanizmus. A költségvetést ugyanis évről-évre össze kell állítani, mérlegelni a feladatokat, a szükségleteket, s a pénzeszközök szűkössége miatt felállítani a prioritási sorrendet (Magyary Zoltán, 1923). Ennek során óhatatlanul vizsgálандó a korábbi évek teljesítménye, a célok teljesülése, a ráfordítások eredménye. Ha az évenkénti felülvizsgálat nemcsak az előirányzatokra, hanem elsősorban a feladatok, a közigazgatás által nyújtott szolgáltatások színvonalának teljesítésére is koncentrál, s ezen keresztül értékeli a ráfordításokat, a költségvetés megállapítása, valamint a végrehajtás számonkérése a közigazgatás irányításának egyik leghatékonyabb eszköze lehet. Ennek azonban alapfeltétele, hogy előzetesen a politikusok valóban fogalmazzák meg, deklarálják azokat az igényeket, elvárásokat, amelyeket adott társadalmi és gazdasági körülmények között teljesítendőnek minősítenek.

A költségvetés-készítés ugyanakkor olyan többfázisú, iterációs folyamatot is jelent, amelyben a feladatok, célkitűzések teljesítéséhez a kiadási oldalon jelentkező igények és szükségletek forintban kifejezett összege fokozatosan közeledik, végül – a költségvetés jóváhagyásának fázisában – megegyezik a bevételi oldal lehetőségeivel. Ha ez a folyamat valós kényszer által vezérelt, akkor kiváltja a szelektálási kényszert, ha nem, akkor – a regnáló kormányzás tehetetlenségét közvetítve – a költségvetési hiány növelésével oldja meg a napi problémákat. Az EU tagországai között pontosan ezen veszélyt megelőzendően született meg a Maastrichti Szerződés, amelyet köztudottan ki lehet játszani ugyan, azonban ennek hosszú távra ható kedvezőtlen következményei már valamennyi ország gazdaságát veszélyeztethetik.

3.1. A költségvetési jog tartalma

A költségvetési törvény megalkotásával a politikai döntéshozó, a parlament felhatalmazza a közigazgatás apparátusát, a közigazgatáshoz tartozó intézményeket, hogy meghatározott pénzüsségeket az előirányzott mértékig elköltsenek, mégpedig azzal az (elvi) elvárással, hogy a pénz elköltésével teljesítik is azokat a feladatokat, amelyek a közigazgatás kötelezettségét képezik, illetve amelyek teljesítésére a költségvetési döntés utasítást ad. A költségvetési döntéssel ugyanis – kissé leegyszerűsítve – a következő jogok és kötelezettségek keletkeznek:

– A bevételi oldalon a források biztosításához az állampolgárok, a vállalkozások számára – adótörvényekkel, kormányzati és önkormányzati rendeletekkel megalapozva – adófizetési kötelezettség keletkezik. Az adók megfizetése elmulasztásáért felelősségre vonás, bírság jár. Az adóbeszedési jogot a közigazgatás rendszere érvényesíti.

– A kiadási oldal tételeinek elfogadásával a parlament *felhatalmazza* a közigazgatást, az intézményeket, hogy a jóváhagyott előirányzatokat a költségvetésben meghatározott közfeladatok elvégzésére fordítsa, még akkor is, ha maga a közfeladat mibenléte a költségvetés dokumentációjában kevésbé átlátható.

A költségvetéssel a közigazgatás számára tulajdonképpen pénzköltési lehetőség nyílik meg. Ha a költségvetés a feladatokhoz igazodó struktúrában rögzíti a pénzköltési lehetőséget, és minden feladatcsoporthoz szöveges elvárás és követelményrendszer is kapcsolódik, akkor a felhatalmazottak számára a pénzköltés kereteit is meg lehetősíten pontosan kijelölik. Az ilyen tartalmú költségvetési dokumentációt az úgynevezett teljesítményeket középpontba állító költségvetési rendszerek alkalmazzák. A korszerű költségvetési technikákról lásd Báger–Vigvári (2005) tanulmányát.

A felhatalmazás technikai építőköve a „szavazati egység”,¹⁰ amit a parlament hagy jóvá. Ha a szavazati egység feladat-összetevői és pénzürtékben meghatározott nagyságrendje *túlságosan tág*, akkor a végrehajtó hatalom szinte korlátlan felhatalmazással alakíthatja a keretekből megvalósítandó közjóságok összetevőit, ami korlátozza a parlament költségvetési jogát. Ha a szavazati egység feladat-összetevői *túlságosan részletekbe menőek*, akkor ez indokolatlanul megkötí a végrehajtó hatalom kezét. Emiatt a végrehajtó hatalom vagy irracionális megoldásokra kényszerül, vagy a parlament operatív jellegű döntések tömegét vállalja fel, ami szintén nem célszerű megoldás.

Logikai feltétel, hogy amit a parlament hagy jóvá, azt csak a parlament módosíthatja, amire a szavazati egységek definíciójánál célszerű figyelemmel lenni. Azaz mérlegelendő, hogy melyek azok az eltérések, amelyek évközi elrendelése csak a parlament elvi hatáskörében képzelhető el. Ha eredetileg nem tervezett bevétel keletkezik, akkor annak teljesen szabad felhasználása ellenkezik a költségvetési jog tartalmával, hiszen az a tény, hogy a bevétel keletkezése nem volt előre látható a költségvetési törvény megalkotásánál, nem ad felmentést a parlamenti döntés megszerzésétől. Természetesen ezt az elvet racionálisan célszerű érvényesíteni, és a gazdálkodási kereteket meghatározó törvényben célszerű rögzíteni azt a mértéket, amelynél a kormányzat nem járhat el önállóan, s a parlamenti jóváhagyást meg kell szerezni.

3.2. A költségvetési joghoz kapcsolódó zárszámadási jog

A végrehajtó hatalom – a közigazgatás – tulajdonképpen meghatalmazott: a költségvetési törvényben meghatározott összeg erejéig teljesítheti a kiadásokat, és csak azokat a feladatokat, amelyeket a politikai döntéshozók megvalósításra elfogadtak. Ha a feltételek év közben jelentősen megváltoznak akár a bevételek, akár a teljesítendő feladatok tekintetében, a politikai döntéshozók engedélyét kell megkérni a költségvetés módosításához.

A költségvetési törvény is törvény, tehát minden tekintetben be kell(ene) tartani. Ez azt jelenti, hogy 1) csak az előirányzott összegek erejéig teljesíthetők kiadások, a kivételeket előzetesen szintén törvényben kell rögzíteni. 2) Ha a költségvetésbe bekerül egy feladat, akkor a közigazgatásnak „kötelessége” foglalkoznia a dologgal, mert ha nem, elvileg szintén törvénysértést követ el. 3) Az előirányzott összegeket csak a jóváhagyott

feladatra lehet fordítani; ha a feltételek miatt bizonyos részre nincs szükség, az a költségvetési jog tartalma szerint nem fordítható másra. 4) Ha adott jóváhagyott feladatra igazoltan több szükséges, mint a tervezett összeg, akkor is a feladatot teljesíteni kell, a többlet felhasználásával is, amelyre azonban az engedélyt meg kell szerezni.

A zárszámadás elvileg nem más, mint a felhatalmazásokkal való elszámolás. A zárszámadás elfogadásával a parlament elfogadja a végrehajtók elszámolásait, ami azt is jelenti, hogy nem kíván felelősségre vonással élni az esetleges – a költségvetési felhatalmazásokkal ellentétes – szabálytalanságokkal kapcsolatban. Ez tartalmában azt jelenti, hogy a közigazgatás elszámol a feladatok és az előirányzatok teljesítéséről. Logikailag törvénysértő gazdálkodást nem lehetne elfogadni, ezekben az esetekben felelősségre vonást kellene alkalmazni. Ez utóbbi követelmény érvényesítésének lehetőségét az úgynevezett külső ellenőrzés, a pénzügyi beszámolók¹¹ évenkénti hitelesítési kötelezettsége teremti meg.

A korábban leírtaknak megfelelően némileg eltérő a „szavazati egységek” teljesítéséről szóló beszámolás,¹² és a vagyoni helyzet alakulásáról szóló elszámolás.¹³ Előbbi formailag hasonlít a nálunk ismeretes szöveges beszámolókhöz, utóbbi azonban kötött formában, a számviteli nyilvántartások alapján történik, amelyek tartalmát pontos számviteli szabályok írják elő. A külső ellenőrzésnek függetlennek kell lennie a beszámolók elkészítőitől, hiszen éppen ez a függetlenség garantálja, hogy a gazdálkodási érdekektől mentes vizsgálat állapítsa meg a pénzügyi kimutatások valóságát, s a parlament, az üzleti szféra, az állampolgárok meg tudjanak bízni a kimutatások teljességében és valóságában. Magyarországon a külső ellenőrzést a közigazgatástól független Állami Számvevőszék végzi, s a zárszámadáshoz kapcsolódó jelentésében mutatja be ellenőrzéseinek eredményét.

4. A közfeladatoknál a lehetséges feladatmegoldási módok választéka

A magyar költségvetési szakirodalomban kevésbé alkalmazott megközelítés, hogy a közszolgáltatások finanszírozási módjának meghatározásánál abból kell kiindulni, hogy előzetesen – a célok, kockázatok, lehetőségek, előnyök, hátrányok gondos mérlegelésével – a lehetséges feladatmegoldási módot, módokat azonosítják be. Ehhez a költségvetési program kidolgozásának keretében pontosan tisztázni kell, meg kell válaszolni a *mit, kinek, miért* kérdéseket, mert csak ezek alapján lehet elegendő információhoz jutni a *hogyan* kérdés megválaszolásához.¹⁴ Sőt, az előbbieken ismertetett gondolatmenet eleve csak akkor követhető, ha pontosan tisztában vagyunk azzal is, hogy alapvetően milyen módszerrel oldhatók meg a közszükségleteknek minősített feladatok. Másképpen, amikor az államháztartás reformjában gondolkodunk, fontos lenne, hogy minden törvénybe foglalt kötelezettség esetében vizsgálatra kerüljön, hogy adott közszükséglet melyik feladatmegoldási módszerrel látható el a leghatékonyabban, s melyik finanszírozási módszer felel meg a politikai célkitűzéseknek.

4.1. Közkiadások tételeinek osztályozási rendjei

Fenti téma kapcsán fontos tudatosítani, az az elvárás, hogy hasznokat vessünk össze ráfordításokkal, csak akkor teljesíthető, ha ismerjük is a ráfordítások összegét, illetve többféle megoldás költségét is kikalkuláljuk. Az előnyök és hátrányok mérlegelésével és bemutatásával a politika valós döntési helyzetbe hozható. Ez egyben a politika kiszámíthatóságának egyik fontos feltétele. A közigazgatás összetett rendszerében csak akkor lehetséges adott kormányprogram teljes költségét megmondani, ha a kiadások makroszintű aggregálásához rendelkezésre áll olyan osztályozási – kódolási – rendszer, amelynek segítségével a közszektor teljes rendszeréből összegyűjthetők az adatok.

Az IMF által kidolgozott, kormányzati alkalmazásra javasolt osztályozási rendszer volt az első, amelyet a kormányzati szempontok sajátosságai szerint alakítottak ki. A háromdimenziós osztályozási rendszer a GFS-statisztika egyik alapköve. Megfelelő kódrendszer segítségével biztosítható ugyanis, hogy adminisztratív, közgazdasági és funkcionális vetületben is bemutatható legyen a teljes költségvetés. A többféle dimenzióban történő feldolgozás és bemutatás biztosítja az átláthatóságot és ellenőrizhetőséget.

Témánk szempontjából az úgynevezett kormányzati funkciók¹⁵ szerinti osztályozás a legfontosabb, amelynek legújabb verziója 10 fő osztályba sorolja a kormányzás bevételeit–kiadásait. Ezen osztályozási rend fő erénye, hogy viszonylag kevés számú fő osztályba sorolja a költségvetési adatokat – az egyes fő osztályokon belül további alábontási lehetőséget biztosítva.

A megfelelő, hierarchikus felépítésű kódok segítségével a fő osztályokra összegzett adatok lehetővé teszik, hogy a döntéshozók az ellátási funkciók fő arányait és azok változását a terv és tény szintjén, illetve az évek között is mérlegelni tudják. Ezen osztályozási rendben fő elv, hogy minden osztályban a közszolgáltatási csoportok teljes költségét ki kell mutatni, azaz a közvetlen és közvetett költségeket egyaránt tartalmaznia kell az összesített adatoknak.

A közigazgatás rendszerében a közvetett költség fogalma sokkal bonyolultabb, mint az üzleti szférában. A költségszámítás közszektorbeli sajátosságairól lásd Vígvári (2005) könyvét. A közigazgatásban a hatékonyságra törekvő szervezeti megoldások miatt előfordulhat, hogy bizonyos sajátos ismereteket igénylő funkciókra külön szervezeteket alapítanak, amelyek több közszolgáltatási csoport működését támogatják, így ezek költsége az alapfunkciókhoz rendelendő. (Pl. IT-szolgáltatások, közbeszerzések bonyolítása, továbbképzési feladatok, támogatások adminisztrációját ellátó szervezetek költsége stb.) Az államháztartási szinten a teljes finanszírozási igény kimutatása ad lehetőséget a politikusoknak annak mérlegelésére, hogy vajon a kimutatott ráfordítással is óhajtják-e az adott szükséglet kielégítését.

4.2. A közszolgáltatások költségei és hasznai

A közszolgáltatásokkal, közfeladatokkal összefüggésben a társadalmi célkitűzésekhez igazodva a ráfordítások és hasznok viszonya, aránya akkor mérhető és mérlegelhető, ha a közszükségletek kielégítési módjainak teljes finanszírozási igénye ismert, függetlenül attól, hogy

- milyen módszer vagy módszerek kombinációjával elégítik ki a szükségletet,
- milyen szervezet a kifizető,
- adott kiadás közvetlen vagy közvetett módon járul hozzá az ellátási funkcióhoz,
- sőt attól is függetlenül, hogy adott évi költségvetés pénzforgalmában kiadási tételeként megjelenik-e egy adott ráfordítás (pl. adókiadások¹⁶).

A politikai döntéshozók akkor is tudnak objektív módon – a nemkívánatos szervezeti célú lobbizásoktól mentesen – értékelni, ha a fenti információk esetleg közvetlenül nem is állnak rendelkezésükre. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy ezekre az információkra a közigazgatásban ne lenne szükség, hiszen éppen ezen igény miatt dolgozták ki a kormányzást támogató, a GFS szerinti nemzetközi költségvetési osztályozás háromdimenziós rendszerét.

A közérthetőség kedvéért, makroszinten akkor állapítható meg, hogy adott közszolgáltatás költsége mennyi, ha ismerjük, hogy mennyi pl. a közoktatással, szociális gondoskodással stb. összefüggésben:

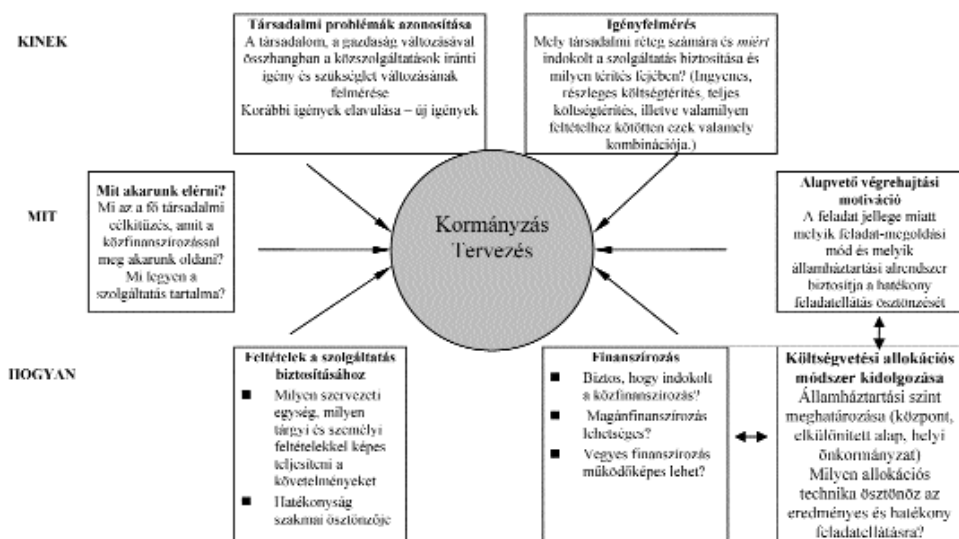
- a szakmai tevékenység közvetlen költsége, pl. személyi és a feladatellátás dologi költsége,
- a szakmai tevékenység általános költsége, pl. minőségbiztosításra, irányításra, kutatásra, továbbképzésre fordított összegek,
- a pénzbeli juttatásként biztosított támogatások, szükség szerint különválasztva a szociális indíttatású és az oktatással közvetlenül összefüggő támogatásokat,
- az adókiadások összege, azaz az adókedvezményként biztosított központi források összege,
- a nonprofit vagy profitérdekelt szféra által ellátott és központi forrásokból finanszírozott kiadások,
- kiemelt kormányzati programok kiadásai, amelyek költségeit jelentőségük miatt elkülönítetten is mérni és vizsgálni indokolt,
- egyéb közvetett költségek, pl. az épületfenntartási költségek,
- egyéb általános költségek, pl. közbeszerzés költségei.

Tudatosan felépített költségvetési információs rendszerben a fenti adattípusok különböző dimenziókba rendszerezhető, összegyűjthető, összegezhető. Összegzésükre azért van (lenne) szükség, mert értelemszerűen csak ilyen módon értékelhető, ha a hatékonyság növelésének szándékával egyik feladatmegoldási módból a másikba szervezik át a feladatot.

Összegezve: a közsféra eredményessége és hatékonysága növelése iránti szándékok teljesíthetőségének egyik alapfeltétele, hogy az eredményesség és a költségzintek mérése azonos szerkezetben megtörténjen; megállapítható legyen, hogy a finanszírozás változtatása a minőség vonatkozásában az elvárt eredményt produkálja-e.

5. A költségvetési jog gyakorlását megalapozó stratégiai tervezés

A közzsférában a feladatellátás tervezési szempontjait foglalja össze az alábbi ábra:



Az ábrában feltüntetett elemekkel a stratégiai szemléletű kormányzást az alábbi folyamat biztosítja.

1. Az ábrán szereplő kérdések megválaszolását a közigazgatásnak kell kidolgoznia, lehetőleg több verziót is bemutatva. A kidolgozás egyben a költségvetési szükséglet becslését, bemutatását is jelenti, hiszen ennek alapján tudják a várható ráfordításokat megállapítani.

2. A politikai döntéshozóknak koncepcionálisan kell eldönteniük, hogy az előnyök és hátrányok mérlegelése alapján melyik megoldási mód törvénybe iktatását javasolják.

3. A közigazgatás a politikai konszenzus alapján előkészíti a törvénytervezetet.

4. A parlament megalkotja a törvényt.

5. A közigazgatás előkészíti a végrehajtási szabályokat.

6. A költségvetési törvénybe beillesztik a szavazati egységet, összeggel, mennyiségi–minőségi indikátorokkal. A korábban már említett teljes költség-szemlélet érvényesítését a közigazgatásban a tervezéskor kell megalapozni.

7. A közigazgatás – megfelelő törvényi felhatalmazással – eljuttatja a finanszírozási forrásokat a végrehajtási helyre. Ez azonban nem a szavazati egység összegének a módosítását jelenti, csupán egy intézkedést, amely tájékoztatja a címzettet, hogy melyik szavazati egység végrehajtásában vesz részt, milyen elvárásokkal. (Ezek előzetes egyeztetése természetesen megoldható, illetve a rendszerbe építhető.)

8. A végrehajtásra kijelölt szervezet tervezésének és végrehajtásának kell megalapoznia a célirányos költség-gazdálkodást, azaz már a tervezés során célszerű számításokat végeznie, hogy milyen erőforrás-összetétel a legalkalmasabb a hatékony és eredményes feladatellátáshoz, szintén a teljes költség elvének figyelembevételével.

6. A magyar költségvetési rendszer néhány jellemzője

A jellemzők rövid összefoglalását az alábbi, eléggé sajnálatos helyzet alapozza meg:

A számvitel és az információs rendszer nem támogatja a döntés-előkészítést és ezért a kormány objektív információk hiányában kénytelen kormányozni. A költségvetési előirányzatok jelenlegi rendszere és a kapcsolódó információk

- nem képesek érzékeltetni a megvalósítandó feladatcsokor mibenlétét, nem adnak megfelelő alapot arra, hogy a döntéshozók mérleljék a különböző feladatok megvalósításának előnyeit és költségét, összevethessék azokat más feladatcsokrok hasonló adataival,

- nem képesek bemutatni, hogy a tevékenységet érintő új törvényi vagy más változások miként befolyásolták a költségszintet, s a feladatok megoldásai milyen módon szolgálják jobban a lakosságot, a társadalmat,

- nem látható át, s csak nehézkes „kutatómunkával” állapítható meg, hogy a kiadásokból finanszírozott feladatokból melyek azok, amelyek magán – egyéni vagy üzleti szféra általi – finanszírozása lenne indokolt, s ebbe az irányba kívánatos is lenne elmozdulni, megfelelő politikai döntéssel támogatva.

A fentiekben felsorolt hatások mindegyike gátolja annak lehetőségét, hogy a költségvetési egyensúly javítását a kiadási oldal ésszerű csökkentésével célozza meg a kormányzás döntési rendszere. A közigazgatás nem ismeri a piaczgazdaság körülményei között kifejlesztett költségvetési allokációs technikákat és elveket, így nem is képes a hazai kockázatok, gazdasági és társadalmi viszonyok között alkalmazni azokat. Közismert tény, hogy a rendszerváltást követően – és azt megelőzően is – a kormányok nem tudták végrehajtani a közszféra reformját. Folyamatosan érzékelt probléma, hogy a közszféra egyszerre alulfinanszírozott és pazarló, azonban a különböző érdekek ütközéseként ezen a helyzeten központi szinten mindeddig nem sikerült változtatni. A pazarlás egyik legfőbb okozója a szavazati egységek tudatos megválasztásának hiánya, ami tartalmi oldalról nem kényszerít a hatékony feladatellátási mód megkeresésére, formai oldalról viszont rendkívül túlbujánzott bürokráciát működtet. Ugyanakkor legfőbb problémaként nem lehetséges a különböző feladatmegoldási módok teljes költségét összehasonlítani, így fel sem merül annak a lehetősége, hogy a közigazgatás vizsgálja, keresse a költségghatékony, Magyarország számára előnyös megoldásokat.

Másik oldalról közelítve, a közszolgáltatások vonatkozásában történtek ugyan reformlépések, ezek azonban eddig nem azzal az igénnyel születtek, hogy a szakmai célkitűzéseket és a pénzügyi forrásokat egymással összhangban alakítsák, és pedig olyan módon, hogy megfogalmazható legyen az a politikai konszenzussal kialakított változás, amely széles értelemben elfogadott pozitív irányt céloz meg.

Jellemzően eddig szinte valamennyi közszolgáltatásra vonatkozóan törvényi szinten szabályozták a feltételrendszert és a követelményeket, azonban szinte egyetlen közszolgáltatás vonatkozásában sem történt meg ezek összehangolása a pénzügyi lehetőségekkel. Az EU-hoz való csatlakozással együtt járó jogharmonizáció tovább alakította a helyzetet olyan módon, hogy meglehetősen magas színvonalú infrastrukturális feltételrendszert előíró törvények születtek meg anélkül, hogy a megvalósításhoz szükséges pénzügyi forrásokról központilag gondoskodtak volna.

A törvényi kötelezettség tehát a végrehajtásra fennáll, azonban a gyakorlatban – azonosan az indirekt irányítási rendszerben megszokott gyakorlathoz, ismét – a helyi szintre hárul annak eldöntése, hogy milyen ütemben és milyen prioritásokat szem előtt tartva közelítsék a valós helyzetet a törvényi előírásokhoz. Ez a közfinanszírozás erőforrásait szétforgácsolja, összpontosítás hiányában sok jóhiszeműen megkezdett, de pénz hiányában be nem fejezett projekt pazarolja a közpénzeket. A jogszabályok még mindig tele vannak az állampárti rendszerből itt ragadt előírásokkal és jellemzőkkel. Nem védik és tisztelik a magántulajdont, nincsenek tekintettel az emberi méltóságra, a munkával szerzett jövedelmet, vagyont, tőkét nem védik a karvalytőkétől, nem veszik tudomásul, hogy a közigazgatáshoz csak olyan és annyi hatáskört kell telepíteni, amelyek a közös ügyek irányításához szükségesek. A röviden felsorolt jellemzők láthatatlan működésének tulajdonítom azt a jelenséget, hogy a jog jelenleg védi az ügyeskedőket, az illegális cselekmények és a jogtalan haszonszerzés határát megcélzó „jogismerőket”, de elítéli, de legalábbis nem védi a jóhiszemű tenni akarókat, vagy éppen az ártatlan áldozatokat.

A jogszabályok dzsungele, a közszféra nem megfelelő működése egyre több állampolgár és kisvállalkozás számára anyagi kárt okoz, de a közigazgatás nem képes annak feltárására, hogy ebben mekkora része van a nem megfelelő, diszfunkcionálisan működő szabályozásnak.

6.1. A korszerű vezetési és tervezési kultúra hiánya a közigazgatásban

További probléma, hogy költségvetés-gazdálkodási kultúránkban a szakmai és pénzügyi tervezés és menedzsment teljesen különálló vonalon működnek, nincsenek meg a kapcsolódási pontok. Ugyan közismert, hogy a finanszírozási igényeket meghatározza a szakmai feladatellátás mikéntje, ezen belül is az élőmunka költsége, ennek ellenére eddig nem áll rendelkezésre olyan központilag kialakított módszertani útmutató vagy más típusú segédlet, amely a költségvetési gazdálkodásban megteremtene a szakmai és pénzügyi irányítás kapcsolódási pontjait, egységét, azaz olyan belső működési–irányítási rend kialakítására ösztönözne, amelyben világos a kapcsolat a szakmai munka és annak költségigénye között.

A közigazgatásban a szakmai nyelvezetet értő nyelvtudás hiánya, a világban már folyamatban lévő szakmai fejlesztések meg nem értése és nem ismerete szintén olyan bomba, amely várhatóan sajátos működésbe kezd. Ennek prognosztizálható működését a költségvetési területen az „internal control” eddigi hazai pályafutásának mintáján lehet modellezni. Aki ennek a területnek a szakirodalmát ismeri, az tudja, hogy az angol kifejezés tartalmat lefedő magyar terminológiája a *belső irányítási és működési rend*. Aki csak angolul tud, de nem ismeri a szervezetirányítás szerteágazó követelményeit, az ezt a kifejezést könnyen „belső ellenőrzés”-ként terjeszti a magyar szakirodalomban.¹⁷ Ennek folyományaként a magyar közigazgatás teljesen kimaradt a stratégiai megközelítés, a teljesítmény-költségvetés és -menedzsment, a költséghatékonyság érvényesítése, a csalások megelőzése című világszerte nagy szellemi erőforrásokat mozgató szakmai fejlesztésekből. Ehelyett jogszabályi kötelezettségeket teljesítve a FEUVE-rendszer¹⁸ táblázatba foglalásával van elfoglalva, ami a felsorolt szervezeti irányítási megközelítés szegyenletesen leegyszerűsített megvalósítását eredményezi.

Sajátos módon e probléma közvetlen indítéka és következménye is, hogy a központi elrendelt és megkövetelt számviteli és információs rendszer adattartalma sem a helyi szintű, sem a központi információs igényeket nem támogatja megfelelően. Másrészt, a jelentős élőmunka ráfordítással előállított adatok többségét csak továbbítják a felsőbb szintre, de éppen a sok adat, de szegényes információtartalom miatt fel sem merül, hogy ezeket az információkat, akár a napi feladatok végrehajtásában, akár az irányításban hasznosítsák. Emiatt sajnálatos módon, államháztartási szinten teljesen hiányzik a költséggazdálkodási kultúra, azaz a szakmai tevékenységek szervezésénél, döntéseknél a pénzügyi végrehajthatóság, a költséghatékonyság mérlegelése szinten teljesen elmarad.

A pénzügyi egyensúlyra való törekvés szinte kizárólag utólagosan, pénzügyi lefარások formájában érvényesül. Természetesen e megoldás pénzügyi szempontból csekély eredményeket hoz, a szakmai feladatoknál pedig sok megkezdett, de be nem fejezett, vagy éppen ésszerűtlen módon megnyírbált programot eredményezhet, ami az adófizetők szempontjából egyértelműen pazarlásnak minősül.

Ma már közismert, hogy a technikai fejlődéssel a különböző erőforrások minden körülményben szélesebb körben helyettesíthetők egymással, s szinte csak a megszokás és az információhiány szab határt a költséghatékony módszerek folyamatos elterjedésének. Pl. közhelynek számít a felismerés, hogy munkaidő vagy benzinköltség takarítható meg mobiltelefonnal, a távközlés és informatika képi megjelenítést és továbbítást is megoldó fejlődése beláthatatlan lehetőségeket kínál, s a szakosodott szolgáltatások bővülésével jobb minőségben és olcsóbban rendelkezésre álló anyagok, eszközök miatt szinte végtelenek a lehetőségek. Természetesen az is elengedhetetlen, hogy a közszférában az új technológia igénybevétele ne magáncélú, öncélú vagy céltalan legyen, hanem kizárólag a feladatellátást szolgálja.

A szabályozásnak arra kellene törekednie, hogy elemezze a hazai kultúra és környezet kockázatait, és erre építse fel a korlátozó elemeket, s ne akadályozza a racionális gazdálkodás lehetőségét. Pl. a kiemelt előirányzatok betartását szolgáló irracionális input kontroll erősíti azt a közgazdaságban egyébként is erős hajlamot, hogy minden ésszerű érv ellenére is megtartja a létszámot, emberi erőforrást, még akkor is, ha már nem tud neki munkát adni, mert ennek költségeihez már nincsen meg a dologi fedezet.

Az innovatív megoldások alkalmazásának kulcsa, hogy ismerni kell adott „feladat csomag” teljes költségét, s azokat az összetevőket, amelyek a teljes költségben jelentkeznek. Ez az ismeret szükséges a valóban költségmegtakarítást jelentő helyettesítő elemek keresésére.

6.2. Öngerjesztően nem hatékony szervezeti rendszer

Az államháztartás szervezeti rendszere, az úgynevezett önállóan gazdálkodó intézmények egységei, a gazdálkodási jogositványokkal nem rendelkező szakmai egységek, az államháztartáson kívülre került közfeladatokat ellátó szervezeti formációk kavalkádja alakult ki a rendszerváltást követően.

A jelenleg azonosítható ésszerűtlenségek egy része történelmi örökség, másik része viszont éppen a vakszerencsére bízott költségvetés-irányítási és -finanszírozási motívációs rendszerének következménye.

Közalapítványok, kht.-k születnek részben a civil társadalom érdekérvényesítésének támogatására, de azért is, hogy megkerüljék a költségvetési gazdálkodás szigorú, sokszor ésszerűtlen gazdálkodási szabályait.

Az Áht. előírása miatt, miszerint költségvetési előirányzatra csak költségvetési szerv vezetője vállalhat kötelezettséget, és egy másik jogszabály szerint viszont az EU-s támogatási szerződések kötelezettségvállalásnak számítanak, nálunk az EU-s intézményrendszer teljesen irracionális, lassú, netán működésképtelen verziója munkálta ki magát.

Az intézményrendszer felülről irányított, erőszakos átszervezése azonban szinte bizonyosan bukásra ítélt feladat. Sem az elnevezés, sem az alapító okirat, sem a feladatkör, sem a gazdálkodási forma nem ad eligazítást, hogy adott szervezeti formáció a jelenlegi külső feltételekhez igazodott jó megoldás, vagy pedig egy 12 púpú teve.

Véleményem szerint az egyetlen megoldás, ha a szervezetalapítási, gazdálkodási és beszámolási szabályokat összhangban megalkotva először elkészülne a koherens jogi szabályozás,¹⁹ és ezt követően valóban a helyi erőkre bízva dolgoznák ki azt a megoldást, amely a racionális, átlátható és ellenőrizhető szervezeti háttér irányába visz.

6.3. Hiányoznak az információs technológia alkalmazásának alapfeltételei

A jogszabályok nincsenek tekintettel az információs technológiai követelményekre, feldolgozásra. Magyarországon a jogszabályoknak megfelelő információs rendszerek kidolgozása a lehetetlenség határát súrolja. A jogszabályi előkészítetlenség, a folyamatos ad hoc ötletek bevezetése miatt a mindennapos jogszabályváltozások folyamatosan napirenden vannak. Emiatt a közigazgatás és az üzleti világ is sokkal kisebb hatékonysággal és sokkal kevésbé alkalmazza az informatikát, mint azt lehetne.

Nincsen ugyanis értelme fejleszteni, mert a folyamatos jogszabályváltozások miatt az up-date költséges. A logikátlan, rendszerbe nem szervezhető előírásokat csak az emberi agy és szellem képes kezelni, így marad a papír és ceruza, jobb esetben az EXCEL-táblázat.

Az adatvédelem, a személyi jog ilyen jogszabályi körülmények közötti védelme szintén meglehetősen ellentmondásos helyzeteket teremtett. A közigazgatás el van tiltva azoktól az egész világban működő megoldásoktól, amelyek lehetővé tennék, hogy hatékony módszerekkel beszedjék az adókat, utolérjék a csalókat vagy csak a kaotikus helyzetet kihasználókat.

A közigazgatás az E-kormányzat bevezetésén munkálkodik, holott a papíralapú ügyintézés feltételei sem adottak. A közigazgatás a legalapvetőbb informatikai ismeretekkel sem rendelkezik, így nagyon is valószínűsíthető, hogy olyan megoldások születnek, amelyeket bármelyik középiskolás képes kijátszani.

Az ellenőrzés – külső²⁰ és belső egyaránt, valamint az üzleti szférában működő könyvvizsgálat – még fel sem ismerte, hogy az informatikai rendszerek működését, a keletkezett adatokat sajátos módszerekkel kell és lehet ellenőrizni, nemhogy képes lenne az ehhez szükséges ismeretet elsajátítani és alkalmazni. Szinte garantált az összeomlás.

7. Javaslato

Végül, válaszolva a tanulmány címében feltett kérdésre, hogy „Szükség van-e állam-számviteli törvényre?“, a válaszom az, hogy nem, ilyen leszűkített tartalommal biztosan nem. Ezzel a megnevezéssel a törvény alanyi és tárgyi hatálya kibogozhatatlan ugyanis, csak parttalan viták és félresiklott szabályozási kezdeményezések melegágya lenne.

Szükség lenne viszont:

1. A közhatalom és közszféra határait rögzítő törvényre, amely deklarálja azt az államfelfogást, amely a közszféra és a magánszféra között a határokat jelenti, és definiálja azokat a szabályozási eszközöket, amellyel a közszféra belenyúl a magánszférába, s amelyeket a közszférában alkalmaz a hatékonyság növelésére.

Nem utolsó sorban minden reformintézkedés alapfeltétele a közmegegyezésen alapuló nemzeti politikák megalkotása.

2. A közigazgatás számára egységes szemléletben megalkotni a költségvetési, gazdálkodási, számviteli és ellenőrzési törvényt, amely egymásra épülő – és nem egymásnak ellentmondó – szabályokkal megteremti a feltételeket, hogy a közszféra mozgósítva legyen a közszükségletek feltárására, a közfeladatok hosszú távon eredményes és finanszírozható meghatározására, valamint az ebben a szemléletben megszületett hosszú és rövid távú tervek költséghatékony végrehajtására.

3. A jogalkotási rendet úgy átalakítani, hogy az érdemi politikai és szakmapolitikai viták megszervezése elkerülhetetlen legyen, s eredményük bekerüljön a jogalkotásba. Ennek eredményeként politikai és társadalmi konszenzuson alapuló, a lakosság, az adófizetők érdekeit szem előtt tartó jogalkotási és jogfelülvizsgálati kormányzati akció vegye kezdetét.

4. Az informatika, a tömegkommunikáció reális lehetőségeit a magyar körülményekhez mérten kellene átgondolni, és ennek végrehajtását a közigazgatás, az oktatás, a kutatás eszközeivel is segíteni. Ugyanakkor az is fontos lenne, hogy valamennyi megszülető jogszabály ebből a szempontból is előzetes felülvizsgálatra és társadalmi vitára legyen bocsátva. A közigazgatásban ez a tudás nem áll rendelkezésre, és még elhárítás alapján sem szerezhető meg olyan gyorsan, ahogyan erre a kormányzásnak szüksége lenne. Ez a tudás azonban az országban rendelkezésre áll, és zúgolódva nem érti, hogy az „állam” hogyan képes ilyen elmaradott felfogásban, netalán egyéni érdekektől vezérelt akarattal kormányozni.

Jegyzetek

- 1 Az eddigi munkákról lásd ÁSZ FEMI (2002) és ÁSZ FEMI (2003) kiadványokat.
- 2 Az Alkotmányban rögzített további, itt fel nem sorolt intézmények az alkotmányos rend, a jogorvoslat, a személyiségi jogok, az államháztartási gazdálkodás védelmét szolgáló ellenőrző funkciót, vagy valamilyen minőségben kontrollfunkciót betöltő szervezeteket testesítenek meg.
- 3 Szintén érdekes – tágabb szociológiai elemzésre érdemes – megfigyelés, hogy a büntető törvénykönyv számos szakasza lényegesen pontosabban és szakszerűbben rögzíti a közszférában előforduló egyes szabályok mibenlétét, mint a költségvetési gazdálkodási szabályok. Kérdés, hogy aki helyesen akar eljárni, annak eszébe jut-e, hogy a költségvetési gazdálkodási jogszabályok alapján felmerülő kérdésekre a Btk.-ban keresse a választ.

- 4 Jelenleg a közfeladatokat vállalati formában ellátó szervezetek teljesen hiányoznak a közszféra deklarált rendszeréből. A költségvetéssel és beszámolóval foglalkozó jogszabályok a közfeladatokat ellátó, vállalati formában működtetett szervezetekkel egyáltalán nem foglalkoznak, holott természetesen a központi és önkormányzati költségvetések is jelentős összegű támogatásokat, fejlesztési forrásokat juttatnak e szféra számára is.
- 5 A pénzügyminisztérium kezdeményezésére megvalósult PHARE HU 9403-02-02-02/1 (1999. év) számú projekt keretében kidolgozásra került a magyar költségvetési címrend részleges átalakításával a szavazati egységek olyan rendje, amely megfelel a leírtaknak, illetve javaslatot tartalmaz a költségvetési osztályozási rendszerekre, a teljesítményközpontú költségvetési rendszer bevezetésére, a kapcsolódó költségvetési indokoló lapok szerkezetére. A javaslat az időközben bekövetkezett kormányváltás miatt érdemi vitára nem is került, annak ellenére, hogy a tanulmányt a PM pozitív véleménnyel fogadta.
- 6 Az angol kifejezés az internal control, ami sajnos a magyar jogrendbe először mint „belső ellenőrzés” került be. A jelenlegi jogszabályok ugyan már finomítottak ezen, azonban a mai napig a magyar jogszabályok, szakkönyvek, könyvvizsgálói standardok szinte kizárólag a munkafolyamatba épített, ellenőrző típusú funkcióit emelik ki az internal control rendszernek. Az angol kifejezés tartalmilag helyes magyar fordítása ugyanis inkább a „belső irányítási és működési rend” terminológiával fejezhető ki.
- 7 Internal audit.
- 8 Internal control.
- 9 Lásd erről Vígvári (2005) és Kassó (1999) műveit.
- 10 Tudatosan nem az előirányzat szót alkalmaztam erre a fogalomra, tekintettel arra, hogy e kifejezést számos belső tartalommal használjuk.
- 11 Magyar sajátosság, hogy a „Financial Statement” kifejezés „Pénzügyi beszámoló” kifejezéssel került be a köztudatba. A korábbi rendszerben valóban a beszámoló-jellegű szöveges jelentések mellékletei voltak azok a táblázatok, amelyek a pénzügyi teljesítést bemutatták. A számviteli munka eredményét tükröző „Financial Statement” kifejezés azonban jogi jellegű tartalmat hordoz azáltal, hogy a dokumentumot aláíró vezető „Pénzügyi és Vagyoni Nyilatkozat”-ot tesz arról, hogy a szervezet pénzügyi teljesítése és vagyoni állapota megfelel a dokumentumban közzétettnek. E nyilatkozatszerű állításnak más a funkciója, mint a beszámolásnak. Állítás, amelynek valódiságáról a hitelesítő ellenőrző szervezetnek kell meggyőződnie, és záradékszerű rövid véleménnyel tájékoztatni a harmadik feleket a valódiság tényéről.
- 12 Zárszámadás, ami jogi aktus.
- 13 Pénzügyi jelentés.
- 14 Samuelson: *Közgazdaságtan*. Közgazdasági és Jogi Kiadó. (Második kiadás.) 990–1017.; és Kassó (1999).
- 15 COFOG az osztályozás elnevezése, amely az angol elnevezésből származó betűszó, s amely nálunk is egyre jobban ismert, habár adaptációja még nem jelent meg a magyar jogszabályokban.
- 16 Az angolszász terminológia az adókedvezményeket és -mentességeket adókiadásként értelmezi és jelöli a különböző kimutatásokban. (Lásd pl. Allen–Tommassi, 2001.)
- 17 Ez sajnos a valóságban megtörtént, és az összes több irányból érkező figyelmeztetés ellenére az egyszer kimondott téves elnevezést szinte lehetetlennek látszik kiirtani.
- 18 A FEUVE betűszó rövidítés, amely a „folyamatba épített, utólagos és vezetői ellenőrzés” rövidítése. Maga a koncepció pontosan megegyezik a rendszerváltást megelőző ellenőrzési megközelítéssel, amely teljesen ignorálja a mai világban ismert és szükséges szofisztikált vezetési módszereket. Utóbbi elsajátítása sajátos tréningek és közérthető szakirodalom segítségével lehetséges. Előbbi megvalósítására a PM által kiadott szakmai irányelv táblázatos formát javasolt, és most a közigazgatás az „ellenőrzés várhatóan következetes” megállapításaitól is rettegve ennek kidolgozásán munkálkodik vállvetve.

- 19 Ismereteim szerint a Sárközi professzor által kidolgozott javaslat ezt a munkát nagymértékben támogatja, azonban a figyelembe vett szempontok nem elégségesek a jogi szabályozás megalkotásához.
- 20 Az ÁSZ úttörő munkát végez az IT-rendszerek ellenőrzésének módszertani fejlesztésében, azonban ezek eredménye az IT-rendszerek elterjedtségéhez viszonyítva ma még nem eléggé átütő. Éppen az ellenőrzendő egységek IT-rendszereinek kaotikus állapota korlátozza a módszerek gyorsabb ütemű fejlesztését, a tranzakció-alapú vizsgálatok széles körű alkalmazását.

Irodalom

- Állami Számvevőszék (2000a): A közpénzek ellenőrzésének nemzetközi dokumentumai I., II., III. *Euroatlanti Füzetek*, ÁSZTI Velence.
- Állami Számvevőszék (2000b): Basic EU Legislation on Financial Control I. II. *Euroatlanti Füzetek*, ÁSZTI Velence.
- Állami Számvevőszék (2000c): A pénzügyi ellenőrzésre vonatkozó alapvető EU-jogszabályok I. II. *Euroatlanti Füzetek*, ÁSZTI Velence.
- Állami Számvevőszék (2001): Pénzügyek, ellenőrzés, elszámoltathatóság az EU-ban. *Euroatlanti Füzetek*, ÁSZTI.
- Állami Számvevőszék FEMI (2002): Államháztartási tanulmányok.
- Állami Számvevőszék FEMI (2003): A közszféra NEMZETI ELLENŐRZÉSI STANDARD-JAINAK kidolgozását előkészítő KONFERENCIA szerkesztett JEGYZŐKÖNYVE.
- Allen, R.–Tommasi, D. (2001): Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries. OECD Paris.
- Báger Gusztáv–Vigvári András (2005): A programkölségvetés elméleti alapjai és alkalmazásának nemzetközi tapasztalatai. Kézirat.
- IFAC Public Sector Committee (1996): *Definition and Recognition of Expenses/Expenditures Study*. 10.
- Auby, Jean-Marie–Auby, Jean-Bernard (1995): Közjog. Alkotmányjogi, Politológiai és Civilisztikai Tanulmányok sorozat.
- Kassó Zsuzsanna (1999): *Hatékonyág és más teljesítményvizsgálatok módszerei. Sajátosságok a költségvetési szerveknél és a közigazgatásban*. Saldo.
- Kassó Zsuzsanna (2000): *KÉZIKÖNYV a helyi önkormányzatok könyvvizsgálatához, ellenőrzéséhez. Helyi önkormányzati know-how program*. Ige Tanácsadó Kft.
- Közigazgatás-fejlesztési füzetek 5. (2001.): A helyi önkormányzatok pénzügyi rendszere. (Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatás- és Területpolitikai Államtitkárság, The World Bank, Magyar Közigazgatási Intézet.)
- Dr. Magyary Zoltán (1923): *A magyar állam költségvetési joga. Közigazgatási jogi tanulmány*. Magyar Tudományos Társaság Sajtóvállalata Rt.
- Muraközy Csaba–Vigvári András (2004): Államháztartási reform és versenyképesség. Van tér a cselekvésre. *Figyelő*, 2004. november 30–október 6. 18–19.
- Nyikos László (2002): *A közpénzek ellenőrzése I*. Perfekt Tanácsadó, Oktató és Kiadó Részvénytársaság.
- Samuelson: *Közgazdaságtan*. Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- Vigvári András (2002): *Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek*. KJK-KERSZÖV.
- Vigvári András (2005): *Közpénzügyeink*. KJK-KERSZÖV.

Turcsán Katalin

AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI REFORM JOGALKOTÁSI ASPEKTUSAI

AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI TÖRVÉNY ÚJRAKODIFIKÁLÁSÁNAK DOGMATIKAI ALAPJAI. A KÖZÜZEMEK SZABÁLYOZÁSÁNAK SZÜKSÉGESSÉGE

Mottó: 1. „Úgy kell modernizálnunk a kormányzati tevékenységet, hogy egyben a rendszer-változás átmeneti folyamatát is lezárjuk.” (dr. Sárközy Tamás)

2. „Az átláthatóság és az elszámoltathatóság a demokratikus jogállamiságot szolgáló államszervezetnek, az államháztartásnak is a legfontosabb működési alapfeltételei, amelyek kiteljesedése ugyanúgy nemzetgazdasági modernizációs és versenyképességi tényező, mint a termelő szférában.” (dr. Kovács Árpád)

1. Bevezetés

1.1. A tanulmány célja

A jelen tanulmány az intézményi reformok szükségességét és lehetőségeit a hatályos jogi szabályozás, a szakirodalom tapasztalatai, az Állami Számvevőszék és más állami pénzügyi ellenőrző szervek ellenőrzési jelentései, végül a közigazgatás korszerűsítésének már elindult munkálatai alapján tekinti át. Célul tűzi ki a közpénzekkel és a közvagyonnal való gazdálkodás minőségének fejlesztését, a hatékony pénzügyi tervezést és forrásfelhasználást. A tanulmányt olyan elvek mentén építettem fel, hogy az alapul szolgálhasson *az államháztartási törvény* – mint az államháztartási gazdálkodás kerettörvénye – és *a kapcsolódó jogszabályok* felülvizsgálatához vagy éppen *új törvények megalkotásához*.

Az *államháztartási törvényt (Áht.)* a jelen munkaanyag is *kerettörvényként* kívánja megtartani. Mindenki számára nyilvánvaló, hogy az 1992. évi XXXVIII. törvény nem módosításra vagy kiegészítésre, hanem teljes *újraszabályozásra* szorul. A meghozatala óta eltelt idő alatt évente többször módosult, szerkezete áttekinthetetlené vált. Némely tekintetben hiányos szabályozást tartalmaz, vagy okafogyott, korszerűtlen költségvetési, illetve finanszírozási technikákat jelenít meg. Némely rendelkezése ugyanakkor indokolatlanul részletező, ez az egyik oka gyakori változtatásának. Véleményem szerint egyes fejezeteiből célszerű lenne *külön törvényt* alkotni, de az Áht. újrakodifikálásával egyidejűleg, azzal összehangolva. Ilyen lehetne például:

- az államháztartási támogatások közös szabályait és eljárási alapelveit meghatározó törvény;
- a támogatásokkal összefüggő fejlesztési közszervezetekről szóló törvény;
- a költségvetési szervek és egyéb – államháztartási feladatokat is ellátó – szervezetek (közttestületek, közalapítványok) státusszabályai;
- az állami és önkormányzati vagyongazdálkodásról és az állami köztulajdon intézményrendszeréről szóló törvény.

A jelen tanulmány az Áht. keretében kíván kitérni az állami és a magánszektor újszerű fejlesztési együttműködése egyes formáinak (PPP) törvényi szintű szabályozást igénylő kérdéseire is, tekintettel arra, hogy azok szorosan összefüggenek az állami feladatok eldöntésével és finanszírozási formáival, a költségvetési tervezéssel és a kötelezettségvállalási renddel.

A tanulmány először az Áht. jelenlegi hatályos szabályozási körét, alapelveit, szerkezeti felépítését ismerteti. Az újraszabályozást az időközben elfogadott törvények vagy folyamatban lévő jogalkotási munkák, az EU-csatlakozás jogalkotási feladatai és intézményrendszerének kiépítése, az uniós szervekkel való kapcsolattartás, továbbá a közigazgatást és az állami szervezetrendszer megújító törekvések, illetve az ágazati törvények változásai indokolják. Célul tűzhető ki továbbá az államháztartási szervezetek közötti koordináció elősegítése, az intézményeknek az új típusú feladatokhoz igazítása.

Az államháztartási intézményi reform a következő törvényekkel függ össze:

- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.), a helyi kisebbségi önkormányzatokról szóló törvény (1993. évi LXXVII. törvény [Nektv.]), a helyi önkormányzatok társulásairól szóló törvények (a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény és a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény), a területfejlesztésről szóló törvény (az államháztartás helyi szintjét szabályozó törvények).
- Az új polgári törvénykönyv, ezen belül különösen:
 - jogi személyek fejezet általános szabályai, amely költségvetési szervek, a közalapítványok, köztestületek, közhasznú társaságok külön törvényben meghatározott státusszabályainak keretét adja (a státusszabályoknak mindarról rendelkezniük kell, amit a Ptk. előír (pl. létrehozás, nyilvántartásba vétel, képvisel, megszűnés, törvényességi felügyelet);
 - a kötelmi jog, mely azért jelentős a témánk szempontjából, mert keret- és háttérszabályát adja:
 - a támogatási szerződéseknek – mint atipikus és nem pusztán magánjogi elemeket hordozó ügyleteknek;
 - az állami és önkormányzati vagyon vagyongazdálkodásba adásának, elidegenítésének, használatba, bérbe adásának;
 - az állami monopóliumokra vonatkozó koncessziós jog átengedésének;
 - az állami és a magánszféra-fejlesztésekre irányuló együttműködésének;
 - közfeladatok ellátásával, közszolgáltatások nyújtásával összefüggésben államháztartáson kívüli szervezetekkel kötött szerződéseknek ... stb.
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.). Az államháztartási támogatásokkal kapcsolatos eljárásrendre és a szabálytalanul felhasznált pénzeszközök (ide értve azon EU-támogatásokat is,

melyek felhasználásáról nem számoltak el) visszafizettetésére, behajtására a Ket. egyes szabályait mintául tekintő rendelkezéseket kellene kimunkálni az Áht-ban.

– A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (*Kbt.*). Az államháztartási szervezetek építési beruházásait, termékbeszerzéseiket és szolgáltatás-megrendeléseiket a Kbt. alkalmazásával kötelesek lefolytatni, és ugyancsak a Kbt. az irányadó az egyes államháztartási, illetve EU-támogatásokból megvalósított beszerzéseknél is; úgyszintén, ha állami kezességgel biztosított hitel formájában szerzett pénzeszközök-ből valósítanak meg beszerzéseket.

– A mindenkori *költségvetési törvény* és *zárszámadási törvény*. Külön megvizsgálandó, hogy ezeknek mely – évenként ismétlődő – rendelkezései, vagy az azok általánosításával kialakítható elvek emelhetők át az Áht.-ba akár kötelező, akár pedig házagpót-ló jellegű háttérszabályként.

– Az *állami és önkormányzati vagyongazdálkodásról és annak intézményrendszeréről* szóló törvény (ez a jogszabály az államháztartási törvény kincstári vagyonról szóló fejezetét, az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyon értékesítéséről szóló 1995. évi XXXIX. törvényt (Priv. tv.) és a Nemzeti Földalapról szóló 2001. év CXVI. törvényt egyesítene, változtatva az állami tulajdonosi joggyakorlásra és a Magyar Állam képviselőjére jogosított szervezetrendszerrel is. (Sárközy, 2004; Bencze, 2005)

– A *II. Nemzeti Fejlesztési Terv* (NFT) intézményrendszerét, annak feladatát és a közöttük lévő együttműködést, és az egyes intézmények eljárását szabályozó jogszabályok.

– Az *állami pénzügyi ellenőrző szervezetek* jogállásáról, feladatairól és eljárásairól alkotott jogszabályok (Állami Számvevőszékről szóló törvény, Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló kormányrendelet, költségvetési belső ellenőrzéséről szóló kormányrendelet).

A tanulmány az Áht. és az említett törvények közötti legfontosabb *kapcsolódási pontokat* említi meg, elsősorban azokat, amelyek az Áht. korszerűsítését indokolják, vagy amelyeket hozzá kell igazítani az Áht. általam javasolt új szabályrendszeréhez.

1.2. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht.) jelenlegi szerkezete, hatálya, az ennek változtatására vonatkozó főbb kodifikációs javaslatok

Az Áht. I. fejezetében az alapvető rendelkezések, az államháztartás szerkezetének felvázolása, a gazdálkodással összefüggő alapelvek, garanciális szabályok, a közteherviseléssel összefüggő kötelezettségek kaptak helyet. Ide került be azonban az államháztartási egyedi támogatások döntéshozóinak vagyonyilatkozat-tételi kötelezettsége is. Álláspontom szerint az Áht. ezen fejezetében sok időtálló, helyes alapelv, gazdálkodási szabály van, tekintettel arra is, hogy számos reformigénnyel megfogalmazott módosítás ide is beiktatott néhány garanciális rendelkezést vagy a közpénzfelhasználás nyilvánosságát, ellenőrizhetőségét elősegítő előírást, melyet az új Áht-ban is meg kellene tartani,¹ csak a jogszabály szerkezetét kell majd átláthatóbbá, logikusabbá tenni. A kincstári szervezetrendszer és feladatai szintén az I. részben vannak, a felülvizsgálattal során ezt már egy külön fejezetben kellene elhelyezni.

A II. fejezet szól a központi költségvetés szerkezeti rendjéről, felépítéséről, a bevételek, kiadások fajtáiról, az ún. nem szervezethez kötött, hanem ún. fejezeti kezelésű előirányzatokról és a központi tartalékokról. Ez a fejezet vélhetőleg korszerűsítésre szorul, de az erre vonatkozó javaslattétel nem tartozik a jelen tanulmány írójának szakmai kompetenciájába. Mindenesetre megfontolandónak tartanám, hogy ide kerüljön be olyan alapelv, hogy a költségvetési törvény mely feltételek mellett nyilváníthat valamely előirányzatot „felülről nyitott”-nak. Nem kellően áttekinthetőek továbbá az ún. fejezeti kezelésű előirányzatok átcsoportosíthatóságának szabályai sem.

A III. fejezet az állami költségvetéssel összefüggő hatásköri és eljárási szabályokat rögzíti, az Országgyűlés, a kormány, a pénzügyminiszter és a fejezetgazda sorrendben. Véleményem szerint a kormány költségvetési „irányítási” jogkörén kívül eső fejezetek (pl. I–VIII. fejezet, MTA stb.) vezetőinek sajátos jogosítványait is itt kellene lefektetni, illetve itt kellene kimondani azt a költségvetési törvényben rögzített szabályt, hogy előirányzataik terhére a kormány nem, hanem csak az Országgyűlés engedhet átcsoportosítást. Ezen fejezeteknél a fejezetgazda – és nem a kormány – jogosult a létszámkeret megállapítására is.

Véleményem szerint ebben a fejezetben el kellene különíteni a *költségvetési és zárszámadási törvény előkészítésének, elfogadásának eljárásrendjét és jogköreit* az egyéb rendelkezésektől. A költségvetési eljárásrendnél a költségvetési irányelv elkészítésének és nyilvánosságra hozatalának szabályát vissza kellene hozni, sőt irányelveket (és abban prioritásokat, fejlesztési célkitűzéseket) kellene kimondani,² nemcsak a következő évre, hanem a következő 3 évre is. Még az is megfontolandó, hogy az EU hétéves költségvetési időszakával összhangban a nemzeti fejlesztési tervek célkitűzéseinek, prioritásainak leképezését is tartalmazza egy ilyen irányelv (először a 2007–2015. évekre). Véleményem szerint, ha ezeket a prioritásokat valamennyi parlamenti párt bevonásával és a társadalmi-gazdasági érdekegyeztetés figyelembevételével rögzítenék, az elősegítené az irányelv stabilitását és betartását, és ezzel az említett időszak politikai és gazdasági stabilitásának irányában hatna.

Ebben a fejezetben kellene szabályozni a *többéves és nagy összegű állami kötelezettségvállalások eljárásrendjét*. Ide tartoznak a nagy támogatási projektek, a kormányzati beruházások, de pl. a közbeszerzési vagy a koncessziós törvény szerinti szerződések is, ide értve a magánszektorral partnerségben megvalósítandó fejlesztéseket (PPP-projektek) is. Mindenképp megtartani javaslom azt a szabályt, hogy az 50 Mrd feletti szerződésekre vonatkozó versenyeztetést csak akkor lehet elindítani, ha azt a parlament előzetesen jóváhagyta. Sőt, ezt a szabályt egyértelműen kiterjeszteni javaslom az államnak az ilyen nagyságrendű kötelezettséget eredményező nemzetközi közjogi vagy magánjogi megállapodásaira is. Ennek az az oka, hogy az állami költségvetés megállapításának joga parlamenti hatáskör, mely jogkört a végrehajtó hatalom vagy szervezetei nem üresíthetnek ki. Az államot továbbá a Ptk. értelmében a jóhiszemű személyekkel szemben vállalt szerződéses, kártérítési vagy megtérítési kötelezettsége akkor is terheli, ha erre nincs költségvetési fedezet. Emiatt is indokolt, hogy az Áht. kötelezettségvállalási szabályai szigorúbbak legyenek.

Helyeslem a 2006. évi költségvetési törvényben a PPP-kötelezettségvállalások éves plafonjára vonatkozó előírást, de azt korántsem tartom elegendőnek. Javaslataimat a jelen tanulmány 3. részében fogom részletezni.

Az állami kezességvállalásra, kiállítási garanciára vonatkozó szabályok vélhetőleg nem szorulnak különösebb változtatásra. Esetleg a költségvetési törvényben nevesített, a hitelgarancia-rendszerrel összefüggő viszontgarancia lehetőségét kellene az Áht-ben is megemlíteni, továbbá a jogszabályi kezességnél és garanciánál lenne célszerű egyértelművé tenni, hogy ilyen esetben mikor jön létre az állami kötelezettségvállalás a jogszabály hatálybalépésével, vagy mely esetekben kell erre vonatkozóan az állam és a hitelező között szerződést is kötni.

A költségvetés általános tartalékának az esetleges céltartalékoknak a rendelkezésére, mértékére, felhasználására, és a döntési eljárásra, a határozat közzétételére vonatkozó szabályokat az Áht-ban egy helyen kellene szabályozni, mert úgy áttekinthetőbb lenne. Háttérbe kellene szorítani azt a gyakorlatot, amely az általános tartalékot a kormány hatáskörében osztogatandó olyan pótelőirányzatként kezeli, amely már a költségvetési törvény elfogadásakor is valószínűsíthető finanszírozási rések évközi betömését szolgálja. Célszerűbb lenne ehelyett a céltartalékképzés lehetőségével élni a költségvetési törvényben. Bár a természeti csapások, ipari katasztrófák, rendkívüli időjárás kártételeinek enyhítésére főként az általános tartalék szolgál, mégis célszerűnek tűnik egy céltartalékot is létrehozni, ily módon az általános tartalék az évközben elmaradó bevételek és felmerülő többletfeladatok kiadásainak forrását tudja képezni.

A költségvetési törvényekben újabban alkalmazott ún. kötelező tartalékképzés (mely gyakorlatot az ÁSZ is helyteleníti) jogintézménye nincs az Áht-ben. Bevezetése csak akkor tűnik támogathatónak, ha a tartalék feloldásának a parlament vagy a kormány általi engedélyezési elvei ki lesznek dolgozva.

Az államháztartás működési rendjéről szóló kormányrendeletből célszerű lenne törvényi szinten szabályozni a kötelezettségvállalás, ellenjegyzés, érvényesítés, utalványozás alapvető szabályait. Ugyancsak célszerű lenne egyes költségvetési források regionális szinten történő decentralizált felhasználásának alapvető szabályait lefektetni. (Regionális önkormányzatok még nincsenek, ezért a regionális területfejlesztési tanácsok bevonását a mainál szélesebb körben kellene lehetővé tenni.)

Az elkülönített állami pénzalapokat szabályozó IV. fejezet keretszabályai véleményem szerint megfelelőek (egyébként is külön törvény szabályozza a sajátosságokat minden egyes alapnál, így további részletszabályok beiktatása az Áht-be nem indokolt). Célszerű lenne viszont egyértelműbben utalni arra, hogy milyen jellegű feladatok, illetve milyen mértékű és formájú külső forrás bevonhatósága esetében élhessen a jogalkotó a külön alap létrehozásával, fejezeti előirányzat helyett. Utalni kellene továbbá arra, hogy az alapot szabályozó törvény az alapból nyújtható támogatásokról szóló döntéshozatal javaslattételére a minisztérium szervezetétől független szakmai testület felállítását írhatja elő.

A helyi önkormányzatok költségvetéséről szóló fejezet címében a helyi (helyi kisebbségi) önkormányzatok és a központi költségvetés közötti finanszírozási kapcsolatokat is meg kellene említeni. Ezen alrendszer állami támogatási szabályai, finanszírozási kapcsolatai (pl. központi adónemek átengedése, EU-támogatások önrészéhez adott támogatások) megújításra szorulnak, összhangban az állami feladatok ellátásában való részvételükkel, kötelezően ellátandó és önként vállalt közfeladat-ellátásukkal. (Lásd Vigvári, 2005a–b.)

A VII. fejezet a költségvetési szervek gazdálkodása címet viseli. Tekintettel arra, hogy előkészületben van a költségvetési szervekről, köztestületekről és a közalapítványokról szóló törvény kidolgozása, ebben az Áht-fejezetben a következő változtatások várhatók. Külön törvény szabályozza majd a költségvetési szervek létrehozását, képviselétét, közhiteles nyilvántartását, és típusait (közhatalmi költségvetési szerv, közintézmény [ezen belül: közintézet közüzem és cégalap]), összevonásukat, szétválasztásukat, megszüntetésüket, jogutódlásukat és a legfontosabb gazdálkodási jogosítványukat (ide értve azt is, hogy mikor vehetnek részt saját maguk vagy egy általuk létrehozott szervezet által a gazdasági forgalomban). Az Áht-re mindezek után a nyilvántartási, kincstári finanszírozási, és a gazdálkodási részletszabályok kimunkálása marad, figyelemmel az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló törvénytervezet rendelkezéseire is.

A pénzellátást és előirányzat-felhasználást szabályozó VIII. fejezet a költségvetési szervek és a helyi önkormányzatok finanszírozási kapcsolatainak változását fogja követni. Vélhetőleg egyéb szempontból is kiegészítésre szorul (pl. EU-támogatások önrésztartására vonatkozó sajátos finanszírozási szabályok).

A kincstári vagyonnal való gazdálkodásról szóló fejezet szinte teljes egészében átkerülhetne az új állami vagyontörvénybe. Célszerű lenne azonban az Áht-ban megtartani pl. a 104., a 108 és a 108/A. §-t. Így az Áht. utalhatna az államháztartáshoz tartozó vagyon rendeltetésére (közszolgáltatások, közfeladat-ellátás, nemzeti stratégia vagy állami jövedelemszerző... stb.), kimondhatná az elidegenítés, vagyonkezelésbe adás, bérbe-, illetve használatbaadás esetén a főszabályként történő versenyeztetést és az az alóli – indokolt – feltételeket. Ugyanígy maradhatnak az Áht-ban az állami követelésekkel való gazdálkodás jogkörei is.

Az Áht. 104/A. §-át a költségvetési szervekről, közalapítványokról és köztestületekről szóló készülő törvénybe kellene átemelni, eddig sem ebbe az Áht-fejezetbe illett. Ez a § a közalapítvány és az államháztartási vagyonból alapított közhasznú társaság közhasznú szervezetként történő létesítését írja elő. A közalapítvány mint szervezeti forma a tervek szerint szinte kivétel nélkül megszűnik. A közhasznú társaság – mint szervezeti forma – szintén megszűnik, ezt mondja ki a gazdasági társaságokról szóló új törvény,⁴ amely 2007. július 1-jén a Ptk.-ból hatályon kívül helyezi a közhasznú társaságot szabályozó §-okat azzal, hogy megfelelő határidőt ad ezen jogiszemély-típus jogrendszerből való „kivezetésére”. Ez közelebről azt jelenti, hogy 2007. július 1-jéig még lehet kht.-t alapítani. Ezt követően azonban a kht.-k 2009. július 1-jéig vagy nonprofit társasággá alakulhatnak (profitorientált társasággá nem, ez a mai kht.-k számára is tilos), vagy ennek hiányában jogutód nélkül meg kell szünniük. A nonprofit korlátolt felelősségű társasággá átalakulás egyszerűsített eljárásrend szerint bonyolódhat, hiszen a meglévő társasági szerződést elegendő módosítani. Miután kívánatos lenne, hogy a megszűnő kht.-k állami feladatait ne nonprofit szervezetek vegyék át, hanem költségvetési szervek, célszerű lenne a megszüntetésükre és feladatuk, vagyonuk, szerződésállományuk, jogaik, kötelezettségeik, illetve a foglalkoztatottak költségvetési szerv részére történő átadására egyszerűsített eljárásrendet kimondani.

Az államadósságra és nyilvántartására vonatkozó X., az államháztartás információs és mérlegrendszerére vonatkozó XI., továbbá az államháztartás számvitelére vonatkozó fejezetek szintén átdolgozást és kiegészítést igényelnek. (Lásd Kassó, 2005a–b.)

Az államháztartási pénzügyi ellenőrzés című XIII. fejezet EU-jogszabályokkal történő összhangba hozatala már 2003-ban – illetve az önkormányzatokra vonatkozóan 2005-ben – megtörtént. Ennek során definiálásra került az államháztartási pénzügyi ellenőrzés fogalma, fajtái (külső és belső ellenőrzési folyamatba épített előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés), kimondásra került a költségvetési és az EU-támogatások finanszírozói feladatot ellátó szervezeteinek a kedvezményezett elszámoltatására vonatkozó kötelezettsége, az európai uniós intézmények által folytatott ellenőrzések túrésének követelménye a közösségi források felhasználásával összefüggésben. Az államháztartási belső ellenőrzés feladatainak koordinálásában, fejlesztésében és az egyes módszertani útmutatók kiadásában az első helyi felelősség a PM-é. (Lásd Weidlich, 2005.) Esetleg utalni lehetne az EU Számvevőszékkel történő közös ellenőrzés lehetőségére az Áht. 122. §-ában.

Összefoglalva az Áht. hatályos szövegének vizsgálatát, megállapítható, hogy elérkezett az ideje egy új törvény megalkotásának. Az új kerettörvény véleményem szerint ne legyen túl részletező, de előremutató, reformvonásokat tükröző módon határozza meg az államháztartási gazdálkodás alapelveit, a költségvetés tervezésének, megalkotásának eljárásrendjét, a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos jogköröket, a zárszámadás készítésével összefüggő teendőket. A költségvetési szervek alapítására, státuszabályának megalkotására vonatkozó főbb szabályok egy külön törvénybe kerülnek, az Áht. és kormányrendeletként kiadott végrehajtási rendelete tartalmazza a költségvetési gazdálkodás részletes szabályait, pl. a fejezetgazdák és az intézmények feladatait, az előirányzat-módosítások és -átcsoportosítások szabályait, a kötelezettségvállalás, ellenjegyzés, utalványozás részletes rendjét, a feladat- és egyéb típusú finanszírozás szabályait, a költségvetési beszámolást, végül a vezetői ellenőrzés szabályait. Külön törvényként célszerű megalkotni az állami vagyon fajtáira és a vagyon tekintetében a tulajdonosi joggyakorlást, nyilvántartást, tulajdonosi ellenőrzést, illetve a vagyonkezelést, -hasznosítást, az intézmények vagyonnal való ellátását, a vagyon értékesítését vagy társasági tulajdonba vitelét. Ez a törvény egyaránt vonatkozna az állam magánvagyonára és a kincstári típusú vagyonára, ez utóbbiak közül ide értve azokat is, amelyek nem forgalomképesek.

1.3. A kormányzati szektor – ezen belül a minisztériumok, háttérintézményeik és a közfeladataik ellátására létrehozott gazdálkodó vagy nonprofit szervezetek – feladatellátásának színvonalát rontó hiányosságok⁵

E fejezetben azokat a hiányosságokat igyekszem ismertetni, amelyek az államháztartási joganyag elavultsága, hézagossága vagy a szervezeti, gazdálkodási és irányítási rendszer nem megfelelő típusa miatt keletkeztek. Mindezek ugyanis olyan kedvezőtlen hatással is járnak, hogy a kormányzat, a közigazgatás nem hatékony, működtetése drága, szolgáltatásaival a piaci szereplők és a lakosság nem elégedett.

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) a fejezetek átfogó ellenőrzésekor többször felülvizsgálandónak tartotta a kormányzati költségvetési szervek által alapított gazdasági társaságoknak az alapítóval szembeni kapacitás-fenntartási kötelezettségét, a szolgáltatások iránti tárcaigény megfogalmazását. Az ÁSZ átlátható és feladatarányos pénzügyi kapcsolatot látna helyesnek a költségvetési szerv és az általa alapított vállalkozás között. Megállapításai szerint azonban még a feladatfinanszírozási formában történő pénzjuttatás is gazdaságtalan lehet az államnak, ha azokat nem támasztják alá költségkalkulációval, vagy azok elnagyoltak. Az ÁSZ sok esetben eleve helytelenítette a kormányzati szerv alapfeladatainak államháztartáson kívüli szervezetek általi elvégzését, még akkor is, ha ez utóbbiak a tárca által alapított egyszemélyes gazdálkodó szervezetek.

A Számvevőszék – az államháztartás egyensúlyi helyzetének javítására és a hatékonyabb kormányzati működés elősegítésére – szabályrendszer kialakítását szorgalmazta annak megelőzésére, hogy az állami alapfeladatok ellátását ne „szervezzék ki”, kikerülve ezzel a létszám-gazdálkodási szabályokat. A költségvetési szervek társaságalapításánál, társasági részesedések szerzésénél hatáselemzésekkel alátámasztott döntést javasolt. Azt is lényegesnek tartotta, hogy ha a minisztériumok a társaságalapítást részesítik előnyben, akkor megfelelően szabályozzák azokban a tulajdonosi joggyakorlást, különös tekintettel a pénzügyi-üzleti tervek jóváhagyására, azok végrehajtásának számonkérésére és a megfelelő vagyongazdálkodás ellenőrzésére, a veszteséges gazdálkodás megelőzésére.

A Pénzügyminisztérium 2003-ban és 2004-ben felmérést végzett a kormányzati költségvetési szervek részesedésével működő gazdálkodó szervezetekről és a Kormány által alapított közalapítványokról. 1994-ig alapítványok létesítésére is lehetősége volt a költségvetési intézményeknek, melyek közül jó néhányat nem alakítottak át közalapítvánnyá. A vizsgálat céljai a következők voltak:

- a kormányzati szektorba sorolható gazdálkodó szervezetek körének, gazdaságos működésének vagy veszteségeségének felmérése,
- annak értékelése, hogy az említett vállalkozások tevékenysége az alapító kormányzati szerv állami alaptevékenységéhez kapcsolódik-e, vagy csak kiegészítő, szolgáltató, háttérintézményi funkciót látnak el,
- a kht.-k és a közalapítványok (alapítványok) közül hányan minősülnek közhasznú szervezetnek,
- mennyi a foglalkoztatotti állomány, kapnak-e állami támogatást a feladatellátáshoz, vagy éppen ellenkezőleg: nyereségesek, és ez esetben az alapító elrendelt-e osztalékfelvonást?

A felmérés eredményeképpen mintegy 300 szervezet adatait vizsgálták. Ezek az alapításkor mintegy 480 Mrd Ft indulótőke-juttatást kaptak állami forrásból. Néhány kht.-t állami alapfeladatra hoztak létre (véltetőleg az áfa-visszaigénylés lehetősége is szerepet játszott ebben), másokat azonban inkább háttérintézményi jellegű feladatokra (pl. ingatlanfenntartás, üdülőhasznosítás). Alapítványok és közalapítványok főként szociális, oktatási, kutatási és a határon túli magyar ajkúak támogatására jöttek létre. Valamennyi közalapítvány és szinte mindegyik kht. rendelkezett közhasznú minősítéssel,⁶ melyhez a külön törvények (adótörvények, vámtörvény, támogatási jogszabályok stb.) pénzügyi kedvezményeket csatoltak. A közhasznú minősítéssel rendelkezők közvetlen vagy pályázati úton juttatott támogatása évente elérte a 100 Mrd Ft-ot. Közfel-

adat-ellátási szerződéssel rendszeres bevételük származott az alapítótól, legalábbis azoknak, akiknek a tevékenysége az alapító állami feladatellátását valósította meg. Ezen bevételüket vállalkozási bevételek is kiegészítették, főként a kht.-knál.

Adományokat és egyéb hasonló külső forrásokat kevésbé tudtak vonzani; még a közalapítványok sem, pedig a személyi jövedelemadó-törvény, a társasági adótörvény a közérdekű kötelezettségvállalást és a közcélú adományt adókedvezményben részesíti (meghatározott feltételek között, illetve mértékben). Ezenkívül az adózók személyi jövedelemadójának 1 + 1%-os rendelkezéséről készített törvény⁷ a civil szervezeteket a lehetséges kedvezményezetttek közé sorolja. A külső forrásbevonás alacsony mértékének okai a PM felméréséből nem derülnek ki. Az okok között szerepelhet az adókedvezmény korlátozott volta és a jövedelemsávtól függő fokozatos megvonása. Az is lehet, hogy a lehetséges adományozók számára nem eléggé ismert a közalapítványok köre, tevékenysége. A PM, a KEHI, az ÁSZ munkaanyagaiból az a következtetés is adódik, hogy a jogi szabályozás megérett a felülvizsgálatra. Ennek okai:

- a magas állami támogatáshányaddal működő, és az ennek ellenére veszteségesen működő társaságok viszonylag nagy száma,

- a társaságoknál az alapító tulajdonosi joggyakorlásának hanyagságai, a felügyelőbizottságok nem hatékony működése,

- az alapítványoknál, közalapítványoknál az a tény, hogy az alapítónak nincs lehetősége a szervezet működésének befolyásolására, ugyanakkor a kuratóriumok sem látták el megfelelően feladataikat, sőt esetenként szabálytalanul működtek, vagy jogköriket a létesítő okirattal ellentétesen továbbdelegálták,

- a minisztériumok a létszámkeretük kötöttsége, a létszámleépítések elrendelése következtében az általuk alapított vállalkozásoknál helyezték el a létszámfeleslegüket. Ha ez a vállalkozás szinte kizárólag az alapítójának teljesít szolgáltatásokat, de a piacon nem versenyképes, onnan nincsenek árbevételei, akkor fenntartása, feltőkésítése, veszteségének megelőzése vagy rendezése az alapítónak (azaz végső soron az államnak) jóval drágább, mintha a saját alkalmazottaival oldaná meg feladatát, vagy arra külső vállalkozóval kötne szerződést. Ráadásul az állami vállalkozások ilyen felesleges fenntartása piactorzító hatással is járhat, mert azok kevésbé tudnak a kormányzati szférától megrendeléshez jutni.

Az államháztartáson kívüli szervezetek alapításának „divatja” továbbá azzal a következménnyel is járt, hogy nem kincstári finanszírozással működnek, és szabad pénzeszközeiket a kereskedelmi bankoknál vagy befektetési vállalkozóknál helyezték el (jobb esetben állampapírt vásároltak). Ennek következtében jóval több költségvetési forrást „kötöttek le”, mintha a Kincstári Egységes Számláról folyt volna a finanszírozásuk.

További problémát jelentett, hogy ezek az állami alapítású cégek további vállalkozások alapításában is részt vettek, így a közpénzfelhasználás nyomon követése lehetetlenné vált. A minisztériumok és egyéb költségvetési szervek a KEHI és a felügyeleti szervek ellenőrzése alatt állnak, önálló jogi személyként létesített vállalkozásaikhoz azonban az említett állami pénzügyi ellenőrző szervek csak akkor jutottak el, amikor állami támogatásban vagy EU-forrásokból részesültek. Ez utóbbi esetben is az ellenőrző szervek csak azt vizsgálhatták, hogy az állami támogatással való elszámolás megtörtént-e, de a vállalkozás gazdálkodásának átfogó vizsgálata, működésük hatékonyságának elemzése

már nem tartozott a feladatkörükbe. Az ellenőrzések hatékony lefolytatását vagy az ellenőrzés eredményeinek nyilvánosságra hozatalát a vállalkozások és azok leányvállalatai vagy szerződéses partnerei az üzleti titkaikra történő hivatkozással akadályozták.

A költségvetési szervek, önkormányzatok társaságalapítási kedvének további két nem kívánt következménye adódott: az egyik, hogy az alapító az üzleti alapú megrendeléseinél nem tudja őket előnyben részesíteni, mert a beszerzéseit közbeszerzési eljárás lefolytatásával kell megoldania. Sőt, adott feltételek között maga az állami tulajdonú vállalkozás is a közbeszerzési törvény alanyi körébe eshet, mely versenyhátrányba hozza őt a piac többi szereplőjéhez képest. A másik, hogy a gazdálkodó szervezetek részére nyújtott állami támogatás nem ütközhet a közösségi jog szabályaiba. A versenysértő hatású támogatásokat vissza kell fizetni. A minisztériumok a támogatásaikat még jogszabályi formába sem bújthatják, mert a támogatási jogszabályok tervezetei is a közösségi joggal való összeegyeztethetőség szempontjából vizsgálat alá esnek.⁸

2. Az államháztartási törvény újrakodifikálása során eldöntendő kérdések

2.1. A közfeladat-ellátás összefüggésrendszerén belül az állami feladatok szabályozásának legfontosabb kérdései

A hatályos államháztartási törvény ebben a tekintetben mindössze annyit mond ki, hogy „az államháztartás körébe tartozó állami feladatot az állam részben vagy egészben a költségvetési szerveken keresztül látja el, vagy ellátásának költségvetési fedezetét részben vagy egészben, közvetlenül vagy közvetve biztosítja; az állami feladatok tartalmát és követelményeit külön törvények írják elő; az államháztartás egyes alrendszerei a feladatok ellátásához a költségvetésükben meghatározott módon és mértékben járulnak hozzá”.⁹

Az Áht. már meghaladottá vált 9. §-ának felülvizsgálata feltétlenül szükséges a közszféra korszerűsítésének intézményi és finanszírozási reformjához. Az Áht. ezen szövege idejétmúlt amiatt, mert állami feladatnak tekinti azon közfeladatokat, melyeket az államháztartás négy alrendszere lát el a külön törvények alapján, azaz az állami és az önkormányzati feladatot nem különbözteti meg. További hiányossága, hogy úgy hagyja a külön törvényekre az állami feladatok meghatározását, hogy nem ad elveket sem arra, hogy mikor lássa el a feladatot az állam, és mikor más szervezet, továbbá mit kell érteni azon kitétel alatt, hogy az állam „a feladatellátás költségvetési fedezetét részben vagy egészben biztosítja”.

Az államháztartási és a kapcsolódó törvények felülvizsgálatához a jelen tanulmány a következő szempontokat javasolja.

Az államháztartási feladatellátás szervezetrendszerének felülvizsgálata, az adott feladathoz a legmegfelelőbb szervezeti forma kiválasztása során először magát az *államháztartási feladatot* kell definiálni. Sőt, először a *közfeladatot*,¹⁰ melyen belül eldöntendő: az állam, az önkormányzat, köztestület vagy közalapítvány lássa-e el.¹¹ Egy közfeladat¹² maga is összetett abból a szempontból, hogy jellegénél fogva lehet olyan, mely csak egy adott településhez kötődik (pl. településüzemeltetés), másoknál azon-

ban a törvényalkotó dönt arról, hogy az állami feladat (Országgyűlésé, kormányé, miniszteré), vagy az önkormányzaté, vagy ez utóbbi is vállalhatja.

Törvényben (ezek főként ágazati törvények) vagy egyéb jogszabályban¹³ meghatározott államháztartási feladatok jellegük szerint lehetnek *közbatalmi* (ide értve a közigazgatást, igazságszolgáltatást is), vagy azzal egy tekintet alá eső feladatok, de lehetnek *közcélú szolgáltatások* is. Az előbbieket csaknem kizárólagosan közjogi személyek¹⁴ vagy költségvetési szervezetek láthatják el, vagy esetleg köztisztviselők, azonban az utóbbiak olyan közcélú vagy közérdekű szolgáltatások, ahol a jogalkotónak el kell döntenie: kötelezően nyújtandó közszolgáltatásról van-e szó. Ennek kapcsán figyelembe kell venni, hogy mekkora és milyen összetételű, földrajzi elhelyezkedésű az ellátottak köre, de főként: milyen jellegű az adott közszolgáltatás. Dönteni kell ugyanis a parlamentnek arról, hogy a közszolgáltatást az érintetteknek ingyenesen nyújtja, vagy pedig az érintettek valamilyen formában ellenértéket fizetnek (akár úgy, hogy közvetlenül fizetnek a szolgáltatás igénybevételekor a szolgáltatás nyújtójának, vagy pedig kockázatközösséget finanszíroznak befizetéseikkel, mely kockázatközösségben a résztvevők a szolidaritás és/vagy a biztosítási elv alapján viselik a rendszer fenntartásának költségeit, mely közszolgáltatás ellátásának megszervezése az állam/önkormányzat feladata, illetőleg a kormányzat a rendszer fenntartásához közvetlen vagy közvetett állami hozzájárulást nyújt a költségvetésből).

A közfeladatért viselt kormányzati (önkormányzati) felelősség elképzelhető úgy is, hogy annak ellátását a kormányzat piaci szolgáltatótól „vásárolja meg”, vagy jogszabállyal lehetővé teszi, hogy a piaci szolgáltató ezen a területen megjelenjen, és ebben az esetben a hatóságok azt vizsgálják, hogy alkalmas-e pénzügyileg, szakmailag, szakember-ellátottság vagy egyéb szempontból a feladat ellátására, és ha igen, akkor az engedélyt erre a tevékenységre megkapja. Az állam a feladatellátást úgy is rábízhatta a piaci szereplőkre, hogy eladja nekik az eszközök tulajdonjogát, vagy vagyonkezelési, használati jogot enged nekik.

A magánbefektetők vagy az államháztartáson kívüli nonprofit szervezetek bevonása a közfeladatok ellátásába – ha az kellően átgondolt módon történik – alkalmas lehet arra, hogy a felesleges állami kapacitásokat leépítse, ugyanakkor a szolgáltatást az igénybe vevők az általuk elvárt színvonalon kapják. (Lásd John Hills, 2004.)

Vegyes jellegű rendszer is elképzelhető, melyben az adott szolgáltatást vagy azok szintjeit egymás mellett nyújtja az állam és az általa elismert vagy bevont piaci szereplő. A piaci szereplő által felszámított díj alacsonyan tartását, vagy a díjfizetés alóli mentesítést az állam úgy segítheti elő, hogy vagy központilag maga is fizet a szolgáltatónak (pl. a feladatellátást egy szerződés alapján finanszírozza), vagy pedig a szolgáltatót adó- vagy egyéb pénzügyi kedvezményben részesíti azzal a feltétellel, hogy az utóbbi az így elnyert pénzügyi előnyt a szolgáltatás árainak csökkentésére fordítja. Az állam azt a megoldást is választhatja, hogy nem befolyásolja a piaci szolgáltató árképzését, hagyja, hogy a piaci szolgáltatók között az egészséges árverseny kialakuljon, azonban a szolgáltatást igénybe vevő szociálisan rászoruló állampolgárainak támogatást nyújt. Nyilvánvaló, hogy a szolgáltatót az állam akkor tudja a fogyasztók számára legkedvezőbb árképzésre szorítani, ha nem biztosít monopóliumot a szolgáltatónak, hanem – ahol lehetséges – versenyhelyzetben hagyja őket. Néhány szolgál-

tatásnál a versenyhelyzet nem biztosítható, ilyen pl. a legtöbb közműszolgáltatás, vagy a koncessziós jog megszerzése alapján nyújtott szolgáltatás. Az állam ilyenkor a szolgáltató árképzését hatósági árszabályozással vagy a szolgáltatóval kötött szerződésben – az árképzés elveinek rögzítésével – befolyásolhatja, kikötve esetleg azt is, hogy a díj költségarányos legyen.

Mindez látszólag logikus és tetszetős konstrukció, de ha mindezt egy adott állami közszolgáltatás vonatkozásában próbáljuk – a jogalkotó, a döntéshozó politikai erők, vagy éppen a szakmai feladatellátás szempontjaival – végiggondolni, hihetetlenül nehéz feladat előtt találjuk magunkat. Gondoljunk csak pl. a közoktatás, az egészségügy, szociális gondozás, a közforgalmú személyszállítás, vagy éppen az utépítés feladataira. Sokféle és differenciált döntés hozható még egy adott szolgáltatás vonatkozásában is, nem is szólva arról, hogy figyelembe kell venni az adott tevékenység hagyományosan állami ellátás jellegű tradícióit, a lakosságnak az állami ellátásba vetett bizalmát. Ezen szolgáltatásoknál sem szabad eleve elvetni a magánszektor bevonását, de formáit, feltételeit szabályozni kell.

Garanciális szabályokat kell adni a lakosság számára, hogy a magánbefektető biztonságosan, megfelelő színvonalon és elérhető áron fogja őt ellátni. (A lakosság magánbefektetőktől való idegenkedése ugyanis abból is eredhet, hogy tart a szolgáltató pénzügyi ellehetetlenülésétől, mely az ellátás folyamatosságát és biztonságát veszélyezteti, vagy veszteségeit áremelés formájában a lakosságra hárítja.) Azt is el kell kerülni, hogy a szolgáltató az erőfölényével visszaéljen, vagy nehezen lehessen vele szemben érvényesíteni az ellátás minőségével összefüggő kifogásokat. Mindez megnöveli a fogyasztóvédelmi szabályozás és a hatósági ellenőrzés jelentőségét, és fokozottabb elvárásokat teremt a hatóságok tevékenységével szemben.

A fent említett jogi garanciák az állam és a szolgáltató közötti szerződésben is rögzíthetők, sőt szankciókat is érdemes kikötni a szerződés megszegése, a szolgáltatás nyújtásának hibái esetére, ám véleményem szerint az adott közszolgáltatást szabályozó jogszabályokban is le kell fektetni, hogy az állam (önkormányzat) a magánbefektetőket milyen formában és feltételekkel vonhatja be a feladatellátásba, milyen eljárásban választhatja ki őket, hogyan érvényesíti a biztonságos, megfizethető szolgáltatásnyújtást, végül a rászorulónak milyen segítséget ad ahhoz, hogy meg tudják fizetni a szolgáltatás díjait.

Az előbbiekből látható, hogy az állam nem mindig akkor cselekszik a legbölcsebben, ha egy közszolgáltatást a maga intézményrendszere útján lát el. A szolgáltatás körülményei, jellege és finanszírozási jellemzői alapján – hatástanulmányokkal, számításokkal alátámasztva, és elemezve a jövő várható tendenciáit – juthat arra a következtetésre is, hogy a közvetlen feladatellátás gazdaságtalan, és más ok sem akadályozza a nonprofit vagy piaci szereplő bevonását.

A piaci szereplő bevonását azonban jogi garanciák mellett kell megengedni, és véleményem szerint a szolgáltatás infrastruktúrájának fejlesztését is meg kell követelni tőle. Ez utóbbi teszi ugyanis mind az állam, mind az ellátottak számára valóban előnyössé a piaci szereplőkkel való partnerséget, és csökkenti az állami kiadásokat.

2.1.1. Az államháztartási feladatvállalás körét kizárólag az ágazati törvények és végrehajtási jogszabályaik határozzák meg, vagy ennek elveit rögzítse az államháztartási törvény is?

Véleményem szerint nemcsak az állami (központi kormányzati), hanem az önkormányzati feladatok meghatározásának *elveit* is az államháztartási gazdálkodás keret-törvényében, az új államháztartási törvényben kellene szabályozni.

Egyetértek Pitti Zoltánnal, aki a következőkből indul ki (Pitti, 2005):

Az önkormányzati és az államigazgatási rendszer *gazdálkodási és finanszírozási* gyakorlatát megújító programnak – az életminőség átfogó javításának igényén túl – a következő *alapkövetelményeket* kell teljesítenie:

– Teremtse összhangot és feltételrendszert az önkormányzatok által ellátandó feladatok köre és tartalma, valamint a feladatellátás forrásai között, a döntéshozók tudjanak alkalmazkodni az új típusú támogatási mechanizmusokhoz és tudjanak felkészülni az EU-források pályázására (az állami és az EU-források elnyeréséhez megfelelő programokat tudjanak előkészíteni, és a pályázatokra a saját erőforrásokat tudják biztosítani).

– Gondoskodni tudjanak az önkormányzati vagyon megőrzéséről, feladatuk ellátásához szükséges bővítéséről, a vagyon rendeltetésszerű működtetéséről, felújításáról.

– Az önkormányzati gazdálkodásban átláthatóvá kell tenni, hogy a szolgáltatási kötelezettségek milyen költségráfordításokkal láthatók el, és a szolgáltatás intézményrendszerét (szerveződési formáit) úgy kell átalakítani, hogy érvényesülhessenek a hatékonyabb ellátási formák.

– Nagyobb teret kell adni az érdekeltségi rendszernek, az öntevékenység ösztönzésének.

Mindezek a követelmények véleményem szerint *az egész államháztartási gazdálkodásra érvényesek*, ezért az új államháztartási törvény *alapelveiként is* megfogalmazhatók lennének, természetesen oly módon átfogalmazva, hogy az mind a négy államháztartási alrendszerre értelmezhető legyen.

Szükség van tehát arra, hogy az új Áht. a fenti alapelvek szem előtt tartásával adjon keretszabályozást az ágazati törvényeknek arra, hogy hogyan határozzák meg az államháztartási szervezetek feladatait, ezen belül a központi kormányzati szint és a helyi kormányzati szint (régión, helyi önkormányzatok) feladatait, továbbá a feladatellátás szervezetrendszerét és ellátásának finanszírozási elveit. Ez azzal az előnnyel járna, hogy az ágazati törvényeknek az Áht. alapelveit kell követniük és az Áht. kereteit kell kitölteniük. Ily módon a jogalkotó az egyes törvények megalkotásakor számon tudja kérni azok kerettörvénnyel való összhangját, és a feladathoz a legmegfelelőbb állami finanszírozási hozzájárulást tudja rendelni. Egyben dönteni tud arról, hogy a központi kormányzatnak hogyan fogalmazható meg a felelőssége, az ágazati irányítás szervezetrendszere és a finanszírozási csatornák, technikák is ehhez igazodva állapíthatók meg.

2.1.2. Az államháztartás központi és helyi szintje közötti feladatmegosztás, ennek hatása a finanszírozási szabályokra

Vigvári András (2005b) megállapítja, hogy az államháztartás központi és helyi szintje közötti feladatmegosztás határai meglehetősen homályosak, ami oda vezet, hogy a feladatellátásért való felelősség is elmosódik. Véleménye szerint a közszektor korszerűsítésének munkálatait az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakításával kell indítani.

Véleményem szerint azonban inkább *párbuzamosan* kellene dolgozni az államháztartási törvényben *a közszektor feladat-meghatározásának, gazdálkodásának és finanszírozási rendszerének újraszabályozásán, másfelől az önkormányzati szektor finanszírozási rendszerének ezzel összefüggő korszerűsítésén.*

Ezt a javaslatomat a későbbiekben részletezem, de már most érdemes megemlíteni, hogy az államháztartási feladatokat ellátó szervezetek *státusszabályainak* megalkotása¹⁵ (melyre a tervek szerint külön törvény készül) és az államháztartási törvényben ezen szervezetek gazdálkodásnak, finanszírozásának szabályai az *önkormányzati szektorra is* kihatnak. Ennek oka az, hogy a költségvetési szervekre vonatkozó új törvényi szabályozás egyik célja, hogy ezt a szervezettípust tegye az államháztartási szervezetek jogszabályban meghatározott alapfeladatai ellátására alkalmassá. Ennek indítékai később kerülnek ismertetésre, viszont az alaptézis megemlítése most azért releváns, mert az önkormányzatok esetében is úgy kell kialakítani a jogi szabályozást, hogy *a feladat jellege döntőn az intézménytípus megválasztásában*, pl. közhatalmi feladatokra vagy a költségvetési intézmények háttér-szolgáltatási teendőire ne gazdálkodó szervezetet vagy közalapítványt létesítsen az önkormányzat.

Ami pedig a közvagyonra (ezen belül elsősorban az állam vagyonára) vonatkozó tervezett új törvényt illeti, az is majd abból fog kiindulni, hogy *a közvagyonra (azaz az államháztartás alrendszereiből tartozó vagyonra) hasonló elvek alapján* kell szabályrendszert alkotni, sőt, reményeim szerint akár közös általános szabályok is lefektetésre kerülhetnek az államháztartási szervezetek vagyonára vonatkozóan.

Az új állami vagyonról szóló törvény abból fog kiindulni, hogy el kell határolni az állam közhatalmi minőségét és összkormányzati feladatait attól, amikor az állam a gazdaság egyik szereplőjeként lép fel, vagy mint tulajdonos lép magánjogi jogviszonyba. (Lásd Bencze, 2005.) Ugyanez a kettősség a helyi önkormányzatoknál is fennáll, tekintettel arra, hogy a helyi önkormányzat (mind a települési önkormányzat, mind pedig a megyei önkormányzat, fővárosi kerületi önkormányzat és a fővárosi önkormányzat) *jogi személy a magánjog* szabályai szerint, azaz közvetlenül illeti meg a tulajdonjog, közvetlenül is részt vehet vagyoni jogi és kötelmi jogi jogviszonyokban. Ugyanakkor azonban vannak intézményei, vállalkozásai is, melyekkel ellátja közjogi és magánjogi feladatait, és amelyek szintén a magánjognak is önálló alanyai, jogképesek, perképesek. Az állam és az önkormányzat, az állami intézmények és az önkormányzatok között számos hasonlóság kimutatható a közfeladat-ellátásra rendelt tulajdonuk tekintetében (van forgalomképtelen vagyonuk, másfelől van piacosítható, illetőleg elsősorban vállalkozási, jövedelemtermelő célt szolgáló vagyonuk). Ezért az állami vagyongazdálkodás elveit az önkormányzati törvényben is meg kellene jeleníteni, és vélhetőleg az önkormányzati

törvénynek nemcsak az elveiben kell összhangban lennie az állami vagyontörvénnyel, hanem egyes gazdálkodási szabályokban is. (Lásd Bencze, 2004, 2005.)

Az államháztartás központi és helyi szintje közötti feladatmegosztásnak már nem biztos, hogy vannak általánosítható elvei, így ilyen általános elveket nem tud megfogalmazni az új államháztartási törvény sem. A kérdéskör közgazdasági-pénzügyi vonatkozásairól lásd Vigvári (2005c) művét. A világos *feladatmegosztást* tehát az *önkormányzati törvény és az ágazati és egyéb törvények feladata* megteremteni. Egyes ágazati törvények ezt fel is vállalják. Könnyebb a dolguk, ha a helyi szintű feladatellátásnak megvan a vagyoni alapja és a hagyományai is az önkormányzatoknál; végül az adott feladat egyben helyi közügy is.

Problémát jelent, hogy az ágazati törvények előkészítésénél vagy módosításánál az önkormányzatoknak átengedett vagy általuk is vállalható feladatok kapcsán nem kerül következetesen átgondolásra, hogy az állam – mint jogalkotó – az *önkormányzati feladatellátásnak hogyan teremti meg az anyagi alapjait*. Ha a szabályozás ebből a szempontból hiányos, akkor nem a feladat jellegéhez, intézményrendszeréhez igazodnak a központi költségvetéssel fennálló finanszírozási kapcsolatok, a központi kormányzattól a támogatás odaítélése a központi költségvetés teherbíró-képességétől függően változik, nem biztosít a tervezéshez stabilitást. A központi költségvetésből történő finanszírozási technikák, módok jó része nincs nevesítve sem az önkormányzati, sem az államháztartási, sem pedig az önkormányzati törvényben, azokat az éves költségvetési törvény tartalmazza. *Az állami finanszírozás gyakori változása, bonyolultsága és elégtelensége*, párosulva az *önkormányzatok forráshiányával* összességében arra vezet, hogy csökken a közszolgáltatások színvonala.

Számolni kell azzal a realitással, hogy *az állam egyre kevésbé tudja biztosítani* a hagyományos és az újonnan meghatározott *önkormányzati feladatok ellátásának finanszírozását* a központi költségvetésből. A költségvetési törvényben jóváhagyott – egyes önkormányzati feladatok ellátásához nevesített – támogatások (normatív állami hozzájárulások, normatív, kötött felhasználású támogatások, átengedett központi adók, önkormányzati központosított előirányzatok, önkormányzatok működését megőrző, kiegészítő támogatások) rendszere egyre kevésbé alkalmas arra, hogy az önkormányzatoknál fedezzék a kiadásokat. (Lásd Kéri, 2005.) Ráadásul a támogatások igénylése, összegének megállapítása, folyósítása, nyilvántartása, az azzal való elszámoltatás, a szabályszerű felhasználás ellenőrzése, a jogszerűtlenül felvett támogatás visszafizettetése nagy adminisztrációs terhet jelent mind a kormányzati, mind pedig az önkormányzati szerveknél, végül az állami pénzügyi ellenőrző szervek kapacitásait is leköti.

Ezért egyetértek azon szerzőkkel (Pitti Zoltán, 2005; Varga István, 2005; Vigvári András, 2005b), akik az önkormányzatok *saját forrásainak* szerepét javasolják növelni, és a megosztott források (azaz a centralizált jövedelmekből történő részesedés) tekintetében az önkormányzati feladatellátásban a többletek vállalását az átengedés mértékében honorálnák, megteremtve az érdekeltséget a helyi szinten. A fentiek alapján célszerű az önkormányzati törvényben részletesebben felsorolni, és az államháztartási törvényben is meghatározni, hogy *az állam milyen elvek szerint szabályozhatja a külön törvényekben az állam és az önkormányzatok közötti feladatmegosztást*, továbbá az állami támogatás típusa, formái, mértéke hogyan függenek össze az egyes önkormányzati feladatok jellegével.

Álláspontom szerint azon *ágazati törvényeknek*, amelyek a közfeladatok ellátását a központi kormányzat és az önkormányzatok között megosztják, a megosztás elveinél szem előtt kellene tartaniuk a *leginkább hatékony finanszírozási technikát*. Meg kellene vizsgálniuk, hogy az önkormányzatoknál van-e olyan saját forrás, mely részben vagy egészben az adott közfeladat ellátását szolgálhatja. Ha van, akkor azt kell megvizsgálni, hogy ennek szabályozási lehetősége az önkormányzat hatáskörébe tartozik-e. Az önkormányzati szférával való feladatmegosztás akkor támogatható a jogalkotás eszközeivel is, ha a feladatellátás helyi szinten hatékonyabban megszervezhető, illetve infrastrukturális háttere is a településekhez kötődik. Különösen támogatható akkor, ha a feladatellátáshoz szükséges bevételek az önkormányzat saját jogkörében legalább részben megteremthetők (adókból, díjakból, egyéb befizetésekből).

Külön vizsgálatot igényel, hogy milyen állami költségvetési forrás és milyen formában tud hozzájárulni a közfeladatnak az önkormányzatok általi ellátásához, tekintettel arra, hogy a feladatellátás összes pénzügyi terhét az önkormányzati szféra akkor sem tudja átvállalni, ha megnőne a részesedése az adókból, vagy a központosított bevételekből nagyobb hányadban részesülne. Másfelől a közszolgáltatások igénybe vevőire sem lehet a közfeladat-ellátás költségeit teljesen átterhelni, egyes esetekben pedig a szolgáltatás jellegéből eredően egyáltalán nem (pl. közoktatás, szociális és egyéb hasonló humánszolgáltatások).

A törvényekben az a megoldás is támogatható lenne, amely az önkormányzatoknak (településeknek, társulásaiknak) lehetőségként veti fel a feladatellátást, de oly módon, hogy *az állam az önkormányzattól a jogszabályban rögzített elvek szerint „vásárolja meg” a közszolgáltatás ellátását*. Ennek során az állam és az önkormányzat a közfeladatnak az önkormányzat általi átvételét, a feladatellátás jellemzőit, és ahhoz kapcsolódva a vagyon működtetését, intézmények átvételét egy *többéves szerződésben* rögzítené. Ezen esetekre a törvény szabályozhatná, hogy az állam milyen szempontok szerint alakíthatja ki az „elenszolgáltatás”-ként funkcionáló finanszírozási feltételeket, melyeket az önkormányzattal kötött többéves keretszerződésben rögzít. Az önkormányzatokat érdekeltté kellene tenni az ilyen feladatvállalásban, másfelől azonban az államnak is kiadás-megtakarítás kellene elérnie, és a közpénzfelhasználás átláthatóságának elvét kellene követni. Ezért a finanszírozási szerződésnek figyelembe kell vennie a költségráfordításokat (értékarányosság elve), a hatékony és méretgazdaságos működtetés követelményét, az eszközpótlást és a fenntartási kötelezettségeket (amennyiben állami vagyon működtetése is átkerül). Egy ilyen szerződés nemcsak feladatellátásra és intézmény-, illetőleg vagyonműködtetésre irányulhatna, hanem abban az önkormányzat fejlesztéseket is vállalhatna.

2.2. Az állami (központi kormányzati) feladatellátás formái

A következőkben azt az esetkört részletezem, amikor a törvényben és egyéb jogszabályokban meghatározott feladat *állami (központi kormányzati) feladatnak* minősül. Az államháztartási törvény nem részletezi, hogy ezeket a feladatokat milyen formában:

- közvetlenül (azaz intézmények, egyéb szervezetek létrehozásával), vagy közvetetten, államháztartáson belül más szinten vagy államháztartáson kívüli szervezetek útján,
- közvetlen ellátás esetén pedig milyen szervezettípusokkal lássa el az állam.

2.2.1. Vállalkozásalapítás költségvetési szervek által

Az elmúlt évek államháztartási reformfolyamatai során az állam és az önkormányzatok számos *közfeladat-ellátást nem saját költségvetési szerveik, hanem az általuk vagy részeseikkel működő gazdasági vállalkozások, illetve nonprofit szervezetek útján látnak el, mert a pénzügyi és jogi környezet változása és egyes gazdasági előnyök kihasználása erre ösztönözte őket.*¹⁶ Egyrészt erre sarkallta őket a központi szervezeti és létszámleépítés, a létszám-gazdálkodás kötöttsége, a költségvetési megszorítások, az áfa-visszaigénylési lehetőség is. Másrészt maga az államháztartási törvény is „bátorította” ezeket intézkedéseket, hiszen kimondta, hogy a költségvetési szervet meg lehet szüntetni akkor is, ha az állami feladat változatlan, ám az más szervezeti formában hatékonyabban megoldható.¹⁷ A jogalkotó mindössze azt követelte meg, hogy az alapító a költségvetési szerv megszüntetésével egyidejűleg köteles megalapítani az új szervezetet is, és a feladatok, vagyon stb. átadására és az állami feladatok zökkenőmentes ellátására meg kell hoznia az intézkedéseket (szükség esetén jogszabály kiadásával is).¹⁸

Az évek során azonban kiderült, hogy a költségvetési szervek cégalapítási törekvéseinek *diszfunkcionális hatásai* is vannak. A közfeladatok, közszolgáltatások előbb említett, vállalkozási formába történő *„kiszervezése” nem minden esetben járt a közpénzfelhasználás hatékonyságának és színvonalának növelésével, különösen akkor, ha az állami/önkormányzati alapító nem tudta hatékonyan ellátni az általa létesített cég működésének ellenőrzését, nem tudta biztosítani a vállalkozás indításához, fejlesztéshez szükséges forrásokat. Az állami/önkormányzati költségvetésből történő egyedi támogatások formái és lehetőségei* a szigorú európai versenyjogi szabályok és a költségvetés teherbíró képességének csökkenése miatt *beszűkültek*, és ez ugyanúgy érvényes az állami és helyi önkormányzati vállalkozások pénzügyi kedvezményeire is. Sőt, ez utóbbi körben a közösségi jog különösen megköveteli az alapító és a „közvállalkozás” közötti pénzügyi kapcsolatokat átláthatóságát, dokumentálását annak érdekében, hogy ne legyen lehetőség rejtett módon a piactorzító pénzügyi kedvezmények nyújtására, visszaélve az állami/önkormányzati közhatalmi, tulajdonosi jogosultságokkal.

A fenti helyzet egyre inkább arra készítetette az állami¹⁹ feladat ellátására jogosult költségvetési szervet és az általa vagy részesedésével működő vállalkozást, hogy egymás közötti pénzügyi kapcsolatukat *ne a költségvetési finanszírozás, hanem a szolgáltatások, termékek „üzleti alapon” történő megvásárlása* jellemezze. Ez a tendencia számos előnnyel jár, de hátrányai is megmutatkoznak, amennyiben az ily módon megrendeléshez jutott cég *versenyztetés nélkül, a piaci megmérettetést elkerülve jut állandó megrendeléshez, és ily módon nincs ösztönözve a hatékony és költségtakarékos feladatellátásra*, ugyanakkor azonban – mint önálló jogi személy, piaci vállalkozás – az alapító állami önkormányzati szerv *szakmai és pénzügyi irányítása, sőt jórészen az állami törvényességi, illetve pénzügyi ellenőrzés alól is ki tud bújni*. Nem véletlen, hogy a közfeladat-ellátás ily módon történő *„kiszervezése” a magánérdekekkel is találkozott*, hiszen a létszámleépítések során így lehetett elhelyezni (áthelyezni) az alkalmazottakat. Másfelől a társaságoknál már nem érvényesülnek a kötött létszám-gazdálkodási és költségvetési ellátási szabályok, továbbá és a közalkalmazotti, köztisztviselői jogviszony illetményeinél sok esetben magasabb javadalmazást is el lehetett érni. Az állami feladatellátás ezen „kiszervezése” ráadásul

nem mindig járt a költségvetést terhelő kiadások mérséklésével sem, mert a társaság alapítása, feltőkésítése, működtetésének finanszírozása, veszteséges működés esetén a tőkepótlás, végül a vásárolt szolgáltatásoknak a verseny kizárásával megállapított ára összességében sok esetben (persze nem mindig) nagyobb kiadást eredményezett a költségvetési szférában, mintha nem szüntették volna meg a költségvetési szervet vagy nem szervezték volna ki annak egyes szervezeti egységeit, és köztisztviselőkkel, közalkalmazottakkal látták volna el a feladatot.

A feladatára alkalmatlanná vált céggel az alapítója sokszor nem bontott szerződést, mert tudta, hogy vállalkozása az állami megrendelés nélkül nem maradna piacképes, és megszüntetésének pénzügyi terheit is neki kellene állnia. Ez a kedvezőtlen jelenség főként olyan vállalkozásoknál mutatkozik, amelyeket az alapító kifejezetten háttérintézményi, technikai, üzemeltetői feladatok elvégzésére hozott létre, és nem mérte fel a cégalapítás pénzügyi előnyeit, hátrányait, mindössze azt tartotta szem előtt, hogy a vállalkozás – a költségvetési szervekkel ellentétben – visszaigényelheti a beszerzései során rá áthárított áfát. Persze az is előfordult, hogy a költségvetési szerv egy jól működő társaságot hozott létre, vagy egy ilyenben szerzett részesedést. Néhány ezek közül nemcsak azért volt eredményes, mert rátermett menedzsmenttel rendelkezett, hanem azért is, mert induló vagyona és a stabil állami megrendelés biztos háttérrel nyújtott számára egy tisztán piaci, nyereségorientált működéshez, melyhez az állami szervtől kapott forrásokat is felhasználta. Mindez piactorzító hatással²⁰ is járt a gazdaságban, egyrészt az előbb említett „keresztfinanszírozás” miatt, másrészt akkor, ha az adott szolgáltatást jogszabálynál fogva, vagy a piaci helyzet alakulása folytán csak ő látta el, vagy kevés versenytársa volt.

Az Áht. 2003. évi XXIV. törvénnyel történt módosítása²¹ – felismerve ezeket a negatív hatásokat – többek között éppen arra irányult, hogy az indokolt keretek közé szorítsa a költségvetési szervek társaság alapítását. Tehát már 2003-ban az a szándék vezette a jogalkotót, hogy az állam a feladatait elsősorban az állami költségvetési szervek útján lássa el, piacra lépésére csak kivételesen és csak a többi piaci szereplővel azonos feltételekkel kerüljön sor. A központi költségvetési szervek részéről gazdálkodó szervezet alapításához 2003. június 9-e óta kormány-engedély kell, önkormányzati költségvetési szerv esetén a képviselő testület engedélye. A kormány-engedélyt célzó előterjesztésben hatástanulmánnyal alátámasztva kell a cégalapítás szükségességét és gazdaságosságát valószínűsíteni. Kormányzati költségvetési szerv csak olyan vállalkozást alapíthat, melyben többségi irányítást biztosító befolyása van. A kormányzati költségvetési szervek által működtetett gazdálkodó szervezetek újabb céget nem hozhatnak létre, abban részesedést nem szerezhetnek. Ennek oka egyrészt az, hogy ne kerüljék ki a kormány-engedélyezést. Másrészt az állami gazdálkodó szervezetek továbbtársulása, a különböző többségi és kisebbségi részesedések szerzése átláthatatlanná teszi a közpénzek útját, felhasználását. Továbbtársulás helyett a költségvetési szerv az alapítási szabályok alkalmazásával a feladatra másik többségi befolyás alatt álló céget hozhat létre.²² Az államháztartás (ezen belül főként a központi költségvetés) egyensúlyi helyzetének romlása 2004-től több olyan kormányzati intézkedést is kikényszerített, melynek célja nemcsak a költségvetési politika szigorítása volt, hanem a *közszféra intézményrendszerének olyan átalakítása is, mely az állami feladatellátást korszerűbbé, olcsóbbá és hatékonyabbá teszi*. A Kormány az államháztartás egyen-

súlyi helyzetének javítását célzó 2050/2004. (III. 11.) Korm. határozatában ezért nemcsak a kormányzati alapítású költségvetési szervekre, alapítványokra, közalapítványokra, gazdasági társaságokra rendelte el a *szervezetrendszer általános felülvizsgálatát és intézkedési terv készítését* – a hatékonyságot követő és a feladatellátás kívánatos mértékét szolgáló szervezeti átalakítások, szervezeti karcsúsítások érdekében –, hanem egyszersmind *jogalkotási célokat* is megfogalmazott: Elrendelte a *közigazgatás, a főbb közszolgáltatások és ellátórendszerek szabályozásának reformmunkálatait*, sőt az állami részesedésű gazdálkodó szervezetekre vonatkozó szabályozás átdolgozását is, főként a *közfeladatok ellátása és a gazdálkodás átláthatóbbá tétele* érdekében, szem előtt tartva ezen közvállalkozások *versenysemleges* piaci tevékenységének biztosítását is.²³

Ezeket a kormányzati célkitűzéseket egészíti ki a *kormányzati szervezeti decentralizációs-szervezeti program* elindítása a 1064/2004. (VI. 28.) Korm. határozattal, és a program végrehajtása során készített *jogszabályi koncepciók és szabályozási javaslatok*.

A 2006 júniusában a parlamenthez benyújtott – az Áht. és a kapcsolódó törvények módosításáról szóló – T/233. számú törvényjavaslat jelentős szigorítást vezet be a költségvetési szervek cégalapításaira. A jövőben külön törvény rendelkezése alapján lehet a kincstári vagyonból vállalkozást alapítani vagy abban részesedést szerezni. A külön törvénynek meg kell határoznia a gazdálkodó szervezet feladatát, tevékenységi körét is. Ez a szigorítás azért indokolt, mert az országgyűlés előtt kell a jövőben számot adni arról, hogy egy állami feladatellátás jellege indokolhatja-e a cégalapítást. Ugyancsak alá kell támasztani azt is, hogy a cég a piaci környezetben is megállja-e a helyét, biztosítani tudja-e bevételeiből működésének, fejlesztésének forrásait.

2.2.2. Közalapítványok

A közalapítvány államháztartáson kívüli szervezet. Közalapítványt alapíthat az Országgyűlés, a Kormány és a helyi önkormányzat képviselő-testülete.²⁴ Létrehozása nem érinti az államnak (önkormányzatnak) a jogszabályi közfeladat-ellátás megszervezésével és folyamatos biztosításával összefüggő kötelezettségét. A jogalkotó a közalapítványoktól nem azt várta el, hogy lépjenek a kormányzati (önkormányzati) szervek helyébe, hanem azt, hogy azokat tehermentesítsék, a civil szféra személyes közreműködésével és forrásai bevonásával.

A közalapítvány működésére nézve az alapító nem gyakorolhat közvetlen irányítást, de a kurátorokat ő nevezi ki, a törvényességi felügyeletet az ügyészség látja el, a gazdálkodás törvényességét és eredményességét pedig az ÁSZ ellenőrzi. Az alapító továbbá meg is szüntetheti a közalapítványt, ha más szervezeti formában kívánja megszervezni a feladatellátást. 2003 júniusa óta a közalapítvány és a közpénzekből alapított közhasznú társaság csak közhasznú szervezetként²⁵ hozható létre. Ez nemcsak azt jelenti, hogy nonprofit elven működik, hanem azt is, hogy létesítő okirata, működési szabályai, éves beszámolója biztosítja a pénz- és vagyonfelhasználás átláthatóságát, nyilvánosságát, szigorúbbak a tisztviselőkre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályok. A Közpénzvt. előírta, hogy a közalapítvány alapítói jogai nem ruházhatók át. A közalapítvány csak többségi tulajdonában álló gazdálkodó szervezetet alapíthat, vagy ilyenben szerezhethet részesedést. Közalapítvány vállalkozásának ugyanúgy tiltott a továbbtársulás, mint a költségvetési cégek cégeinek.

A fentiek alapján feltételezhető, hogy a közalapítványok a közfeladat-ellátást új, az államinál hatékonyabb és a közvélemény számára rokonszenvesebb, demokratikusabb és nyilvánosabb módon végzik. Ez részben így van, de nem minden esetben. Mind az alapító, mind pedig a tisztviselők tevékenysége sok esetben kívánnivalót hagyott maga után. Általános jelenség, hogy a közalapítványok nem vonnak be jelentős támogatói adományokat, bevételeik túlnyomó része központi költségvetési forrásból származik vagy direkt működési támogatásként, vagyonjuttatásként, vagy pedig a közfeladat ellátásának ellentételezésként.²⁶ A Parlament sokszor külön soron, nevesítve hagy jóvá számukra támogatási előirányzatot, feladatul adva, hogy azt a végső kedvezményezettek között osszák fel. A minisztériumok adminisztrációs terheik csökkentését remélték attól, hogy egyes állami támogatási feladataikat közalapítványok útján végzik el. A közalapítvánnyal ilyenkor a pénzeszközátadásról szerződést kötöttek, a közalapítvány létesítő okiratában megjelölték a támogatandó célokat és esetleg a kedvezményezettek körét, illetve azt, hogy a támogatásban részesülőket a közalapítvány pályáztatás útján válassza ki. Az Állami Számvevőszék azonban megállapította, hogy önmagában a *közalapítványok létesítése nem járt a költségvetés számára kiadás-csökkenéssel*, sőt, a közalapítványok induló vagyonnal való ellátása, a működés folyamatos támogatása (ide értve a tisztviselők díjazását, költségtérítéseit, juttatásait is) a kormányzat számára összességében inkább *kiadásnövekedéssel* járt.

A *közalapítványok finanszírozása* az állam számára *nem gazdaságos*, mert nem részei a kincstári rendszernek, bár egy nemrégiben bevezetett módosítás szerint a költségvetéssel fennálló pénzforgalmukat a Magyar Államkincstárnál vezetett számlán kezelik.²⁷ A közalapítványok államháztartáson kívüli bevételei jellemzően nem támogatói adományokból vagy saját szolgáltatási tevékenységéből származnak, hanem a hitelintézeteknél lekötött pénzeszközök kamatbevételeiből. Vannak tehát olyan közalapítványok, melyeknél a költségvetési pénz hosszú időszakon át „parkol” a rendeltetészerű felhasználásáig. Ugyanez költségvetési forma esetén nem lenne így, figyelemmel a kincstári finanszírozásra és előirányzat-felhasználási szabályokra. Az ÁSZ néhány közalapítvány működésében pazarló gazdálkodást, szabálytalanságot is tapasztalt. Ezek a szabálytalanságok csak kevés esetben voltak kirívóak, de általánosságban az ÁSZ azt állapította meg, hogy az állami feladatok civil szervezetekhez való „kiszervezése” nem növelte a feladatellátás ellenőrizhetőségét és színvonalát, sőt forrásokat vont el a közcélú feladatoktól. Az állami támogatási pénzek közalapítványok általi „szétosztása” nem hatékony feladatszervezési megoldás, az állam számára nem gazdaságos.

Az ÁSZ az államháztartáson kívüli feladatellátásról készített átfogó elemzésében egységes és átlátható követelményrendszert sürgetett az államháztartási szabályozásban annak érdekében, hogy a közpénzek védelmének garanciái megteremtődjenek.

A Kormány elrendelte annak megvizsgálását, hogy mely jogszabályi feladatkörök közalapítványi formában történő ellátása és felülvizsgálata indokolt. A felülvizsgálat eredménye képpen a Kormány 2006 júniusában úgy döntött, hogy az Áht. (Államháztartás) módosításáról szóló törvényjavaslatban (T/223.) kezdeményezi a közalapítványi szervezeti forma megszüntetését. A meglévő közalapítványok esetében elegendő átmeneti időszakot biztosítana a jogszabály arra, hogy a kormányzati szervek más formában szerveznék meg a közfeladat-ellátást, és ahhoz rendeljék a megszűnő közalapítványok vagyonát.

2.2.3. Állami feladatellátás szolgáltatás-vásárlással

Bizonyos közfeladatok, fejlesztések állami/önkormányzati szervezetrendszeren kívül is lebonyolíthatók. Lehetőség van a szolgáltatások, termékek *piaci szereplőktől történő megvásárlására, a fejlesztések piaci szervezetek útján történő megvalósítására is*. Ennek versenysemleges, átlátható, ellenőrizhető formáit teremtik meg a *közbeszerzési, a koncessziós*, az egyéb versenyeztetési és pályáztatási eljárások. Ezekben az esetekben tehát az államnak/önkormányzatnak *nem kell* a beszerzés tárgyául szolgáló terméket, fejlesztést vagy szolgáltatást *saját gyártó, szolgáltató vagy kivitelezői kapacitással biztosítania*, hanem azokat megvásárolja a piaci szereplőktől, az elérhető legelőnyösebb áron és feltételekkel. Ezeket az előnyöket leginkább a *nyilvános versenyeztetési formák* biztosíthatják. Ilyen összefüggések alapján jutott el a jogalkotó oda, hogy önmagában az állami vagy önkormányzati tulajdonú vállalkozás léte nem garancia arra, hogy annak alapítása, működtetése, fenntartása és a vele kiépített állandó piaci kapcsolat a közfeladat-ellátás legolcsóbb és leghatékonyabb módját valósítja meg.

A fentiek előre bocsátását azért is tartom szükségesnek, hogy nyilvánvalóvá váljon: az állam, az önkormányzat és a közsféra többi intézménye – az adott közfeladat jellegét és az ágazati szabályozás követelményeit szem előtt tartva – dönthet arról, hogy a tevékenységet valamelyik *költségvetési gazdálkodási formában látja el, vagy pedig azt mint szolgáltatást, terméket, beruházást vagy fejlesztést megvásárolja egy piaci vállalkozótól*. Ez utóbbi esetben azonban már nincs elvi megalapozottsága annak, hogy preferálhassa a saját részesedésével működő vállalkozást, számára versenyeztetés nélkül juttasson megrendeléseket. Az állami vagy önkormányzati részesedésű vállalkozás sincs elzárva attól, hogy részt vegyen a közbeszerzési vagy egyéb versenyeztetési pályázatokon, de az ajánlatkérővel fennálló tulajdonosi kötődés alapján előnyben nem részesülhet az eljárás során.²⁸

2.3. Az eddigi kormányzati célkitűzések és elrendelt vagy más, folyamatban lévő munkák

A Közpénztv. elkészítését elrendelő, koncepcióját elhatározó kormányhatározatok és maga a törvény témánk szempontjából azért jelentős, mert erősítette a *közvagyonnal és a közpénzekkel való állami ellenőrzést* abban az esetben is, amikor az állami feladatellátás gazdálkodó szervezetek közreműködésével vagy azok finanszírozása által van megszervezve. Az ellenőrizhetőség és a nyilvánosság visszatartó erő a szabálytalanságok ellen. A gazdálkodási-pénzügyi adatokra vonatkozó közzétételi kötelezettség teljesítését vagy hozzáférhetővé tételét az állami pénzügyi ellenőrző szervek számon kérhetik, az adatvédelmi biztoshoz lehet fordulni akkor, ha megtagadják a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatokról szóló tájékoztatást. A Közpénztv.-nek és végrehajtási szabályainak az egyes pénzügyi, gazdálkodási és támogatási adatok közzétételére, illetve hozzáférhetővé tételére vonatkozó szabályai, feladatellátás jellemzőire vonatkozó információkról szóló *tájékoztatók* elősegítik a *szervezeti és feladat-ellátási hatékonyságra, gazdaságosságra vonatkozó vizsgálatokat*, az egyes szereplők, szervezettípusok összehasonlítását, az intézmény-rendszer közgazdasági elemzését.²⁹ A Közpénztv.

tehát egyrészt szűkítette a költségvetési szervek piaci szerepét, másrészt a gazdálkodásukat tette ellenőrizhetőbbé akkor is, ha cégeket alapítottak.

A fenti jogszabályokban előírt közzétételi kötelezettség alapján nyert információkat elemezve elindulhatott a közzétételi kötelezettség további folyamata, melyet az *államháztartás egyensúlyi helyzetének romlása* is kikényszerített. Az államháztartás egyensúlyi helyzetének javításához szükséges rövid és hosszabb távú intézkedésekről szóló 2050/2004. (III. 11.) Korm. határozat elrendelte egyes központi közigazgatási szervek át-szervezését, egyes kormányzati alapítású gazdálkodó szervezetek (gazdasági társaságok, közhasznú társaságok), továbbá közalapítványok megszüntetését, összevonását, a racionálisabb és takarékosabb gazdálkodás jegyében. Intézkedési terv készítését rendelte el a minisztériumoknak a költségvetési szerveik, vállalkozásaik, és a közalapítványok tevékenységének felülvizsgálata és szükség szerinti összevonásuk vagy szervezeti átalakításuk érdekében. Ennek során szem előtt kellett tartani a feladatellátás hatékonyságát, ellenőrizhetőségét, a jobb kapacitáskihasználást. Ezen túlmenően a Korm. határozat elrendelte a Ptk., az Áht. és egyéb törvények módosítását is a következőkre tekintettel:

- a szabályozás a közalapítványokra és a közhasznú társaságokra vonatkozóan a közfeladatok ellátását szolgálja, a közhasznú tevékenységhez fűződő elvárásokat rögzítse;
- az állami részesedésű gazdálkodó szervezetekre vonatkozó szabályozás tegye átláthatóbbá a működtetésüket, vagyonnal való gazdálkodásukat és az állami vállalkozások piaci működését tegye versenysemlegessé;
- a civil szervezetek támogatására szolgáló előirányzatok összehangoltan kerüljenek felhasználásra.

A kormány 2004 nyarán újabb határozatot hozott, sürgetve a *közfeladat-ellátás hatékonyabb szervezetrendszerének kialakítását*, a feleslegessé vagy veszteségesé vált intézmények, illetőleg egyéb állami alapítású szervezetek megszüntetését. A kormánydöntés szerinti szempontrendszer az állami feladatellátás fő formájának a költségvetési szervet tekinti, részletezi azonban, hogy mely esetekben lehet azokat továbbra is gazdasági társaság, kht. vagy közalapítvány útján ellátni. Kimondja, hogy a kizárólag költségvetési támogatások elosztására létesített szervezeteket meg kell szüntetni. A veszteséges vállalkozásokat vagy meg kell szüntetni, vagy pedig magánosítani kell, ide nem értve, ha a vállalkozásra bízott közfeladat jellege, vagy valamilyen sajátos állami érdek eltérő megoldást indokol.

A kormánydöntések végrehajtása vontatottan haladt, még ma is vannak olyan háttérintézmények vagy ilyenként működő társaságok, közalapítványok, alapítványok, melyek működtetése veszteséges, szervezeti racionalizálásuk a feladataik és forrásaik szűkülését követően sem történt meg. Másfelől a tárcák *továbbra sem érdekeltek a szervezetrendszer átalakításában, mert ennek többletkiadásait a költségvetésből nem kapták meg* és ugyancsak nem látják biztosítva, hogy *a költségvetési szférába visszavételre kerülő közfeladatra elegendő létszámot és előirányzatot kapnak. Hiába volt tehát az előremutató kormánydöntés, ha annak végrehajtási feltételei megteremtésére nem fordítottak figyelmet.*

Ugyancsak 2004 nyarán a kormányzati szervezeti decentralizációs–deregulációs programról szóló 1064/2004. (VI. 28.) Korm. határozat – a központi igazgatási korszerűsítése, a gazdasági versenyképességet korlátozó túlszabályozási, igazgatási akadályok lebontása érdekében hirdette meg a *szervezeti átalakítást előkészítő programot*, és en-

nek keretében a jogszabályok felülvizsgálatát rendelte el, melynek célja a központi közigazgatási szervek feladat- és hatáskörének racionalizálása, az indokolatlanná vált központi állami feladatok megszüntetése, a háttérintézmények (így különösen a társaságok, kht-k) indokolatlan létesítésének megakadályozása. A Kormány elrendelte a *köztisztviselési-közalapítványi intézményrendszer felülvizsgálatát* is abból a szempontból, hogy azok alkalmasak-e az állami feladatok ellátására. A Korm. határozat a program irányítására a dr. Sárközy Tamás egyetemi tanárt nevezte ki, aki a MeH hivatali szervezetének segítségével látja el feladatát.

Ezzel egyidejűleg az *IM-ben* – mint a polgári jogi kodifikációért első helyen felelős minisztériumban – is *munkacsoport* alakult, mely együttműködött a kormánybiztossal. A munkacsoportban részt vettek a MeH, a PM, a BM, a Legfőbb Ügyészség, a Legfelsőbb Bíróság, a KEHI és az ÁSZ képviselői. A pénzügyi ellenőrző szervezetek ismertették a közalapítványok és a kht-k ellenőrzése, közpénzekkel való elszámoltatása során szerzett tapasztalataikat.

Ezek során körvonalazódott egy olyan szakmai konszenzus, mely szerint a közalapítványi forma nem alkalmas pl. a költségvetési támogatási eszközök szétosztására, mert az alapítónak nincs irányítási joga az alapítvány működtetése tekintetében. A külső támogatási forrásokat a közalapítványi forma egymagában nem vonzotta, ennek ösztönzésére inkább az adótörvényekben kellene további kedvezményeket adni. A közalapítványra és a köztisztviselőkre vonatkozó szabályozást ki kell emelni a Ptk.-ból, és vagy az Áht-ban, vagy pedig egy külön törvényben kellene meghatározni alapítási és működési szabályait. Közalapítványt lehetőleg csak a Parlament hozhasson létre, nemzetközi együttműködés során beérkező források közvetlen feladatellátás formájában történő megvalósítására. Ebben az esetben is legyen korlátozva a működési költségkeret annak érdekében, hogy a támogatási pénzeszközök ne fordítódjanak szervezeti és adminisztrációs célokra. A közalapítvány vagyonán belül legyen elkülönítve a törzsvagyona, melyet nem használhat fel, nem idegeníthet el.

A költségvetési támogatási pénzeszközök elosztása kerüljön vissza a tárcák hatáskörébe, ám a támogatási döntésekbe be kell vonni a civil szféra képviselőit.

A közhasznú társaság – mint önálló jogi személy típus – meghaladottá vált, helyette a gazdasági társaságokról szóló új törvény megalkotása során lehetővé kellene tenni a nonprofit módon történő működést, és ehhez illeszkednének a közhasznú működéshez kapcsolódó pénzügyi és egyéb kedvezmények.

Az Állami Számvevőszék a fenti szervezeteknél átfogó és a közfeladat-ellátás szabályosságát, hatékonyságát vizsgáló céll ellenőrzéseket végzett, melyekről írt jelentéseit és a kormány számára tett ajánlásait eljuttatta a kormánybiztosnak. Ezek közül külön említést érdemel az államháztartáson kívüli állami feladatellátás rendszerének ellenőrzéséről szóló ÁSZ-jelentés.³⁰

Ezt követően hamarosan elkészült a *költségvetési szervek jogállásáról szóló törvénytervezet*, továbbá az *állami tulajdonban álló vagyonnal való gazdálkodásról és az államkincstári szervezetről szóló törvénytervezet*. A két törvény elfogadása nagy előrelépést jelentene a költségvetési gazdálkodás modernizálása és a közszolgáltatások ellátása, valamint az állami tulajdonnal való gazdálkodás területén. Az Áht. módosításáról szóló T/233. számú, 2006. júniusi törvényjavaslat – mint ahogy korábban említésre került – a közalapítványok számának radikális csökkentését tűzi ki célul.

24. A költségvetési szervek jogállásáról, szóló törvénytervezet

24.1. A jogszabály szükségessége, célkitűzései

A jogszabály-tervezet célja többek között, hogy megszüntesse a közfeladatok ellátásának indokolatlan „kiszervezését”, a közfeladat-ellátás civiljogi-kereskedelmi formáinak hátrányos vonásait. Ennek érdekében kimondja, hogy *az állami feladatok ellátásának elsődleges formája a költségvetési szerv* legyen. Különösen alkalmazandó ez az ún. közhatalmi-közigazgatási tevékenységekre. Vannak olyan állami közszolgáltatások, melyek költségvetési formában történő ellátása szintén indokolt, ám a tevékenység jellege megkívánja a kötött költségvetési gazdálkodási szabályok átalakítását. Ezekre szolgálna a *költségvetési szervek új típusa, a közintézet, a testületi irányítással működő közintézmény, továbbá a kiszolgáló, járulékos feladatokat ellátó háttérintézmény: az ún. közüzem*. Mindezzel az is megvalósítható lenne, hogy a jövőben ne kerüljön sor gazdaságilag indokolatlan társaságalapításra, megszüntetésre kerülhessen a közhasznú társaság szervezeti forma, továbbá a közalapítványok útján történő közfeladat-ellátás csak a legszükségesebb esetekre korlátozódjon. Minőségi változtatásra van szükség, ahol a költségérzékenységnak a minőségjavulással kell párosulnia. A közszféra korszerűsítése a stabilitást is megköveteli, de oly módon, hogy *az államnak a közfeladatok ellátásáról és a közszükségletek kielégítéséről főszabályként költségvetési szervek útján kell gondoskodnia*. A szervezeti-jogi alapok megteremtését követően, annak bázisán személyzeti-finanszírozási és technikai reformot is elő kell készíteni.

24.2. A jogi személyekre vonatkozó általános szabályozás a Ptk.-ban, és ennek hatása a költségvetési szervek státuszszabályaira

Az új Polgári Törvénykönyv tervezete egy külön fejezetet tartalmaz a jogi személyek közös szabályaira, amely keretszabályként vonatkozik a Ptk.-ban szereplő és a külön törvényekben meghatározott jogiszemély-típusokra vonatkozóan is. Az új Ptk.-ba ez a fejezet azért kerül be, hogy elejét vegye az egyes jogiszemély-típusok indokolatlanul eltérő státuszszabályainak. Nincs annak akadálya, hogy az egyes jogiszemély-típusokat szabályozó törvények a Ptk. keretszabályaitól eltérjenek, vagy sajátos szabályokat állapítsanak meg. Ennek ellenére egyetértek dr. Sárközy Tamással abban (Sárközy, 2005c), hogy az új Ptk. szövegtervezetében jogi személyekre vonatkozó közös szabályok túlságosan részletesre sikerültek, és azért nem alkalmasak valamennyi jogiszemély-típus számára háttérjogszabályként, mert mintául a gazdálkodó szervezetek felépítését, vezetését, működését tekintik. Ily módon pl. a költségvetési szervek státuszszabályait megalkotó külön törvénynek szükségtelenül sok helyen kell majd eltérnie a Ptk. jogi személy fejezetétől, következésképpen a Ptk. éppen azt a jogegységesítő rendeltetését nem tölti be, ami a célja lenne.

2.4.3. A költségvetési szervek szerepe, alapítása, nyilvántartása a törvénytervezet szerint

A költségvetési szervekről szóló törvény kimondaná, hogy a közfeladatok ellátásáról, a közszolgáltatások nyújtásáról elsődlegesen költségvetési szervek létrehozása és működtetése révén kell gondoskodni. A törvény hatálya kiterjedne a kormányzati, azaz az ún. központi költségvetési szerveken kívül a helyi, illetve helyi kisebbségi önkormányzati költségvetési szervekre, az országos kisebbségi önkormányzati költségvetési szervekre, és a köztestületi költségvetési szervekre is, ebben tehát szintén hasonlít a mai szabályozásra.

A költségvetési szervek fogalmát a hatályos Áht-hoz hasonlóan állapítja meg a szövegtervezet: államháztartás részét képező jogi személy, mely a közfeladatait haszon szerzési cél nélkül látja el, jogszabályban meghatározott követelmények és eljárásrend szerint, feladatvégzési és -ellátási kötelezettsége van, éves költségvetéséből gazdálkodik, állami vagy önkormányzati vagyon szolgálja működése feltételeit. A költségvetési szerv alapításának, nyilvántartásba vételének szabályai szintén megegyeznének az Áht-ba a Közpénztörvénnyel beiktatott szabályokkal, azzal, hogy 2008-tól a bíróság venné át a közhiteles nyilvántartás vezetését. A bejegyzések (alapítás, megszüntetés, adatok változása) főszabályként konstitutív hatályúak.

A költségvetési szervekre vonatkozó fejezet tehát hatályon kívül helyezésre kerülne az Áht-ból, viszont az Áht. tartalmazza majd az alapítással, átszervezéssel, átalakítással és megszüntetéssel, de főként a gazdálkodással összefüggő részletes szabályokat.

2.4.4. A költségvetési szervek új típusai a törvénytervezetben

A törvénytervezet újdonsága, hogy a költségvetési szerv típuson belül – a tevékenység jellegére tekintettel – megkülönbözteti:

1. a *közbatalmi* költségvetési szerveket;
2. a *közintézményeket*, (azaz *közszolgáltató*) *költségvetési szerveket*.

Ez utóbbiakon *belül* az intézménytípusok még nem véglegesítettek, tekintettel azonban az új felsőoktatási törvényre, lehetséges, hogy külön kategóriaként érdemes kezelni azon intézményeket, melyek *testületi irányítás* alatt állnak, és viszonylag nagy *szakmai és gazdálkodási önállósággal* rendelkeznek.

A tervezet külön típusként kezeli a közintézményeken belül háttérintézményi, fenntartó, kiszolgáló, karbantartó és egyéb hasonló feladatokat ellátó *közüzemeket*.

Külön típusként szerepelne az ún. költségvetési *célalap*, amely olyan közintézmény, amely költségvetési támogatások felosztását végezné, döntéshozatalában a szakmai és az érdekképviselői szervek által delegált képviselők, illetve független szakértők vennének részt, megteremtve a participációs elvet a támogatási célú pénzeszközök felhasználásában. A *célalap feleslegessé tenné a hasonló célú közalapítványokat*, amelyeket meg lehetne szüntetni, és feladataikat, vagyonukat, előirányzataikat az új célalaphoz lehetne rendelni. A célalap adományokat is fogadhatna. Támogatáspolitikájának alapelveit a minisztérium, de az egyedi támogatási döntéseket a fent említett személyekből álló testület hozná meg.

A *közüzemként* létesített költségvetési szerv háttérintézményi, kiszolgáló, fenntartói feladatokat látna el, vagy a lakosság részére egyes közszolgáltatásokat nyújtana nem üzleti alapon, nem nyereségorientált módon. Ezen intézménytípus bevezetése elősegítené, hogy a kormányzati és az önkormányzati szférában is kevesebb gazdálkodó szervezetet hozzanak létre, vagy a meglévőket is megszüntessék.

24.5. Költségvetési szervek jogi személy szervezeti egysége

A Ptk. ma is lehetővé teszi az alapítónak, hogy szervezeti egységét önálló jogi személlyel nyilvánítsa. A törvénytervezet ezt részletezi a költségvetési szerveknél. Az egység önálló jogalannyá minősítését kizárólag az alapító okirat (melyet az alapító szerv ad ki vagy módosít) tartalmazhatja, azaz az alapító szerv dönt ebben a kérdésben. Az egység akkor nyeri el a jogi személyiséget, ha a közhiteles nyilvántartásban bejegyzik az alapító szerv mellett, annak alszámán.

Szervezeti egységet önálló költségvetési szervként akkor lesz célszerű létesíteni, ha földrajzi elhelyezkedése, az anyaintézménytől eltérő jellegű feladatai ezt indokolják, és felépítése, vagyonnal, előirányzatokkal való ellátottsága alkalmassá teszi az alapító okiratban ráruházott közfeladat önálló ellátására; végül, ha ez a szervezeti megoldás egyben gazdaságos is. Az önálló jogalanyiség nem változtat azon, hogy a szervezeti egység az anyaintézmény része marad. Az anyaintézmény jogutód nélküli megszüntetésével automatikusan törölni kell a nyilvántartásból a szervezeti egységet is. A szervezeti egység tartozásaiért az anyaintézmény a sortartásos kezesség szabályai szerint felel.

24.6. Az új típusú költségvetési szervek létesítésének előnyei

Az új költségvetési szerv típusok akkor tudnak a közszférával szemben támasztott új követelményeknek megfelelni, ha rugalmasabb gazdálkodási, létszám-gazdálkodási lehetőségeket kapnak. Az új szabályozásnak nemcsak azt kell elérnie, hogy ne alapítsanak új közalapítványokat vagy gazdasági társaságokat, illetve kht-eket, hanem azt is, hogy a meglévők közül a *gazdaságtalanul vagy feleslegesen működőket megszüntessék, és a feladatellátás* – ahol ez indokolt – *visszakerüljön a költségvetési szférába.*

Látni kell, hogy *az állambáztartáson kívüli szervezetek létesítésének megtiltása, korlátozása*, engedélyhez (esetleg kormányengedélyhez) kötése *önmagában nem elegendő* ahhoz, hogy a költségvetési szervek diszfunkcionális működésén, pazarló pénzfelhasználást eredményező külső erőforrás-igénybevételi gyakorlatán változtasson. A közpénzek, közvagyon, állami feladatellátás kiszervezését ugyan a jogszabályi korlátozásokkal meg lehet előzni, de az egyedi engedélyhez kötés ellenére is történhet nem megalapozott piacfelmérés, vagy a feladat jellegét illetően a döntéshozót megtévesztik, így a cégalapítás vagy közalapítvány-létesítés szűkebb körben, de folytatódhat. Ezért döntött 2006 júniusában a kormány arról, hogy törvényjavaslatban kezdeményezi a kormányzati költségvetési szervek cégalapítási lehetőségének jelentős szűkítését, és a közalapítványi szervezeti forma fokozatos megszüntetését.

Véleményem szerint az igazi előrelépést az jelentené, ha a gazdálkodási és finanszírozási szabályok és technikák, az adó- és egyéb közteher-fizetési jogszabályok is arra ösztönöznék a költségvetési szerveket, hogy a meglévő külső szervezeteiket megszüntessék, és helyettük *közüzemet* alapítsanak. Mindezek kidolgozása még nem történt meg, pedig enélkül az új törvényt nem szabad elfogadni, kedvező közgazdasági és társadalmi hatást aligha várhatunk tőle. Itt említem meg, hogy a saját alapítású vállalkozások és egyéb szervezetek megszüntetése, a saját kapacitás kiépítése – a drágán megfizetett külső erőforrások igénybevétele és szolgáltatások megvásárlása helyett – akkor várható, ha a költségvetési szerv biztosítékot kap arra, hogy a gazdaságosan kiépítendő kapacitásait, a létszámot és a dologi, fejlesztési kiadásokat a *költségvetési finanszírozásban* biztosítják számára. Nem kell tehát tartania attól, hogy a költségvetési tervezés során vagy évközi takarékosági intézkedések alkalmával nem kapja meg a költségvetéstől azon feladatai ellátásának fedezetét, amelyeket a külső szervezet megszüntetésével magára vállalt. Ha ugyanis ez bekövetkezne, a közfeladat-ellátás meg hiúsulna, vagy színvonala romlana.

25. A közüzem és a közszolgáltató közintézmény szabályozásában továbbgondolandó kérdések

A közüzem és a közszolgáltató intézmény *rugalmasabb költségvetési gazdálkodásának szabályait* és a *gazdaságos feladatellátást ösztönző pénzügyi szabályokat* mielőbb ki kell dolgozni. Aligha várhatjuk el ugyanis, hogy közfeladatokat a piaci szervektől visszavegyenek költségvetési szférába, ha a pénzügyi szabályozók az intézményt a piaci szervezetekhez képest versenyhátrányba hozzák.

Az áfa tv. 2004. január 1-jén hatályba lépett módosítása³¹ szerint a közhatalmi (ide értve a közigazgatási hatósági, államigazgatási, igazságszolgáltatási tevékenységet is) tevékenységet végző költségvetési szervek nem alanyai az áfának, azonban ha közszolgáltatásokat bevétel ellenében ellátó szervezetek adóalanyok, ily módon a rájuk hárított forgalmi adót visszaigényelhetik, akárcsak a gazdálkodók.³²

Átgondolást igényel, hogy a közszféra gazdálkodásában milyen körben lesz kedvező, hogy 2006-tól az államháztartási támogatásokra jutó áfa arányosítási kötelezettsége megszűnik.³³ Az európai bírósági gyakorlat szerint, ha egy adóalany nem egyes termékeket, hanem vagyontömeget ruház át, az nem adóztatható a forgalmi adó rendszerben akkor, ha a vagyontömeget a kedvezményezett szintén adóköteles tevékenységéhez használja fel (Kelemen, 2005).

A Pénzügyminisztérium a költségvetési szervekről szóló új törvényi keretszabályokkal összefüggésben megkezdte a költségvetési szervek gazdálkodására és beszámoló készítésére, könyvvizetésére vonatkozó szabályok felülvizsgálatát. Míg a közhatalmi feladatot ellátóknál marad a szigorú létszám- és előirányzat-gazdálkodás, addig a közszolgáltatást ellátó intézményeknél kiegészítő, illetőleg (bizonyos mértékig) üzletszerű vállalkozási tevékenység is ellátható. Szabályozni kell, hogy a költségvetéstől és az alapítótól milyen jogcímen és szerződés alapján (ez utóbbi esetben feladatellátáshoz rendelt módon) jutnak el a pénzeszközök a közszolgáltató intézményekhez.

Véleményem szerint a *célalap* mint önálló jogi személy – az EU-források hazai felhasználásával összefüggésben, vagy a hazai társfinanszírozás egyik intézményi és egyben támogatási eszközeként – létesülhetne. Önálló jogi személlyé nyilvánítását az indokolhatja, hogy a minisztérium, vagy egyéb fejezet több előirányzata, vagy EU pénzkerete elosztására, a finanszírozási és elszámoltatási feladatok ellátására már érdemesebb lesz egy saját intézményt létrehozni, mint az egyes operatív programokra stb. ún. közreműködő szervezetként külső vállalkozásokat, hitelintézeteket megbízni a pályázatás, döntés-előkészítés, a finanszírozás lebonyolításának teendőivel. A *célalap az állam nevében kötne támogatási szerződéseket a kedvezményezettekkel, és látná el az elszámoltatással összefüggő feladatokat is.*

Hasonló célra a minisztériumoknál *önálló jogi személyként működő szervezeti egység* is létrehozható. Ez akkor célszerű, ha a feladatok volumene, jellege, a szervezet létszáma nem indokolja az önálló költségvetési intézmény-létesítést. Az egység önálló jogi személlyé nyilvánítását az indokolhatja ilyenkor, hogy az anyaintézmény kötött gazdálkodású közhatalmi szerv, míg önálló jogalany szervezeti egysége választhatja a közüzemi, a közintézményi, vagy akár a célalap formát, tehát azt, amely éppen a feladata jellegének leginkább megfelel.

Álláspontom szerint nemcsak az államháztartás rendjét, hanem az *adó- és egyéb pénzügyi jogszabályokat* is át kell tekinteni annak érdekében, hogy *ösztönözzék a leghatékonyabb és legolcsóbb feladat-ellátási szervezeti formákat*, és ne készítsék a közszféra szervezeteit gazdaságilag indokolatlan vállalkozás-alapításra, vagy piacra lépésre. Olyan szabályrendszert kellene kidolgozni, mely megkönnyíti és pénzügyi-eljárási kedvezményekkel elősegíti a gazdaságtalan állami-önkormányzati vállalkozások megszüntetését, és *vagyoni-foglalkoztatási kötelezettségeik átadását* az alapító vagy az alapító által létrehozott költségvetési szerv részére. Ezzel egyidejűleg azonban meg kell teremteni annak jogi garanciáit is, hogy az ily módon a *közszférába „visszavett” közfeladat-ellátás költségvetési finanszírozása fennmaradjon, biztosítva a tevékenység társadalom által elvárt színvonalú, tartós ellátását.*

Amennyiben ezekre a munkálatokra a kormányzati elhatározás megszületik, és a jogszabály-alkotás és a végrehajtás következetesen megtörténik, akkor vélhetőleg *okafogyottá válnak* a közbeszerzési szabályok hatályának szűkítését célzó kezdeményezések is, mely viták nem oldhatók meg anélkül, hogy ne ütköznénk a közösségi jog vagy a versenysemlegesség korlátaiba.

3. Az államháztartási törvény kiegészítésének további területei

3.1. Állami többéves pénzügyi és finanszírozási kötelezettségvállalások

3.1.1. Fejlesztésre és azzal összefüggő szolgáltatásra irányuló, több éves szerződések a magánszektorral

Az ún. PPP-*struktúrákban* megvalósuló projektek *kezdemenyezése előtt* a jogalkotónak, illetve a minisztériumnak (önkormányzatnak) meg kell vizsgálnia, hogy a projekt *szolgáltatás-e kötelező feladatellátást*, és ha igen, akkor ez a *feladat tartós-e*, járjon-e *infrastruktúra-fejlesztéssel*, ide értve létesítmények, építmények, ingatlanok létesítését és/vagy fenntartását (működtetését) is. Ha bármelyik kérdésre *nem* válasz adható, akkor a PPP-projekt ne jöjjön szóba.

Az állami és a magánszféra hosszú távú együttműködése ugyanis akkor jár az állam számára előnnyel, ha a közfeladat-ellátás színvonalának megtartásához nincsenek meg a tárgyi és a személyi feltételek, vagy azok megteremtése a költségvetési finanszírozásban drágább, mint amit a magánszektor kínál. Az állam célja lehet a magánbefektetőtől egy *szolgáltatáskapacitás* beszerzése. Ennél azonban gyakoribb, hogy a költségvetéséből a beruházási források szűkössége vagy a beruházásoknak a költségvetés egyenlegének romlása miatti elhúzódása készteti arra a kormányzati szervet, hogy *fejlesztési és működtetési célra* befektetőt találjon, akivel akár 15–20 éves futamidőre köt szerződést egy létesítmény felépítésére (átépítésére, felújítására) és a futamidő alatt történő működtetésére, mely futamidő alatt közcélra leköti a létesítmény kapacitásainak egy részét, és a szolgáltatási díjban részletenként fizet a befektetőnek. Mind az építési, mind pedig az üzemeltetési szakaszban a befektetőnek kell vállalnia a felmerülő kockázatok túlnyomó hányadát, és ezen belül a *kockázatokat úgy kell a befektető és az állam között megosztani, hogy mindegyiket az viselje, aki azt hatékonyabban tudja megelőzni vagy kezelni.* (Lásd PPP Kézikönyv.)

Az Áht. szempontjából a legfontosabb a *projekt előkészítésének, jóváhagyásának eljárásrendje.* Az Áht 12/A és 22. §-a és a végrehajtásáról szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet jó kiindulópont, de nem elégséges. Az első és legfontosabb kérdés a kormányzati döntés-előkészítés alapossága, szakszerűsége, a szakma által kidolgozott módszertan hasznosítása, továbbfejlesztése. Az eddigi projekteknel gyakran történt hivatkozás arra, hogy a magánszféra eleve hatékonyabban épít vagy üzemeltet, ahelyett, hogy a piaci szereplőnél a hitelfelvétel költségeit és a profitelvárást is figyelembe vették volna. A PPP-konstrukciót sokszor pusztán azzal a hivatkozással fogadtatták el a Kormányval, hogy a fizetési kötelezettség időben elaprózva terheli majd a költségvetést, nem pedig egy egyszeri beruházási kiadással.³⁴

A mai rendszer *felülvizsgálatra szorul*,³⁵ mert a Gazdasági Kabinet számára véleményezési jogkörrel rendelkező, esetenként ülésező tárcaközi bizottság mellett célszerűbb lenne egy kis létszámú *külön költségvetési szervezetet* létrehozni a Kormány irányítása alatt,³⁶ amely szervezet a projektjavaslatokat részletesen megvizsgálná jogi és közgazdasági, továbbá kockázatkezelési és nemzetgazdasági elszámolási szempontból, de azt is áttekintené, hogy a projekt keretében milyen közbeszerzési eljárás kiírására kerülhetne sor. Ezen szervezet a projekttervezetek kiegészítését, korrekcióját javasolhatja, majd

ezt követően kerülhetne az anyag a PPP Tárcaközi Bizottsághoz. A bizottság nem hivatott arra, hogy a nemzetgazdasági prioritások szempontjából vizsgálja a tervezetet, a Gazdasági Kabinet és Kormány számára adott támogató véleménye csak azt jelzi, hogy a projekt megfelel-e a szakmai és jogi követelményeknek. Javasolható tehát, hogy a Kormány *már a költségvetési tervezés során* döntse el, mely ágazatok, mely feladatok tekintetében, és mely megfontolásokból részesíti a PPP projektjavaslatokat előnyben.

A fenti *eljárásrend* betartását azért kellene a *jogszabályokban is rögzíteni*, hogy ne forduljon elő, hogy az Országgyűlés mindenfajta hatástanulmány, szakmai elemzés nélkül, törvényben kimondva vállaljon kötelezettséget vagy engedélyezze több 10 Mrd Ft-os, 15–20 éves időtartamú projektek indítását. A hatáselemezés azért is fontos, mert azt is meg kell vizsgálni, hogy a létesítményre lesz-e a futamidő lejárta után az államnak szüksége. Ha igen, akkor olyan szerződést köt, amelyben az üzemeltetőnek megfizeti a létesítmény bekerülési költségét is, ha nem, akkor csak a közfeladat-ellátáshoz feltétlenül szükséges mértékű kapacitást vásárolja meg. Ekkor a befektető a létesítmény fennmaradó kapacitását maga hasznosítja, és ilyenkor alacsonyabb összegű rendelkezésre állási díjjal is megelégszik, ami az állam számára is gazdaságosabb megoldás.

További igen fontos feladata lehetne a fent említett kormányzati szervezetnek, hogy a *már engedélyezett projekteknél* megvizsgálja a közbeszerzési dokumentumokat, szerződéstervezeteket, melyeket csak ezt követően lehet véglegesíteni, az állam nevében aláírni. Az említett intézmény a szerződéskötéseket követően értékelhetné a futó projekteket, szakmai tanácsokat adva a felmerülő problémákra, a tapasztalatokat összegyűjtené és a kormányzati szervezeteknek továbbítaná. A jogalkotónak az Áht. végrehajtási rendeletében nemcsak az említett szervezet feladatkörét és eljárását kellene rögzítenie, hanem a *befektetőikkel kötendő szerződések főbb tartalmi elemeit is*.

A másik – legalább ugyanilyen fontos – kérdés az állam részéről elvállalásra kerülő *kötelezettségek mértékének szabályozása*, és *naprakész nyilvántartásának* kimondása az államháztartási törvényben és a költségvetési törvényben. Ez – akárcsak az állami kezességvállalás esetében – *megakadályozná* azt, hogy a *következő évek költségvetése túlságosan determinált legyen*. Ezért korlátozná az adott évben elvállalt új projektek összegét, de arra is felső határt szabna meg, hogy a kötelezettségállomány összességében milyen összeghatárt érhet el. Mindez azt is feltételezi, hogy mind az intézmények, mind a minisztériumok, mind pedig a Magyar Államkincstár a kötelezettségvállalásokat és ütemezésüket naprakészen nyilvántartja. Az éves kötelezettségvállalási plafonnál (ha azt a GDP meghatározott százalékában határozzuk meg) célszerű lenne beszámítani a kormányzati nagy értékű beruházásokat, egyéb közbeszerzéseket is, így jobban figyelemmel kísérhető, hogy az egyes éveknél az államot terhelő fizetési kötelezettségek hogyan alakulnak.

A harmadik jelentős feladat az egyes PPP-konstrukciók fajtáira, s *szerződések fő kötelező tartalmi elemeire* vonatkozó Korm. rendelet kiadása.

3.2. Fejlesztési közszerződések

A fejlesztési közszerződést az állam kötné a regionális fejlesztési tanácsokkal vagy az önkormányzatokkal, vagy egyéb – Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtásában közreműködő – közjogi szervezettel. A szerződés célja az állam részéről a beruházásokhoz, fejlesztésekhez, egyéb hasonló programokhoz szükséges *pénzeszközök átadása* (ez lehet EU-forrás is), az átvevő szervezet pedig vállalja a fejlesztés megszervezését, megtervezését és végrehajtását, és elszámol a pénzeszközökkel.

A szerződéskötés eljárásrendjét, a szerződés főbb tartalmi elemeit, az állam és a kedvezményezett érdekeit védő garanciális szabályokat valószínűleg egy *külön törvény* fogja rendezni, azaz nem az Áht. egészül ki egy újabb fejezettel. Témánk szempontjából a közszerződés azonban mégis jelentős, a következők miatt.

Ezen szerződéstípus *magánjogi és közjogi elemeket* egyaránt magában foglalna. Magánjogi vonás pl. a bankgarancia, jelzálogjog, elidegenítési tilalom, mely a beruházás meghiúsulása vagy a kedvezményezett szerződésszegése esetére a támogatás visszafizetésének biztosítékául szolgál. Magánjogi elem a szerződés elállással vagy közös megegyezéssel való megszüntetése is. Közjogi elem azonban a fejlesztés végső kedvezményezettjeinek meghatározása, a fejlesztésért felelős intézmény kijelölése, a finanszírozó és a pénzeszköz átvevője között az elszámoltatás teljesítése, az állami pénzügyi szervek ellenőrzésének túrése. A törvénytervezet koncepciója elkészült, de kormánydöntés még nem hagyta jóvá.

3.3. Egyedi államháztartási támogatásokra vonatkozó eljárásrend törvényi keretszabályainak megalkotása

Az Áht-ból hiányoznak az *állambáztartási egyedi támogatásokra vonatkozó eljárási keretszabályok*, csak néhány alapelv kerül megfogalmazásra a támogatások nyilvánosságával, a támogatásokból megvalósuló közbeszerzéssel, a támogatásokból a köztartozás miatti kizárás, a támogatási döntéshozók vagyonynyilatkozat-tétele vonatkozásában.

Az Áht-t végrehajtó 217/1998. (XII30.) Korm. rendelet (Ámr.) VIII. fejezete némileg pótolja ezt a hiányt, de annak hatálya nem terjed ki minden fejezeti támogatási előírányzatra, bár szabályait más támogatási jogszabályok is mintának tekintik. Tekintettel arra, hogy a miniszterek is adnak ki saját feladatkörükben támogatási rendeleteket, a *szabályozás nem egységes*. Az is problémát jelent, hogy az Ámr. szabályai ellenére kevés támogatást osztanak el a többi minisztériummal közösen vagy céljaikat összehangolva. Pedig ezek a közös pályázat formájában elindításra kerülő, egymással – eljárásrendben, célokkal, határidőkkel, a megvalósítás helyével – *összebangolt támogatások* nagyobb hatással lennének a *befektetés-ösztönzésre*, mint ahogy gondolnánk.

Másfelől a Kincstárnál és a támogatóknál vezetett nyilvántartások alapján meg kellene győződni arról, hogy a támogatások *halmozódása* nem lépi-e túl a hazai és a közösségi jogszabályban foglaltakat, továbbá a civil szervezet támogatása esetén nem fordul-e elő ugyanazon célra halmozott, több kormányzati szerv részéről adott támogatás. Mindennek elkerülését a támogatásoknak a Kincstár és a döntéshozó honlapján történő naprakész közzététele elvileg biztosítja, ennek ellenére e törvényben a támogató szervezetek együttműködését elő kell írni.

4. Összefoglalás

A kormányzást a megváltozott körülményekhez kell igazítani, mert ez az ország versenyképességének is lényeges tényezője. A kormányzáson belül a *közfeladat-ellátás intézményrendszerét annak aktuális feladatrendszerével összefüggésben kell megvizsgálni*. A kötelezően ellátandó közfeladatok körét és definícióját minden minisztérium és az önkormányzati szféra részéről össze kell gyűjteni, majd azokat felül kell vizsgálni (lásd ÁSZ, 2005c), és azok ellátása megszervezésének módját (módjait), illetőleg az ezért felelős államháztartási szintet a törvényeknek meg kell határozniuk. A jogszabályok a feladatellátást meghatározott kormányzati szervekhez is rendelhetik. A feladathoz, közszolgáltatáshoz a *legmegfelelőbb szervezeti formát* kell választani, ide értve a *gazdaságosságot és a közfeladat-ellátás személyi feltételeit* is. A hatékonyabb feladatellátás érdekében *főszabályként költségvetési szervek alappfeladatként* lássák el a közszolgáltatásokat. Ezért a költségvetési szervek gazdálkodását *rugalmasabbá* kell tenni, új szervezettípusok megjelenítésével. Az állam szolgáltatásvásárlással vagy egyéb külső források bevonásával, esetleg a nonprofit szektor útján is biztosíthatja a közszolgáltatásokat. Ezek szerződésbe foglalását jól elő kell készíteni, a szerződésben *garanciákat kell biztosítani mind a finanszírozó, mind pedig a feladatellátó számára*.

Az állami feladatokat ellátó *államháztartáson kívüli szervezetek finanszírozására* átlátható, egységes, a feladatokhoz és hatáskörökhöz illeszkedő elveket kell kidolgozni (ÁSZ, 2005c; Kovács Árpád, 2005a).

Az *államháztartási törvény újrakodifikálása* az államháztartási feladatellátás és gazdálkodás elveinek és keretszabályainak rögzítésével, az intézménytípusokra vonatkozó differenciált szabályozással, az ezekhez igazodó finanszírozási technikákkal, végül pedig az államháztartás számvitelének korszerűsítésével jelentősen hozzájárulhat a közszféra *modernizációjához, de a közszolgáltatások színvonalának megőrzéséhez az ágazati törvények felülvizsgálata is szükséges*.

Jegyzetek

- 1 Garanciális szabály pl. a 10. §-ban az egyes közteher-fizetési kötelezettségek jogszabályi szintjének előírása, továbbá a törvényben kihirdetett fizetési kötelezettségekre való legalább 45 napos felkészülési időt biztosító szabály. Ilyen továbbá az államháztartási és EUtámogatások rendeltetésszerű felhasználásának előírása, az ezekkel való elszámoltatás, a támogatásokra és az egyes nagy értékű szerződésekre vonatkozó adatok közzétételének előírása. Itt említendő meg, hogy a Ptk. módosítása ezekkel összefüggésben mondta ki, hogy nem nyilvánítható üzleti titoknak azon szerződés, melyet államháztartási szervezettel kötöttek. Ezen szerződések lényeges elemei ún. közérdekből nyilvános adatok
- 2 Ez alkalmas lenne nemcsak a prioritások lefektetésére, a főbb fejlesztési célkitűzések hangsúlyozására, hanem az államháztartás egyéb szereplőinek, a piaci szférának, befektetőknak, végül az EU intézményeinek is támpontot nyújtana a makrogazdasági célkitűzések megítéléséhez, demonstrálhatná az államadósság csökkentését, a nagy ellátó rendszerek reformját megvalósító több éves terveket.

- 3 Pl. a Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Alap létesítése nem eredményezett jelentős külső forrásbevonást, így elkülönített állami pénzalapként történő fenntartása és működtetése nem gazdaságos
- 4 Lásd 2006. évi IV. törvény 365. §.
- 5 Az alfejezet az állami pénzügyi ellenőrző szervek vizsgálati jelentései és a kormányzati szervek munkaanyagai felhasználásával készült.
- 6 A kht-k esetében a közhasznúvá minősítés akadálya az volt, hogy tevékenységük nem volt megemlítve a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvényben.
- 7 Lásd a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXXVI. törvényt.
- 8 Lásd az Európai Közösséget létrehozó szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 85/2004. (V) Korm. rendeletet.
- 9 Államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht.) 9. §.
- 10 Véleményem szerint a készülő új Alkotmányban is kellene szólni a tágabb értelemben vett állam közfeladatairól legalább úgy, hogy azok az alapjogok érvényesítésével, egyéb törvényben meghatározott ellátásokkal vagy közszolgáltatásokkal függenek össze. Kimondhatná az alaptörvény azt is, hogy milyen szintű jogszabály határozhatja meg az államháztartással összefüggő közfeladatok, közszolgáltatások körét, azok ellátására köteles vagy önkéntes vállalatok alapján belépő szervezeteket, a költségvetési finanszírozás, illetőleg támogatás jellegét, vagy azt, hogy az állam a feladat ellátását milyen módon szervezi meg, biztosítva a hatékony és a magas színvonalú ellátásokat. Ezek a közfeladatok, közszolgáltatások elsősorban az alkotmányos alapjogokkal és nemzetközi kötelezettségvállalásainkkal függhetnek össze.
- 11 A közfeladatot meg kell különböztetni a közérdekű tevékenységtől, amely tágabb fogalom, és ide tartozik a közfeladaton kívül az is, amelyet nem kormányzati szervezetek nyereségszerzési cél nélkül, nem a saját javukra, hanem valamilyen közcél érdekében folytatnak.
- 12 Egyes közfeladatok végzését (pl. közoktatás, szociális gondozás, egyéb humánszolgáltatások... stb.) saját döntésük alapján magukra vállalhatják államháztartáson kívüli szervezetek (egyházak, egyéb nonprofit szervezetek is. Ezt az állam a költségvetésben jóváhagyott normatív finanszírozással vagy más módon támogatja.
- 13 A Kormány saját hatáskörben is kiadhat rendeletet (Alkotmány 35. §), így előfordulhat, hogy ily módon keletkeznek új állami feladatok, melyek folyamatos fenntartása költségvetési forrásokat kíván. Ez az Országgyűlés költségvetési jogkörét korlátozza.
- 14 Ilyen pl. az Országgyűlés, mely közjogi jogi személy, ám gazdálkodási feladatait költségvetési szerve (az Országgyűlés Hivatala) útján látja el.
- 15 A költségvetési szervekről szóló törvénytervezet.
- 16 A PM által 2003-ban készített felmérés szerint kormányzati alapítású gazdasági társaságok száma kb. 160, a szövetkezeteké 30, és a közhasznú társaságoké 90 volt. A közhasznú társaságok térnyerése főként azzal függ össze, hogy a társaságiadó-törvény az adóalapjukat kedvezőbben határozza meg. A kht-k létesítését a kormányzat és a közvélemény a gazdasági társasághoz képest támogathatóbbnak tartotta, mert bár alapítása, szervezete a kft-hez rokonítja, azonban tevékenysége nem irányulhat nyereség- és haszonszerzési célra, a tulajdonos abból osztalékot nem vonhat ki. Ezen vállalkozás számára az üzletszerű tevékenység csak másodlagos lehet, és nem veszélyeztetheti alapfeladatai ellátását. Az állami, önkormányzati szervek a kht-k alapításával egyidejűleg szerződésben szabályozták a részükre átadott feladatok elvégzését és annak finanszírozási feltételeit. A kht-k alapítása a piaci társasági formához képest (pl. kft.) mind az alapító, mind az ellenőrző szervek, mind a közpénzfelhasználás

- nyilvánossága szempontjából előnyösebb volt, tekintettel a kötelező könyvvizsgálóra, a felügyelő bizottságra, és a közhasznú feladatellátásra kötött szerződésnek a nyilvános cégiratok közé helyezésére is.
- 17 Lásd az Áht. 90. §-át.
 - 18 Lásd az Áht. 91/A. §-át melynek szövege még azt sem zárja ki, hogy hatósági feladatok kerüljenek át az új szervezethez.
 - 19 Ugyanez igaz az önkormányzatra és az általa alapított vagy részesedésével működő vállalkozásokra is.
 - 20 A piactorzító hatás abban mutatkozott meg, hogy az állami/önkormányzati cég nemcsak az állami megrendelésektől zárta el az életképes piaci versenytársakat, hanem a magánmegrendelések piacán is előnyt szerzett azáltal, hogy a különböző állami pénzcsoportokból nyert források átcsoportosítása folytán olcsóbb tudott lenni versenytársainál.
 - 21 Lásd a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével, és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvényt (melyet „Üvegseb”-törvényként ismert meg a közvélemény, de a továbbiakban inkább „Közpénztv.” rövidítéssel fogok hivatkozni rá).
 - 22 Említést érdemel, hogy a társaság alapításra vonatkozó kormány-engedélyezés, a többségi köztulajdonlás megkövetelése az állam vállalkozói vagyonaival történő gazdálkodás körében (lásd a privatizációs törvényt. 1995. évi XXXIX tv.), illetve az önkormányzatok által létrehozott vállalkozás esetében (lásd a helyi önkormányzatokról szóló törvényt) nem érvényesül, vagyis pl. az ÁPV. Rt.-hez rendelt társaságok esetében akár tartós tulajdonban állnak, akár értékesíthetők, az adott gazdálkodó szervezet tulajdonosi jogainak gyakorlója határoz a továbbtársulás kérdésében. Megjegyzendő, hogy az Áht. szigorító szabálya után néhány állami cég társasági részesedése az ÁPV. Rt.-hez került, élve az Áht. 108. § (5) bekezdése szerinti lehetőséggel. Külön vizsgálatot igényelne, hogy ezek a cégek valóban az állam vállalkozó szerepéhez kötődnek, vagy csupán a továbbtársulás korlátozása alól kívántak kibújni. A szabályozás ezen következetlenségét az állami vagyongazdálkodásról szóló törvény tudja majd kiküszöbölni, a később részletezett módon.
 - 23 A Kormány az említett feladatok meghatározásánál szem előtt tartotta az állami pénzügyi ellenőrző szervezetek (ÁSZ, KEHI) és az országgyűlési biztosok tapasztalatait és ajánlásait is.
 - 24 A fent említettek közalapítványt jogszabályban (2003 óta csak törvényben) meghatározott feladatellátásukkal összefüggésben hozhatnak létre.
 - 25 Lásd a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvényt.
 - 26 Lásd ÁSZ-jelentések.
 - 27 Lásd az Áht. 18/C. §-át.
 - 28 A fenti szabályozási logika alól az indokolt kivételeket a koncesszióról szóló törvény tartalmazza, mely – a közösségi joggal összhangban – határozza meg azokat az állami és önkormányzati tulajdonhoz kötődő monopóliumokat, melyek tekintetében az állam vagy önkormányzat számára adott a lehetőség arra, hogy meghatározott tevékenységeket, illetve hasznosítási jogokat saját intézménye útján, többségi állami vagy önkormányzati részesedésű cég alapításával gyakoroljon, vagy – nyilvános pályázattal, koncessziós díj ellenében – a tevékenység vagy hasznosítás jogát koncessziós szerződéssel engedje át, piaci szereplők részére.
 - 29 Lásd pl. a Közpénztv.-nek az Áht. 15/A. és 15/B. §-ait, továbbá az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet XVI/A. fejezetét és 22. számú mellékletét.
 - 30 Lásd a 0467. számú ÁSZ-jelentést az államháztartáson kívüli állami feladatellátás rendszerének ellenőrzéséről.
 - 31 Lásd az áfa tv. (1992. évi LXXIV. tv.) 4/A. §-át.
 - 32 Ha tehát egy tevékenységet közhatalmi költségvetési szerv lát el, a változás hátrányosan érin-

- tette, mert a beszerzései során rá áthárított áfát nem tudja visszaigényelni. Ezzel szemben a közszolgáltató költségvetési szerv már alanya az áfának, így ez a hátrány már nem éri.
- 33 Lásd az áfa tv. 2005. évi CXIX törvénnyel történt módosítását.
- 34 Az ÁSZ FMI PPP tárgyú tanulmányai közül különösen hasznosnak tartottam a Brit Számvevőszék (NAO) tapasztalatait, melyet Báger Gusztáv és Kovács Richárd ismertet. A NAO kiemeli, hogy a PPP-t akkor érdemes választani, ha a „Value for money” számítást minden lehetséges alternatívára elvégezték.
- 35 Itt jegyzem meg, hogy az ÁSZ is javasolja a kormány számára a PPP-eljárásrend jogi szabályozását és a koordináló, értékelő, ellenőrző intézményi háttér kialakítását.
- 36 Olyan javaslatok is születtek, amelyek a PPP-javaslatok kidolgozását és döntés-előkészítését az állam és külső befektetők által alapított társaság feladatává tennék, mondván, a kellő szakértelem így lenne biztosított. A jelen tanulmány szerzője ezt határozottan ellenzi. Véleményem szerint kormányzati döntés-előkészítést, a konstrukciók finanszírozási szükségletét és hatáselemzését kormányzati intézménynek, közalkalmazottakkal kell elvégezni.

Irodalom

- ÁSZ Jelentés (2003a) a társadalmi szervezeteknek és köztisztviselőknek juttatott költségvetési támogatás ellenőrzéséről. (www.asz.gov.hu)
- ASZ munkaanyag (2003b) a társadalmi szervezetek és a (köz)alapítványok ellenőrzésével kapcsolatos tapasztalatokról és a javaslatokról.
- ÁSZ vélemény (2004) a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetési javaslatáról. (0449) (www.asz.hu)
- ÁSZ vélemény (2005a) a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetési javaslatáról. (0550) (www.asz.hu)
- ÁSZ Jelentés (2005b) a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről. (www.asz.hu)
- ÁSZ Jelentés (2005c) az államháztartáson kívüli állami feladatellátás rendszerének ellenőrzéséről. (0467) (www.asz.hu)
- Dr. Báger Gusztáv (2005a): Felzárkózás és célkeresés, lehetőségek és dilemmák a luxemburgi csúcs után. (ÁSZ tanulmányok www.asz.gov.hu)
- Dr. Báger Gusztáv–Kovács Richárd (2005b): A National Audit Office (NAO) tapasztalatai a PPP területén. (ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézet 2005.)
- Dr. Bencze Izabella (2004): Az állami köztulajdon intézményi rendszere. (Tanulmány 2004. szeptember.)
- Dr. Bencze Izabella (2005): A kormányzati (állami és önkormányzati) vagyonnal való gazdálkodás jogi szabályozásának kérdései. (Tanulmány a „Magyarország 2015” kutatás keretében.)
- Dr. Bihary Zsigmond (2005): Az állami vagyon kezelésének és működtetésének számvevőszéki ellenőrzése. (www.asz.hu)
- John Hills (2004): Az állami és magánszektor a jóléti szolgáltatásokban. (Szerk: Benedek Dóra.) *PM Kutatási Füzetek*, 8. szám.
- IM munkaanyag a közalapítvány, a közhasznú társaság és a nonprofit (civil) szféra állami támogatása szabályozásának újragondolásához. (2005.)
- Kassó Zsuzsanna (2005a): Gondolatok az államszámviteli törvény koncepciójához. *Számvitel, adó, könyvvizsgálat*, 2005. 5. szám.
- Kassó Zsuzsanna (2005b): Miért van szükség az államháztartási pénzügyi beszámolórendszer megváltoztatására? (Tanulmány, a BM IDEA Program keretében, 2005.)

- Kelemen László (2005): *Az Európai Unió forgalmiadó-rendszere*. Press Publica, 2005. (www.valtozovilag.hu)
- Kende Katalin (2005): Kicsi, hatékony Kormány kell nekünk. (Interjú dr. Sárközy Tamással.) *Világgazdaság*, 2005. 09. 28.
- Kéri József (2005): A központi forrásszabályozás gyakorlati tapasztalatai az önkormányzati működési költségvetés tervezésében, annak továbbfejlesztésében. In: *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA Program, TÖOSZ, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- Dr. Kovács Árpád (2005a): Az államháztartás működésének átláthatósága és elszámoltathatósága. (www.asz.hu)
- Dr. Kovács Árpád (2005b): Tizenöt év az ÁSZ életében, tizenöt év tapasztalata a magyar államháztartás működéséről. (www.asz.hu)
- Dr. Lóránt Zoltán (2005): Az ÁSZ ellenőrző szerepe és tapasztalatai. *Számvitel, adó, könyvvizsgáló*, 2005. 10.
- Pitti Zoltán (2005): Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja. In: *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA Program, TÖOSZ, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- PPP Kézikönyv (2004): A köz- és magánszféra sikeres együttműködése (Szerzők: dr. Karakas Péter, Leiner Vera, Percze Róbert, Wágner Anna, szerkesztette: Leiner Vera.) Gazdasági és Közlekedési Minisztérium.
- Dr. Sárközy Tamás (2004): A szervezeti és vagyontörvény koncepciója. (Tanulmány.)
- Dr. Sárközy Tamás (2005a): Egy kézbe az állami vagyonnal. *Népszabadság*, 2005. január 29.
- Dr. Sárközy Tamás (2005b): Kiút az állami labirintusból. *Népszabadság*, 2005. március 5.
- Dr. Sárközy Tamás (2005c): Alternatív javaslat a „Jogi személyek általános szabályai”-ra. Polgári Jogi Kodifikáció, 2005. november 26.
- Dr. Turcsán Katalin (2003): 2003. évi XXIV. törvény a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével, és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról. *Számvitel, adó, könyvvizsgáló*, 2003.
- Dr. Turcsán Katalin (2004): Európai uniós csatlakozásra történő felkészülésünk a pénzügyi ellenőrzés és az uniós támogatások fogadásával összefüggő monitoring területén. (ELTE Jogi Továbbképző Intézet, szakdolgozat.)
- Varga István (2005): Gondolatok az önkormányzatok vagyongazdálkodásának reformjáról. In: *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA Program, TÖOSZ, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- Dr. Vígvári András (szerk.) (2005a): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA Program, TÖOSZ, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- Dr. Vígvári András (2005b): A leggyengébb láncszem. A közszektor korszerűsítése megvalósításának egy lehetséges útja. (Tanulmány a „Magyarország 2015” kutatás keretében.)
- Dr. Vígvári András (2005c): *Közpénzügyeink*. KJK-KERSZÖV Kiadó Kft.
- Weidlich Edit (2005): Az ÁBPE működési tapasztalatai. *Számvitel, adó, könyvvizsgáló*, 2005/10.

Sántha György – Vigvári András

A NEMZETGAZDASÁGI TERVEZÉSI RENDSZER SZERVEZETI ÉS INTÉZMÉNYI RENDJE

1. Bevezetés

A politikai és gazdasági rendszerváltással gyorsan leépültek a korábbi rendszerben működött gazdaságirányító intézmények, benne elsősorban az Országos Tervhivatal, hatályon kívül helyezték a népgazdaság tervezéséről szóló törvényt. E változásokkal jelentős kapacitások (személyi állomány, adatbázisok, eljárási rutinok stb.) estek szét.

A magyar gazdaság, különösen a közszeaktor az EU-tagsággal egy *tervezett környezetbe* került, amely pozitív hatásait az ehhez a követelményekhez történő igazodással lehet kiaknázni, nyilvánvaló a tervezési kapacitásdeficit. Annak ellenére igaz az előbbi állítás, hogy az utóbbi években a magyar intézményrendszer több pontján megjelentek a tervezés és a programozás elemei. Kiépültek a területfejlesztés nemzeti szintű intézményei, a regionális fejlesztési tanácsok és az Országos Területfejlesztési Hivatal, létrejött a Nemzeti Fejlesztési Hivatal. Az alsóbb szintek kapcsolódását, az EU kohéziós politikai elveinek gyakorlati érvényesülését, nem utolsó sorban az abszorpciót az önkormányzatok középtávú (a Financial Perspective-hez igazodó) kötelező tervezése tudja biztosítani.

A szakma pillanatnyilag a nemzetgazdasági tervezés funkcióit jórészt a területfejlesztési tervezéssel azonosítja, illetve az EU-források lehívásához kapcsolódó procedúrákra szűkíti le, annak ellenére, hogy piactgazdasági körülmények között is létezik az éves költségvetési tervezés, a fejlett országok jelentős részében az indikatív tervezés és a gazdaságpolitikát megalapozó koordinatív tervezés. A területfejlesztési tervezés alapvető célja a területi folyamatok befolyásolására irányuló tevékenységek összehangjának biztosítása. A makro- és mezoszintű gazdasági tervezés területi aspektusainak erősödése a gazdaság térszerkezetének átalakulásával, a klaszterek, hálózatok felértékelődésével és a telephelyek globális versenyével magyarázható. E folyamatok természetéről lásd Enyedi (2004), Porter (1998), Rechnitzer (2004) munkáit. A területfejlesztési tervezés szervesen illeszkedik a társadalom és a gazdaság egészébe, különböző szintjeibe és működési rendszerébe. A gazdaság egészének versenyképessége, a közszeaktor megfelelő – a versenyképességet eredményesen támogató – működése megköveteli a kor kihívásainak megfelelő komplex gazdasági tervezés intézményesítését.

2. Mit és miért szükséges szabályozni?

A konzisztens intézményes megoldások, a szabályozás, a feladat- és hatáskör-telepítés feltételezi azt, hogy világos fogalmakkal dolgozzunk. Ezért tartjuk fontosnak a tervezés fogalmának, szerepének és természetének végiggondolását.

2.1. Mit értünk tervezés alatt?

2.1.1. A *tervezés* általános fogalmán *első megközelítésben* mint a kollektív cselekvés összekapcsolásának meghatározott módját értjük, amelynek lényege, hogy a különböző gazdasági szereplők, szereplőcsoportok és szereplőtípusok tevékenységét bizonyos célok elérése érdekében központilag tereljük, ösztönözzük, bizonyos esetekben irányítsuk. A kollektív cselekvés speciális volta azt jelenti, hogy ebben az esetben a *piaci koordináción* túlmutató összekapcsolási módról van szó. A tervezés a célok kitűzése és a megvalósítás eszközeinek feltárása közben az érintett szereplők érdekeinek feltárását, rangsorolását és egyeztetését is feltételezi, illetve eredményezi. Vagyis a tervezés nem neutrális közegben működik, különböző érdekcsoportok, hatalmi pozíciók, törekvések szövik át minden mozzanatát.

Az az állítás, hogy a tervezés nem piaci koordinációs mechanizmusként értelmezendő, nem azt jelenti, hogy a tervezés piacellenes. A tervezés bizonyos fajtái, pl. a vállalati tervezés¹ tipikusan „piac-kompatibilis”. A vállalati tervezés hatásait tekintve lehet piacot építő, vagy éppen romboló. Tanulmányunkban a kormányzati funkciókhoz kötődő tervezéssel foglalkozunk.

Nem tanulság nélküli, ha néhány mondat erejéig szó szerint idézünk egy francia közgazdász cikkéből. „A divat ingája az elmúlt húsz évben gyakran lendül ki az ellenkező irányba, túl rózsaszínű szemüvegen át láttatva a piacokat, és túl sötéten az állami beavatkozást [...] az irodalom jelenleg annyira elhanyagolja a tervezésnek a jól működő államban játszott szerepét, hogy sokan azt gondolhatják, értelmes közgazdász ma nem is tesz említést róla. A tény azonban az, hogy valamilyen formájú kormányzati tervezés minden országban létezik. Sok helyen, ahol ez a tevékenység viszszaeszik, a közszolgáltatások terén a minőség romlását és a politika túlzott térnyerését figyelhetjük meg.” (Malinvaud, 1998:167)

A közgazdaságtani irodalomban elterjedt és elfogadott fogalmakat használva az allokációs, a redisztribúciós és a stabilizációs kormányzati funkciókhoz kötődő cél- és eszköz-meghatározást tekintjük vizsgálatunk tárgyának. Az allokációs és redisztribúciós funkcióhoz legjobban a különböző közpolitikai területekkel kapcsolatos tervezés tartozik. Ezt a területet többé-kevésbé lefedi az államháztartási rendszerrel kapcsolatos tervezési tevékenység. Itt kell említenünk a területi tervezést is. E kormányzati funkciókhoz tartozó tervezés „birtokon belül” van, hiszen az érintett szereplők többsége a közszektorhoz tartozik, ennek minden szabálybeli kötöttségével. Ha közfeladatot ellátó magánszolgáltatóról van szó, akkor is erős szerződéses kötelelem biztosítja a közszektoron belüli játékszabályok elfogadását.

A stabilizációs funkcióhoz tartozhat az *indikatív tervezés* és a gazdaságpolitikát megalapozó *koordinatív tervezés* (lásd Báger, 2004:351). E tervfajták a magánszektorra is kiterjednek, az érintett szereplőket ösztönözhetik, terelhetik, de nem irányíthatják. Az *indikatív tervezés* a gazdaság szereplőinek olyan információkat „szállít”, amelyek alapján maguk is megalapozottabb gazdasági döntéseket tudnak hozni. A két terület között természetesen nincs „demarkációs vonal”. A közszektor, a különböző költségvetési tervek nyomán megvalósuló kormányzati vásárlások, a különböző támogatások jelentősen meghatározzák a magánszereplők preferenciáit, céljait, jövedelmeit és vice versa. A magánszektor teljesítménye, magatartása meghatározza a közszeftéra mozgásterét.

2.1.2. A tervezés *más megközelítésben* a gazdaság szereplőinek tudatos tevékenysége, *gazdálkodási funkció*. Mint ilyennek szakmai fogásai, módszerei, módszertanai vannak. E módszerek döntően a tervezéshez szükséges információk előállításához, kezeléséhez kapcsolódnak. A tervezés magában foglalja a *helyzetelemzést* (a környezet és a tervezett egység állapotának felmérését), a további fejlődés útjainak feltárását, *cselekvési programok* készítését. A tervezés az érintett szereplőkkel történő *érdekegyeztetésnek intézményes terepe*, a *programozással* pedig biztosítható a cselekvés megfelelő ütemezése és finansziális feltételrendszere. A tervezés mint technika az iteráció révén alkalmas az alulról jövő kezdeményezések, igények (bottom-up), és a felülről érkező koordináció (top-down) összhangjának biztosítására.

2.1.3. A hiteles nemzeti tervezési intézmény képes arra, hogy a különböző közpolitikai döntéseket – legalább részben – mentesítse a politikai ciklusváltásokból és a „járadékvadász” magatartásokból adódó negatív befolyásoktól, biztosítsa a hosszú távú szempontok érvényesülését. A kormányzat stratégiai funkcióit tehát intézményi oldalról a hiteles tervezési rendszer érvényesítheti legjobban. A stratégiai funkció konkrét érvényesülése jelenti egyfelől a szűkebb (EU) és a globális versenykörnyezethez történő adaptív alkalmazkodást. A tervezést szélesebb intézményi keretben és az ország gazdasági adottságaival összefüggésben kell szemlélni.

2.1.4. A tervezés általában *tervdokumentumban* manifesztálódik. A tervek a tervezési tevékenység által meghatározott célok és eszközök – általában meghatározott tartalmi és formai követelményeknek megfelelően elkészített – dokumentálásaként keletkeznek. Vannak vállalati tervek, költségvetési szektorban működő gazdálkodók által készített tervek, vannak kormányzati szintű (önkormányzatok, központi kormányzat) által összeállított tervek. E dokumentumok egy része szokások, szakmai standardok alapján készül, más részük tartalmi, formai kellékei kötelező (esetleg jogszabályi) előírások tárgyai. Ilyen kötelező előírás vonatkozik az államháztartáson belül készülő tervekre, de ilyenek a különböző kormányzati támogatások elnyerését szolgáló pályázatokhoz csatolandó tervek, vagy a bankokhoz benyújtott hitelkérelmekhez mellékelte üzleti tervek. Ha egy kormányzat nemzetközi szervektől kíván forráshoz jutni, meghatározott terveket kell csatolni, ha az EU tagja egy ország, akkor konvergenciaprogramot kell készíteni, amelynek szintén tartalmi és formai kellékei vannak.

Az eddigiekből négy következtetés adódik:

I. A tervezés minőségét a funkció intézményesülése és az alkalmazott módszerek *együttesen* határozzák meg. E tanulmány célja az intézményesítés lehetséges megoldásának bemutatása, a módszertani kérdésekkel még érintőlegesen sem foglalkozunk.

II. A tervezési folyamatok megfelelő intézményesítése nélkül e tevékenységek nemcsak a várt eredményeket „nem hozzák”, de magas társadalmi költségek mellett maguk is további károk okozói lehetnek. Nem fogadható el a természetes és a pénzügyi szempontok „külön mozgása”, a fejlesztési tervek (NFT, OFK, Európa Terv) és a pénzügyi tervek (éves költségvetések, konvergenciaprogram) egymásról „nem tudása”.

III. A tervezésnek a tervdokumentum „csak” mellékterméke és nem elsődleges célja. Nem feltétlenül kell minden tervezési folyamatnak önálló tervdokumentumban

testet öltetni. Csökkenteni kell a tervdokumentumok számát és lényegesen javítani kell a különböző funkcionális területeken és kormányzati szinteken folyó tervezési munka koordináltságát, a részeredmények visszacsatolásait.

IV. Végig kell gondolni azt az érdekhordozói kört, amelyik a tervezési rendszer outputjait használja. A hasznosítás ugyanis a döntéshozatal támogatása mellett kiterjed az irányításra, az ösztönzésre és terelésre, valamint az elszámoltathatóság biztosítására. Az irányítási funkció a közszektoron belül értelmezhető, és feltételezi olyan *kormányzati szintű kontrollingsrendszer* működtetését,² amely figyelemmel kíséri a tervek végrehajtását, illetve megvalósulását, szükség esetén megfelelő visszacsatolásokkal beavatkozik a folyamatokba. A terelés és ösztönzés a magánszektor szereplőinek orientálásán keresztül valósulhat meg. A különböző politikai döntéshozók és a végrehajtó hatalom elszámoltathatósága – egyebek mellett – feltételezi a kitűzött célok és az elért hatások, eredmények világos prezentációját.

2.2. A hazai tervezési helyzet és az első Nemzeti Fejlesztési Terv kritikai elemzése

A tervgazdálkodás indirekt változatának felszámolásával egy viszonylag fejlett (az indikatív tervezést, a területi tervezést és az ehhez kapcsolódó pénzügyi-költségvetési tervezést magas szinten művelő) tervezési rezsimet és intézményrendszert szüntettünk meg. Túlzott leegyszerűsítés volna ezt kizárólag a rendszerváltó hevületből levezetni. Legalább olyan fontos volt az, hogy a csődben lévő gazdaság pénzügyi gondnokai szűk értelemben vett pénzügyi szempontokat – fizetőképesség fenntartása, folyó fizetési mérleg és államháztartási pozíció tűrhető értékeken történő tartása stb. – voltak kénytelenek követni. A tervekben nem a gazdaság természetes és humán oldalai, hanem a pénzfolyamatok domináltak, hiszen az adósságot pénzben (ráadásul „keményvalutában”) kellett visszafizetni. A jövőkép nem középtávon és gazdaságfejlettségi, ellátottsági mutatókkal, hanem rövidtávon és forintokban volt kifejezhető. A tervezést az egyoldalúan pénzügyi szemléletű költségvetési tervezés, a koordinatív gazdaságtervezés tűzoltójellege jellemezte. Nem volt relevanciája a teljesítmény-mutatókon, hatáselemzésen alapuló költségvetési technikáknak, nem volt tere a szélesebb körű érdekegyeztetéseknek. A tűzoltás szempontjából kulcsfontosságú gazdasági szereplőkkel egyedi alkuk folytak adókedvezményekről, megrendelésekről.

Ebben a helyzetben elkoptak a régi rutinok, kikoptak a szakemberek a nemzetgazdasági tervezésből.³ A gazdaság konszolidációjával, a magánszektor megerősödésével a hazai tervezési rendszer leromlott állapota drámai erővel sokkolta a magyar gazdaságot. Ezt a hatást fokozta, hogy a magyar gazdaság egy szofisztikáltan tervezett nemzetközi közösségbe érkezett. A közszektor versenyképességet rontó hatásának gyökere nem elsősorban a kiadás/GDP mutató nagyságából ered, hanem a diszfunkcionálisan működő közszektorban van. Ha az oktatási ágazat „eredménye” az eredményindikátorok romlása, vagyis a PISA-tesztek siralmas eredményei, a hiányszakmák tömegének „termelése”, akkor nem egyszerűen az a probléma, hogy hány forintba kerül egy tanuló, hanem az, hogy kell-e ekkora felsőoktatási rendszert közpénzekből finanszírozni? Hasonló példát lehetne említeni az egészségügyből. A krónikus forráshiány ellenére,

sőt annak további okozójaként a céltámogatási rendszer keretében kihasználatlan orvosi diagnosztikai és laboratóriumi kapacitások épültek ki, nehezítve a szektor racionalizálásának amúgy sem könnyű feladatait. E példák a szűk pénzügyi fókuszú költségvetési tervezés negatív következményeit illusztrálják. A közszektorra érintő reformok eredményes végrehajtása – az EU-tól függetlenül is – a tervezés megújítását követeli.

A tervezéssel kapcsolatos krónikus hiányosságok akut módon az EU-támogatások lehívásával kapcsolatos folyamatoknál jelentkeztek. Ezért rövid áttekinthető formában bemutatjuk az I. Nemzeti Fejlesztési Terv tapasztalatait.

a) Az első NFT kritikai elemzése a tervezés szervezeti és intézményi keretei tekintetében

Az I. NFT-ben elkövetett hibák	Következtetések a jövőre
<p>A tervezésért való felelősséget megosztották több szervezet/személy között, kettős intézményi felelősség (GM – FVM).</p> <p>Gazdaságpolitika – fejlesztéspolitika (területpolitika) közötti viszony tisztázatlansága</p>	<p>A tervezési feladatellátást egységes intézményi feltételek között és egyértelmű felelősségi körök meghatározásával kell biztosítani; az intézmény-hurjzárás radikális visszanyesése szükséges;</p> <p>Mind jogszabályi definíciókban, mind pedig a kormányzati feladatellátás intézményi megoldásaiban világosan meg kell határozni a gazdaságpolitika és a fejlesztéspolitika egymáshoz való viszonyát;</p>
<p>Az ágazati és regionális szerepek, illetve felelősség, tisztázatlansága a tervezés során</p> <p>Az operatív programok tervezését megelőzően nem állt rendelkezésre nemzeti szintű stratégia a legfontosabb célokról</p>	<p>Tisztázni kell az ágazatok és a régiók szerepét az ország társadalmi és gazdasági terveinek elkészítésében;</p> <p>A területiség szempontjait következetesen érvényesíteni kell a tervezés során;</p> <p>Az operatív programok kidolgozásához azt követően szabad hozzáfogni, hogy ismertek és elfogadjuk (Ogy.) a legfontosabb nemzeti célok;</p>
<p>Nem volt kellő kormányzati figyelem a tervezésen (a tervezésért felelős személy elismertségének és támogatásának hiánya)</p> <p>A koordinációs feladatokhoz szükséges jogkörök és egyéb eszközök hiánya</p>	<p>A stratégiai tervezésnek kiemelt hangsúlyt kell biztosítani a kormányzati feladatellátásban, központi közigazgatási és regionális szervek működésében;</p> <p>A stratégiai tervezésért felelős szervnek megfelelő eszközöket kell biztosítani a koordinációs szerep eredményes ellátásához;</p>
<p>Irreális határidők megállapítása miatt az NFT kidolgozásával kapcsolatos döntés előkészítési folyamat elvált az államigazgatásban megszokott egyeztetési folyamatától, sok esetben elmaradtak a szükséges egyeztetések</p> <p>Az egyeztetések céljaira létrehozott testületi szervek száma elharapózott („munkacsoportok burjánzása”);</p> <p>Az egyeztető fórumokon (FKTB) idővel döntéshozatalra és felelősségvállalásra képtelen szakértői szint vett részt, ami felelősségkörök tisztázatlanságával együtt döntésképtelenséghez vezetett;</p>	<p>A tervezést időben kell megkezdeni, továbbá feladatárnyos és szigorú ütemterv szerinti kell végrehajtani;</p> <p>A tervezéssel kapcsolatos döntéshozatal tartósan nem válhat el a közigazgatás hagyományos döntés előkészítési folyamataitól (specializásra hivatkozva nem tölthető át folyton a generális szabályok).</p> <p>A tervezési folyamat egyeztetési rendszerét kézben kell tartani, kihasználni az info-kommunikációs technológiák által biztosított lehetőségeket,</p> <p>Az FKTB-t valódi döntéshozatali szervvé kell alakítani;</p>
<p>Az ágazatok sok esetben nem rendelkeztek az NFT időszakára vonatkozó, legitím fejlesztési koncepcióval vagy stratégiával, illetőleg a tervezés során felhasznált hasonló tervdokumentumok sok esetben voltak elavultak vagy módszertani szempontból összehasonlíthatatlanok</p> <p>A minisztériumokon kívül más szervezetek nem volt érdemi befolyása a tervezési folyamatra</p>	<p>Rendszeresíteni kell a stratégiai tervezést.</p> <p>Jogszabályban kell meghatározni az ágazati és regionális szervek stratégiai készítési kötelezettségét – egységes szakmai követelmények szerint és olyan módon, hogy azok később alkalmasak legyenek az összevetésre, továbbá magasabb szintű tervek megalapozására.</p> <p>A tervezés minden elemében lehetőséget kell teremteni a nyilvánosság biztosítására</p>

Az itt közölt táblázatok célja, hogy világossá tegyék a II. Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozása során is lesekedő csapdákat, amelyeket az előttünk álló tervperiódusban már célszerű lenne elkerülni. A táblázatokban – önálló elemzéseink mellett – jelentős részben hasznosítottuk a Nemzeti Fejlesztési Hivatal munkatársai által készített elemzéseket, valamint Papanek (2005), Rechnitzer (2005), Rózsás (2005) tanulmányait.

Az első Nemzeti Fejlesztési Tervvel kapcsolatos vizsgálatok kiterjednek az NFT elkészítésének szervezeti és intézményi kereteire, a tervezés tartalmára, valamint a 2004 és 2006 között megvalósuló első Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtásának tapasztalataira.

b) Az első NFT kritikai elemzése a tervezés tartalma tekintetében

Az I. NFT-ben elkövetett hibák	Következtetések a jövőre
<p><i>A tervezéshez használt információk körének és minőségének elégtelensége.</i></p> <p><i>A tervezés nem volt módszertanilag megalapozott:</i></p> <p>nem volt tisztázott a helyzetértékelések elkészítésének módja, „partatlan” SWOT készítés folyt egységes módszertani keretek nélkül,</p> <p>problémák jelentkeztek a helyzetértékelési adatok beszerzésénél és a tervezési indikátorok meghatározásánál,</p> <p>a tervezési fogalmak nem voltak előre meghatározottak, sok esetben követhetetlenül változtak a tervezés során,</p> <p>elváltak egymástól az ágazati és regionális dokumentumok</p> <p>A tervezési dokumentumok státusza sok esetben tisztázatlan volt, a különféle verziószámok követhetetlené váltak;</p>	<p>A közszektorral kapcsolatos információs rendszerek újraindevezése, egy közhiteles nemzeti adatházis kialakítása szükséges. Ezzel párhuzamosan a korszerű költségvetési technikák alkalmazását lehetővé tévő államszámvitel kialakítása indokolt.</p> <p>Az ország sornon következő társadalmi és gazdasági terveinek kidolgozásához egy előre meghatározott, egységes és minden érintett számára ismert (oktatás, képzés) módszertan alapján kell hozzákezdeni:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Előre tisztázni kell a helyzetértékelés követelményeit, – Biztosítani kell a tervezési adatokhoz való hozzáférést, – Világos tervezési fogalmi rendszert kell kialakítani, – A regionális tervezést integrálni kell az ágazati tervezésbe, a régiók nem foghatók fel speciális ágazatként; <p>A tervezési dokumentumokat egy egységes és védett, webes felületen kell kezelni;</p>
<p><i>A tervezés nem volt összhangban a pénzügyi lehetőségekkel:</i></p> <p>A túlzott finanszírozási igények irreálissá tették a terveket</p> <p>A célok elérésében a pénzügyi eszközökön kívüli egyéb eszközök és beavatkozási lehetőségek (pl. szabályozás) háttérbe szorultak;</p>	<p>A tervekben kibontakozó stratégia útját nem az ágazati finanszírozási szükségletek irányából, hanem a célok teljesítéséhez szükséges teendők sorából kell levezetni és meghatározni;</p>
<p>A tervezés nem cél-, hanem eszközorientált volt, nem annyira a célok megvalósítására, mint inkább a minél több forrás felhasználására irányult;</p> <p>A programok tartalma és struktúrája nem tekinthető egyszerűnek, nehezen állapítható meg az NFT jellege, illetőleg, hogy mik a kitűzött prioritások;</p>	<p>A tervek nem lehetnek túlzottan egyoldalúak a célok eléréséhez szükséges eszközök tekintetében;</p> <ul style="list-style-type: none"> – Egyszerű programstruktúrára és forráskoncentrációra kell törekedni; – A forráskoncentráció követelménye ne azt jelentsen, hogy valamely ágazat vagy földrajzi terület kerül előtérbe; – A horizontális programokra célszerű nagyobb hangsúlyt fektetni;
<p>Egyetlen regionális operatív program készült, melynek szerkezete ágazati alapú, ami gyakorlatilag az egész programot ágazati megítélésűvé tette. Ezért később gondot okozott az ágazati és regionális programelemek elhatárolása.</p>	<p>Előre meg kell határozni, hogy a Nemzeti Fejlesztési Tervben jut-e szerep a regionális programoknak, és ha igen, milyen formában;</p>

c) Az első NFT kritikai elemzése az Operatív Programok megvalósítása tekintetében

Az I. NFT végrehajtásakor elkövetett hibák	Következtetések a jövőre
<p>Felkészületlenség vagy hiányzó szakértelm tapasztalható a rendszer minden szintjén (pályázó, Közreműködő Szervezet, Irányító Hatóságok munkatársai);</p> <p><i>Alacsony színvonalú a kommunikáció:</i></p> <p>– A pályázók nem kapnak megfelelő tájékoztatást a beadott dokumentumok soráról és a késedelmek okáról;</p>	<p>A pályázatok és programok végrehajtásában részt vevők számára szükséges képzést kell biztosítani;</p> <p>A pályázatok feldolgozása során biztosítani kell, hogy a pályázók automatikus visszaigazolást kaphassanak az általuk benyújtott dokumentumok sorsáról, erősíteni kell az ügyfélszolgálatokat;</p>
<p><i>Az Irányító Hatóságok és a Közreműködő Szervezetek kapcsolata időnként problematikus:</i></p> <p>Bizonyos kérdésekben (nem várt esetekben) tisztázatlan a döntési felelősség (egymásra mutogatás),</p> <p>A rossz szervezeti információ-áramlás miatt az egyik szerv nem tud a másik döntéséről (III-KSZ kapcsolat),</p> <p>A pályázók ellentmondásos utasításokat kapnak (fejtlenység)</p>	<p>Pontosan kell szabályozni a Közreműködő Szervezetek feladatát és felelősségét, továbbá a döntési jogkörök és a felelősség megosztását a KSZ-ek és az III k viszonylatában – mégpedig minden operatív program esetében egységesen;</p>
<p><i>Bizonyos kapcsolódó jogszabályok alkalmazása nem várt nehézségeket okoz:</i></p> <p>Közbeszerzési törvény bonyolult szabályai, átfőtörvény alkalmazásának kérdése bizonyos esetekben;</p> <p><i>Általános adminisztratív kapacitáshelyi problémák:</i></p> <p>– A lebonyolítás túlzottan bürokratikus jellege nagy humán-erőforrás-igényt támaszt, helyenként nem tudják biztosítani,</p> <p>– A pályázók eredményes pályázást követően sok esetben nem rendelkeznek a projektek megvalósításához szükséges képzett menedzsmentkapacitással (főleg önkormányzatok),</p> <p>– A hatósági engedélyezési (építészeti, egyéb és szakhatósági) eljárások elhúzódnak, mivel az eljáró szervezetenél nincs megfelelő számú és képzett szakember,</p> <p>– A beruházásokkal kapcsolatos hatósági eljárásokat rendszeresen bíróság előtt támadják meg, ami többletterhet ró az igazságszolgáltatási szervezetre;</p>	<p>Ahol lehetséges (az EU-irányelvek figyelembe vételével) a jogegyszerűsítés lehetőségeit ki kell aknázni;</p> <p>– Az eljárásokat egyszerűsíteni kell, az ügyfelekre háruló felesleges adminisztratív terheket csökkenteni kell;</p> <p>– Egységesen kell szabályozni a benyújtandó dokumentumokat és mellékleteket, továbbá egységes formanyomtatványokat kell előre kidolgozni;</p> <p>– Ágazatonként kell megvizsgálni, hogy az alárendelt – hatósági feladatot ellátó – szervek esetében mi okozza az engedélyezési eljárások elhúzódnak, a szükséges változtatásokra a tárcák felmérései alapján kell a javaslatokat tenni;</p> <p>– Az ügyfél-fogalom egységes értelmezésével (a jogorvoslati jog tiszteletben tartása mellett) biztosítani kell a bírósági eljárások gyors lebonyolítását;</p>
<p><i>A pályázatok lebonyolítása rendkívül lassan történik, a pályázatok elbírálása átlagosan 120 napot, a szerződéskötés 100 napot, a kifizetés ugyancsak átlagosan 120 napot vesz igénybe az előírt 60 nap helyett. Ennek okai:</i></p> <p>Kapacitáshiány a lebonyolító szervezeteknél,</p> <p>A pályázók felkészületlensége (hiánypótlások),</p> <p>Az eljárásrendek bonyolultsága (túlzott adminisztráció)</p>	<p>A lebonyolító szervek adminisztratív kapacitásait meg kell erősíteni, lehetőség szerint érdekelte kell tenni munkatársaikat az ügyek gyors és szakszerű lebonyolításában;</p> <p>A pályázóknak a lehető legszélesebb körben és a legalkalmasabb eszközökkel biztosítani kell, hogy tudatában legyenek a velük szemben támasztott követelményekkel;</p> <p>„Elronthatatlan” kitöltő programokkal kell segíteni szükséges dokumentumok helyes benyújtását</p>

A táblázatokban szereplő javaslatok természetesen nem „váltják ki” a nemzetgazdasági tervezés intézményesítésének feladatait. Külön szerepeltetésük azért szükséges, mert a következő részben szereplő javaslataink megvalósításának időigénye nem teszi lehetővé, hogy ezek a II. Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozásának keretétől szolgálnak.

3. A magyar nemzetgazdasági tervezés intézményrendszerének körvonalai

A nemzetgazdasági tervezés új alapokon történő intézményesítését új törvény megalkotásával tartjuk megalapozhatónak. A törvény alábbiakban javasolt koncepcióján túlmenően fontosnak tartjuk jelezni a kapcsolódó törvényekkel való összhang biztosításának szükségességét.⁵ Az intézményesítés másik kritikus kérdése a tervezéssel kapcsolatos feladat- és hatáskörök telepítése. Erre vonatkozó javaslatainkat a 3.2. alfejezetben ismertetjük.

3.1. A tervezésről szóló törvény lehetséges koncepciója

3.1.1. Javaslat a közcélú stratégiai tervezésről szóló törvény tartalmára

Egy „tervtörvény” megalkotása a II. Nemzeti Fejlesztési Terv szempontjából minden bizonnyal elkésett vállalkozás lenne, ugyanakkor a hamarosan elkezdődő – 2007-től 2013-ig tartó – tervperiódus félidei felülvizsgálata jegyében, a 2013-tól 2020-ig tartó későbbi finanszírozási időszakra történő felkészülés egyik elemeként, alapvető fontosságúnak tartjuk. Elképzelésünk szerint a javasolt tervtörvény „rendszert teremtő” tervtörvény-típus lenne, így szabályozná az országos szintű társadalmi és gazdasági tervek elkészítésének rendjét és alapelveit, beazonosítaná a tervek kidolgozására kötelezett jogalanyokat, továbbá meghatározná a dokumentumok elfogadásának rendjét. A továbbiakban kísérletet teszünk az új tervtörvény tartalmának vázlatos ismertetésére.

A törvény elnevezése

A tervezésről szóló új törvény neve legyen rövid, ugyanakkor utaljon arra is, hogy nem általában véve a tervezési tevékenységre vonatkozik, hanem – az Alkotmányban foglalt felhatalmazás szerint – olyan országos szintű társadalmi és gazdasági tervek kidolgozására, melyeken keresztül a nemzeti fejlesztéspolitika megvalósul. Ez a tervezés továbbá nem keverendő össze az egyéb – magáncélú vagy konkrét szakmákhoz kapcsolódó – tervezéssel. Ilyen értelemben javaslatunk szerint a törvény a „*közcélú stratégiai tervezésről*” szól.

Preambulum

A kodifikációs hagyományokat követve a törvény egy Preambulummal kezdődne, mely utalna a Magyar Köztársaság európai uniós tagságára. Arra, hogy hazánk uniós tagsága és az uniós szakpolitikák megvalósítása csak tervszerű feladat-végrehajtással, továbbá a kitűzött céloknak megfelelő egységes programozás és következetes program-végrehajtás biztosításával lehet sikeres és eredményes. A Preambulum fogalmazná meg, hogy az Országgyűlés a törvényt az Alkotmány 19. § (3) bekezdés c) pontjára figyelemmel alkotja meg.

A törvény hatálya

A Preambulum részt követné a törvény hatályának meghatározása az 1. §-ban. A jogszabály tárgyi hatálya az Alkotmány szerinti azon országos jelentőségű társadalmi és gazdasági tervek,⁶ valamint stratégiák megalkotására és végrehajtására terjedne ki, melyeken keresztül a hazai fejlesztéspolitika megvalósul. A törvény általános személyi hatálya az országos jelentőségű tervek kidolgozásában érintett állami szervekre, bizonyos esetekben pedig önkormányzati típusú testületekre is kiterjedne. A törvény területi hatálya megfelelné a Magyar Köztársaság területének, időbeli hatálya pedig legalább az első hosszú távú, nemzeti szintű fejlesztési koncepció⁷ időhorizontjáig – 2020-ig –, vagy legalábbis két uniós finanszírozási ciklus tartamáig – 2x7, azaz 14 évig – terjedne.

Fogalom-meghatározások és értelmező rendelkezések

A törvényben rendkívül fontos lenne alapvető fogalmakat definiálni, illetőleg nemcsak a fejlesztéspolitikai fogalmak tartalmát lenne szükséges meghatározni, hanem ezek egymáshoz való viszonyát is. Tehát a törvény értelmező részében kísérletet kell tenni a fejlesztéspolitikai fogalmak egységes rendszerének megalkotására. Ennek negatív példáját egyébként álláspontunk szerint az Országgyűlés által 2005 végén elfogadott Országos Területfejlesztési Koncepcióban találhatjuk, mely nevében ugyan a *területfejlesztésről* szól, de amely a *területpolitika* pillérei között határozza meg a fejlesztéspolitikát, a területfejlesztést, a vidékfejlesztést, a területrendezést stb.

A törvény által meghatározandó fogalmak fontossági (hierarchikus) sorrendje: nemzetpolitika, gazdaságpolitika, fejlesztéspolitika. Ezen felül az imént felsoroltaknak csupán egy része – és így azokon belül értelmezendő – a regionális- vagy területfejlesztési, vidékfejlesztési, településfejlesztési és területrendezési tevékenység.

A fejlesztéspolitikai fogalmakon túl definiálni kell az állami fejlesztéspolitika mentén keletkező *dokumentumtípusokat* – ti. szükséges meghatározni, hogy mit értünk „koncepció”, „stratégia”, „cselekvési program”, „projekt” stb. alatt –, illetve tisztázni kell, hogy az egyes dokumentumfajtákat *milyen terület* és *milyen formában* fogadja el.

Ilyen értelemben a „terv” a fentebb felsoroltak általános gyűjtőneve, melyen belül a „koncepció” egy korábban elvégzett helyzetértékelő munka alapján meghatározott célrendszert tartalmaz, illetve vázlatos javaslatokat fogalmaz meg a célok elérésére. A „stratégia” a koncepciónál részletesebben határozza meg a célok elérésének útját, a helyzetértékelésből jövő célmeghatározás helyett a hangsúlyt inkább a végrehajtás módjára és eszközeire helyezi. A cselekvési program (vagy operatív program) a stratégia egyes részeinek végrehajtására vonatkozó operatív típusú dokumentum, mely a célokhoz megfelelően ütemezetten eszközöket, felelőst és határidőt rendel. A projekt a kitűzött célokhoz eszközöket rendelő tervezési dokumentumok legkisebb eleme, ezekből épülnek fel az intézkedések, a programok és a stratégiák.

A tervezésről szóló új törvény fogalom-meghatározásai között szerepeltethetők olyan tervezési fogalmak is, mint „átfogó cél”, „operatív cél”, „specifikus cél”, továbbá „prioritás”, „beavatkozási terület”, „program”, „intézkedés” stb.

Alapelvek

A törvény elején célszerű megfogalmazni a közcélú stratégiai tervezés alapelveit: pl. hogy a fentebb felsorolt tervek az Európai Unió szakpolitikáira figyelemmel és az ország sajátosságaira tekintettel, nemzeti érdekeink alapulvételével készülnek. Emellett alapelveként lehet leszögezni a tervezési dokumentumok közötti hierarchikus viszonyt, továbbá, hogy az alacsonyabb vagy speciális tervdokumentumok tartalma ne lehessen elentétes a magasabb szintű vagy általánosabb érvényű dokumentumok célkitűzéseivel. (Pl. az országos fejlesztéspolitikai koncepcióban meghatározott céloknak ne mondjanak ellent az ágazati vagy regionális stratégiák, fejlesztési tervek és pénzügyi kerettervek.)

Szintén alapelveként határozható meg, hogy a fejlesztéspolitika szempontjából meghatározó jelentőségű stratégián és terven kívül a törvény hatálya alá nem tartozó különböző időszakokra szóló vagy alacsonyabb szintű (helyi/települési) tervek is készülhetnek, ugyanakkor a terveknek koherens rendszert kell alkotniuk, melyért felelősséget a kormány viselne.

A tervezésre vonatkozó általános szabályok

A törvényben célszerű megfogalmazni a stratégiai tervező munka alapvető követelményeit és a tervezési folyamat alapelemeit: helyzetértékelések (tudományos elemzések és hatásvizsgálatok) készítésének, több alternatíva kidolgozásának és indikátorok használatának előírása, a tervdokumentumok szakmai és társadalmi egyeztetésének szabályai, a tervek értékelésének és minőségbiztosításának szabályai, a tervkészítés időkereteinek meghatározása, és így tovább. Emellett célszerűnek látszik e törvényben felhatalmazni a kormányt vagy a tervezésért felelős kormánytagot a tervezés módszertanával kapcsolatos részletszabályok kidolgozására.

Az általános szabályokon felül az egyes tervtípusoknál – különösen a Nemzeti Fejlesztési Terv esetében – további részletszabályok fogalmazhatók meg a törvényben.

A tervezésre vonatkozó különös szabályok tervtípusonként

A törvényben tehát akár egyenként is szabályozhatók lennének a különféle tervezési dokumentumok – az Alkotmányra utalva az ország társadalmi és gazdasági tervei – rendeltetésük, tartalmuk, időtávuk, elfogadjuk, valamint az elfogadásuk módja és formája szerint.

Ilyen értelemben például javaslatunk szerint a koncepciókat a testületi döntéshozó szervek egyszerű döntéssel – határozatban – hagynák jóvá. A stratégiáknak és cselekvési programoknak – a tervek végrehajtásának kikényszeríthetősége érdekében – célszerűnek látszik azonban normatív erőt is kölcsönözni, ilyen módon a végrehajtásban érintettek számára – a dokumentum jellege szerint – a terveket kötelező erejű normában is megerősíteni. Állami szervek tervei esetében ez a legtöbbször jogszabályi formát jelent. A projektek szintjén – azok sok esetben eltérő és speciális jellege, valamint részletessége miatt – elegendő, ha a közcélú projektért felelős testület vagy személy döntést hoz.

Példaszerű felsorolás a tervezési dokumentumok elfogadásának rendjére:

Tervezési dokumentumok (Az ország társadalmi és gazdasági tervei)	Időtáv	Elfogadó szerv/személy	Elfogadás formája
Nemzetpolitikai célok (koncepció)	Hosszú távú	Az Országgyűlés javaslata alapján a köztársasági elnök	Köztársasági elnöki határozat
Gazdaságpolitikai Koncepció	Hosszú távú	Országgyűlés	Ogy.hat.
Konvergencia Program (stratégia)	Középtávú	Kormány	Korm.rendelet
Éves költségvetés ⁸	Rövid távú	Országgyűlés	Törvény
Fejlesztéspolitikai Koncepció	Hosszú távú	Országgyűlés	Ogy.hat.
Nemzeti Fejlesztési Terv	Középtávú	Országgyűlés	Törvény
NFT 2 éves akciótervei	Rövid távú	Kormány	Törvény v. Korm. rendelet ⁹
Nemzeti Akcióprogram (nemzeti válasz a Lisszaboni Stratégiára)	Rövid távú	Kormány	Korm.hat.
Fenntartható Fejlesztési Stratégia (nemzeti válasz a Göteborgi Stratégiára)	Hosszú távú	Országgyűlés	Ogy.hat.
Egyes régiók fejlesztési koncepciói	Hosszú távú	Regionális Fejlesztési Tanács ¹⁰	RFT határozata ¹¹
Egyes régiók stratégiái	Középtávú	Regionális Fejlesztési Tanács	RFT határozata
Egyes régiók cselekvési programjai	Rövid távú	Regionális Fejlesztési Tanács	RFT határozata ¹²
Ágazati típusú koncepciók	Hosszú távú	Kormány	Korm.hat.
Ágazati típusú stratégiák	Középtávú	Miniszter, OHKSZ vezetője	Miniszteri utasítás
Ágazati típusú cselekvési programok	Rövid távú	Miniszter, OITKSZ vezetője	Miniszteri utasítás
Horizontális típusú koncepciók	Hosszú távú	Kormány	Korm.hat.
Horizontális típusú stratégiák	Középtávú	Felélős miniszter vagy OITKSZ vezetője	Miniszteri utasítás
Horizontális típusú cselekvési programok	Rövid távú	Felélős miniszter vagy OHKSZ vezetője	Miniszteri utasítás

A fenti mintára Magyarország nemzetpolitikája például akár a pártok közötti megegyéssel létrejött országgyűlési előterjesztés alapján, egy köztársasági elnöki határozatban is testet ölthet. Ezt követően fontos, hogy egy hosszú távú – és a pártok közötti egyetértésben született – Gazdaságpolitikai Koncepcióba illeszthető legyen az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció, illetőleg utóbbiba ágyazhatók legyenek a régiók és az ágazatok fejlesztési koncepciói, végül utóbbiakba a településfejlesztési koncepciók, és így tovább – „Matrjoska-elv” szerűen.

A tervezés intézményrendszere

A törvényben célszerű meghatározni a tervezés intézményi szereplőit, a köztársasági elnök, az Országgyűlés, a kormány, a minisztériumok (és OHKSZ-ek), továbbá a regionális fejlesztési tanácsok stratégiai tervezéssel kapcsolatos alapvető feladatait, a koordinációért felelős szervet, végeredményben a tervezés intézményrendszerét. Rendszerezíteni kell továbbá a stratégiai tervezést, melynek értelmében e jogszabályban kell meghatározni az ágazati és regionális szervek stratégiakészítési kötelezettségét – egységes szakmai követelmények szerint és olyan módon, hogy azok később alkalmazsak legyenek az összevetésre, továbbá magasabb szintű tervek megalapozására.

Az országos jelentőségű társadalmi és gazdasági tervek végrehajtása

A korábbi fejezetekben írtakra is figyelemmel az új tervezésről szóló törvényben nagyobb hangsúlyt kell helyezni a végrehajtásra. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdésének e) pontja értelmében a kormány „biztosítja a társadalmi-gazdasági tervek kidolgozását, és gondoskodik megvalósulásukról”. Ennek fényében az előző pontokban említett tervek végrehajtásának általános felelőse a mindenkori kormány. A kormány felelős a tervek végrehajtásához szükséges feltételek, továbbá a tervekben a célokhoz rendelt eszközök biztosításáért. Legyen szó államháztartási vagy uniós forrásokról, intézményi és szervezeti kapacitásról, humán erőforrásról (stratégiai tervezők, projektmenedzserek), vagy szabályozási eszközökről.

A tervek kidolgozása és végrehajtása *folyamatos ellenőrzést* (ex-ante, interim, ex-post) igényel, melynek intézményesített formáiért szintén a kormány nevezhető meg felelősként. A tervek végrehajtását monitorozó tevékenység mellett figyelmet kell fordítani a közvélemény és a tervek megrendelőinek (eredeti jóváhagyóinak) tájékoztatására (időszaki beszámolók formájában). Ez magában foglalja a kommunikációra és a végrehajtás nyilvánosságára vonatkozó szabályok tervezési törvénybe iktatását is. A tervek megvalósulását figyelemmel kísérő tevékenységet a kormány kontrollingszervezetéhez kell telepíteni, amely a MeH keretei között működne. Megítélésünk szerint világosan el kell különíteni a kormányzat belső pénzügyi kontroll-mechanismusait (PIFC) figyelő belső ellenőrzési (internal audit) funkciót, amelyek alapvető célja a közpénzek, különösen a közösségi források védelme a kormányzati irányítást támogató kontrolling funkciótól. Ez utóbbi a kormányzati tevékenység hatásait, eredményeit, hatékonyságát és gazdaságosságát kíséri figyelemmel, és részese a különböző tervek készítésének is. A tervezés részeseként e kontrollingszervezet feladata volna a különböző jogszabályok előkészítéséhez kapcsolódó hatásvizsgálatok elvégzése.

A célok és a folyamatosan megvalósuló eredmények összevetése rendszerszerűen biztosítandó, véleményünk szerint egy olyan *monitoringrendszerben*, ahol a stratégiai célokhoz rendelt eredmény- és hatásindikátorok folyamatosan nyomon követhetők. Mindez persze egy integrált monitoring információs rendszerben képzelhető el leginkább, ahol a társadalmi és gazdasági tervek végrehajtási adatai egy helyen hozzáférhetők, legyen szó akár hazai, akár uniós finanszírozású fejlesztési programokról. Ennek természetes letéteményese a már említett kontrollingszervezet.

A folyamatos ellenőrzés és a végrehajtás monitorozása mellett az országos társadalmi és gazdasági tervek végrehajtásának fontos – a decentralizációs folyamatot erősítő – eszköze lehet a *közszerződések rendszere*, melynek alapvető szabályait álláspontunk szerint nem külön törvénybe, hanem a tervezésről szóló törvény végrehajtási fejezetébe célszerű illeszteni.

Bizonyos kiemelt jelentőségű tervek esetében – ilyen pl. az uniós fejlesztési támogatások igénybevételéhez nélkülözhetetlen Nemzeti Fejlesztési Terv – a törvény végrehajtási fejezetében célszerű a terv megvalósítására vonatkozó különös szabályokat megfogalmazni.

Záró rendelkezések

A végrehajtásra vonatkozó általános szabályozáson túl a tervezésről szóló törvényben célszerű a kormánynak felhatalmazást adni a szükséges végrehajtási szabályok megalkotására. A szabályozási felhatalmazások lehetséges területei:

- monitoring-rendszer szabályozása (információs rendszer és intézményrendszer bontásban),
- a stratégiai tervezés és a tervek végrehajtásának intézményi, szervezeti és személyi feltételei,
- a tervekészítés részletes szabályai, tervezési módszertanok,
- a tervek társadalmi egyeztetésre, a nyilvánosságra és partnerségre vonatkozó szabályok részletkérdései,
- az egyes tervezési dokumentumokra vonatkozó részletes szabályok,
- a tervek végrehajtási eszközeire vonatkozó szabályok (kölségvetés, közszerződések stb.).

A tervezésről szóló törvény záró rendelkezései között továbbá nyilvánvalóan megkülönböztethető bizonyos jogszabályok egységes szemléletű módosítása,¹³ melyek közül példa jelleggel kiemelhetők a következők:

- Az államháztartásról szóló törvény,
- A helyi önkormányzatokról szóló törvény,
- A területfejlesztésről szóló törvény,
- Polgári Törvénykönyv,
- Az Országgyűlés Házasabálya (OGy. hat.) stb.

A törvény hatályba léptetésekor célszerű a jogalkalmazásra való felkészüléshez megfelelő időt biztosítani az érintettek számára, aminek nem felelne meg a kihirdetését követő néhány napon belül történő hatályba léptetés. Megjegyezzük továbbá, hogy a szükséges végrehajtási rendeletek elkészítése is hosszabb időt igényel, melyek hiányában a törvény nem lenne végrehajtható.

3.2. A közcélú stratégiai tervezés, illetve a tervek végrehajtásának feltételei

A közcélú stratégiai tervezésről szóló törvény hatálya alá tartozó országos jelentőségű társadalmi és gazdasági tervek eredményes végrehajtásának legfontosabb feltételeiként legalább négy eszközt fontosnak tartunk kiemelni. Ezek a következők: *norma, szervezet, pénz és információ*.

3.2.1. Szabályozási feltételek

Álláspontunk szerint a végrehajtás szabályozási alapjait egyfelől a tervezésről szóló törvénynek a tervek végrehajtásáról szóló fejezete, másrészt a törvény záró rendelkezéseiben adott törvényi felhatalmazások alapján elkészülő végrehajtási rendeletek jelentik. Ezek mellett megemlítendőek még végrehajtásra felálló intézményrendszer szabályozó normatív előírások, szakmai módszertanok és eljárási kézikönyvek.

A végrehajtás sajátos jogi eszközeként fontosnak tartjuk külön is kiemelni a közszerződések rendszerét.

A közszerződések rendszere

A nyugat-európai államok többségében – különösen Franciaországban – régóta alkalmazták azt a szerződéses formulát, amely értelmében közigazgatási szervek valamely közfeladat ellátására szerződést kötnek a feladatellátásban szintén érdekelt, de nem közigazgatási típusú szervezetekkel, és amelyet összefoglalóan „közigazgatási szerződések” név alatt említ a szakirodalom. E jogintézmény kiválóan alkalmas a partnerség elvének, a különböző kormányzati szintek közötti bizalom megerősítésének, ezzel a stratégiai szemlélet érvényesülésének biztosítására.

A Nemzeti Fejlesztési Hivatal az elmúlt években számos lépést tett annak érdekében, hogy a közigazgatási szerződéseken belül a kormány és a regionális fejlesztési tanácsok között megkötendő szerződéseket – a közszerződéseket – meghonosítsa a magyar jogrendszerben. Ennek megfelelően 2005 őszén előterjesztés készült a közszerződések külön törvényben történő szabályozásáról és a törvény koncepciójáról.

A közszerződésekről szóló törvénykonceptió értelmében a közszerződés mind magánjogi, mind pedig közjogi elemeket is tartalmaz, ugyanakkor közhatalmi jellege meghatározóbb. A közszerződés fő jellegzetessége ebben az értelemben az lenne, hogy a nemzeti fejlesztési tervekben meghatározott feladatok végrehajtása érdekében az adott programok megvalósítóival a központi kormányzat több évre szóló kötelezettségvállalást tartalmazó, szerződéses viszonyrendszert alakít ki.

A közszerződés a közcélok megvalósításának jogi eszközeként jeleníthető tehát meg, ilyen értelemben az állam nem direkt közhatalmi eszközök alkalmazásával – jogi szabályozással – él, hanem egy hatékonyabb, rugalmasabb és a felek kölcsönös megállapodásán alapuló szerződéses *eszközt* használ fel a közérdekű célok megvalósításához. Miután a közszerződés a kölcsönös érdekegyeztetésen alapul és sajátos alku eredménye, megtartása mindkét fél érdeke, mely a vállalt kötelezettségek hatékonyabb teljesítését eredményezheti.

A közszerződésről szóló jogszabály előkészületei lassan haladnak. Véleményünk szerint ezen a téren a törvényi keretek megteremtését legalább két tényező hátráltatja. Az egyik, hogy „sui generis” törvényként a közszerződésekről szóló jogszabály kevésbé értelmezhető, hiszen hiányzik mögüle az az intézményi és szabályozási rendszer, mely az országos jelentőségű társadalmi és gazdasági tervek végrehajtásában a közszerződéseket – mint a decentralizált termékválósítás egyik fontos eszközeit – kiemelné a többi végrehajtási eszköz sorából. A másik tényező pedig, hogy jelenleg nem tisztázott, kik lennének a közszerződésben megállapodást kötő felek. Az előterjesztők szerint az egyik fél a kormány, akit valamely erre kijelölt minisztere (vagy több minisztere) képviselné. A másik szerző-

dést kötő fél a hét statisztikai-tervezési régió regionális fejlesztési tanácsa lenne, akit a közszerződésben a tanács elnöke képviselne. Ezzel kapcsolatban problémaként azt szokták megfogalmazni, hogy a jelenlegi regionális fejlesztési tanácsok egyfelől nem képviselhetik az adott régió lakosságát (nem választott testületek), másfelől, a tanácsokban többségben vannak a kormányzati szervek delegáltjai, ami azt is jelentené, hogy a tervszerződésekben éppen a kontraktusnak jelentőséget adó regionális oldal tűnne el.

Az uniós és a hazai támogatási rendszer bonyolult egymásra utaltsága az efféle jogi konstrukciók alkalmazásakor is megköveteli, hogy a fejlesztésekre fordítható központi források elosztása összhangban legyen az államháztartási, valamint az uniós támogatásokkal összefüggő stratégiai tervezéssel, ezért indokolt, hogy a közszerződésre vonatkozó általános rendelkezések a közcélú stratégiai tervezésről szóló törvénybe épüljenek be.

3.2.2. Intézményi, szervezeti és személyi feltételek biztosítása

Szervezeti kérdések

A tervezésről szóló törvény végrehajtása egy egységes és jól szervezett intézményrendszer megteremtését teszi szükségessé, melynek elemei már ma is kétségkívül léteznek, azonban sok esetben látható, hogy a szétaprózott kisebb tervezési egységek jelenleg még nem képesek valóságos rendszerként működni. A tervezési intézményrendszer jelenleg is működő elemeiként utalhatunk a Pénzügyminisztérium, valamint a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium gazdasági tervező és elemző részlegeire, a tárcák stratégiai tervező, NFT-koordinációs vagy fejlesztéspolitikai szervezeti egységeire, a Miniszterelnöki Hivatal Stratégiai Elemző Központjára, a MeH alá rendelt Központi Statisztikai Hivatalra, a Nemzeti Fejlesztési Hivatalra és Országos Területfejlesztési Hivatalra, ez alatt a VÁTI Kht-ra és a teljes területfejlesztési intézményrendszerre. Utóbbin belül kiemelendők a regionális fejlesztési tanácsok.

A tervezéssel foglalkozó intézményrendszer láthatóan jelenleg is terebélyes, új intézmények felállítását ezért nem látjuk indokoltnak. Ez azonban nem jelenti azt, hogy bizonyos tervezéssel kapcsolatos feladatok ne lennének egy új intézménybe összevonhatók. Ennek kapcsán itt csak utalunk Dr. Somogyvári Istvánnak a központi kormányzat hatékony szervezeti felépítéséről írt tanulmányára (Somogyvári, 2005), melyben például önálló tárcaként jelenik meg a Fejlesztési Minisztérium. A minisztériumi szervezeti keretek biztosítása mellett a tervezés koordinálása mentén jelentkező óriási kihívások szükségessé teszik a tárca- és régióközi egyeztetések, valamint a partnerségi kapcsolattartás intézményesült rendjének kialakítását. Ebben és a tervek végrehajtásának monitorozásában fontos szerep juthat a ma Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottságként (FKTB) ismert egyeztető fórumnak. Az idézett tanulmányban foglaltakkal egy ponton nem értünk egyet. A Koordinációs Bizottságból – véleményünk szerint – nem szabadna kihagyni a Pénzügyminisztériumot. A szigorú nominális konvergencia-kritériumok továbbra is fontossá teszik a szűk fiskális szempontok figyelembevételét. Ha ez a szempont nem intézményesül, akkor a dolgok természetes rendje miatt a fiskális érdekek informálisan, a tervezési intézményrendszeren kívül fognak érvényre jutni, eródlva ezzel a javasolt intézményrendszert.

A kormányzati szerkezetet leíró javaslatok között a MeH keretébe illesztve javasoljuk megjeleníteni a kontrollingrészleget, elvéve az IM-től a – a nem jogalkotást megalapozó – hatástanulmányok készítésére vonatkozó feladatkört.

Fontos szabályozási és szervezeti kérdés a helyi önkormányzatok illesztése. Javasoljuk az Ötv-ben a gazdaságiprogram-készítési kötelezettséget a középtávú pénzügyi tervezési kötelezettséggel felváltani. E tervek tartalmát más jogszabályban kellene meghatározni. Végiggondolandó az is, hogy bizonyos nagyságú települések és a területi (ma megyei, később esetleg regionális) önkormányzatok esetében – a pénzügyi bizottságokra alkalmazott szabályozás analógiájára – a képviselőtestület mellett kötelező tervezési bizottságot, és az annak munkáját támogató hivatali szervezetet kell létrehozni.

Személyi feltételek

Az intézményrendszer működőképessége szempontjából óriási jelentősége van a személyi kapacitások megerősítésének és – ahol kell – minőségi cseréjének. Ezért a legelső lépésekben biztosítani kell, hogy egy olyan egységes tervezési módszertan születessen, amelynek oktatását a felsőoktatásban a lehető legrövidebb időn belül meg lehet oldani, továbbá amely alapján a jelenlegi szakemberek (sok esetben pályakezdő fiatalok) továbbképezhetők lennének. Mindemellett – a több kormányhatározatban is nyilvánított közigazgatás-korszerűsítési elveknek megfelelően – a közigazgatási szerveknél meg kell erősíteni a stratégiai tervezéssel foglalkozó szervezeti egységeket, és nem folytatható az a gyakorlat, hogy a kormányzati létszámleépítések első célpontjai az elemző és tervező részlegek munkatársai legyenek.

Ezen a ponton jelezzük, hogy a hazai társadalomtudományi kutatóhálózatból sajnálatos módon hiányzik egy stratégiai kutatóintézet (policy institute), amely a tervezési rendszer, a jogalkotók számára végez kiterjedt alkalmazott kutatásokat. Egy ilyen intézet természetes helye az Országgyűlés mellett volna. Ez a „telepítés” biztosíthatná többek között a stratégiai kérdések politikai ciklusoktól való függetlenítését, s e mellett alkalmas volna a képviselők, bizottságok szakpolitikai kérdésekben történő szakmai támogatására. Az intézet számára természetes inputokat (törvényjavaslatok, munkaanyagok stb.) biztosítana a megrendelő.

3.2.3. A tervek összehangolása az államháztartás költségvetésének tervezésével

Az országos jelentőségű társadalmi és gazdasági tervek hatékony és eredményes végrehajtása szempontjából rendkívül fontos, hogy a – gazdaságpolitikán belül meghatározható – fiskális politika, valamint a fejlesztéspolitika szoros összhangban álljon egymással.

Az előttünk álló időszakban ezért már a tervezéskor figyelembe kell venni a magyar gazdaság teherbíró képességét, a maastrichti kritériumok teljesítéséből következő gazdasági meghatározottságokat (az államháztartási hiány, a külső államadósság és az infláció keretek között tartását), továbbá azt a jelentős társfinanszírozási kötelezettséget, amit az uniós támogatások igénybeviteléhez a közösségi szabályok előírnak. A 2005 decemberében elfogadott közösségi költségvetés – a magyar kormány erőfeszí-

téseinek is köszönhetően – a társfinanszírozásra és a felhasználásra vonatkozó szabályok vonatkozásában a forrásabszorpciónak az eredeti dokumentumtervezetben szereplőnél kedvezőbb feltételeit tartalmazza.

E mozgástér pontos meghatározása az operatív típusú fejlesztési programok kialakításának előfeltétele kell legyen. A fejlesztéspolitika eme jól behatárolandó „játékterét” ráadásul tovább szűkíti az elmúlt években létrejött, illetve a közeli jövőben megvalósuló nagyberuházások eredményeinek fenntartásához kapcsolódó, egyre fokozódó – működtetési és üzemeltetési – kiadási többlet.

A gazdaság- és pénzügypolitika, valamint a fejlesztéspolitika összehangolásának kiváló lehetőségét látjuk abban, ha az éves költségvetési tervezés, valamint a fejlesztéspolitikai szempontból kiemelt jelentőségű Nemzeti Fejlesztési Terv rövid távú akcióterveinek elfogadása ugyanabban a szabályozási keretben, egyeztetetten történik. Álláspontunk szerint erre vonatkozóan a közcélú stratégiai tervezésről szóló törvény végrehajtási fejezetében célszerű közös szabályokat megfogalmazni.

A Nemzeti Fejlesztési Hivatal által javasolt *éves vagy kétéves akciótervek* rendszere¹⁴ azt jelentené, hogy a koordinációért felelős szervek időről-időre előre meghatároznák a végrehajtás legfontosabb rövid távú elemeit (költségvetési sarokszámok, célok, prioritások módosítása). Véleményünk szerint az NFT kétéves akcióterveit célszerű jogszabályban is megerősíteni, ugyanakkor a legfontosabb számokat és célokat mindenképpen összhangba kell hozni az éves költségvetési törvényekkel. Erre két technika is elképzelhető. Az egyik, hogy az éves akciótervek elemei integrálhatók lennének az évente¹⁵ megalkotott költségvetési törvényekbe. A másik megoldás, ha az NFT rövid távú akciótervekről a költségvetési törvény végrehajtási rendeleteként készül jogszabály (kormányrendelet).

3.24. Egységes monitoring információs rendszer¹⁶

Egy jól működő monitoringrendszer olyan kiindulási alapot jelent, amely mind a tervezési, mind pedig a végrehajtási folyamat számára nélkülözhetetlen. Ennek szervezeti megoldásáról már szoltunk. Egy alkalmas információs rendszer a tervezést leginkább a helyzetértékelések elkészítéséhez nélkülözhetetlen adatokkal és trendmutatókkal segítheti, míg a végrehajtási szakaszt a tervek megvalósulását figyelemmel kísérő (monitorozó) szervek döntéseinek előkészítéséhez nélkülözhetetlen elemzésekkel tudná támogatni.

Egy naprakész monitoring információs rendszer – bár sok hasznos visszacsatolást biztosíthat a tervekről – önmagában nem jelent biztosítékot a hatékony tervezésre és a programok eredményes végrehajtására. A rendszerhez olyan döntési mechanizmust és intézményrendszert (monitoringszervezet) is kapcsolni kell, amely gyorsan és felelősen tud megalapozott döntést hozni a tervek céloknak megfelelő végrehajtása érdekében. Ezt a szervezetet a törvény felhatalmazása alapján elkészített monitoring-jogszabályban indokolt biztosítani.

A stratégiai tervezést és végrehajtást támogató egységes monitoring információs rendszer felállításának másik feltétele *a tervezési adatok szabad felhasználásának biztosítása*. Ennek jelenleg a következő korlátait tapasztaljuk:

Általános jelenség, hogy az állam – közérdekű feladatellátásra kapott felhatalmazása alapján – sok területen szerez információs monopóliumot, mivel jogszabályok biztosítanak lehetőséget az állami szervek számára, hogy adatszolgáltatásra hívjanak fel állampolgárokat és gazdálkodó szervezeteket. Az *állami (adat)vagyon* e tekintetben folyamatosan gyarapodik, az (adat)vagyongazdálkodás szabályait pedig célszerű lenne minél hamarabb megnyugtatóan rendezni. Szabályozás hiányában ugyanis a jelenleg kialakult helyzetre jellemző, hogy a jelentős piaci értéket képviselő adatbázisokat (pl. cégszámjegyek, lakcímadatok) a gazdasági szereplők ad-hoc eljárások alapján, ellentmondásos feltételekkel és sokszor érthetetlen módon szabott – változó árakon – szerezhetik meg. Szintén jellemző, hogy a közérdekből létrejövő és elvileg köztulajdonban álló adatokat az állami szervek egymás között is piaci módon szerzik be egymástól (pl. KSH-adatok, a FÖMI digitális alaptérképei, TeIR stb.), melyek – mint fiktív jogügyletek – sokszor az eladók oldalán terebélyesedő költségvetési hiányokat pótolják, másfelől ellenőrizhetetlen pénzmozgásokhoz vezetnek, vagy éppen nem tervezett áfabevételekkel gazdagítják a központi költségvetést.

A másik problémát a jelenlegi *adatvédelmi szabályozás* jelenti: „...a rendszerváltást követő jogi paradigma – afféle ellenhatásként – a személyiségi jog védelmére tette a fő hangsúlyt, és nem respektálja azokat a közösségi és egyéni érdekeket, amiket általában az adatgyűjtés szolgáltni szokott. Ez alapvetően politikai kérdés, és nehéz hozzányúltni. Az viszont szakmai kérdés, hogy a személyiségi jog védelmét helyes-e úgy biztosítani, hogy lehetőleg mindenféle adatgyűjtést és feldolgozást megakadályozunk, abban a reményben, hogy ha nincs adat, nincs visszaélés.” [...] „A nyugati országok példája (Hollandiát és Dániát konkrétan lehet említeni) azt mutatja, hogy az ottani paradigma az adatok felhasználásának ellenőrzésére és nem az adatgyűjtés tiltására koncentrál. A nálunk hatályos szabályozás egyenes következménye, hogy ma értelmes célra, [...] a közösség javára és törvényes úton adathoz jutni nem lehet. Ellenben alantás és törvénytelen – de legalábbis informális – eszközökkel bármiféle adat bűntetlenül beszerezhető.”¹⁷

Jegyzetek

- 1 A dolog természeténél fogva a tanulmány a magánszektor szereplőinek tervezési tevékenységével nem foglalkozik.
- 2 Ennek lehetséges vázát lásd Vigvári, 2004, illetve jelen kötet zárótanulmányában.
- 3 Érdekes tanulmány készülhetne ezen tervezési szürkeállomány sorsáról.
- 4 FKTB – Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottság.
- 5 A kötetben a más tanulmányokban szereplő javaslatokat összehangoltuk.
- 6 Ide értve az EU Bizottságának benyújtott Konvergencia Programot.
- 7 Ez megfelel annak az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptciónak, amelyet a Kormány előterjesztésére az Országgyűlés 2005 őszének végén tárgyalt meg (96/2005. (XII.25.) OGY-határozat).
- 8 Elvileg a Konvergencia Program cselekvési programjaként is felfogható.
- 9 Lásd a tervek és az államháztartás költségvetési tervezésének összehangolásáról szóló 3.23. pontot.
- 10 Esetleg a későbbiekben regionális önkormányzatok.
- 11 Esetleg a későbbiekben önkormányzati típusú testület határozata.
- 12 Esetleg a későbbiekben önkormányzati rendelet.

- 13 Ideális esetben számos kapcsolódó törvény újrakodifikálására kerülne sor. Ezekről lásd e kötet tanulmányai közül dr. Turcsán Katalin és Vigvári András írásait.
- 14 Lásd a Nemzeti Fejlesztési Hivatal által készített előterjesztést a kormány Fejlesztéspolitikai Kabinete számára a II. Nemzeti Fejlesztési Terv intézményrendszeréről, ennek értelmében az NFT végrehajtásához kétéves akciótervek rendszerét kapcsolnák.
- 15 Igaz arra is volt már példa, hogy kétéves költségvetés készüljön: lásd a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvényt.
- 16 Nem keverendő össze a jelenleg ismert – szűkebb értelmű – Egységes Monitoring Információs Rendszerrel (EMÍR), mely csupán az EU strukturális és kohéziós alap támogatásainak eredményes felhasználása és a végrehajtás ellenőrzése érdekében gyűjt adatokat.
- 17 Dr. Surján Györgynek, az Egészségügyi Minisztérium informatikai főosztályvezetőjének gondolatai.

Irodalom

- Ágh Attila–Rózsás Árpád–Zongor Gábor (2004): *Európaizálás és regionalizálás Magyarországon*. Jótár, a TÖOSZ módszertani füzetek.
- Ágh Attila (2005): A magyar intézményrendszer reformja és az EU-felzárkózás. MO2015.
- Allen, R.–Tommasi, D.(2001): *Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries* OECD Paris.
- Báger Gusztáv (2004): A tervezés mint célkeresés: európai példák, magyar feladatok. In: *Sorsfordító esztendő*. A 42. Közgazdász-vándorgyűlés előadásai.
- Báger Gusztáv–Vigvári András (2005): A programköltségvetés elméleti alapjai és alkalmazásának nemzetközi tapasztalatai. Kézirat.
- KPMG (2004): A kormányzati stratégiai tervezési kapacitások felmérése. MEH részére készített tanulmány.
- Losonczi Miklós (2005): Az EU-tagság magyar gazdaságpolitikával kapcsolatos kihívásai. *Európai Tükör*, X. évfolyam, 10. szám.
- Malinvaud, E. (1998): Megjegyzések a gazdasági rendszerek értékeléséről. *Közgazdasági Szemle*, február, 163–172.
- Miniszterelnöki Hivatal (2004): Módszertani útmutató a kormányzati stratégiai tervezéshez. MEH részére készített tanulmány.
- Narojek, W. (1979): *A tervező társadalom*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1979.
- Papanek Gábor (2005): A regionális, illetve nemzetgazdasági fejlesztés összefüggése. MO2015.
- Porter, M. E. (1993): *Versenystratégia. Iparágak és versenytársak elemzési módszerei*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1993.
- Rechnitzer János (2004): A városhálózat és a régiók formálódása. *Magyar Tudomány*, 9. szám.
- Rechnitzer János (2005): Hogyan tovább regionális politika? A kohéziós politika és a hazai területfejlesztés lehetséges stratégiái 2006. után. MO2015.
- Sárközy Tamás (2005): Javaslat a kormányzati szervezetrendszer modernizációjára (a 2006-os választások után). (Munkaanyag, személyes használatra.)
- Somogyvári István (2005): Javaslat a központi kormányzat hatékony szervezeti felépítésére. MO2015.
- Vigvári András (2004): kormányzati hatékonyság és eredményesség monitorizálása. Tanulmány a Miniszterelnöki Hivatal Stratégiai Elemző Központja számára. Kézirat.
- Vigvári András (2005): *Közpénzügyeink*. KJK-KERSZÖV Üzleti Kiadó Kft.

Bencze Izabella

A KORMÁNYZATI (ÁLLAMI ÉS ÖNKORMÁNYZATI) VAGYONNAL VALÓ GAZDÁLKODÁS JOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK KÉRDÉSEI

Miért kapcsolható össze a közszektor modernizálásának, ezzel együtt az államháztartás reformjának igénye, valamint az állami és önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás jogi szemléletű elemzése?

A kérdésre viszonylag egyszerű válasz is adható: azért, mert az érintett vagyontömeg az ország gazdasági potenciájának jelentős részét képezi. A tanulmány készítésének időpontjában ugyanis csak az állami tulajdonú kincstári vagyont tekintve mintegy 4000 milliárd forintnyi, bruttó könyvszerinti, tehát nem forgalmi értéken nyilvántartott hús vagyonszociportban több mint 11 millió vagyonelemből álló, és mintegy 675,7 milliárd forint forgalmi értékű, az ÁPV Rt. kezelésében lévő (jórészt tartós állami tulajdonban álló) vagyontömegről beszélünk. S ezek az adatok még nem tartalmazzák az önkormányzatok, továbbá a társadalombiztosítás és az elkülönített állami pénzalapok természetben meglévő vagyonát, valamint azt a pénzeszközállományt, amelyet a mindenkori éves költségvetési törvény oszt szét.

A fentiekben feltett kérdésre azonban a valódi válasz lényegesen differenciáltabb, és kevésbé anyagias szemléletű. Azon túlmenően ugyanis, hogy a fenti adathalmazban lényegében a nemzet vagyonáról van szó (Alkotmány 10. § (1) bekezdés!), a mögöttes jogi helyzet rendkívül bonyolult, és sajnos, meglehetősen kaotikus. Ennek a jogi helyzetnek egyértelmű és végső, kifejezetten az alapoktól történő rendezése nélkül bármely további lépés, amely az adott vagyonnal való gazdálkodás körében történik, többet árthat az ország versenyképességének, mint azt első látásra gondolnánk. Mielőtt bármilyen új jogszabályt hozna a jogalkotó az érintett vagyontömeget érintően, el kellene rendezni azokat az alapvető rendszerbeli problémákat, amelyek egy szovjet típusú, más logikai rendszerben gondolkodó államfelfogásból és ehhez kapcsolódóan meghatározott, kizárólagosan állami, társadalmi tulajdonon alapuló vagyongazdálkodási szemléletből származnak. A még véglegesen fel nem számolt problémák ma is áthatják és lerontják az állami, önkormányzati vagyonnal való hatékony gazdálkodás lehetőségét, ezzel tovább építve azt az alap nélküli felépítményt, amelynek összeomlása – statikailag – csupán idő kérdése. Előbb le kellene – a gyakorlatban és elméletben is – zárni az állami tulajdon „lebontásának” folyamatát, és új jogi alapokra kellene építeni a vagyongazdálkodás rendszerét

„Az állam tulajdonának léte, tulajdonszerzésének jogcímei, az állam tulajdonában álló vagyontárgyak köre, annak alakulása és változása, a tulajdont működtető intézményi rendszer struktúrája: mind olyan érzékeny elemek, amelyek vizsgálatával egy ország társadalmi, gazdasági fejlődésének alakulása, az állam hatalmi, gazdasági szerepe és ereje egyértelműen tetten érhető és követhető. De nem kevésbé érdektelenek

az állam közjogi és a magánjogi szférája szétválasztásának elméleti és gyakorlati kérdései, az állam képviselőinek szervezeti megoldásai, vagy az állami vagyonnal való gazdálkodás jellemző stratégiai pontjai.” (Bencze, 2005)

Az idézett gondolatsor azonban sokkal egyszerűbben is megfogalmazható. Választ kell adnunk bizonyos alapvető kérdésekre, mint pl. hogyan hat az állam és az önkormányzat közjogi természetű az állam és az önkormányzatok magánjogi jogalanyiságára, mit jelent az állam jogi személyisége, mit takar a köztulajdon fogalma, mit jelent az állam tulajdonosi egységessége, vagy hogy milyen struktúrájú legyen az állam vagyona?

Vajon melyik kérdésre tudunk egyértelmű, szilárd jogi alapokon álló, de legalábbis társadalmi, gazdasági konszenzuson alapuló, megnyugtató választ adni a mai magyar körülmények között?

Sajnos, gyakorlatilag csak nagyon kevésre. S amíg ezekben az egyszerű kérdésekben nem fektetjük le új demokráciánk alkotmányos, de legalábbis törvényes és szakmailag védhető alapjait, megalapozatlannak tűnik versenyképességünk szilárd növekedésébe vetett hitünk. Amennyiben ugyanis igaz az, hogy a versenyképesség növelésének kulcskérdése a közszektor modernizálása, akkor igaz az a tétel is, hogy a közszektor modernizálásának kulcskérdése az állami és önkormányzati vagyongazdálkodással összefüggő alaptételek kidolgozása és megszilárdítása. Meggyőződésem, hogy e nélkül a közszektor modernizálásának építménye: kártyavár.

Nézzük a felvetett kérdésekre adandó lehetséges válaszokat.

1. Az állami vagyon struktúrája

„Az állami tulajdon léte egyáltalán nem új keletű, és a fejlett demokráciákban nem is rosszízű kifejezés. A fiscus intézményrendszere egészen Vespasianusig vezethető vissza: a jogállamokban mindenütt ismerik az állami tulajdonban álló vagyon fogalmát, s annak legfőbb csoportjait, az ún. állami magánvagyon és az állami közvagyon. Az államnak a gazdasági életben megmutatkozó szerepvállaló mértéke különböző; a törvényhozó hatalom akaratának függvényében az adott társadalmi, gazdasági rend egyik megnyilvánulási formája. Ugyanakkor minden jogállamnak nem csak joga, de kötelezettsége is, hogy a természetüknél vagy a jellegüknél fogva a nemzet vagyonát is képező vagyontárgyak felett felelős tulajdonosi szerepet töltsön be.” (Bencze, 2005)

Az évezredes intézményrendszer lényege szerint az ún. állami magánvagyon feladata az, hogy az állami költségvetést gazdagítóan az állam javára hozzon bevételt; így a magánvagyon egyúttal az állam gazdasági és gazdaságpolitikai szerepének befolyásoló eszköze. Az ún. közvagyon – jellegénél, determináltságánál fogva – az állami közfeladatok ellátását és kiszolgáltatását célozza. A közvagyon alapvetően immunitást élvez, nagyobb részt tehát forgalomképtelen, vagy korlátozottan forgalomképes. A közvagyon általában két csoportra osztható, nevezetesen azon javakra, amelyek természetüknél fogva a közösség használatára rendeltettek (például folyók, azok medrei, a föld méhének kincsei stb.), másrészt azon javakra, amelyek eleve közszolgálati célokat biztosítanak, vagy amelyeket speciálisan erre a célra alakítottak ki, pl. utak, közigazgatási épületek, hidak, vagyis a felosztás alapja a vagyontárgyak determináltsága. Az előbbi megkülönböztetés-

ben az első csoportot közösségi vagyonnak, a másodikat közszolgálati vagyonnak nevezük. Ugyanakkor a *fiscus* egésze mint az állam vagyona egyben tagadhatatlanul intézményrendszer is, más megközelítésben „állami köztulajdoni kincstár”, s mint ilyen, az állami tulajdonlásból fakadó állami kárfelelősség bázisát képezi. Ezért is szükséges az állami vagyon, vagyis az állami tulajdon létének a biztosítása, hiszen az államot mint polgári jogi jogalanyt ugyanúgy terheli a kárfelelősség, mint bármely más polgári jogi jogalanyt. Másrészt az államot terhelő közjogi feladatok ellátásának anyagi fedezete – a nyilvánvaló közterheken alapuló bevételen túl – (ide nem értve a hiteleket) nem lehet más, mint magának az államnak a mobilizálható vagyona.

Az állami vagyon alapvetően két pilléren nyugszik: az egyik a pénzeszközök, amelyek elosztása közjogi aktussal, törvényhozás útján történik, a másik a naturáliákban megtestesült vagyon, amellyel való gazdálkodás magánjogi alapon történik. A költségvetési pénzeszközökkel való gazdálkodás – bár a pénz is az állam vagyonának része – nem történhet magánjogi aktusokon keresztül, hiszen a költségvetési finanszírozás, támogatás előfeltétele: közigazgatási előkészítés és törvényhozási döntés. Legfeljebb azok végrehajtásához, a finanszírozás lebonyolításához kapcsolódhat magánjogi szerződés. „Egyedül a finanszírozás lebonyolítására lehet polgári jogi szerződést kötni.” (BH. 2001. 332.)

Ez a tanulmány – célirányossága okán – a továbbiakban kizárólag a magánjogon alapuló vagyongazdálkodás körébe vonható, azaz a természetben meglévő vagyonnal foglalkozik.

Abból a tényből kiindulva, hogy az állam és az önkormányzat mint két szervezetrendszer, és mint magánjogi jogi személy között – a vizsgálandó téma szempontjából – alapvető a hasonlóság, az állami vagyongazdálkodással összefüggésben tett megállapítások alapvetően és értelemszerűen igazak lesznek az önkormányzatokra is anélkül, hogy erre külön utalna az anyag.

A Magyar Köztársaságban a klasszikus állami vagyonfelosztásnak az alapjai a rendszerváltozást követően rajzolódottak ki: az állami magánvagyon nálunk ún. privatizációs vagy vállalkozói vagyonként lett közismert (tartósan, illetve ideiglenesen állami tulajdonban maradó vagyon), bár a magyar vállalkozói vagyon rendszerváltozást követően rögzített köre, és a klasszikus állami magánvagyon kör akkor még „köszönő viszonyban” sem volt egymással. Mindez azért volt így, mert ebbe a vagyonba sorolódott minden korábbi, állami, társadalmi tulajdonban lévő, a gazdálkodás körébe sorolható vagyon (pl. állami vállalatok, leányvállalatok stb. által kezelt vagyon), de természetesen erre a vagyontömegre a magyar államnak egy korszerű demokráciában nem lehetett, és nem is volt szüksége mint magánvagyonra. Ezért kezdődhetett meg a privatizáció. A közbizalom kincstári vagyonként nevesítődött nálunk 1996-tól, azonban annak összetétele ugyanígy nem felelt meg a klasszikus csoportalkotó ismérveknek. Az önkormányzatoknál a vagyonjogi csoportosítás 1990, azaz az önkormányzatok jogi személyiségének deklarálása óta létezik, önkormányzati forgalomképtelen, azaz törzsvagyon és mobilizálható, forgalomképes vagyon formájában.

A vázolt magyar megoldást – az állami vagyont illetően – tehát egyrészt az egységes állami, társadalmi tulajdon lebontásának szükségszerű folyamatával együtt járó sajátosságok jellemzik, másrészt a közbizalom esetén az a tény, hogy a vagyonkiválasz-

tás nem a vagyon már ismertetett jellemzőihez, hanem azok egy adott, 1996-os status quón alapuló szerepéhez (valós tartalom nélküli állami feladatellátás) kapcsolódott. Ezen utóbbi ok miatt a kincstári vagyon lényegesen szélesebb vagyontörte fogott át, mint azt a vagyontárgyak determináltsága, jellege indokolta. „Álláspontom szerint helyre kell hozni azt a hibát, amelyet az 1996. január 1-jei status quóhoz kötött kincstári vagyontörte meghatározás jelentett”, rögzítettem már 1999-ben (Bencze, 1999). Rendszertani változás azonban nem történt, a kincstári vagyon megtisztításának folyamata mindössze stratégiai nem minősíthető, alapjában ad hoc jellegű, jobbra pusztán bevételcentrikus értékesítési folyamattal zajlik. Ezalatt azt kell érteni, hogy máig sincs elfogadott stratégia – meghatározó ismérvszisztem kiépítésének hiányában – a kincstári vagyonban kötelezően maradó vagyontárgyak körére.

Ezen tények miatt is – az állami vagyon teljes lebontását követően – szükségszerű az eddigi sajátos szisztem felszámolása és lezárása, illetve a vagyonszisztemosítás korszerű alapjainak megteremtése.

Az önkormányzati vagyon esetén gyakorlatilag célirányosabb volt a vagyonszisztemosítás az állam részéről, azonban e területen is adódnak látszólagos, felesleges, vagy éppen hiányos megoldások, pl. az állami tulajdonban álló, de az önkormányzatok ingyenes használatába utalt, vagy az önkormányzati feladatellátáshoz szükséges állami tulajdonban álló, az állami szisztemek számára felesleges ingatlanok kérdésköre.

A fentiek alapján tehát elsősorban azt célszerű megvizsgálni, hogy milyen szisztemosítási rajú legyen az állam tulajdonában lévő vagyon, annak jellege, összetétele és szerepe. Álláspontom szerint a jövőben – egyértelműen kiiktatva a szisztemosítási változás előtti időszakot, és tanulva az 1989 óta eltelt évek hibáiból is – a Magyar Köztársaságnak is azokat a klasszikus szisztemosítási szempontokat kell alkalmaznia, amelyek alapjaiban minden fejlett demokráciában az állami vagyon felosztásának bázisát képezik.

Nevezetesen: „Közvagyoni körbe tartozik minden, ami:

- természeténél fogva a közösség használatára rendeltetett (pl. folyók, azok medrei, a föld méhének kincsei, a természetes tavak stb.) mint közösségi vagyon, továbbá minden, ami eleve

- közszolgálati célt biztosít (pl. közterületek, parkok), vagy
- speciálisan e célra alakították ki (pl. utak, hidak, a közigazgatási közsiztemosítási épületei, azok az épületek, amelyeket az egész nemzet használatára rendelték, a magyar államvasúthoz tartozó vasutak stb.) mint közszolgálati vagyon, továbbá
 - a kultikus, vagy mindenki érdeklődésére számot tartó tárgyak (pl. korona),
 - az állami tulajdonban lévő művészeti, történelmi vagy tudományos jelentőségű ingóságok,
 - az állami tulajdonban álló, védelmi, egészségügyi, szociális és turisztikai, valamint oktatási és kutatási célokat szolgáló erdők,
 - az állam szempontjából stratégiai minőségű társaságokban fennálló állami részesedés,
 - kizárólag az államot megillető eszmei jogok (pl. állami koncessziós jog).

Nyilvánvaló, hogy a fent jelölt vagyonszisztemosítási körbe illeszkedik, egyértelműen annak része a kizárólagos állami tulajdon képező vagyoni kör, amelyet a népszuverenitásból eredően továbbra is kizárólag törvény”, (Bencze, 2004) demokrátiikus elvárásokból

következően 2/3-os törvény határozza meg. Erre a megoldásra alapvetően az Alkotmány 10. § (1) bekezdése okán van szükség, amely szerint az állam tulajdona egyben a nemzet vagyona. A nemzet vagyonáról való döntés pedig nem lehet a politikai erőviszonyoknak kiszolgáltatott kérdés még akkor sem, ha egyes jogfelfogások szerint a kétharmados törvények számának a csökkentése alapvetően szükséges. Elviekben osztható is ez a felfogás, azonban nem a nemzet vagyonáról való döntés területén. Ez a megoldás egyben azt is jelenti, hogy a jelenleg „tartósan állami tulajdonba tartozó” vagyoni kör (elvileg kizárólag társasági részesedés) vállalkozói vagyon minősítését (terminológiai és tartalmi értelemben is) meg kell szüntetni, s azokat valódi jellegüknek megfelelően – a vonatkozó közjogi döntéssel – át kell sorolni a kincstári vagyon körébe, mégpedig a forgalomképtelen kategóriába. Ez a megoldás azért mutatkozik célszerűnek, mert mára már alapvetően csak a stratégiaileg jelentős részesedések maradtak állami tulajdonban, s amelyeket az országgyűlési képviselők kétharmada a továbbiakban is annak minősít, azon vagyontárgyakat immunitásban kell részesíteni.

Az állami tulajdonba tartozó vagyontörvénykör úgy fedhető le a jövőben teljesen, ha az állami magánvagyonba – vagyis abba a vagyontörvénykörbe, amely nem kizárólagos állami tulajdon, ezért „feladata” az állam bevételeinek gyarapítása – alapvetően a következő vagyontárgyak tartoznak:

- „Az állam szempontjából stratégiaiak nem minősülő vállalatokban meglévő állami részesedés, ha ilyenben való részvétel jogát az állam (gazdaságpolitika, politika) kívánja,
- A központi költségvetési szervek működési vagyonához tartozó ingó vagyon,
- Az állam tulajdonában álló, gazdasági célokat szolgáló erdő,
- Az állam javára elkobzott tárgyak,
- Az állami tulajdonban talált kincs és egyéb tárgyak, ha azok nem minősíthetők közvagyonnak,
- Az állami szervek követeléseinek fejében felajánlott vagyontárgyak,
- Az állami öröklésből származó vagyontárgyak,
- Az államnak ajándékozott vagyontárgyak,
- Az állami tulajdonú erdőkben fennálló vadászati és az ilyen vizeken fennálló halászati jog.” (Bencze, 2004)

A termőföld sorsának és hovatartozása kérdésének eldöntése is törvényhozói feladat, de meggyőződésem, hogy az uniós derogációs idő lejártáig a közvagyonba való sorolás szükségessége e téren fennáll.

Az állami vagyon, más megközelítésben az állami tulajdon körének, struktúrájának meghatározásakor azonban számos olyan probléma merül fel, amelyek jogdogmatikai alapjai jelenleg hiányoznak. Többek között ilyenként értékelhető:

1. az állami vagyonnak az államháztartás alrendszeréhez tartozó vagyonnal való rendszerbeli kapcsolata, a szabályozás hiányosságai,
2. az állam és az önkormányzat közjogi determináltságának hatása a magánjogi jogalanyiságra,
3. az állam jogi személyiségének és magánjogi képviseletének problematikája,
4. a köztulajdon fogalmának alapvető problematikája,
5. a nemzet vagyona és az állam tulajdona közötti kapcsolat kérdésköre.

1.1. Az állami vagyonnak az államháztartás alrendszereihez tartozó vagyonnal való rendszerbeli kapcsolata, a szabályozás hiányosságai

A hatályos államháztartási törvény szerint az államháztartás rendszerét négy alrendszer alkotja, ezek:

- a központi kormányzat,
- a társadalombiztosítási alapok,
- a helyi önkormányzatok, és az
- elkülönített állami pénzalapok.

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. tv. (Áht.) 1. § (1) bekezdése szerint: „Az államháztartás a központi kormányzat, az elkülönített állami pénzalapok, a helyi önkormányzatok és a társadalombiztosítás állami feladatot ellátó és finanszírozó gazdálkodásának rendszere.”

Ebből következően az államháztartási gazdálkodás részét képezi a naturáliákban meglévő vagyonnal magánjogi alapokon történő gazdálkodás is, és ezért elvileg az ezen alrendszerekhez tartozó vagyonösszesség – a kormányzati alrendszer esetén közvetlenül, a másik háromnál közvetett módon – az állam tulajdonát képezi. Közvetlen tulajdon alatt (bár ez a fogalom nem jogi kategória) e tanulmány elvi szempontjából az értendő, hogy a rendelkezési jog közvetlenül a kormányzati rendszerbe épülő, a kormányzati struktúrát alkotó szervezetek jogcselekményein keresztül valósul meg. A közvetett tulajdonon pedig az az elvi megoldás értendő, amikor az államháztartási gazdálkodással érintett, részben a központi költségvetésből finanszírozott alrendszerekhez kapcsolódó szervezeteken keresztül valósul meg a vagyon működtetése anélkül, hogy arra a központi kormányzati struktúrának közvetlen ráhatása lenne.

Ugyanakkor tény, hogy az alrendszerekhez tartozó vagyonnal kapcsolatban az állam a szabályozó szerepet alapvetően magának tartja fenn, az ilyen vagyonnal való gazdálkodás keretei lényegében eltérést nem tűrő törvényi szabályozás alatt állnak, amelyből származóan számos jogalkalmazási – és valljuk be – gazdálkodási nehézség is keletkezik, jellemzően az önkormányzatok körében. Akkor ugyanis, amikor a tulajdonnal való rendelkezés szabadságát alkotmányos garanciák biztosítják, az alrendszerhez tartozó vagyonnal való gazdálkodást mégis olyan eszközök gátolják – akár magában az Áht.-ben, akár az ágazati törvényekben –, amelyek csak akkor lehetnének jogi szempontból egyértelműen elfogadhatóak, amennyiben a rendelkezési jog első számú jogosítottja nem az adott nevesített alrendszerhez tartozó szervezet lenne, hanem maga az állam. (Példaként említhető az a korlát, amely nem ad szabad kezet az önkormányzatoknak az önkormányzati feladatellátások biztosításának módjához. Ez azt jelenti, hogy a központi költségvetésből is finanszírozott feladatellátás esetén jelenleg nincs legális lehetősége az önkormányzatoknak a megvalósítást saját vállalkozásukra bízni.) Ebben az esetben pedig nemcsak azokról a közjogi korlátokról van szó, amelyek a közvagyonnal való rendelkezés esetén szükségszerűen jelentkeznek, hanem azokról a tulajdonjog szentségéhez nem kapcsolható jogértelmezésekről, amelyek a rendszerbeli, strukturális hiányokból adódnak, és amelyek miatt az alrend-

szerekhez tartozó szervezetek magánjogi jogalanyisága és ugyanezen szervezeteknek az alrendszerhez tartozása között a koherencia, illetve az átjárhatóság hiányzik. Vagyis az Alkotmány és a Ptk. által biztosított tulajdonosi szabadság megtörik az Áht. rendszerén, az önkormányzati törvények néha indokolatlanul túlzottnak tűnő szigorán, vagy a központi költségvetést gazdagító törvényeken, és ebből az elvből kiindulva a bírósági gyakorlat a központi költségvetést prioráló döntéseivel adott esetben ellehetetleníti az önkormányzatokat elmarasztaló ítéleteivel. E körben említhető pl. az Alkotmánybíróság által ugyan alkotmányellenesnek nem minősített, de a gyakorlatban igen sok problémát és ellenmondást kiváltó törvényhely, amely szerint az APEH jogosult – kizárólag adójogi szempontból – szerződéseket minősíteni. (Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. tv. 1. § (7) bek.)

Ezt a bekezdést, illetve ennek a bekezdésnek az alrendszerekhez tartozó szervezetek esetén történő alkalmazását tipikusan olyanként lehet megfogalmazni, amely adott esetben nem méltányolja az állami tulajdonhoz való kapcsolódást, hanem teljesen kívülállónak kezeli a nem központi kormányzati alrendszerektől a többi alrendszerhez tartozó szervezeteket. Ezzel a megoldással ugyan jelentős adóbevételre tehet szert, azonban nem biztos, hogy ez a legfontosabb cél az alrendszerekhez kapcsolódó vagyon gyarapítása terén.

Valóban nem egyszerű a probléma, hiszen egyrészt figyelemmel kell lenni az alrendszerek államháztartáshoz történő szerves kapcsolódására, de másrészt az államháztartáshoz tartozó szervezetek teljes körű magánjogi jogalanyiságára is. A két prioritás közötti határ meghúzése pedig nem egyszerű feladat.

Nem kétséges ugyanis, hogy gazdaság- és társadalompolitikai, sőt államszámviteli szempontból is az önkormányzatok és a többi alrendszer vagyona az állami tulajdon „közvetett” részét képezi, míg a „központi kormányzat” alrendszer vagyona a közvetlen állami tulajdoni részt adja. Leszögezhetőnek tartom, hogy a központi költségvetésből az alrendszerek részére származó juttatások, vagy az önkormányzati adók egy részének központi bevételbe való áramoltatása miatt is az ezek bázisán létrejövő vagyon esetén – legalábbis – a közvetett állami tulajdoni jelleg nem kérdőjelezhető meg. Ezt erősíti az a tény is, hogy az önkormányzatok vagyonjuttatásban részesültek (és folyamatosan, az Áht alapján kérelemre ma is részesülnek) az államilag meghatározott, kötelezően ellátandó feladathoz kapcsoltnak. Ugyanakkor a jogalkotó alapvető feladata, hogy az alrendszerekhez tartozó szervezetek magánjogi jogalanyisága okán a tulajdonnal való rendelkezés közjogi korlátain túl a gazdálkodási korlátokat csak olyan mértékben építse ki, amely még nem gátja a tulajdonjog szabadságának.

Összhangba kellene tehát hozni a jogalkotás szintjén az államháztartáshoz tartozó szervezetekre vonatkozó értelemszerű, és közjogi alapon determinált kötöttségeket az adott alrendszerek vagyonát képező vagyonelemek felett fennálló tulajdonosi rendelkezési jogosítványok szabadságával, megadva az alrendszerekhez tartozó magánjogi személyeknek a vagyongazdálkodás saját felelősségre történő művelésének lehetőségét. Természetesen ez a megoldás további kérdéseket indukál, nevezetesen felveti a döntéshozók valódi felelősségének kialakítását, az állam felelősségének továbbgondolását az alrendszerek működésével kapcsolatban, végső soron az állam társadalmi és gazdasági felelősségének, szerepének, feladatainak újragondolását. Mindezek azon-

ban már kívül állnak e tanulmány keretein, viszont mindenképpen részét képezik a közsféra modernizálási törekvéseinek.

Ez a problémakör azonban bizonyos értelemben már átvezet annak a kérdésnek a vizsgálatához, hogy vajon mennyiben határozza meg az állam és az önkormányzatok közjogi szerepe az adott szervezetek vagyoni jogalanyiságát.

1.2. Az állam és az önkormányzat közjogi determináltságának hatása a magánjogi jogalanyiságra

Az állam vagyoni szerepét – a már idézett alkotmánybíróági határozatban megfogalmazottak okán is – élesen el kell választani ugyanannak a komplex jogi személyiségű államnak a közjogi szerepétől, de tényként kell elfogadni, hogy a közjogi döntések – az állam belső struktúrájában – meghatározzák az állam magánjogi ténykedését. Ugyanakkor az Alkotmány tulajdonjogi garanciái következtében az államot mégis teljesen azonos jogosultságokkal kell illetni – abszolút értelemben – vagyoni jogi téren, mint más tulajdonosokat, és biztosítani kell annak a lehetőségét, hogy az állam, akár a versenyszférában, egyenrangú félként léphessen fel és funkcionálhasson. Ez a tétel egyébként változatlanul és egyértelműen igaz az önkormányzatokra is. Bírósági joggyakorlat alapján is egyértelműen állítható, hogy amennyiben az állam vagy az önkormányzat polgári jogi vállalásai teljesítése érdekében közigazgatási, közjogi intézkedések szükségesek, pl. költségvetési fedezet biztosítása törvényi, önkormányzati rendeleti szinten, s ez az aktus elmarad, a kötelezettségvállalás teljesítése ellehetetlenül. Ily módon viszont az államnak, önkormányzatnak mint polgári jogviszony alanyának a felelőssége nem állapítható meg.

Ez a bírósági joggyakorlat egyértelműen rámutat egyrészt arra a tényre, hogy az állam (és így az önkormányzat is) sajátos jogalany; magánjogi tevékenységének egyetlen korlátja van, mégpedig magának az államnak, illetve az önkormányzatnak a közjogi intézkedéséből származó korlát. Mindezek okán azonban nem kerülhető el az állam jogi személyiségének vizsgálata.

1.3. Az állam jogi személyiségének és magánjogi képviselőinek problematikája.

E kérdés vizsgálatakor is az államra utaló elemzéssel élek azzal, hogy az önkormányzatra mint az államszervezet egyik nélkülözhetetlen, de struktúrájában az államhoz alapvetően hasonló szervezeti egységre ez esetben is igazak az államra tett megállapítások.

Mára történelmi tény, hogy az állam 1998 óta magánjogi (polgári jogi, vagyoni jogi) jogi személynek minősül a Ptk. vonatkozó módosításával. Ez a megoldás a demokratikus jogfejlődés és a gazdasági változások egyik alapköve, amely döntés jelentőségének hangsúlyozása érdekében idézem egy korábbi tanulmányom idevonatkozó részét:

„Az állam magánjogi szerepének megítélésekor vissza kell utalni a civiljog (magánjog, polgári jog) fogalmára, amelynek értelmében a polgári jog a jogalanyok vagyoni, és ezzel összefüggő egyes személyi viszonyait szabályozza. A szerződések joga, a károkozás – akár szerződésen kívüli – kérdésköre, a tulajdonlás joga és a kapcsolódó kötelezettségek, az öröklés joga és lehetősége: gyakorlatilag azok a területek, amelyekben az állam mint önálló jogalany – törvényi deklaráció alapján 1998. VI. 16-a óta már mint önálló jogi személy – maga is szerepet vállal, a többi jogalanyal egyenlően és mellérendelten.” (Bencze, 2004)

Az Alkotmánybíróság 59/1991. (XI. 19.) AB-határozata mellett a bírósági gyakorlat is döntött e kérdéskört érintő ügyben: (BH 2002. 235.) „Az állam, mint jogi személy, csak, mint a vagyoni jogviszonyok alanya lehet polgári jogi szerződés, polgári jogviszony részese. A felek mellérendeltségéből, egyenrangúságából következően reá ugyanúgy kihatnak az állam közigazgatási, közjogi funkciójából fakadó eljárásai, intézkedései, esetleges mulasztásai, mint a jogviszony többi alanyára.”

A jogi személyiség biztosítása az államnak, vagy bármely más jogi személynek azonban csupán a vagyoni területen nyújt jogszerzési lehetőséget és kötelezettségteljesítési kényszert, holott a jogi személyek – ide értve tehát az államot és természetesen az önkormányzatokat is – működésük biztosításának érdekében számtalan jogágra „érvényes”, tehát „teljes körű” jogi személyiséggel rendelkeznek, hiszen e nélkül a jogosítvány nélkül nem létesíthetnének munkajogi, társadalombiztosítási, adójogi stb. jogviszonyokat. Ezt a dogmatikai kérdést azonban egyetlen jogterület sem rendezi egyértelműen, holott elérkezettnek látszik az idő a magyar demokratikus jogfejlődésben, hogy a gyakorlat által bizonyított tényyszerűségek az elméletben is megtalálják a helyüket, s ez a jogalkotásban is visszatükröződjön. Azzal ugyanis, hogy elfogadjuk a tényeket, de azt nem akarjuk vagy nem tudjuk a jogrendszerbe illeszteni, csak tovább generáljuk azokat a bizonytalanságokat, amelyek a jogi személyeket megillető, „megtöbbszöröződő” jogképességből fakadnak. A jogi személyek ugyanis ilyen – nem magánjogi jogviszonyba – a magánjogi személyiséget megtestesítő szervezetben, annak képviselőjén keresztül lépnek anélkül, hogy magánjogi jogi személyiségüknek és a magánjogi képviselő képviseleti jogának határait bármi kiterjesztené a magánjogi aktusokon kívüli aktusokra.

De térjünk vissza a most elemzendő körre, hiszen különösen szembetűnő a kérdés problematikája egy olyan bonyolult szervezetrendszerrel, mint az állam, amely esetében a polgári jogi aktusok közjogi determináltsága kifejezetten meghatározó.

Mivel nincs tudomásom arról, hogy bármely készülő jogszabály kísérletet tenne arra, hogy az állam, illetve az állam szervei ebbéli kettősségét (közjogi-magánjogi meghatározottság) dogmatikailag megoldja, ebből számomra az következik, hogy sajnos a közeljövőben az állam közjogi és magánjogi szerepe, ezen alapulva közjogi és magánjogi jogalanyisága továbbra is összemosódik, azok határait nem húzza meg a jogalkotó. Ezért elengedhetetlenül szükséges, hogy az új Alkotmány előkészítésekor a közjogi jogalanyiság meghatározása és deklarálása hangsúlyos szerepet kapjon.

Mi lehet ugyanakkor a határ szétválasztásának egyik lehetséges eszköze?

A fentiekben már szót ejtettem arról, hogy a polgári jogban deklarált jogi személyiség kizárólag a jogi személy vagyoni jogi viszonyai szempontjából létező jogalanyiságát rendezi.

Tény ugyanakkor – mint már utaltam erre is –, hogy az államnak számtalan, más jogszabályokban meghatározott közjogi, azaz közhatalmi, közigazgatási feladata van, ennek a feladatnak a teljesítése érdekében számtalan esetben lép közjogi jogviszonyba. Az is evidencia, hogy ebbéli feladatainak az állam, illetve az önkormányzat kizárólag úgy tud eleget tenni, ha vagyonnal rendelkezik, sőt, a jogállami jogrendszerből következően jogi személyisége is, mi több, alkotmányosan védett tulajdona is van.

Míndezek okán az állam (az önkormányzat) egy komplex jogi személyiség, amely a közjog számtalan területén és magánjogban egyaránt létesít jogviszonyt, a közhatalmi, közigazgatási és tulajdonosi funkcióit bonyolult szervezetrendszeren keresztül valósítja meg.

A költségvetési szervek és a polgári jogi személyiséggel nem rendelkező közjogi személyek a jogszabályban meghatározott feladatkörükön és az intézményi működésükhöz szükséges kereteken belül lépnek különböző jogviszonyokba, mint pl. hatóságok, vagy mint munkáltatók, mint a társadalombiztosítás közvetlen alanyai stb. anélkül, hogy komplex jogalanyiságukat az Alkotmány deklarálná, de sajnos, nem ritka esetben polgári jogi jogalanyisággal nem rendelkező közjogi személyek válnak magánjogi jogviszony alanyává. A helyzet jogi paradox volta egyértelmű.

Az állam, illetve az önkormányzat komplex szervezeti struktúrájának működéséhez vagyonna van szükség, amelyet az állam, illetve az önkormányzat mint tulajdonos, mint a polgári jogok, a vagyoni jogviszonyok alanya biztosít az állam, illetve az önkormányzat mint szervezetrendszer, illetve annak egyes elemei (szervezetei) részére. A viszonylagos azonosság okán a továbbiakban e pontnál is csak az államról teszek említést.

A „nagy”, totális, klasszikus és megfoghatatlan, csupán fogalmilag létező állam nem más, mint az előbb említett szervezetrendszer összessége, természetesen ide értve az államot mint polgári jogi személyt is. Ez azonban egy belső struktúra, és az állam szervezeti felépítése adja meg azokat a kereteket, amelyekben az állam közjogi és magánjogi jogi személyisége formát ölt, kifelé pedig az állam egy komplex jogalanyisággal rendelkező személy, amelynek különböző funkcióit különböző szervezetek, személyek testesítik meg, fejezik ki. (A fogalom nem idegen az Alkotmánytól sem, pl. a köztársasági elnök „kifejezi” a nemzet egységét.)

Azzal ugyanakkor, hogy ebből a komplex jogi személyiségből „kiszakítjuk” és deklaráljuk a polgári jogi személyiséget, a közjogi jogágakon létező jogalanyiség létét és „működését” pedig deklarálás nélkül „eltűrjük”, dogmatikailag megbontjuk az állam mint szervezetrendszer és egyben fogalom egységét, és kezelhetetlenné tesszük a más módon pedig kezelhetővé válható struktúrát. Ezért – a korábbi felvetést megismételve – feltétlenül szükséges a komplex jogi személyiség létének törvényi szintű elismerése, ezen belül a közjogi jogalanyiség létezésének és elismerésének deklarálása.

Ebben az esetben ugyanis (és most valóban csak az államról beszélek, hiszen az önkormányzati struktúra korszerűbb) kialakulhat egy olyan tiszta, funkcionális alapon felépített szervezeti struktúra, amely az állam vagyoni jogi szerepét dogmatikailag is az alkotmányos elvárásoknak megfelelően tudja kezelni. A funkció külső megtestesítésével, „kifejezésével” (értsd: a szervezet képviselétével) pedig tisztán meg lehet jeleníteni a komplex állami jogi személyiségen belül az állam magánjogi jogalanyiságát („funkcionális – képviseleti elv”). Nem jelent mást ez a megoldás, mint hogy foghatóvá tesszük az elvont, misztifikált államot, természetesen olyan szervezeti struktúrá-

lis átalakítással, amely igazodik a komplex jogi személyiség létehez, és egyértelműen biztosítja a funkciók, ezáltal a különböző jogágakat érintő jogalanyiség „tartalmi szétválaszthatóságát”.

Álláspontom szerint ez a megközelítés azt az elvet erősíti, hogy az állam fogalmakörét funkcionális megközelítéssel kell kezelni. A meghatározott funkciót pedig az adekvát szervezetre vetítve, és a szervezetet a funkció megtestesülésének tekintve elhatárolható, tiszta állami struktúra alakítható ki. Mindez azt jelenti, hogy semmiképpen sem szabad visszatérni ahhoz a megoldáshoz, amely a rendszerváltozás előtti időszak sajátja volt, vagyis ahhoz a tényhez, hogy az államot vagyoni jogi, azaz polgári jogi ügyekben minden, a struktúrába tartozó szervezet képviselhetette. Az állam tulajdonosi szempontból egységes, és ennek a ténynek a képviselőben, azaz a szervezeti struktúrában is egységesen kell megjelennie, azaz egyetlen szervezeten keresztül kell manifesztálnia.

Meggyőződésem: ha a struktúra tiszta, a szabályozás egyértelmű lehet. Ha a struktúra dogmatikailag nem tiszta, az erre épülő szabályozás is koncepciótlannak és hiteltelennek tűnik.

Az önkormányzatok esetén ez a képviselői elv sokkal racionálisabb és tisztább, mint az állam esetén, ugyanis a polgármesteren keresztül megvalósuló, az önkormányzatot mint jogi személyt kifejező képviselő magánjogi ügyekben is, és közjogi természetű ügyekben is egyértelmű úgy, hogy eközben a népképviselő elve is érvényesül a képviselőtestület polgármestert közvetlenül kötő döntéseinek keresztül. Bár ez a megoldás akár példaértékű lehetne az állam képviselői rendszerének kiépítésénél is, azonban az állam hatalmi ágainak jóval összetettebb szervezeti rendszere okán a példa nem követhető automatikusan.

Hogy a vázolt, a komplex jogi személyiségre vonatkozó állami rendszer működésének egyébként mi lehet a jogdogmatikailag is rendszerbe illeszkedő jogszabályi háttér? Egy ma is hatályban lévő Ptk.-beli jogszabályhely, nevezetesen a Ptk. 30. §-a, amely lehetővé teszi, hogy jogi személyek egyes szervezeti egységei adott körülmények között maguk is jogi személynek nyilváníthatóak.

Mindez elvileg azt is jelenti, hogy e kérdésben (komplex jogalanyiség alkotmányos szintű deklarálása) az állami akarat megfelelő kinyilvánítása mellett a jogdogmatikai háttér „készen áll” a döntés befogadására és preferálására. Ebben az esetben pedig már egyértelműen rendezhető az e tanulmányban felvetettekkel való összevetés, nevezetesen, hogy az állam, mint a szervezetrendszer kapcsán komplex jogalanyiséggel rendelkező szolgáltató jogi személyben létező, és az állam polgári jogi személyiségét megtestesítő szervezet az, amely tulajdonolja az állam (magán – és köz) vagyonát, s amely felelősséggel tartozik annak működtetéséért.

Az állam, mint szervezet, feladatait – mint tudjuk – külön, állami feladatok ellátása érdekében létrehozott „szakmai” szervezeteken keresztül gyakorolja. Ezek a szervezetek alapvetően maguk is önálló magánjogi személyiséggel rendelkeznek, így önállóan jogokat szerezhetnek, kötelezettségeket vállalhatnak, perelhetnek és perelhetők,

de 1996, azaz a Kincstári Vagyoni Igazgatóság (KVI) létrehozása óta a kincstári vagyongba tartozó vagyontárgyakat érintő polgári jogi jogviszonyban az állam képviselője a KVI. A költségvetési szervek jogviszonyainak száma és milyensége egyébként korlátlan a tevékenységükkel érintett jogág függvényében, de ismételten le kell szögezni, hogy mindez anélkül „működik”, hogy a komplex jogalanyiség tényét bármilyen jogszabály biztosítaná. De ami a polgári jogi szférát érinti, az államot mint egészet, mint a szervezetek összességét kell tekinteni, 1998 óta tehát mint jogi személyt, amely az Alkotmányból eredően és a Ptk.-ban deklaráltnak rendelkezik azokkal a civiljogi eszközökkel, amelyeket a tulajdonlás, mint magánjogi kategória biztosít. S ennek az elvnek egyetlen megvalósulási, manifesztálódott módja lehet, mégpedig az, ha az államot egyetlen szervezet testesíti meg ebben a minőségében. Még akkor is, ha az állam mint tulajdonos döntései sajátos, gyakran norma, vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek formájában is megjelennek. Mára már az is evidens, hogy az államot e minőségében esetleg érintő diszkrimináció inkább megszorító, semmint megengedő jellegű. Gondoljunk arra a tényre például, hogy a hatályos jogi szabályozás szerint az állam nem hagyhat fel a tulajdonjogával mint a természetes személy, vagy nem utasíthatja vissza a törvényes örökséget.

Az ilyen típusú ügyekben az állam képviselőjének kérdése, pl. egyes egyoldalú nyilatkozatok megtétele – ajándék elfogadása –, vagy a polgári jogi ügyekből származó perekben – akár felperesi, akár alperesi oldalon – való eljárás feladata, az állami vagyonnal való rendelkezés jogával felruházott szervezet léte, tagoltsága, rendszere az elmúlt 50 évben rendkívül változó képet mutatott. Természetesen – jogdogmatikailag – nem kizárt, hogy az állami tulajdonban álló vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás több szervezet által manifesztálódjon, de a teljes tartalommal bír, nem származékos, hanem eredeti módon keletkezett tulajdonosi joggyakorlás – álláspontom szerint – centralizáltan, egy szervezet keretein belül történhet hatékonyan és felelősen, mintegy megtestesítve az állami tulajdonlás egységességét.

A tulajdonjog hármasszétetele: a birtoklás, a használat és a rendelkezés jogának egysége önmagában is egyértelművé teszi, hogy egy tagolt, intézményenként vagy szervezetenként megnyilvánuló és fellépő önálló részjogosítvány, a rendelkezési jog – azaz a vagyonkezelés tartalmi elemein túlnyúló elem – megosztott, plurális gyakorlása káoszt, összehangolatlanságot, kontrollnélküliséget eredményezhet, mint azt a rendszerváltozást megelőző korszak eredményei mutatják.

Az 1996-os Áht.-módosítást követően a Magyar Köztársaságban kezdtek körvonalazódni az egységes képviseletnek, azaz a szervezeti megjelenítésnek a lehetőségei, azonban a megvalósulás – különböző politikai és gazdaságpolitikai, ágazati törekvések miatt – nem sikerült, és ismét teret engedünk a viszonylagos széttagoltságnak, az abból származó összes negatív következmény térhódításának felvállalásával. Jelenleg az állami vagyon felett összesen három szervezet (KVI, Nemzeti Földalap, ÁPV Rt.) és számos miniszter gyakorolja a tulajdonosi jogokat, és képviseli – vagyoni jogi, azaz magánjogi ügyekben – az államot.

A jelzett negatív tendencia mellett létezik még egy jogi problematika, nevezetesen a köztulajdon fogalmával kapcsolatos anomália.

14. A köztulajdon fogalmának alapvető problematikája

A köztulajdon fogalma a mai magyar jogrendszerbe a rendszerváltozást követően hatályba lépő 1990. évi XL. törvénnyel került be, amikor még a tulajdon sérthetetlenségén alapuló új vagyoni viszonyok teljesen szabályozatlanok és kialakulatlanok voltak, de az Alkotmányban szereplő „társadalmi tulajdon” kifejezést le kellett váltani. Ezen módosítást követően – természetsszerűleg – módosítani kellett a Ptk. mint a tulajdonjog szabályait megállapító törvény vonatkozó részét is, és ennek eredményeként 1991-ben bekerült a terminológia a Ptk.-ba is. A vonatkozó szakasz miniszteri indokolása szerint: „...más, egyéb, az Alkotmány módosítása által szükségessé tett terminológiai változást tartalmaz” a törvény. Ennyi az indokolás, és nem több. Ugyanakkor tényként lehet megállapítani, hogy a „köztulajdon” kifejezés használata jóval több, mint terminológiai változás. Ennek ellenére a köztulajdon valódi fogalmának, tartalmának meghatározására semmilyen eligazítást nem ad a hatályos jogrendszer, sőt dogmatikailag annak Ptk.-ba történő illesztése alapvető kifogásokat indukál, hiszen a Ptk. a magántulajdon szabályait hivatott megállapítani, mint civiljogi törvény. De a felvethető problémák sora itt még nem fejeződik be.

„A Ptk. a Köztulajdonra vonatkozó külön szabályok mint Cím alatt azonnal az állami tulajdonjog mint fejezet tárgyalását kezdi, ennek keretén belül pedig kizárólag a kizárólagos állami tulajdonjog tárgyairól tesz említést, illetve a kisajátítást említi még e körben, amely lehet önkormányzati vagy állami érdekből megvalósuló, de nem magánjogi, hanem hatósági eljárás eredménye. Az állami tulajdon így azonosul a köztulajdonnal, de annak körébe csak a kizárólagos vagyon sorolódik, továbbá a kisajátítás mint hatósági eljárás belép a tulajdonlasi fejezetbe stb. Ez a rendkívül eklektikus és rendszer nélküli állapot azt sugallja, hogy bár az Alkotmány garantálja a köztulajdon és a magántulajdon létét és egyenjogúságát, azok szabályozása rendszertanilag is és tartalmilag is komoly hiátust tükröz.” (Bence, 2004) Szerintem az eufórikus hangulat 1990-ben elnyomta a jogelméleti kérdések alapos áttekintését, aminek tanújele az Alkotmány 9. és 10. §-a is, hiszen ezek deklarálják, hogy „az állam tulajdona nemzeti vagyon”, továbbá hogy a Magyar Köztársaság tiszteletben tartja a köztulajdont és a magántulajdont, valamint, hogy az állam kizárólagos tulajdonába tartozó vagyontárgyak körét törvény határozza meg. Ha megfigyeljük, láthatjuk, hogy az Alkotmány szövege önmagával sem koherens, hiszen külön fogalomként használja a köztulajdont, illetve a kizárólagos tulajdon kifejezést, holott elvileg azonos tartalommal bíró vagyonkörről van szó. Ezek jogilag nem kidolgozott tételek, amelyek rendbetétele alapvető feladat lenne.

Tény, hogy e kérdéskörben szakmai nézetek csapnak össze, hiszen a „köztulajdon” fogalmának és tartalmának meghatározása meglehetősen nehézségekbe ütközik. Ugyanakkor a „közvagyon” élő létező kategória, ezért meggondolandó a változtatás a szabályozás megközelítésének metodikáján. A tulajdon ugyanis a tulajdonjog tárgya és a tulajdonjog alanya közti viszonyt szimbolizálja, a vagyon viszont kizárólag a tulajdonjog tárgyát jeleníti meg, amellyel kapcsolatban nem merülhetnek fel olyan jogdogmatikai kérdések, mint a köztulajdon fogalmával kapcsolatban.

Ez a megközelítés nem a probléma jogi lényegét kívánja kikerülni, csupán arra tesz javaslatot, hogy a kérdés egyértelműen szabályozható legyen annak ellenére is, hogy a

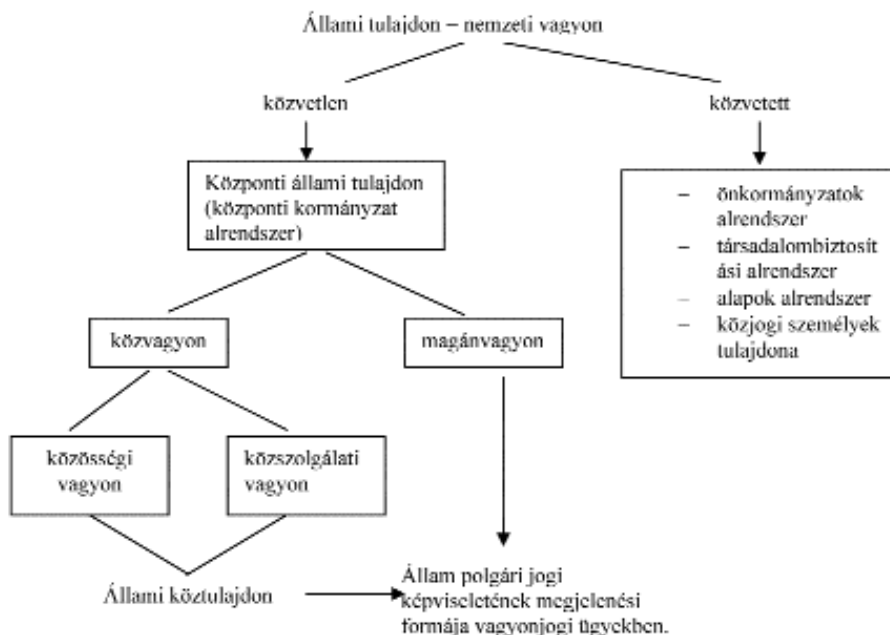
köztulajdon fogalmára évszázadok óta nem alakult ki megnyugtató jogelméleti megoldás. Megjegyzendő, hogy a fejlett demokráciák alkalmazott joga is jobbra a vagyon fogalmából indul ki.

Az út ezért vélhetően úgy járható legegyszerűbben és dogmatikailag legtisztábban, ha egyszerűen az állam tulajdonáról (és azon belül nem köztulajdonról) beszélünk, amelybe tartozó vagyon lehet forgalomképtelen, illetve az állami immunitás alacsonyabb fokú védelmével biztosított (tehát egyrészt elidegeníthetetlen, másrészt esetleg elvileg meghatározott eljárással elidegeníthető, azaz közösségi és közszolgálati) vagyon és szabadon értékesíthető, befektethető vagyon.

A végeredmény – így, vázlatosan is látható – dogmatikailag kezelhető a Ptk.-n belül is, másrészt megfelel a már 10 éve kialakult elméleti rendszernek is (kincstári vagyon, vállalkozói vagyon stb.).

Természetesen ez az álláspont azzal teljes, ha az állam szerepének kérdése, szervezeti felépítése, képvisellete egyértelműen a helyére kerül a magyar jogrendszerben és jogi dogmatikában.

Mellékelten bemutatom azt a táblázatot, amely álláspontom szerint tükrözi az állami tulajdon, ezen belül a köztulajdon és a nemzeti vagyon viszonyának egy lehetséges megközelítését, ezen kívül megkísérli az állami tulajdonba tartozó vagyonsoportok rendszerbeli helyének meghatározását, illetve az állami tulajdon rendszerének az államháztartási alrendszerekhez történő kapcsolását.



Míndezekből látható, hogy a köztulajdon – közvagyon kérdésénél olyan jogi problémával állunk szemben, amelynek sürgős és egyértelmű rendezése elengedhetetlen.

További kérdést vet fel a hatályos Alkotmány 10. § (1) bekezdése, amelynek elemzése a vizsgált jogi kérdések között nem elkerülhető.

15. A nemzet vagyona és az állam tulajdona közötti kapcsolat kérdésköre

Sárközy Tamás a következőket írja: „Az Alkotmány köztulajdonra vonatkozó rendelkezései rendkívül változatosak, a köztulajdon a 9–10. §-ban definiálásra sem kerül. Nem túl szerencsés, hogy az Alkotmány 10. § (1) bekezdése – még a privatizáció kibontakozása előtt – az egész állami tulajdont a »nemzet vagyonának« minősítette, amiből a contrario az a rendkívül vitatható felfogás következik, hogy a Magyarországon levő magántulajdon, illetve az állami tulajdontól eltérő egyéb köztulajdon nem képezi a nemzet vagyonát” (Sárközy, 2004).

De más megközelítésben is problémát fedez fel – teljes joggal – Sárközy az Alkotmány hivatkozott rendelkezésével kapcsolatban:

„...a kincstári vagyon szűkebb értelemben is a nemzet vagyona (domaine public), amelyet az állam érdemben csak kezel, és köteles a jövő nemzedékek számára is megőrizni. Ezzel szemben az állam vállalkozói vagyonának tulajdoni része a szocialista kényszerállamosítások eredményeként került az állam tulajdonába (»jogilag hibás tulajdon«), vállalkozási jellegű tulajdona egy polgári államnak elvileg nem lehet, ez a szocialista össznépi tulajdonból örökölt vagyon tehát nem a nemzet valódi vagyona...” (Sárközy, 2004)

S bár ez utóbbi megállapítás a szocialista rendszer felszámolásából származó jogi kálvária következménye, annak lezárását követően is maradnak egyelőre megválaszolatlan kérdések. Mint látható tehát, a jogi és a társadalompolitikai háttér is meglehetősen kusza.

Ha összevetjük – helyhiányában nem elemzés formájában, csupán állításszerűen – az állam fogalmának, szerepének jogfejlődésben bekövetkezett változásait, és a nemzetek, népek történelmi fejlődését és ez utóbbiak tartalmának összeolvadását, a lényegi különbség az elmúlt rendszerekhez képest vélhetően ott húzható meg, hogy mára már a demokratikus államok lényege valójában a szervezeti konglomerátum szerepére korlátozható. Ennél fogva az állam gyakorlatilag kiszolgáló, ha úgy tetszik szolgáltató szerepet tölt be, s a szolgáltatást a saját nemzetének, népének nyújtja a népszuverenitás szentsége okán. S ennek a dimenzióváltásnak meg kell jelennie az adott demokratikus állam, így a Magyar Köztársaság Alkotmányában olyan normák képében, amelyek egyértelműen és kontrollálható módon elrendezik az „erőviszonyokat”, akár nemzeti vagy társadalmi szerződés, akár más, alkotmányos garanciák kíséretében.

Az már más kérdés, hogy ennek a tételnek a kidolgozásakor – mint a korábbiakban már volt erről szó – nem hagyható figyelmen kívül – az államháztartás jelenlegi rendszerének korszerűsítésekor – az államháztartási alrendszerekről, valamint az Alkotmányban és a Ptk.-ban definiált állami tulajdonról és nemzeti vagyonról szóló rendelkezések koherenciájának megteremtése, amely jelenleg súlyos hiátusa jogrendszerünknek.

Az állam fogalmának elemzésekor egyébként érdemes az Európai Bíróság gyakorlatát is áttekinteni. A közösségi szabályozásban az állam fogalma nemcsak a klasszikus értelemben vett államot, illetve a közigazgatás struktúrájába tartozó szervezeteket jelenti, hanem, a bírói gyakorlatnak megfelelően, szélesen kell azt értelmezni.

Ennek okán is meggyőződésem, hogy az állam szerepe szervezeti jelentőségű és kifejezetten funkcionális, ezen belül szolgáltató jellegűvé vált.

2. Az állam képviselőjére vonatkozó hatályos Ptk. szabály problematikája

Bármely oldalról közelítjük is meg a vizsgált kérdéskört, erőteljesen kibontakozik annak a szükségessége, hogy önálló szervezet képezze és testesítse, jelenítse meg az állam polgári jogi jogalanyiságát a komplex jogi személyiség részeként, mintegy manifestálva az állam vagyoni jogképességét, biztosítva egyúttal a kárfelelősség – számokban is kimutatható mértékű – anyagi bázisát.

1959 óta az állam polgári jogi képviselőjére felhatalmazott személy a végrehajtói hatalom egyik alapvető letéteményese. A Ptk. 28. §-a szerint ugyanis a pénzügyminiszter az állam vagyoni jogi képviselője; ezt a jogát átruházhatja.

Ennek a jognak az átruházása 1990 óta több esetben megtörtént, meghatározott vagyongörökre nézve: a KVI, az ÁPV Rt., a tartós állami tulajdonban maradó vagyongörök tekintetében és egyes kincstári vagyonelemek vonatkozásában a miniszterek, és a Nemzeti Földalapot kezelő szervezet (a földművelésügyi miniszter meghosszabbított kezeként) az állam tulajdonosi, vagyoni jogi képviselői.

Egy azonban tény, a mai tulajdonosi képviselő alapja a végrehajtó hatalom egy adott, nevesített képviselőjénél van, illetve a végrehajtó hatalomtól származtatott átruházott jog felügyelete és irányítása (bár a két jogintézmény a mai magyar jogban teljesen tisztázatlan) a kormány tagjainak kompetenciájába tartozik (pénzügyminiszter, és a földművelésügyi miniszter.) Innentől kezdve pedig az állam közjogi és magánjogi szerepe abszolút összemosódáson, összefonódáson megy keresztül. Az állam közhatalmi, közigazgatási szervezeti struktúrájába épül be ugyanis a vagyoni jogi ügyekben fennálló rendelkezési jog az állami szervezeti és funkcionális struktúrán belül is szétválaszthatatlan és felismerhetetlen kompetenciákon keresztül, amit csak nehezítenek és súlyosbítanak a már említett tisztázatlan irányítási és felügyeleti jogkörök.

A demokratikus és hatékony államszervezeti működés és vagyongazdálkodás érdekében ezért az állam vagyoni jogi képviselőjét ellátó egyetlen szervezetnek a jövőben ki kell szakadnia a végrehajtó hatalom felügyeletéből, és kizárólag a népszuverenitásból származó felügyeleti jogot lehet felette érvényesíteni.

A rögzítettek melletti érvként kívánom leszögezni, hogy a felvetés nem eretnek gondolat, hiszen pl. Sárközy is így ír egyik tanulmányában e témáról: „Hosszú távon azonban a fiscust ki lehetne venni a Kormány irányítása alól, hiszen a kincstári vagyon nemcsak közigazgatási vagyon, hanem más hatalmi ágak is részesülnek benne (pl. bírósági szervezet), továbbá a fiskális vagyon keveredése a Kormány alá rendelt közigazgatással, a négy éves választási ciklusokból eredő bizonytalanság, és a változó politikai befolyás nem felel meg annak a közérdeknek, hogy a megtisztítás után kialakult kincstári vagyon állandósuljon, valóban a nemzet »tartalékvagyonává« váljon. Az államhatalmi ágak elválasztása és egyensúlya, az ún. ellenhatalom követelménye is azt igényli, hogy nagyobb távlatokban az államkincstári szervezetrendszer függetlenedjen a végrehajtó hatalomtól. Az állam egészét nem képviselheti a kormánytag pénzügyminiszter, az Államkincstár függetlenítendő a napi politikától, illetve a rövid távú kormányzati érdekektől. Mivel az Országgyűlés működése is túlpolitizált, [...] azt tartanám a legjobb megoldásnak, ha az államkincstári szervezetrendszer (igen

szűkre szabott, formális törvényességi) felügyeletét a köztársasági elnök látná el, és működését egy erre létrehozott állandó országgyűlési bizottság; gazdaságilag–pénzügyileg pedig az Állami Számvevőszék ellenőrizné.” (Sárközy, Fejlesztési koncepció, 2004)

Mi tehát a magyar állam vagyoni jogi képviseletének jövőbeni útja, és ennek a képviselő szervezetnek milyen szervezeti formában indokolt létrejönnie?

A rendelkezésre álló lehetséges három szervezeti típus:

- Költségvetésből táplálkozó szervezet,
- Vállalkozási alapon működő szervezet,
- Nonprofit szervezet költségvetésen kívül.

Nyilvánvaló, hogy mindegyik típus mellett hozhatók érvek és ellenérvek, mint ahogy az elmúlt években ezt számos tanulmány tette. Amennyiben elfogadjuk azt a tényt, hogy a jelenlegi kincstári vagyon teljes megtisztítását követően csak azok a vagyontárgyak maradnak a közvagyon körben, amelyekről korábban említést tettem, úgy egyértelmű, hogy többé értékesítési bevételekből a szervezet nem tudja a feladatai ellátását finanszírozni, illetve az adott feladatok jellegénél fogva nem tud klasszikus, üzletszerű gazdasági tevékenységet folytatni, ami a gazdasági társaság sajátja. Ugyancsak nem kézenfekvő a nonprofit szervezeten keresztül történő feladatellátás, hiszen bár valamilyen üzletszerű tevékenység végzése várható a szervezettől, azonban ez a bevétel közel sem elegendő – a célra visszafordítás esetén sem – a végzendő tevékenység ellátására, tehát nem hagyható figyelmen kívül a költségvetésből való közvetlen táplálkozás sem, amely azonban nonprofit szervezet esetén lehetetlen. Egyértelmű tehát, hogy a közvagyon kezelésének, nyilvántartásának, fenntartásának állami feladatait kizárólag állami finanszírozással, önálló tevékenységgel besegítve, esetleg PPP-módszerrel kiegészítve lehet csak hatékonyan elvégezni. Ennek a megoldásnak pedig egyetlen szervezeti háttere létezik: a központi költségvetési szerv. Az Áht 87. § (1) bek. szerint: a költségvetési szerv az államháztartás részét képező olyan jogi személy, amely a társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgáló jogszabályban, határozatban, alapító okiratban (a továbbiakban együtt: alapító okirat) meghatározott állami feladatokat alaptevékenységként, nem haszonszerzés céljából, az alapító okiratban megjelölt szerv szakmai és gazdasági felügyelete mellett, az alapító okiratban rögzített illetékességi és működési körben, feladatvégzési és ellátási kötelezettséggel végzi.

„Meggyőződésem, hogy az állami köztulajdon intézményi hátterét kizárólag központi költségvetési szervezet formájában lehet felelősen, a »kis és olcsó állam-szervezet« célkitűzés megvalósítását is figyelembe véve, megfelelő kontroll és felügyeleti struktúra kialakítása mentén elképzelni.” (Bencze, 2004)

Ezért álláspontom szerint a jelenleg is működő pénzügyi államkincstári szervezet funkciójának és felügyeletének, irányításának érintetlenül hagyása mellett (ami nem azonos az e területen is szükséges reformok elhanyagolásával):

– Létre kell hozni az állam képviseletét polgári jogviszonyban ellátó Kincstári Jogügyi Igazgatóságot, amely a végrehajtó hatalomtól független szervezet, s képviseleti jogosultságának eredetinek, s nem származékosnak kell lennie. Kizárólag az Országgyűlésnek (más konstrukcióban esetleg a köztársasági elnöknek) lenne alárendelve, tevékenységét az ÁSZ ellenőrzi. E képviselet kiterjedne az állami köz- és magánvagyon tárgyaival kapcsolatos összes polgári jogviszonyból származó ügyre, ide értve a

tulajdonosi joggyakorlás számos elemét (szerződések előkészítése, ellenjegyzése, aláírása) és a bíróságok, hatóságok előtti képviseletet is.

– Tényként véve az ÁPV Rt. tovább nem halasztható megszüntetését (annak ellenére, hogy a privatizáció intézményes befejezése dacára a megszüntetésre vonatkozó szakmai törekvések más okokból való meghiúsulása folyamatos), szükségesnek tűnik az a megoldás, hogy az összes állami vagyonra nézve egy vagyonkezelő szervezet legyen. Ez a szervezet mind az állami közvagyon, mind az állami magánvagyon körében teljes körű vagyonkezelői jogosítványok biztosításával látná el a következő feladatokat (a teljesség igénye nélkül):

- az állami vagyon egységes nyilvántartását,
- az ingatlanvagyon térinformatikai nyilvántartását,
- közbeszerzési eljárások lefolytatását az ingatlanvagyon állagmegóvására, karbantartására, felújítására,
- az ÁPV Rt. naturáliákban meglévő vagyonának átvételét, kezelését,
- a tulajdonnal való gazdálkodásnak az ellenőrzését,
- szükség esetén a magánvagyon értékesítésre való előkészítését, pályázat kiírását,
- adatszolgáltatást a vagyonról,
- kormányzati elhelyezési ingatlanalap képzését és karbantartását,
- esetleges havaria ingatlanalap létrehozását és karbantartását,
- a vagyonkezelői szerződések operatív előkészítését.

Mint érzékelhető, az új vagyonkezelő szervezet feladatai a KVI jelenlegi tevékenységi köréből nőnének ki, kiegészülve bizonyos magánvagyonni kategóriába tartozó feladatokkal úgy, hogy a tulajdonosi joggyakorlás valós, tisztán jogi elemei átkerülnének a Kincstári Jogügyi Igazgatósághoz. Ilyen módon az új vagyonkezelő szervezet a mai rendszerhez hasonló jogosítványokkal rendelkezne azzal, hogy egyben a tulajdonosi joggyakorló és az államot képviselő Kincstári Jogügyi Igazgatóság operatív, előkészítő szerveként is funkcionálna. A két szervezet pedig a Ptk. 30. §-a alapján, költségvetési szervként, mint a naturáliákban meglévő állami vagyon egységes államkincstári szervezete jelenne meg harmadik személyek irányában.

3. Összefoglalás

Egyértelműen körvonalazódnak tehát az alábbiak:

- Az állami tulajdon rendszerét dogmatikailag, egészen az alkotmányos alapok megteremtéséig újra kell építeni (az alrendszerek és a Ptk. kapcsolata, az állam és az önkormányzat komplex jogi személyiségének kérdésköre, az állam és az önkormányzatok magánjogi tevékenységének közjogi determináltsága, az állami tulajdon és a nemzet vagyonának kapcsolata, a köztulajdon problematikája, az állam szerepének újradefiniálása stb.).
- Egységes vagyontörvényt kell alkotni.
- Az állami vagyon csoportosítását újból, új alapokon el kell végezni.
- Az állami vagyont meg kell tisztítani a felesleges vagyonelemektől.
- Az egységes állami vagyontaszteret és az államszámvitelt létre kell hozni.

- Az intézményi hátteret át kell alakítani, az új vagyoni struktúrának és az ellátandó feladatoknak a függvényében.
- Az új intézményeket meg kell szabadítani a tulajdonosi képviselési, illetve a vagyongazdálkodási struktúrába nem illő feladatok ellátásától.
- Az átalakítandó intézmények szervezeti formájául a központi költségvetési szerv típusát indokolt választani.
- A közhatalom gyakorlását élesen el kell választani tulajdonosi joggyakorlástól, erre megfelelő társadalmi ellenőrzési mechanizmust kell kidolgozni.
- A felügyeleti és irányítói jogkörök összemoshatósága okán kogens szabályozással kell megoldani az intézmények felügyeletét, esetleges irányítását.
- Az újonnan felállítandó szervezeteket (egységes államkincstár) ki kell vonni a végrehajtó hatalom felügyelete és irányítása alól.
- A tulajdonosi joggyakorlást a közvagyon tekintetében politikamentessé kell tenni.
- Az önkormányzatoknál újra kell szabályozni az alrendszerek gazdálkodásával kapcsolatos kérdéskört oly módon, hogy az önkormányzatok vagyongazdálkodási szabályainak alapját egyértelműen a Ptk. képezze, s ennek megfelelően rendelkezési autonómiájuk korlátai valóban csak a saját közhatalmi döntéseik lehessenek.
- Az államháztartás reformjánál fokozott hangsúlyt kell helyezni az alkotmányos elvek prioritására, szemben a tisztán bevételcentrikus központosító törekvésekkel.
- Az önkormányzatok esetén is át kell térni a kincstári vagyonnál jelenleg alkalmazott vagyongazdálkodási rendszerre.

Irodalom

- Bencze Izabella: A rendszerváltoztatás utáni „tulajdonrendezés” folyamata; az eljárás néhány elemének alkotmányossági vonatkozásai. *Gazdaság és Jog*, 4 /2005, XIII. évfolyam.
- Bencze Izabella: „A kincstári vagyon a jog tükrében” c. kötet, a „Számadás talentumról” sorozat részeként. (Kiadó: az ÁPV Rt megbízásából a GJW-CONSULTATIO konzorcium, 1999.)
- Bencze Izabella: Az állami köztulajdon intézményi rendszere. (Tanulmány, 2004.)
- Gárdos István: A metró-per és az állam jogi személyisége. *Jogtudományi Közlöny*, 11/2001.
- John Lukacs: „Állam, nemzet, nép” című, a Mindentudás Egyetemén tartott előadása, 2005.
- Kassó Zsuzsanna: Gondolatok az államszámvitel törvényi szabályozásának koncepciójához. *Számvitel, Adó, Könyvvizsgálat*, 2001/5. szám.
- Menyhárd Attila: „Köztulajdon – közdolgok – forgalomképesség.” *Polgári Jogi Kodifikáció*, VII. évfolyam, 2. szám, 2005.
- Sárközy Tamás: A szervezeti és a vagyontörvény koncepciója. (Tanulmány, 2004.)
- Sárközy Tamás: Az állami vagyon jogi helyzetének szabályozása az intézményes privatizáció befejezése után. Fejlesztési koncepció, 2004.
- Voszka Éva–Ludányi Arnold: Az állami tulajdonosi jogok gyakorlásának és a vagyon kezelésének lehetséges intézményi keretei 1997–1998-ban – a nemzetközi és hazai tapasztalatok alapján – első változat. (Tanulmány, Pénzügykutató Rt., 1997.)

Vigvári András

A MAGYAR GAZDASÁG VERSENYKÉPESSÉGÉT SZOLGÁLÓ KÖZSEKTORHOZ VEZETŐ ÚT EGY LEHETSÉGES FORGATÓKÖNYVE

1. Bevezetés

A magyar gazdaság felzárkózásának aktuálisan legszűkebb keresztmetszetét jelenti a közszektor rohamosan romló teljesítménye. E teljesítményt a hatásosság, eredményesség, hatékonyság és gazdaságosság¹ dimenziói mentén értelmezzük. A közszektor elmúlt 15 évben folyamatosan romló teljesítményét jelzik csak példászerűen felsorolva:

- Az oktatási rendszer olyan működése, amelyben a közoktatást a PISA-tesztek romló indikátorai, a szakoktatást a mintegy 150 hiányszakma léte, a felsőoktatást a képzés romló intellektuális színvonala mellett a tömeges diplomás munkanélküliség kialakulása jellemzi. A felsőoktatás átalakításának „magyar bolognai útja” egy tipikus esete a hazai rossz reformattitűdnek. A felsőoktatásban kiépült kapacitások nyilvánvalóan túlzottak és finanszírozhatatlanok. A megoldás az intézményrendszer radikális karcsúsítása és a felsőoktatás finanszírozási rendszerének gyökeres megváltoztatása lett volna. Az intézményi lobbik, kiegészülve más támogatókkal, elérték az intézmények megmaradását, de a kétszintű képzés bevezetésével a fennmaradt rossz struktúrát generálisan – 100–35–5 százalékos szabállyal – úgy termelik bővített formában újra, hogy közben a képzés minősége tovább romlik. Az alapképzést mindennél alacsonyabb normatívával finanszírozzák, mint a mesterképzést. Az intézményeknek az államilag támogatott keretszám további emelése a túlélés esélye.

- Az adó- és járulékgazgatást a kintlévőségek magas állománya és az ennek elkerüléséhez szükséges információs rendszerek hiánya jellemzi, miközben az elmúlt időszakban jelentős informatikai fejlesztések zajlottak e területen. Megoldatlan a központi és a helyi adóigazgatás egységes fellépése.

- Az egészségügyben sikerült az amúgy is finanszírozhatatlan kapacitásokat úgy bővíteni, hogy növekedtek a területi aránytalanságok, nem javult a várható átlagos élettartam.

A tanulmány a 2015-ig terjedő időszakban szükséges közszektorreformok egy lehetséges megoldását tartalmazza, mintegy összefoglalva a *Magyarország 2015* projekt pénzügyi intézményi munkacsoportjának javaslatait. Hangsúlyozzuk, hogy a kutatás – így ez a tanulmány is – a magyar gazdaság és társadalom 2005–2006-os állapotából indult ki, a javaslatok nem egy ideáltipikus, hanem *itt* és *most* megvalósítható és – meggyőződésünk szerint – megvalósítandó korszerűsítési programot tartalmaznak.

Az első kérdés, amit tisztázni szükség, mit értünk reformok, vagy reformértékű változások alatt?² A magunk részéről azokat a felfogásokat osztjuk, amelyek ezt a megreformált rendszer működési módjának, a rendszer szereplőinek magatartás-változásában látja. E változások értelme a rendszer teljesítményének javulása. E tanulmány kereteit

szétfeszítené a közszektor teljesítményével kapcsolatos kitérő. E témával kapcsolatos kutatások folytak a Miniszterelnöki Hivatal Társadalom- és Humánpolitikai helyettes államtitkárságán (Miniszterelnöki Hivatal, 2005a; Miniszterelnöki Hivatal, 2005b). A teljesítményértékelés problémáiról összefoglalást lásd Vigvári, 2005b. A kötetben tudatosan nem az *állambáztartási reform* fogalmát, hanem e helyett a *közszektorreformot* használjuk. Ennek oka nem elsősorban az, hogy az előbbi terminus meglehetősen lejáratódott és a nemzetközi irodalom is a második fogalmat „ismeri”. A döntő kérdés, hogy a hazai gyakorlatban az állambáztartási reformok a politikai és gazdasági rendszerváltáshoz kötődnek, a terminus az államtalanítás (állami feladatok, kapacitások *léépítésének*) egy meghatározott módját jelenti. (Lásd Hetényi, 1996:7) A rendszerváltás lezárása, az EU-tagság és a globális versenyképesség³ biztosítása a kormányzati szektor új funkcióit eredményezi,⁴ amelyek kormányzati feladattá történő transzformációja újfajta kapacitásokat (kapacitásépítés), szervezettséget, így új intézményeket feltételez.

Az irodalom a közszektorreformok számos csoportosítását tárgyalja. (Ezekről áttekintést ad például Lane, 1997; és Pollit–Bouckaert, 2004.) Itt csupán azt kívánjuk jelezni, hogy írásunk a *pénzügyi és gazdálkodási rendszer* átalakításával foglalkozik. Az egyéb vonatkozásokra csak a szükséges mértékben utalunk.

A tanulmányban támaszkodunk a projekt többi munkacsoportjában készült tanulmányokra, és törekszünk a téma nemzetközi és hazai szakirodalmi eredményeinek integrálására, ahol lehet: adaptálására. A tanulmány második részében röviden utalunk a szükséges reformok környezetére, nevezetesen a közpénzügyi rendszereket ért globális kihívásokra és a magyar gazdaságpolitika dilemmáira. A harmadik rész tartalmazza a forgatókönyvszerű cselekvési programot. Ennek újdonsága, hogy kulcskérdésnek tekinti azoknak az intézményi feltételeknek a megteremtését, amelyek megteremtik a közpénzügyi rendszerben a transzparencia és elszámoltathatóság szakmai feltételeit. Ha úgy tetszik, nem kerülhető meg – sőt az érdemi változásoknak ez kiinduló feltétele – a *rendteremtés* a közszektor gazdálkodásában. A megfogalmazott javaslatok a közszektor működése jogszabályi környezetének átalakítását, a kormányzati stratégiai és költségvetési tervezés korszerű alapokra helyezését és ennek bázisán integrált kormányzati kontrollingfunkció intézményesítését tartalmazzák. Ide tartozó még a költségvetési stabilitás intézményes feltételeinek biztosítását szolgáló javaslatunk. Általánosságban is igaz, hogy javaslataink a költségvetés stabilizálását is szolgálják. A stabilizációt azonban nem önmagáért lévő célnak tekintjük. A költségvetési stabilizáció célja a gazdaság forrásabszorpciós képességének javítása. Az eddigi költségvetési stabilizációk azért voltak tiszavirág-életűek, mert egyik sem változtatott a szektor működési módján. Az abszorpciós kapacitást és a fiskális fegyelem erősítését egyszerre szolgáló intézményi reformokra van szükség. Az abszorpciós kapacitás növelése a tervezési eljárások korszerűsítésével, az információs rendszer minőségének javításával és az erre alapozott menedzsmenteljárásokkal valósítható meg.

A stabilitás új fiskális döntési, végrehajtási eljárási rendek kialakításával és diszkrecionális beavatkozások helyett szabályalapú (rules-based) megoldások alkalmazásával biztosítható. Ez a megoldás szavatolja a kiszámíthatóságot, és a stratégiai szemlélet érvényesülését is lehetővé teszi.

A forgatókönyvhöz tartozik a lépések sorrendjének meghatározása, illetve a súlypontképzés. Ebben a vonatkozásban kulcskérdésnek tartjuk a kormányzati szintek közötti feladatátrendezést (közkeletűen önkormányzati reformot). Ez indíthatja el azt a folyamatot, amely az egész közszeaktor kívánatos átalakulását eredményezheti. A másik ok az, hogy a forrásabszorpció szűk keresztmetszete éppen a mai önkormányzati szeaktor alacsony adminisztratív és fiskális kapacitása. E megközelítésből adódik, hogy a közpolitikai területek közül elsősorban a közigazgatás, az egészségügy és a közoktatás érintett. Azt azonban hangsúlyozzuk, hogy a becslések szerint a jelentős nagyságrendű (az államháztartási kiadások GDP-arányos 4–5%-áról lehet szó) kiigazítás forrása döntően nem a helyi önkormányzati rendszer lesz.

Tisztában vagyunk azzal is, hogy e javaslatok a mainál minőségileg jobb kooperációs készséget feltételez mind a politikai osztályon, mind a különböző társadalmi érdekcsoportokon belül. Ennek megteremtését azonban megvalósíthatónak tartjuk.

2. A javasolt reformok politikai, gazdasági és társadalmi környezete

A XX. század végén és a XXI. század elején a politikailag fejlett és közepesen fejlett országok mindegyike két súlyos kihívással néz szembe. Az egyik a fiskális probléma, amelynek lényege, hogy a közszeaktor erőforrás-igényei, amelyek az elért vívmányok, a közszeaktorral szembeni elvárások, igények növekedéséből adódóan növekednek, a régi módon nem biztosíthatók. E feszültség kialakulásának számos egymást erősítő oka van. A teljesség és a rangsorolás igénye nélkül elegendő, ha a kötelező nyugdíjrendszerek demográfiai okok miatti fenntarthatatlanságára, a közszeaktor termelékenységi és teljesítményproblémáira, a tőke mobilitása miatt kialakuló versenyképességi hatásokra és a káros adóverseny kialakulására utalunk.

A másik probléma a polgári demokratikus politikai rendszer legitimitása, annak választók általi megítélése. Nem tagadható – a fiskális feszültségek mellett számos más ok miatt is –, hogy a különböző társadalmi problémák politikai eszközökkel történő megoldhatóságába vetett hit folyamatosan erodálódik. A politikai piac működése, az ehhez igazodó ciklusok egyre inkább ellentétben vannak a kormányzati szerepvállalás új vonásaival, a stratégiai szemlélet érvényesíthetőségével és a közszeaktor finanszírozhatóságával.

2.1. Nominális vs. reálkonvergencia

Magyarország esetében a kutatási program által vizsgált időszakban e globálisan jelentkező feszültségek a reál- és a nominális konvergencia ellentmondásában fókuszálódnak. Az EU-s tagság történelmileg egyedülálló lehetőséget biztosít arra, hogy komoly fejlesztési támogatások segítségével lényeges lépéseket tegyen az ország a gazdasági felzárkózásban. Az EU-ban tapasztalható bővítési sokk és az ehhez kapcsolódó költségvetési alakuk közepette a magyar kormány jelentős előnyöket tudott szerezni a 2007–2013-as

időszak EU-s forrásaival kapcsolatosan. Magyarország részesedése a kohéziós politika fejezetből 22,6 Mrd euró (5665 Mrd forint). Sikerült elérni a Közép-Magyarországi Régió rendszeren kívüli támogatását, amely a magyar főváros kapuvárossá válásának esélyét biztosítja. Az áfa elszámolhatósága és a társfinanszírozási arány csökkentése fele-fele arányban mintegy 1,6 Mrd forint de facto forrástöbbletet jelent. Ez részben azt jelenti, hogy a belső költségvetési nyomás csökkenhet, részben pedig a formálisan (GNI-arányosan és abszolút értelemben vett) értelmezhető támogatási összeg e szabályváltozások miatt nagyobb, nem beszélve az abszorpciók kockázat mérséklődéséről. E kockázatot csökkentti, hogy az összes támogatás 1/3-a a Kohéziós alap terhére hívható le. Az 1. táblázat a magyar gazdaságnak EU közösségi költségvetésével szembeni, a különböző tárgyalási szakaszokban jelentkező pozícióváltozását mutatja. A táblázatban szereplő lehetőség akkor realizálódik, ha sikerül a rendelkezésre álló forrásokat minél nagyobb mértékben (szűkebb értelemben vett abszorpciók képesség) úgy igénybe venni, hogy az ezek segítségével megvalósuló projektek pénzügyileg is fenntarthatóak, a növekedést elősegítő és az életminőséget javító hatásúak lesznek. (Tágabb értelemben vett abszorpció.)

E cél megvalósítása további kérdéseket vet fel. Alapvető dilemma, hogy a lemaradt térségek, települések felzárkóztatására épülő fejlesztéspolitikát kövessen-e az ország, vagy az a megoldás, amely a húzó területek további dinamizálásával (trade-off elméletek által leírt módon) próbál célt érni. A kommunikációban is világossá kell tenni, hogy az eddigi tapasztalatok szerint az EU-csatlakozás nyomán a nemzetek felzárkóztatása a belső egyenlőtlenségek növekedésével járt együtt. Hasonló problémákat vet fel a foglalkoztatás növelését óhajtó politika megvalósítása is. Magyarországon részben a rendszerváltás eredményeként (mezőgazdaság leszakadása, településközi és regionális egyenlőtlenségek fokozódása), részben az elmúlt tizenöt év oktatáspolitikájának hatásaként jelentős strukturális munkanélküliség alakult ki, amelyet súlyosbít a hazai húzóágazatok fejlődésének tőkeintenzív (munkaerő-kiszorító) jellege. További konfliktus a reálkonvergencia és nominális konvergencia terheinek generációk közötti elosztásának kérdése. A rendszerváltás utáni időszak elhalasztott fogyasztási igényeinek jelentkezése természetes, amely ráadásul találkozik a vállalkozói szektor üzleti érdekeivel (lásd Devizaalapú lakás- és fogyasztói hitelezés egyensúlyt, stabilitást veszélyeztető jellege). A jóléti rendszerek terheinek átstrukturálásával a nyugdíjfinanszírozás, az egészségügy finanszírozása, illetve a fiatal generációknak nyújtott transzferek, vagy bújtatott támogatások (pl. ingyenes felsőoktatás) közötti választás kérdése is felmerül. A különböző finanszírozási változtatások esetében – a korábbiaknál nagyobb mértékben – szükséges a szavazati hatásokon túl más hatásokat mérlegelni. Egy biztosítási elvű egészségfinanszírozási rendszer fiatal generációkban a biztosítás elkerülését fogja kiváltani, ami adott esetben a rendszer forráshiányát növelheti is, nem is beszélve ennek az adott generációk egészségi állapotára gyakorolt hatásáról.

Az EU-tagsággal az újonnan csatlakozók számára adottság az eurózónához történő csatlakozás kényszere. Mozgástér csak a csatlakozás időzítésében van. Nem térek ki arra a vitára, ami az „euróhívők” és „eurószkeptikusok” között zajlik. Még akkor sem, ha szeretném jelezni, hogy a csatlakozás időzítésével kapcsolatos érveket és ellenérveket a szakma meglehetősen egyoldalúsággal kezeli. Magyarország esetében az időzítést *jelentősen* behatárolja a forint devizaárfolyam-spekulációnak való erős kitettsége, pontosabban a

közös valuta bevezetésével ennek megszűnése. A forint a teljes konvertibilitás bevezetése óta megtámadható. A spekuláció egyik kiváltója lehet befektetői pánik, amit a pénzügyi irányítás megosztottsága, a szuverén államadósság leminősítése és más nehezen kiszámítható fejlemények idézhetnek elő. A magas költségvetési deficit ilyen pánikok elindítója lehet. Spekulációs támadás fordulhat elő az eurózóna-csatlakozás olyan pontján, amely közvetlenül megelőzi az árfolyamrögzítést. A 2. táblázat mutatja Magyarországnak a fiskális konvergenciakritériumokkal kapcsolatos teljesítményét, illetve az államadósság összetételét. A táblázatból kitűnik, hogy az egészségbiztosítási alap és a nyugdíjbiztosítási alap hiánya által generált adósság növekedése jelentős. Figyelmeztető jel, hogy nő az önkormányzati szektor konszolidált államadósságon belüli részaránya. Az államháztartáson belüli állampapír-állomány csökkenése az önkormányzatok pénztartalékainak csökkenését jelzi. A 3. táblázat a gazdasági szektorok nettó finanszírozási képességének változását mutatja. A táblázat jelzi, hogy az államháztartás finanszírozási szükséglete 2000-tól kezdve egyre nő. Az időszak elején még a legfontosabb belföldi finanszírozó a lakosság volt, miközben a vállalati szektor is nagymértékű eladósodást mutatott. Az időszak végére a lakosság megtakarítása (2003-ban csaknem nullára) csökkent, igaz, hogy a vállalkozói szféra finanszírozási igénye is leapadt. Így jól látható az ikerdeficit kialakulása, az államháztartás deficitjét többségében a külföld finanszírozza. A magyar gazdaság sérülékenységét tovább növeli, hogy az adóssággeneráló külső finanszírozáson belül egyre magasabb a devizában denominált tételek aránya, azaz a külső finanszírozásból fakadó árfolyamkockázatot növekvő mértékben viselik a hazai gazdasági szereplők. A kitettség nem egyszerűsíthető le a devizában denominált adósság nagyságára. A külföldiek által vásárolt forintban denominált állampapírok – ez az EBRD becslése szerint 30% – nagysága is kockázati tényező. A Magyar Nemzeti Bank a külföldiek kezében lévő állampapírok értékét 2500 milliárd forintra teszi. Ez mintegy 10 milliárd eurót tesz ki. Csak összehasonlításképpen, az MNB által kezelt devizatartalékok összege 15 milliárd euró körül van. A forintban denominált állampapírok külföldiek általi adásvétele ugyanígy a forintárfolyamra is hat.

A stabilizáció mellett mások – megítélésem szerint kevésbé nyomós – érv a kizorító hatás. A lakossági hitelkínálat erősödése a hazai vállalatok alacsony hitelkeresletére utalhat. A hazai nagyvállalatok jelentős része (bankszektor, IT-ágazat, gyógyszerágazat) kimondottan kormányzati megrendelés és/vagy transzferfüggő. Bizonyos kiadások és támogatások leépítésének nem elhanyagolható ellenható tényezője e vállalati kör lobbizási és közvélemény-manipuláló ereje.

Az abszorpciók kapacitást növelő közszektorreformoknak tehát a költségvetési stabilizációval párhuzamosan kell megvalósulniuk. A két cél között az ellentmondás persze nem kibékíthetetlen, hiszen mindkét esetben *szerkezeti* reformok jelentik a megoldást. A konfliktus a szerkezeti reformok hatásainak időbeliségéből adódik. A kiigazítás rövid távon végrehajtandó, amely – nem adekvát eszközökkel és szerkezeti lépések hiányában – az abszorpciók kapacitása további leépülését okozza, így akadályozza a reálkonvergenciát.

A reálkonvergencia és a nominális konvergencia konfliktusa megjelenik az intézményépítés terén is. Az önkormányzati középszint megerősítése, a helyi önkormányzatok saját bevételeinek megerősítése nehezíti a fiskális stabilitás biztosítását. A fiskális stabilitás közjóságnak tekinthető, amely előnyeiket minden szereplő élvezzi, a hozzájárulást

azonban ki kell kényszeríteni. Általános tapasztalat (lásd pl. Kopits [szerk.], 2004; Daflon [szerk.], 2002), hogy a megfelelő pénzügyi önállósággal rendelkező szubnacionális kormányzatok potyautazásra hajlamosak. Ez azt jelenti, hogy a decentralizációt – annak előnyeit nem csorbító – stabilitási intézményekkel szükséges kiegészíteni.

2.2. A kívánatos forgatókönyv

A stabilizáció végrehajtható *belső*, belátáson alapuló politikai elhatározásból. Ez a politikai osztály mainál lényegesen nagyobb együttműködési készségét feltételezi. Ez a forgatókönyv biztosítja azt, hogy a hosszú távú érdekeket szolgáló reformok is megvalósulhassanak. A másik tényező a *külső kényszer* lehet. Így megvalósulhat az EU nyomására és/vagy a nemzetközi tőkepiacok nyomására. Az utóbbi forgatókönyv lényegében egy valutaválságot jelent (pl. Mexikó, Thaiföld), amelynek súlyos társadalmi költségeit mindenképpen el kellene kerülni, már csak azért is, mert ebben az esetben a reformok helyett tűzoltás lesz. Az EU-nyomásra végrehajtott stabilizáció az optimálishoz közeli forrásabszorpciót veszélyeztetheti, és nehezítheti a közszektor reformját. A konvergencia-kritériumok gyengeségeit sokan elemezték, ezen érveket itt nem ismételjük meg. Kizárólag arra utalunk, hogy a lisszaboni program foglalkoztatottsági célkitűzései és az eurózónához történő csatlakozás foglalkoztatottsági mutatót mellőző kritériumrendszere is ellentmondanak egymásnak. Ezzel együtt hazánk ezek betartását egyelőre adottságként kénytelen kezelni. Az EU felől jövő nyomást nyilvánvalóan figyelembe kell venni, hiszen a nominális konvergencia kritériumainak be nem tartása veszélyezteti a Kohéziós Alapokból várható támogatások lehívását. Ez a 2007–2013-as közösségi költségvetésben szereplő Magyarországgal szembeni kötelezettségvállalás 1/3-a, mintegy 7,5 milliárd euró. Ráadásul ezeknek a támogatásoknak a felszívása egyszerűbb az elaprózottabb strukturális támogatásoknál. A konvergenciaprogram célja, hogy összehangolja a reálkonvergencia és a nominális konvergencia követelményeit. A 4. táblázat az aktualizált program főbb számaint tartalmazza. A nominális és reálkonvergencia összefüggését jól jelzi az EU-támogatások folyó fizetési mérleget finanszírozó szerepe.

A saját elhatározásból megvalósított strukturális reformok legfőbb akadály az, hogy a politikával szembeni bizalom jelentősen erodálódott, a politikai erők legitimitása csökkent, amely legitimitást a populista ígéretéssel igyekeznek pótolni. A politika nem vállalja a konfliktusokat, ráadásul a politikai piacon a „járadékvadászok”⁵ és bizonyos népességcsoportok, választói rétegek foglya. A támogatott kamatozású lakásvásárlási hitelek jelentősen növelték a hazai bankszektor nyereségét, miközben a konstrukció jelentősen hozzájárult a belföldi lakossági megtakarítások csökkenéséhez. A Művészetek Palotája projekt nemcsak a beruházási költségvetést terhelte meg, de jelentősen determinálja a kulturális szféra rendelkezésére álló folyó kiadásokat. A nyugdíjas korosztály szavazatainak nyugdíj-ígérettel történő megvásárlása, a felsőoktatás pazarló finanszírozása, az egészségügyi kapacitások átgondolatlan – és finanszírozhatatlan – fejlesztése példái ennek a helyzetnek. A járadékvadász-magatartás minősített esete a *korruptió*. A korrupciót elsősorban nem morális, hanem gazdasági kérdésnek tekintjük. Óvatos becslés szerint is az „elfolyó” közpénzek nagyságrendje a konszolidált államháztartási kiadások 3%-át meghaladó nagyság-

rend. A korábban csatlakozott tagországok tapasztalatai szerint az EU-források megnyílásával a korrupciós kockázat jelentősen nő. A költségvetési stabilizáció követelménye, a kormányzati kapacitások erősítése, a gazdasági és társadalmi felzárkózás követelményei nem teszik lehetővé az adóterhelés érdemi csökkentését. Fontos azonban, hogy az adóztatás szélesebb adózási bázisra támaszkodjon, ami egyfelől a gazdaság „kifehérítését”, másfelől bizonyos közterhek mértékének csökkentését teszi lehetővé.

Célunk nyilvánvalóan a külső kényszereket előidéző helyzet kialakulásának elkerülése, saját kezdeményezésű stabilizáció és reform végrehajtása. A javasolt lépések ezt a scenáriót támogatják. Az előbbiekben jelzett helyzet meghaladása olyan intézményes és szabályozási megoldásokat követel, amely

- helyreállítja a közbizalmat, lehetővé teszi, hogy az alapvető érdekcsoportok, különböző generációk között társadalmi megállapodások jöjjenek létre, biztosítva bizonyos alapintézmények (adórendszer, nyugdíjrendszer, szociális ellátások stb.) kiszámíthatóságát, a társadalmi szolidaritást, a méltányos közteherviselést;
- korlátozza a politikai osztály voluntarista politikai licitjeit, és egyben biztosítja a törvényhozás költségvetési jogának *felelős gyakorlását*, ezzel elszámoltathatóságát;
- a közpénzek kezelőiből és felhasználóiból felelős, transzparens gazdálkodást kényszerít ki.

3. A javasolt reformlépések

Az előbbiekben bemutatott helyzet miatt evidencia, hogy a reformok nem szorítkozhatnak kizárólag az állam pénzügyeire, sőt a pénzügyi rendszer átalakítása szükséges, de messze nem elégséges feltétele egy eredményesebben működő közszektor megteremtésének. Szükséges a közszektor szerkezeti átalakítása és működési módjának megváltoztatása. E három területen úgy kell előrehaladni, hogy az egyes lépések egymást erősítő módon vezessenek a kívánt eredményhez. Figyelmünket a továbbiakban a pénzügyi intézményi kérdésekre fordítjuk.

3.1. Főbb vonások

3.1.1. A játékszabályok újraírása

A reformintézkedések első csoportja a közszektor általános működési feltételeinek megváltoztatását szolgálja, célja a közszektor eredményes, hatékony és gazdaságos („3E”) működésének, a transzparencia és elszámoltathatóság, a közpolitikai döntések megalapozásához szükséges információs feltételek biztosítása. A változtatást a könyvelési rendszer (részleges eredményszemlélet), a beszámoló rendszer és a vezetői információs rendszer átalakításával kell kezdeni. További feladat a költségvetési tervezés (pénzügyi tervezés) korszerű technikáinak alkalmazása. Ennek érdekében meg kell határozni azokat a területeket, ahol a programköltségvetés, és azokat, ahol a hagyományos inkrementális módszer alkalmazható eredményesen. A programköltségvetés bevezetését

nem tekintjük csodaszernek. A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a bevezetés előkészítése – amely minimum 4–5 esztendő igényel – sokat javít a közszektor „önismeretén”, és az eljárás lényegesen javítja a fiskális fegyelmet és elszámoltathatóságot.

További terület a gazdasági tervezés egységes intézmény- és eljárásrendszerének kialakítása, az intézményi szétaprózottság megszüntetése, az EU tervrendszerének, a nemzeti és a szubnacionális kormányzati szereplők közötti koordináció feltételeinek erősítése és a partnerség biztosítása.

Ki kell alakítani a költségvetési gazdálkodás minden területén azokat a belső kontroll-mechanismusokat (internal controls), amelyek a felelős, eredményes gazdálkodás feltételei. Kiemelten fontos a kincstári és önkormányzati vagyongazdálkodás szabályozásának korszerűsítése. Ennek sürgető volta nem egyszerűen a közvetlen és közvetett állami tulajdon súlyából, hanem az említett gazdaságpolitikai kényszerek oldását ígérő konstrukciók (BOT, PPP) súlyának elkerülhetetlennek látszó növekedéséből is következik.

Az egységes, zárt pénzügyi ellenőrzési rendszer jelentősége a törvényhozás választók általi, a végrehajtó hatalom törvényhozás általi elszámoltathatóságának alapvető feltétele. A teljesítményellenőrzés megjelenése a maga eszközeivel katalizálja a hatás-, illetve eredményorientált közszolgáltatási attitűd kialakulását és megszilárdulását.

3.1.2. Közpolitikai reformok

A reformok másik csoportja különböző közpolitikai részterületekre vonatkozik. A közpolitikai reformoknak meg kell határozni az egyes közpolitikai területek súlyát, a szolgáltatásszervezés és a finanszírozás módját, a feladatellátásra kötelezett kormányzati szintet. A közszektor mai állapotában nem érvényesül eléggé a szubszidiaritás elve. Az információs társadalom kialakulása a közszektor működésében új *feladatokat* és új lehetőségeket hozott létre. A hard (utak, távközlési hálózatok) és a szoft (informatikai rendszerek) infrastruktúra eddigi fejlődése és további fejlesztése a mainál sokkal rugalmasabb, eredményesebb, hatékonyabb és nem utolsó sorban gazdaságosabb feladatellátás és szolgáltatásszervezés új feltételeit teremtette meg.

Az „ágazati” reformokon belül kiemelt feladatot jelent a közigazgatási rendszer átalakítása. A közigazgatás a közszektor menedzsmentfunkcióit tölti be. Az itteni reformok közvetlen célja nem forrásmegtakarítás, hanem a szektor egészének eredményesebb működésének biztosítása. Az igazgatás adminisztratív kapacitásának és teljesítményének javítása mellett a kompetenciarendszer újrendezését is jelenti. A közszolgáltatások egy részét *decentralizálni* (központi állami feladattól regionális/önkormányzati feladattá tenni); más részét *recentralizálni* (helyi önkormányzati szintről regionális szintre helyezni) szükséges. Az átalakítás lényege a regionális szerveződés erősítése. Decentralizálni szükséges a környezetvédelmet, vízgazdálkodást, a nem gyorsforgalmi utak fenntartását, a területfejlesztést. Recentralizálni szükséges az egészségügyi ellátást, a közoktatás irányítását. A decentralizáció előnyeinek kihasználása megköveteli a delegált központi feladatok világos meghatározását. A szakmai törvényeknek meg kell tudniuk határozniuk, hogy mi az iskola, a kórház. Ennek elmulasztása mind a decentralizálás, mind a magánszektor közfeladat-ellátásba történő bevonása esetén intézményesített konfliktusforrások keletkezését fogja eredményezni.

A másik kritikus terület a foglalkoztatáspolitikai. A gazdasági aktivitás növelése, különösen a munkaerőpiacról tartósan kiszorult (elsősorban roma) rétegek bevonása – szociálpolitikával kombinált módon. E kormányzati akciók rövid távon jelentős anyagi teherrel járnak.

Az oktatási rendszer átalakítása. Az alap- és középfokú oktatás eredményességének javítása, a szakképzés rendszerének újjászervezése, a felsőoktatás – megfelelő tandíj-hitel és szociális alapú ösztöndíjrendszerrel – differenciáltan, bár fő szabályként díj-fizetővé tétele. Ez azt jelentené, hogy a finanszírozás segítené a munkaerő-piaci igényeknek jobban megfelelő képzési szerkezet kialakulását. Állami finanszírozással kell működtetni a tanárképzést és azokat az alapkutatási területeket szolgáló szakokat, ahová nem mennek megfelelően tehetséges hallgatók. További lehetőség a differenciált ösztöndíjrendszer. A felsőoktatási intézmények állami finanszírozásának nagyobb részben a K+F tevékenységet és az infrastruktúra fenntartását (vagyonmegőrzés) kellene biztosítania.

Az egészségügyi rendszer területén az alapellátás szervezését a területi univerzális kórházak szintjéről lebontva, a mainál jóval eredményesebb és takarékosabb módon szervezve, adókból kell finanszírozni. Díjfizetéssel/önkéntes biztosítással kell elérhetővé tenni a magasabb szintű ellátást.

3.1.3. Adóreform

A reformok harmadik területe a bevételi rendszer átalakítása. A közpénzügyi rendszer bevételi oldalában meghatározók továbbra is az adók. Az adórendszerek nemzetközi összehasonlítása és a különböző versenyképességi jelentések azt mutatják, hogy az adórendszer a versenyképesség szempontjából nem meghatározó elem. Ezért, és a fiskális stabilitás megteremtése és fenntartása miatt a GDP-arányos adóteher csökkenése *nem indokolt*. Az adórendszerben ezzel együtt lényeges változások szükségesek. Az adópolitikában számolni kell azzal, hogy az EU-ban erősödni fog a forgalmi és a vállalati nyereségadó harmonizációja (mértékek és más szabályok), amelynek módszere a „nyitott koordináció”, azaz a nyomásyakorlás és a piaci kényszer lesz.

Egyfelől jelentősen indokolt változtatni a központi és helyi adók arányán, és ezen belül is a helyi adórendszeren. Biztosítani kell olyan adónemet, amely regionális adóként szavatolja az önkormányzati régiók pénzügyi önállóságát. Az adómegosztást a központi kormány és a régiók, a régiók és települések és kistérségek között kell biztosítani. Az adózás másik fontos változási iránya a közteherviselés szélesítése. Az adórendszer átalakításában kiemelt cél a foglalkoztatás mainál jobb ösztönzése. Lényeges az adóigazgatás társadalmi költségeinek mérséklése, az adózás (benne a mentességek, kedvezmények) transzparenciájának javítása, a kintlévőségek jelentős csökkentése. Bizonyos ellátó rendszerek esetében (pl. az egészségügy, felsőoktatás) szükséges az adófinanszírozás szerepének csökkentése, esetleg bizonyos pontokon megszüntetése. Az egészségügyet részben adóval (és nem járulékkal), részben használói díjakkal, a felsőoktatást tandíjhitellel támogatott tandíjjal és ehhez kapcsolódó adókedvezményekkel lehetne finanszírozni. Egyes szolgáltatások díjfizetővé tétele az egyik módja a szükséges jelzett *kiadásszerkezet-váltásnak*.

3.14. A kiindulás

Javaslatunk szerint a közszektorreform kiindulópontja a helyi önkormányzati rendszer legyen. Az itt felhalmozódott pénzügyi és működési problémák kezelésének kényszere, a szakmai és politikai konszenzus megteremtésének nagyobb esélye, a szektor forrásabszorpciójának kritikus jellege indokolja ezt a kiindulást. Valószínűsíthető, hogy az önkormányzati reformok vonatkozásában megteremthető az alkotmányos változásokhoz szükséges politikai konszenzus.

3.2. A megvalósítás csomópontjai

3.2.1. Jogalkotás

Az intézményi reformoknak – értelemszerűen – először a jogalkotásban kell manifesztálódniuk. Világos jogi szabályozás nélkül illúzió bármilyen minőségi változásra gondolni, mindenfajta elszámoltathatóságnak ez az alapja. Nem elhanyagolható az a szempont sem, hogy a javasolt jogalkotási lépések megfelelő kommunikálása esetén ezek az *ország-gal szembeni nemzetközi bizalom visszaszerzésében* is jelentős súllyal eshetnek latba. Részben a törvények kidolgozása és elfogadása az országon belüli stratégiai konszenzust demonstrálná, illetve azt, hogy a szükséges reformok végrehajtására megfelelő elszántság van.

A hazai jogalkotás általános problémáinak megoldásán túlmenően a jogalkotásnak biztosítania kell, hogy a közszektor működésének jogbiztonságát a politikai harcok minimálisan veszélyeztessék. Ez a mindenkori magyar gazdaságpolitika hitelességének kulcskérdése. E követelmény megvalósításának jogtechnikája nyitott kérdés. Lehetséges 2/3-os törvényekkel, de lehet, hogy a megoldás más. Valószínűleg lényegesen csökkenteni kellene a törvényhozási kontroll elkerülését is szolgáló kormányrendeletek és alsóbb szintű jogszabályok számát. Jellemző példa erre a számtalanszor módosított 217/1998. kormányrendelet, amely sok ponton törvényben rögzítendő ügyeket szabályoz. A közszektor következő területein volna szükséges stabilitást biztosító, a mai szabályozás színvonalát meghaladó törvényeket alkotni.

Ideális esetben a jogalkotási munka alapjául új Alkotmány szolgálna. A közszektor vonatkozásában alkotmányos szabályozást igényelnek a következő kérdések:

1. a közteherviselés elvei;
2. a kormányzati feladatok köre;
3. a kormányzati feladatok ellátásának keretei, valamint a kormányzati szintek közötti feladatmegosztás elvei, beleértve a szubnacionális kormányzati szinteket;
4. a kormányzati szintek közötti forrásmegosztás elvei és keretszabályai;
5. a költségvetési jog gyakorlásának, valamint a közpénzekkel való gazdálkodás elvei, különös tekintettel a költségvetési szavazati egységek kereteire.

A szektor működését meghatározó jogszabályok az alábbi csoportokba rendezhetők:

- a bevételi törvények;
- a szakmai vagy ágazati törvények;
- a kormányzati szintek közötti feladatmegosztást és ennek feltételeit szabályozó törvények;

- a költségvetési gazdálkodás különböző vonatkozásaival és a közpénzek felhasználásával kapcsolatos szabályokat rögzítő törvények;
- éves költségvetési és zárszámadási törvények. Fontos szabály – s ebben az Alkotmánybíróság 2006. februári döntése is segít – a „saláta törvénykezési” gyakorlat kiküszöbölése. A javasolt Közpénzügyi törvényben e törvények kiváratás szerkezetét is szabályozni kell. A kormányzati szintek közötti forráselosztás alapszerkezetét új törvényben szükséges szabályozni.

A jogalkotásban a következő lépések szükségesek:

1) A *gazdálkodás szabályozása* terén előrehaladott állapotban van a költségvetési gazdálkodás alapegységeit és azok jogállását szabályozó, az állami és önkormányzati vagyonnal való gazdálkodást szabályozó törvénytervezet kidolgozása. Ezek mellett elengedhetetlen az Államháztartási törvényt *felváltó* Közpénzügyi törvény gyors kidolgozása és ennek elfogadása. A gyorsaságot indokolja, hogy e törvény alapvető célja a gazdálkodás rendbetétele feltételeinek biztosítása. A javasolt szabályok ténylegesen érvényesülő gyakorlattá válása időigényes.

A Közpénzügyi törvény szabályozná

- a) a szavazati egységek kialakításának elveit;
- b) a költségvetési gazdálkodás alapelveit;
- c) a költségvetési gazdálkodás információs rendszerének jellemzőit, ideértve a könyvvizetést, a beszámolást, a statisztikát egyaránt;
- d) a különböző szintű költségvetések elfogadásának, módosításának rendjét;
- e) a költségvetési tervezés tartalmi és formai követelményeit. Ki kell mondani a program költségvetési technika alkalmazásának elvét azokra a feladat-ellátási és közpolitikai területekre, ahol ez ésszerűen alkalmazható. Meg kell határozni e technikát kötelezően alkalmazó területeket.⁶
- f) a költségvetési tervezési rend nemzetgazdasági tervezési rendszerbe történő illeszkedését, a különböző kormányzati szintek költségvetés-tervezési sajátosságait;
- g) az alkalmazható pénzellátási technikákat, a kincstári gazdálkodás szabályait;
- h) a kötelezettségvállalás, utalványozás szabályait;
- i) a belső irányítási rendszer (internal control) és a független belső ellenőrzési funkció (internal audit) működésének szabályait;
- j) a közszektorbeli belső és külső ellenőrzési rendszer felépítését.

A Közpénzügyi törvény mellett fontosnak tekintjük a tervezési törvény és vagyontörvény kidolgozását és elfogadását. Ennek bemutatásától eltekintünk, mivel a kötetben szerepel egy-egy szabályozási koncepció.

2) A kormányzati szintek közötti *feladatmegosztás szabályozásához* szükséges az Önkormányzati törvény jelentős módosítása. Ez részben a választott regionális önkormányzatok létrehozását tartalmazná (ennek kidolgozása megtörtént⁷), részben a feladatok újrendezését, illetve településtípusok és regionális önkormányzatok közötti differenciált feladattelepítés elveit és követelményeit. A hatályos Alkotmánnyal és Ötv-vel szemben célszerű volna meghatározni az új önkormányzat alakításának bizonyos minimumfeltételeit. Az önkéntes társulások általános jogának fenntartása mellett kötelező társulások előírására is sor kerülne. A kötelező társulások kerete azonban a mainál jóval rugalmasabb megoldást

igényel, hiszen más a gazdaságosság és ésszerűség léptéke az igazgatás, a humán szolgáltatások és a területfejlesztés vonatkozásában. A területfejlesztés (NUTS 4-es szint), helyi adóigazgatás, okmányirodák, építési hatóságok, gyámügyi kérdésekben a mai kistérségi társulások, igazgatásban a körjegyzőségek fenntartása indokolt. Az alapfokú oktatási intézmények, a szociális intézmények fenntartása vonatkozásában a kötelező társulás elve nem a településekre vonatkozna, hanem a méretgazdaságos feladatellátásra. Az Ötv. módosításában rendelkezni kellene arról, hogy az önkormányzatok gazdasági programkészítési kötelezettsége *helyett* – a tervezésről szóló törvénynek megfelelően – az önkormányzatok (típustól függő mélységű) középtávú pénzügyi terv készítésére legyenek kötelezettek. Itt szükséges szabályozni az önkormányzati szektor belső irányítási rendszerének (internal control) és független belső ellenőrzésének (internal audit) speciális szabályait. Az önkormányzatok hitelfelvételének szabályozását ki kell venni a törvényből, és azt a később ismertetendő Költségvetési és stabilitási törvényben kell megoldani. E törvény elfogadása után fokozatosan lépne hatályba. A feladattelepítés átrendezése azonnal elkezdődhet, a regionális önkormányzatok létrejöttéhez másfél éves átmeneti időszakra van szükség. A Stabilitási törvény rögzítené a kormányzati transzferek fajtáit, a központi adók megosztásának szabályait, és az EU középtávú tervezési időszakaira rögzítené a szektor közszektor-bevételeiből való részesedését.

3) A szakmai törvények folyamatos módosítására van szükség. A közfeladat-ellátás mai szabályozása ugyanis meghaladja gazdasági lehetőségeinket. A javasolt forgatókönyvnek megfelelően a közoktatási, az egészségügyi és a szociális törvénnyel kell kezdeni. A regionális önkormányzatok létrehozásáig a többi szakmai törvény módosítása is szükséges. Ilyenek a közoktatást és az egészségügyi és a szociális ellátást szabályozó törvények.

4) A bevételi törvények közül sürgősen a helyi adókról szóló törvény módosítása szükséges, részben a kötetben javasolt új helyi adónemek, az önkormányzatok közötti adómegosztás, illetve a helyi adóigazgatás átalakítása miatt.

A nominális konvergencia fiskális céljait biztosítandó, illetve az eurózónához történő csatlakozás utáni stabilitási célok biztosítása érdekében javasoljuk egy Költségvetési stabilitási törvény kidolgozását és mihamarabbi elfogadását. Az euróövezet néhány tagországában a Növekedési és Stabilitási Paktum céljainak megvalósítása érdekében kidolgoztak ilyen jogszabályokat. Olaszország és Spanyolország, valamint Belgium erősen regionalizált országgként alakította ki a maga eljárását és annak törvényi hátterét. Az előbbieken túl két föderális ország, Ausztria és Németország vezetett be ilyen eljárásokat. (Lásd bővebben Kopits [szerk.], 2004:219–234.) A közelmúltban Lengyelország is hatályba léptetett egy ilyen jogszabályt. A Költségvetési stabilitási törvény az államháztartás összes alrendszerére és alapegységére érvényes, célja a kiadások kézben tartása. Jellemzője, hogy többéves időszakra jelöli ki a konszolidált államháztartás, ezen belül a különböző alrendszerek pozícióját, megfelelő technikákkal biztosítaná az ezek közötti koordinációt. A törvény korlátozná a konszolidált államháztartás kiadási összegét, a szuverén és nem szuverén kormányzati eladósodást. Eljárásokat határozna meg túlzott deficit esetére, a keletkezett szufficit felhasználására.

3.2.2. Intézményépítés

A szilárd szabályok csak a szükséges feltételeket jelentik. Szükségesek továbbá olyan szervezeti és eljárási megoldások, amelyek biztosítják a különböző szereplők érdekeinek egyeztetését, rangsorolását, ha kell, korlátozását, a kívánatos működést szolgáló érdekeltségi viszonyok kialakítását, a megbízható információk rendelkezésre állását.

A közszektorbeli intézményépítés egyik legfontosabb feladata a költségvetési politika hitelességének visszaállítását biztosító eljárásrend – korábban jelzett – szabályainak érvényesítését szolgáló érdekegyeztetési mechanizmusok megteremtése. A fejlett országokban az 1990-es években bekövetkezett változások nyomán kialakult intézmények adaptálása megfelelő megoldást jelentene. E megoldások kialakításának célja a fiskális fegyelem és felelősség megteremtése, illetve megerősítése volt. A fegyelem megteremtésében az OECD-országok csoportja jellemzően vagy a fiskális eljárások (a költségvetési folyamat) reformját valósították meg, gyakorta úgy, hogy megerősítették a pénzügyminiszter hatáskörét az alkufolyamatban, átláthatóvá és számon kérhetővé tették a tervezési, elfogadási és kivitelezési folyamatot, illetve többéves kiugazítási terveket készítettek; vagy, mint az EU tagországai, számszerű formában megszabott, a hiány és az államadósság mértékére megállapított fiskális szabályokat vezettek be. A kilencvenes évek véget vetett a korábbi két évtized fiskális túlköltekezési gyakorlatának és a politikai döntéshozatali mechanizmusok újraírásával, a költségvetési folyamat kereteinek, játékszabályainak átszabásával igyekezett megteremteni a kiszámítható, stabil és növekedés-orientált makrogazdasági környezetet. Az új felfogás szerint a fiskális politika tartózkodik a diszkrecionális intézkedések megtételétől, ugyanakkor, helyet engedve az automatikus stabilizátorok működésének, kifejti stabilizációs hatásait is.

A költségvetési stabilitási törvény – és ehhez kapcsolódó intézményes egyeztetési mechanizmusok – jelentőségét az adja, hogy a javasolt intézményes változások számára kedvező feltételeket teremt. Egyfelől a szubszidiaritáson alapuló decentralizáció megvalósításának legvilágosabb veszélye éppen a kormányzati kiadások, illetve a költségvetési pozíció kézben tarthatóságának csökkenése. Általánosságban is igaz, de jelentős fiskális potenciállal rendelkező önkormányzatok esetén fokozott veszély, hogy az alsóbb kormányzati szintek potyázásra törekszenek, vagyis a túlköltekezés hasznait egy szűkebb közösség élvezi, miközben annak költségeinek legalább egy részét az ország egésze viseli. Az EU és az EKB a nemzeti szintű fiskális pozíciókat figyeli, az esetleges szankciókat is országokra méri. A költségvetési kiugazítás költségei (adóemlések stb.) is nemzetgazdasági szinten terülnek szét. A Stabilitási törvényben meghatározott szabályok – az ismert két mutató (konszolidált államadósság, illetve ESA-deficit) –, illetve annak alrendszerre és/vagy közpolitikai területekre történő lebontása mellett bizonyos kiadási szabályok alkalmazása is fontos volna. Ilyeneket tartalmaz például a 2003-tól érvényes spanyol stabilitási törvény.

A *szabályalapú* (rules-based) *költségvetési eljárás* bevezetése és egyben a partnerség elvének érvényesítése a korporatív alapon szerveződő *Fiskális Testület* felállítását igényli. A testületben a központi kormányzat, illetve a szubnacionális kormányzatok képviselői, a munkavállalói és vállalkozói, és a települési önkormányzati⁸ érdekképviselők volnának

jelen. A költségvetési stabilitási intézmények létrehozása a partnerség fontos feltételét is jelenti. A választók és a vállalatok alacsonyabb adóterhelést követelnek, miközben elvárják, hogy választóközrük fejlődjön, hogy állami megrendeléseket kapjanak stb. A tárgyalásos rendszer legalábbis mérsékelheti ezt a „kétlelkűséget”. A testület az országgyűlési döntés előtt állást foglalna a konszolidált államháztartás pozícióját jelző sarokszámokról, az állami és konszolidált önkormányzati pénzalapok pozíciójáról, az esetlegesen szükséges korrekciókról, a keletkező nem tervezett többlet felhasználásáról. Ez biztosíthatná a hatalmi logikán alapuló kormányzás (government) átalakítását érdekbeszámításon alapuló új típusú kormányzássá (governance). Ez az intézmény a költségvetési jogok gyakorlásának tartalmát új dimenzióba helyezi. A politikai testületek szuverenitása csorbul a tekintetben, hogy *mennyit* költhetnek. Megnö azonban felelősségük abban, hogy a rendelkezésre álló közpénzeket *milyen célokra*, milyen szerkezetben költik el. A Stabilitási törvény és a hozzá kapcsolódó intézmények megerősíthetik az Országgyűlést költségvetési jogai gyakorlásában. Az elmúlt 15 esztendőben a magyar törvényhozás ezt a jogot meglehetősen korlátozottan gyakorolta.

Az intézményépítés másik kulcsterülete – amely egyben a központi kormányzat korszerűsítésének fő célja is – a stratégiaalkotás adekvát intézményrendszerének kialakítása. A központi kormányzat korszerűsítésével kapcsolatosan itt arra a nemzetközi irodalomban leírt tapasztalatra utalunk, amely azt mutatja, hogy – más tényezők mellett – egy ország költségvetési deficitre való hajlama és a kormányzat elaprózottsága (miniszterek és/vagy tárcák magas száma) között összefüggés mutatható ki. (Benczes, 2003:200) A központi kormány reformjával itt nem foglalkozunk, erről részletes elképzelések olvashatók Sárközy (2005) és Somogyvári (2005) munkáiban.

További fontos kérdés a kormányzati tevékenység teljesítményorientált működését biztosító intézmény beiktatása. A reformok hosszú távú célja a közszeaktor hatásosságának, eredményességének, hatékonyságának és gazdaságosságának biztosítása. Ehhez két feladat megoldását tartjuk fontosnak. Egyfelől a törvényhozásban érvényesülnie kell a háttanulmány-készítés elvének, beleértve annak költségvetési következményeit, amelyet már az 1987-es jogalkotásról szóló törvény előírt, de igazában mindmáig nem került alkalmazásra. Ennek megfelelően – a jogi megerősítés mellett – ki kell alakuljon annak gyakorlata is, hogy feladat- és felelősségi kört csak a megfelelő erőforrásokkal együtt lehessen decentralizálni, alacsonyabb szintekre delegálni. Másfelől biztosítani kell azt, hogy a kormányzati tevékenység hatásait folyamatosan és szisztematikusan kövessék, szükség esetén a tevékenységet korrigálják. E két feladatot végezhetné a MeH-hez telepített *Központi Kontrolling Egység*. A szervezet nem venné át a PM-költségvetés végrehajtásáért és tervezéséért viselt felelősségét, a MÁK pénzügyi előzetes ellenőrző funkcióját, ugyanakkor a PM megfelelő szakpolitikai ellensúlyja lehetne. E funkció a belső irányítási rendszer (internal control) szerves része, feladata a különböző közpolitikai és kormányzati funkcionális területek működésével kapcsolatos teljesítménykritériumok meghatározása, illetve ezek teljesítésének figyelemmel kísérése, szükség esetén a folyamatokba történő beavatkozás. A funkció tartalmáról lásd Vigvári, 2005b; és egy lehetséges megoldást lásd Vigvári, 2004. Azt gondolom, nem igényel különösebb bizonyítást, hogy e funkció megteremtésének tartalmi feltétele a közszeaktor információs rendszerének újraszabályozása.

Az intézményépítés további feladata a szubnacionális kormányzatok (települési és regionális önkormányzatok) transzparens gazdálkodását biztosító szervezet felállítása. Az

intézmény a regionalizált államberendezkedésből adódó elengedhetetlen pénzügyi decentralizáció ellensúlyozását szolgálja. E szervezet funkciója az önkormányzati szektor pénzügyi helyzetének nyomon követése, különösen költségvetési pozíciójának és adósságállományának naprakész nyilvántartása. A szervezet által biztosított információkat az EU végrehajtó és ellenőrző szerveitől kezdve a központi kormányzaton és az önkormányzati érdekképviselőteken keresztül az üzleti szféra egyaránt hasznosíthatja. E szervezet lehetne a letéteményese a Fiskális Tanács önkormányzatokkal kapcsolatos döntéseinek információs megalapozásáért. Ez az intézmény annál is fontosabb, mivel az önkormányzatok alkotmányos önállósága – amin az új Alkotmány sem változtatna – a szektor fiskális folyamatainak kézbentartását nehezíti. A szervezet nemcsak ellensúlyként és a pénzügyi stabilitási egyeztetések információs szervezete, de egyik információs háttérrel lehetne a nemzetgazdasági és az önkormányzati stratégiai tervezési rendszernek. Egy lehetséges megoldást tartalmaz az Adósságregiszter koncepciója, lásd *Közigazgatás-fejlesztési Füzetek* 5., 2001.

A javaslatok részletei és az alternatívák közötti választás megfelelő modellezést és informatikai háttérrel igényel. E tevékenységet a MeH-ben létrehozandó Központi Kontrolling egység vezetné, a PM (ezen belül a MÁK), a BM, az OTH és az NFH, valamint a különböző érdekképviselők által delegált szakértők bevonásával. Lépéseket kell tenni a kormányzati tevékenységet támogató különböző adatbázisok kompatibilitásának, ahol szükséges, egységességének és nyilvánosságának biztosítására.

Jegyzetek

- 1 E fogalmak értelmezését lásd a mellékletben.
- 2 E tanulmány keretei között nincs se mód, se szükség e téma irodalmában elforduló értelmezések kritikai elemzésére.
- 3 Ezen a helyen nem foglalkozunk e fogalom tartalmával. A glosszáriumban megadjuk e fogalmak egy lehetséges értelmezését.
- 4 Lásd erről a kötetben Báger Gusztáv tanulmányát.
- 5 Itt válik a pártfinanszírozás nem megoldott kérdése közvetlen gazdasági problémává.
- 6 A technika alkalmazása minimum 4-5 éves tanulást feltételez.
- 7 Az IDEA-program keretében.
- 8 Az önkormányzati szektor érdekképviselői szervezeteinek szétaprózottsága a jobb érdekérvényesítés érdekében megszüntetendő volna.

Irodalom

- Ágh Attila–Rózsás Árpád–Zongor Gábor (2004): Európaizálás és regionalizálás Magyarországon. Jótár, a TÖOSZ módszertani füzetek.
- Állami Számvevőszék (2000): A közpénzek ellenőrzésének nemzetközi dokumentumai I., II., III. *Euroatlanti Füzetek*, ÁSZTI.
- Állami Számvevőszék (2001): Pénzügyek, ellenőrzés, elszámoltathatóság az EU-ban. *Euroatlanti Füzetek*, ÁSZTI.
- Allen, R.–Tommasi, D. (2001): *Managing Public Expenditure*. A Reference Book for Transition Countries OECD Paris.

- Báger Gusztáv–Vigvári András (2005): A programkölségvetés elméleti alapjai és alkalmazásának nemzetközi tapasztalatai. Kézirat.
- Benczes István (2003): Térlenség vagy reform: releváns nemzetközi magyarázatok hazai viszonyok között. In.: *Euró, érvek és ellenérvek*. Stratégiai Füzetek 16. MEH STRATEK december.
- Benczes István (2004): A költségvetés alkufolyamatainak intézményi és szabályalapú reformja az EU országában. Kézirat, ÁSZ FEMI.
- Bende-Szabó Gábor (szerk.) (2004): *A közpénzek felhasználása az EU-csatlakozás tükrében*. Magyar Közigazgatási Intézet.
- Bokros Lajos (2004): *Verseny és szolidaritás*. Élet és Irodalom.
- Buchanan, J. (1992): Piac, állam, alkotmányosság. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Cullis, J.–Jones, Ph. (2003): *Közpénzügyek és közösségi döntések*. Aula.
- Csillag István(2001): Költségvetési összhangzattan Közgazdasági Szemle október.
- Csonka Gizella–Lehmann Marianna (2000): A kormányzati szektor – új felfogásban. Cikksorozat a *Pénzügyi Szemlében* márciustól.
- Daflon, B. (szerk.) (2002): *Local Public Finance in Europe. Balancing the Budget and Controlling Dept.* Edward Elgar Cheltenham, UK – Northampton.
- Gazdaságkutató Intézet (2005): Magyarország versenyképe: a 21. század kihívásai.
- Hetényi István (1996): Államháztartási reform. Tények és gondok 1995 végén. Pénzügyminisztérium.
- Hills, J. (2004): Az állami és magánszektor a jóléti szolgáltatásokban. Alapelvek és közgazdasági elemzés. PM Kutatási Füzetek 8.
- Horváth M. Tamás (szerk.) (2004): A regionális politika közigazgatási feltételei. Variációk az uniós csatlakozás küszöbén. BM IDEA Program, MKI.
- IFAC Public Sector Committee (1996): Definition and Recognition of Expenses/Expenditures Study 10.
- INFO-Társadalom-tudomány 31. (1993): A „rendszeráltó” közigazgatás. (Országgyűlési Könyvtár, MTA Szociológiai Kutatóintézet, MTA VITA Alapítvány.)
- INFO-Társadalom-tudomány 44. (1999): A régiókról. (Országgyűlési Könyvtár, MTA Szociológiai Kutatóintézet, MTA VITA Alapítvány.)
- INFO-Társadalom-tudomány 45. (1999): Az államháztartási és költségvetési reformokról. (Országgyűlési Könyvtár, MTA Szociológiai Kutatóintézet, MTA VITA Alapítvány.)
- Józsa Zoltán (2005): Adalékok a közigazgatási, közszolgáltatási reform fogalmához. *Magyar Közigazgatás*, 7. szám, 405–417.
- Kassó Zsuzsa (2001): Gondolatok az államszámvitel törvényi koncepciójához. *Számvitel, Adó, Könyvvizsgálat*, május.
- KOPINT DATORG (2005a): A közigazgatás hatékonysága mérésének módszereiről, különös tekintettel a nemzetközi összehasonlításokat végző intézmények által alkalmazott elemzési, illetve adatbeszerzési gyakorlatra. MEH részére készített tanulmány.
- KOPINT DATORG (2005b): Vitaanyag a közszektor teljesítménymérésére alkalmas indikátorokkal kapcsolatos munkaanyagok alapján. MEH részére készített tanulmány.
- Kopits, G. (szerk.) (2004): *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Background, Analysis and Prospects*. Palgrave, IMF.
- Kovács Árpád (2003): *Pénzügyi ellenőrzés, változó erőterben*. Perfekt Tanácsadó, Oktató és Kiadó Részvénytársaság.
- Kovács Árpád (2005): Versenyképesség és államháztartás. Alternatív forgatókönyv – választáshoz. *Pénzügyi Szemle*, összevont szám, 25–47.
- Közigazgatás-fejlesztési füzetek 2. (2000): A regionális és települési kormányzati rendszer modernizációja Magyarországon. (Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatás- és Területpolitikai Államtitkárság, The World Bank.)
- Közigazgatás-fejlesztési füzetek 5. (2001): A helyi önkormányzatok pénzügyi rendszere (Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatás- és Területpolitikai Államtitkárság, The World Bank, Magyar Közigazgatási Intézet.)
- KPMG (2005): Az állami feladatainak újradefiniálása New Public Management koncepciója alapján. MeH részére készített tanulmány.

- Lane, J. E. (1997): *Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems*. SAGE Publications.
- László Csaba (1994): *Tépett vitorlák Az állambáztartásról közgazdasági és jogi szempontból*. Aula Kiadó.
- László Csaba (2001): Vargabetűk az állambáztartási reform tízéves történetében. *Közgazdasági Szemle*, október, 844–864.
- Lőrincz Lajos (szerk) (1993): *Közigazgatás tudományi antológia I., II.* ELTE Kiadó Budapest.
- Lőrincz Lajos (1996): A közigazgatástudomány alapjai. Rejtjel Kiadó Budapest.
- Lőrincz Lajos (2005): A hatékony állam. *Magyar Közigazgatás*, 8–9. szám, 449–453.
- Magyar Köztársaság Kormánya (2005): Aktualizált Konvergenciaprogram.
- Magyar Nemzeti Bank (2003): Az euró hazai bevezetésének várható hasznai, költségei és időzítése. (Szerk.: Csajbók A.–Csermely Á.) MNB Műhelytanulmányok 24.
- Magyary Zoltán (1934): *Amerikai államélet. A közigazgatás útja az Észak-amerikai Egyesült Államokban*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- Miniszterelnöki Hivatal (2005a): Módszertani útmutató az állami szerepvállalás felülvizsgálatához.
- Miniszterelnöki Hivatal (2005b): Tájékoztató a közigazgatási teljesítménymérés nemzetközi módszertanáról és a magyar közigazgatásban alkalmazható mutatószámrendszer kialakításának lehetőségeiről.
- Osborne, D.–Gaebler T. (1994): *Új utak a közigazgatásban Vállalkozói szellem a közösségi szektorban*. Kossuth Könyvkiadó.
- Pálné Kovács Ilona (2001): *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- Pálné Kovács Ilona (2005): A hatalom térbeli megosztása a 21. századi Magyarországon. Kézirat MO2015.
- Pete Péter (2001): Elemzési keret egy leendő állambáztartási reform alapelveihez. *Közgazdasági Szemle*, október.
- Péteri Gábor(2005): Hogyan csináljunk reformot? Dániai tanulságok Magyarország számára. Kézirat az IDEA Program számára, október.
- Pollit, Ch.–Bouckaert, G. (2004): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Rechnitzer János (2005): Hogyan tovább regionális politika? A kohéziós politika és a hazai területfejlesztés lehetséges stratégiái 2006. után. Kézirat MO2015.
- Sárközy Tamás (2005): Javaslat a kormányzati szervezetrendszer modernizációjára (a 2006-os választások után). (Munkaanyag, személyes használatra.)
- Savas, E. S. (1993): *Privatizáció. Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból?* Budapest: Akadémia Kiadó.
- Sivák József (2005): Helyben járás, vagy lépésváltás? (Trendek és kényszerek a közigazgatás korszerűsítésében.) *Magyar Közigazgatás*, 1. szám, 1–15.
- Somogyvári István (2005): Javaslat a központi kormányzat hatékony szervezeti felépítésére. Kézirat MO2015.
- Stratégiai Füzetek 16.(2003): Euró, érvek és ellenérvek. MEH Stratégiai Elemző Központ.
- Verebélyi Imre (1995): A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének főbb irányai. *Magyar Közigazgatás*, február.
- Verebélyi Imre (1996): A kormányzás és közigazgatás reformjának tervezete. *Magyar Közigazgatás*, 4. szám.
- Verebélyi Imre (2000): Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció. *Magyar Közigazgatás*, szeptember, október, november.
- Vigvári András (2001): Kihívások és lehetséges válaszok: az önkormányzatok gazdálkodásának megújítására. Habilitációs értekezés. Miskolc.
- Vigvári András (2004): Kormányzati hatékonyság és eredményesség monitorizálása. Tanulmány a Miniszterelnöki Hivatal Stratégiai Elemző Központja számára. Kézirat.
- Vigvári András (szerk.) (2005a): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. Budapest: IDEA Program, TÖOSZ, Magyar Közigazgatási Intézet.
- Vigvári András (2005b): *Közpénzügyeink*. KJK-KERSZÖV Üzleti Kiadó Kft.

Táblázatok

1. táblázat.

	FP javaslat	Luxemburgi javaslat	Megállapodás
Főösszeg (az EU GNI %-ában)	1,18%	1,06%	1,046%
Támogatás ebből kohézió	38 mrd € 25,5 mrd €	34 mrd € 23,6 mrd €	33 mrd € 22,6 mrd €
Befizetés	8,4 mrd €	8 mrd €	8,3 mrd €
Egyenleg	29,6 mrd €	26 mrd €	24,7 mrd €
Felhasználási szabályok Költségvetési hatása:			
- Áfa	0 mrd €	0 mrd €	3,5 mrd €
- Társfinanszírozás	0 mrd €	1,8 mrd €	3,5 mrd €
<i>Magyar pozíció</i>	29,6 mrd €	27,8 mrd €	31,7 mrd €

2. táblázat. A fiskális konvergencia-kritériumokkal kapcsolatos néhány adat
(a GDP százalékában kifejezve)

Megnevezés	2000	2001	2002	2003	2004
Elsődleges egyenleg*	1,5	1,0	-6,3 (-1,8)	-2,5	-0,5
Kormányzati szektor hiánya*	-3,0	-3,5	-8,5	-6,5	-5,4
A kormányzati szektor beruházási kiadásai és támogatási kiadásai*	3,2	3,8	4,9	3,4	3,5
Konszolidált államadósság*	55,4	52,2	55,5	57,4	57,6
<i>Államháztartáson belül hirtokolt állampapírok</i>	0,7	0,8	0,5	0,3	0,4
Nyugdíjbiztosítási alap hiánya	-0,13	0,01	-0,08	-0,21	-0,39
Egészségbiztosítási alap hiánya	0,48	0,20	0,51	1,61	1,68
Helyi önkormányzati szektor adósságállománya	0,8	0,8	1,1	1,2	1,3

* ESA 95 szerint számolva.

Forrás: PM adatai alapján

3. táblázat. A gazdasági szektorok GDP-arányos finanszírozási pozíciója

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Államháztartás	5,9	4,2	5,2	8,8	8,4	8,3
Háztartások	7,0	5,9	5,4	2,7	0,2	2,0
Vállalatok	8,9	9,8	5,8	0,7	0,4	2,2
Külföld	7,8	8,1	5,6	6,8	8,7	8,5
Folyó fiz. mérleg	7,8	8,7	6,3	7,1	8,7	8,8
Magánszektor	-1,9	-3,9	-0,1	2,0	-0,3	-0,2

Forrás: MNB.

4. táblázat. Magyarország aktualizált konvergencia-programjának főbb számai (2005. december)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GDP növekedése (változás %-ban)	3,0	4,6	4,2	4,3	4,1	4,1
CPI-változás (éves átlag)	4,7	6,8	3,5	2,1	3,0	2,4
Adó-, és adójellegű járulékbévételek ²	39,7	39,1	39,0	37,1	36,5	35,5
Ebből helyi adók [*]	1,73	1,73	1,72			
Konszolidált államháztartás kiadásai [*]	49,8	49,8	51,2	47,2	45,8	43,6
Konszolidált államháztartási deficit [*]	5,5	5,4	6,1	4,7	3,4	1,9
Államadósság ²	57,0	57,2	58,4	57,9	57,9	56,2
Önkormányzati szektor deficitje [*]	0,0	0,2	0,3	0,2	0,1	0,3
Folyó fizetési mérleg deficitje [*]	9,0	8,8	8,2	7,9	7,2	6,7
Tőkemérleg [*]	0,0	0,4	0,5	0,8	1,7	1,9
Ebből: EU transzfer ^{**}	0,1	0,4	0,5	1,0	1,5	1,7
Külső finanszírozási igény ²	9,0	8,4	7,7	7,1	5,5	4,8

* A GDP százalékában az ESA 95 standard szerinti érték.

** A 2004-ben aktualizált program számai. Hasonló sort a mostani program nem tartalmaz.

A KÖTETBEN HASZNÁLT FONTOSABB FOGALMAK

Abszorpciós kockázat Annak valószínűsége, hogy az EU-tól elvileg lehívható támogatás valamilyen ok miatt (projektgenerálás elégtelensége, végrehajtási szabályok be nem tartása stb.) nem kerül felhasználásra.

Adóáthárítás Az a helyzet, amikor a törvény által kijelölt adóviselő képes az adózási terheit más szereplővel megfizettetni.

Adóeltolódás Az adó törvényekben meghatározott mértéke és a tényleges gazdasági teher megoszlása közötti különbség.

Adóék Munkavállalói munkaerőköltség (bér+juttatások+tb. járulék) százalékában kifejezett adóteher.

Adóteher Az adóztatás jövedelmeket csökkentő hatása. Értelmezhető a gazdaság egészére, tényezőjövedelmekre (tőke-, munka-), gazdasági szereplőkre (háztartás, vállalat).

Adóverseny Különböző adóztatási joggal rendelkező kormányzatok (nemzetállamok, helyi önkormányzatok) olyan magatartása, amikor a beruházók vonzása és/vagy megtartása érdekében adózási könnyítéseket vezetnek be.

Államháztartás A kormányzati szektor bevételeit és kiadásait, valamint a kormányzati szektor vagyonát leíró fogalom. A magyar államháztartás négy alrendszerre: a központi költségvetésre, az elkülönített alapokra, a társadalombiztosításra és a helyi önkormányzatokra tagolódik.

Állam (1 state, 2 government)

1. Az *állam* meghatározott területen, közös főhatalom alatt élő emberek tartós közössége. Az állam a területén élő népességet a területi elv alapján szervezi meg, és fellelte főhatalmat gyakorol. Ennek szervezeti kereteit és módszereit az általa alkotott és/vagy szankcionált magatartási szabályok rögzítik.

2. A közhatalmat gyakorló és a közszolgáltatásokat biztosító hatalmi ágak és kormányzati szintek. A kormányzati funkciók ellátására gazdasági erőforrásokat központosít.

Állami magánvagyon Azon állami tulajdonú eszközök, amelyek rendeltetése állami bevételek generálása.

Allokációs funkció A kormányzat azon tevékenysége, amely kollektív javak előállításának biztosítására irányul.

Átláthatóság Az az állapot, amikor egy gazdasági szervezettel, gazdálkodási folyamattal vagy konkrét tranzakcióval kapcsolatosan az érintettek releváns, megbízható és időben összehasonlítható információkkal rendelkeznek.

Belső ellenőrzés (Internal audit) A gazdálkodó intézményeken belüli független funkció, amely a gazdálkodó egység tulajdonosait, az irányítási és vezetési tevékenységet segíti.

Belső irányítási rendszer (internal control) Egy gazdasági szervezet vezetési alrendszere, amely magában foglalja a szervezet működésével kapcsolatos célkitűzéseket, iránymutatásokat, eljárásokat, belső szabályokat.

Ellenőrzés (Audit) Tevékenység, funkció, amely a vizsgálat tárgyát utólagosan, meghatározott technikákkal, tevékenységi szabályokkal és eljárásrenddel elemzi. A tevékenység célja, hogy az elemzés felhasználója megbizonyosodjon arról, hogy a vizsgált objektum működése, az ott folyó tevékenységek megfelelnek-e a kitűzött céloknak, a külső és belső szabályoknak, normáknak. Vizsgálja a belső irányítási rendszer minőségét. A tevékenység feltárja azokat a kívánt állapottól való eltéréseket, amelyek korrekciós intézkedéseket tesznek szükségessé. E funkció eredményességének feltétele a függetlenség.

Ellenőrzés (Control) Szervezet, folyamat, projekt irányítási, vezetési célú, folyamatos, ellenőrzési pontokat (check points), nyomon követési rendszereket (monitoring), szabályozási rendszereket, visszacsatolásokat, szervezési és szervezeti megoldásokat alkalmazó eszközrendszer működtetése, amely a kitűzött célok teljesítését, a nemkívánatos események elkerülését és a szabályszerű működést biztosítja.

Elszámoltathatóság Az a helyzet, amikor a közpénzekkel kapcsolatosan döntési, és/vagy végrehajtási jogköröket gyakorlók felelőssége azonosítható, a döntés és/vagy cselekvés következménye számon kérhető.

Eredmény/Result A kormányzati/közösségi beavatkozás által a végső haszonélvezőket érintő azonnali változások összessége.

Eredményesség/effectiveness Egy közpolitikai beavatkozás azon jellemzője, hogy mennyire érte el a kitűzött célt.

Eredmény szemléletű könyvvizetés (accrual based accounting) A bevételeknek, a ráfordításoknak és minden más gazdasági eseménynek a tényleges kifizetés időpontjától függetlenül a jelzett időszakra vonatkozó könyvelése.

Finanszírozás Valamely gazdasági művelet, feladat, tranzakció végrehajtása érdekében történő pénzellátás, fedezet rendelkezésre bocsátása.

Gazdaságosság/Economy Közpolitikai területeken *belül* értelmezhető fogalom, amely az adott cél érdekében felhasznált azonos minőségű input költségének minimalizálását jelenti. A fogalom közpolitikai területek összehasonlítására csak korlátozottan alkalmas.

Hatástanulmány Egy közösségi beavatkozás által kiváltott várható hatások, eredmények előrejelzését szolgáló munkaanyag. Funkciója a jogalkotás várható hatásainak (szabályozási hatásvizsgálat), finanszírozási igényének (pénzügyi hatásvizsgálat), illetve a közszolgáltatások eredményeinek előrejelzése.

Hatás/Impact A kormányzati/közösségi beavatkozás olyan következménye, amely a haszonélvezőkre gyakorolt közvetlen és azonnali eredményeken túlmenően jönnek létre. Lehet szándékos és spontán.

Hatásosság A hatásosság a közpolitikai beavatkozás pozitív és negatív társadalmi hatásait együttesen tükröző fogalom.

Hatékonyság/Efficiency A mérés a beavatkozás költségeinek megtérülésére irányul, tehát az outputokat kell összevetni az inputokkal. Az eredmények – termékek, szolgáltatások vagy egyéb – és az előállításukhoz felhasznált erőforrások közötti kapcsolat.

Helyi adó Olyan adónem, amelynek alkalmazásáról, felhasználásáról – meghatározott keretek között – szubnacionális szintű politikai testületek döntenek. Az OECD-statisztikák – módszertani megfontolásokból – az átengedett és megosztott központi adókat is helyi adóknak tekinti. A két önkormányzati bevételtypus között nem húzható merev határvonal.

Kiigazítás A költségvetési kiadások és/vagy deficit egyszeri szignifikáns csökkentése. Ez megvalósulhat változatlan bevételi-kiadási szerkezetben (fűnyíró), vagy a bevételi és/vagy a kiadások szerkezetének megváltoztatásával.

Kollektív jószág Olyan termék vagy szolgáltatás, amelynek biztosításának felelőségét valamilyen kormányzati szint magára vállalja. Ezek terjedelme tértől és időtől függően változik. Ide tartoznak a tiszta közjavaktól kezdve a megkülönböztetett javakon át a különböző klubjavak, közös készletű javak és díjfizető javak.

Kontrolling Olyan, a szervezet különböző területeit átfogó irányítási és vezetési funkció és eszköztár, amelynek feladata a tervezés, az ellenőrzés és az információ-ellátás összehangolása. Célkitűzés, ezek megalapozására tervek készítése, a tervtől való eltérés mérése és szükség szerinti beavatkozás a folyamatokba. Olyan irányítás- és vezetéstámogató rendszer, amely biztosítja a szervezet életképességét és feladatteljesítését.

Konvergencia Összehajlás, összetartás, közeledés. Egyes országok gazdasági fejlettségének és/vagy bizonyos makroökonómiai mutatóinak közeledése.

Kormányzati kudarc Amikor a kormányzat nem a törvényekben meghatározott szándékoknak megfelelően működik, és a politikusok, bürokráták és lobbisták képesek önérdelkeiket érvényesíteni a különböző kormányzati funkciók során.

Kormányzati szektor (államháztartás, general government) A közszektor része. A kormányzati szektor legitim választott politikai testületek direkt kontrollja alatt működik, gazdálkodásának karakterét meghatározza e politikai kontroll. A pénzalapok mellett ide tartozik a feladatellátást szolgáló állami/önkormányzati/társadalombiztosítási vagyon is.

Közjószág Olyan jószág, amelynek fogyasztásában nincsen versengés, vagyis valaki fogyasztása nem csökkenti a többiek fogyasztási lehetőségeit, és amelynek fogyasztásából nem zárhatók ki egyes fogyasztók. A közjószág klasszikus példája a honvédelem, vagy a közvilágítás.

Közcélnélküli szolgáltatás Nyereség- és vagyonszerzési cél nélkül folytatott, közérdekű tevékenység, mely szolgáltatás igénybe vevői köre szélesebb, mint a személyes vagy

kereskedelmi kapcsolatokban résztvevőké, azaz a szolgáltatás valamely közös társadalmi szükséglet kielégítését célozza.

Közfeladat Olyan társadalmi közös céllal összefüggő célkitűzés, amely ellátásának megszervezésért állami vagy önkormányzati szervek felelősek, és amelyek ellátását jogszabály rendeli el vagy erre feljogosított szervezetek vállalják.

Közhatalmi feladat Jogszabályi felhatalmazás alapján, közjogi jogalanyok által ellátott tevékenység. Ide értendő különösen: jogalkotás, közigazgatás, hatósági eljárás, igazságszolgáltatás, bűnüldözés, végrehajtás stb.

Közpénz A különböző szintű kormányzatok által állami kényszer (törvényi felhatalmazás) alapján a gazdasági szereplőktől elvont jövedelem, a gazdasági szereplők által a kollektív javak igénybevételeért fizetett használati díjak, a kizárólagos és részleges állami/önkormányzati tulajdon (materiális és immateriális javak) hasznosításából, adományciklokból és közszektorhoz tartozó szereplők által felvert kölcsönökből származó pénz.

Közszektor A gazdaság alrendszere, amely célja kollektív javak biztosítása és előállítás. Az ide tartozó gazdálkodó egységek működhetnek költségvetési, nonprofit és üzleti gazdálkodási szabályok szerint. Részei a kormányzati, a nonprofit szektor, a kvázi fiskális tevékenységet és közcélú szolgáltatást végző üzleti szervezetek.

Közszerződés Olyan – közjogi és magánjogi elemeket ötvöző – kétoldalú jogügylet, amelyet közjogi jogalany vagy a közszektor feladatainak ellátására létrehozott szervezet köt az államháztartási, illetve nemzetközi források igénybe vételével megvalósuló közérdeklő célok elérése érdekében, illetőleg az említett forrásokból történő finanszírozásra.

Közteher Kormányzat által a gazdasági szereplőkre hatalmi (jogi) eszközökkel kényszerített egyszeri vagy rendszeres fizetési kötelezettség.

Közüzem (public utility) Infrastrukturális közszolgáltatásokat rendszerint a természetes monopólium állapotában lévő ágazatokban (víz-, gáz-, áramellátás) végző szervezet. Az ilyen keretek között működő szolgáltatásokat államosítják és/vagy szigorúan szabályozzák. A különböző jogrendek ezeket a szervezeteket eltérően kezelik. Az EK-szerződés 86. cikke különbséget tesz általános állami vállalat és közüzem között.

Közvagyon, kincstári vagyon Eleve közösségi használatra rendeltetett (folyók, föld méhének kincsei, védett művészeti alkotások) vagy kifejezetten közösségi célra létrehozott, és az állami feladatok ellátását szolgáló (utak, közigazgatási épületek), különleges immunitást élvező, többnyire forgalomképtelen vagy korlátozottan forgalomképes eszközök összessége.

Külső ellenőrzés (External audit) Az adott szervezettől független (többnyire jogi) felhatalmazásokkal rendelkező szervezet által, meghatározott témákra kiterjedő ellenőrzési funkció. Tipikusan ilyen a számvéveszéki ellenőrzés.

Kvázi fiskális tevékenység Olyan közszolgáltató vagy beruházó tevékenység, amelyet nem a kormányzati szektorhoz tartozó – jellemzően állami tulajdonú üzleti –

szervezetben végeznek. E megoldás oka lehet a költségcsökkentésre, a rugalmasságra vagy a politikai kontroll kizárására irányuló törekvés. A kormányzati szektor statisztikai rendszerei e tevékenységeket a kormányzati szektornál mutatják ki.

Magánjogi jogviszony (e tanulmánykötet témája szempontjából értelmezve): Olyan civiljogi jogviszony, amely személyi jogi, vagyoni jogi és kötelmi jogi jogokat és kötelezettségeket, illetve a jogügyletekben való részvételt foglalja magában. A magánjogi jogviszonyokra vonatkozó főbb szabályokat elsősorban a Polgári Törvénykönyv mint átfogó kódex tartalmazza.

Minősített javak A közgazdaságtan a javakat sok szempont szerint csoportosítja. A kiindulás a közjavak és magánjavak fogalma. E két csoportba egyértelműen nem sorolható és valamilyen kormányzati szerepvállalást indukáló javakat nevezük minősített javaknak. Ilyenek a meritorikus, a díjfizető, a közös készletű, a klubjavak stb.

Nemzetgazdasági versenyképesség Az a képesség, hogy egy gazdaság úgy állít elő termékeket, szolgáltatásokat, hogy a globális verseny közepette a termelési tényezők hozadéka és lakosságának jóléte fenntartható módon nő.

Nominális konvergencia A Maastrichti Szerződésben rögzített makrogazdasági és egyensúlyi (államháztartási, inflációs, kamatláb- és árfolyam-) kritériumok teljesítése.

Pénzügyi irányítás (financial management) A költségvetést kezelő szervek adatainak elvégzéséért felelős menedzsment felelősségeinek összessége, amely a rendelkezésre álló források (beleértve a bevételeket, kiadásokat és eszközöket) gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználására irányuló szabályok összességének meghatározását és végrehajtását jelenti. Vonatkozik a tervezés, költségvetési tervezés, elszámolás, beszámolás folyamatára, és az előzetes pénzügyi ellenőrzés néhány formájára. A pénzügyi irányítás a belső és külső ellenőrzésre (audit) támaszkodik.

Politika (1 policy, 2 politics)

1. Meghatározott makro-, mikro- és mezoszintű célok, elvek és azok megvalósításához rendelt eszközök, eljárások összessége. Az angolszász terminológia rendkívül kiterjedten használja e fogalmat. A közszektorban megkülönböztetjük a szakpolitikákat és az azokat integráló közpolitikát.

2. A különböző társadalmi csoportok eltérő érdekeinek érvényesítése a politikai rendszer (pártok, kormány, szakszervezetek, más érdekszervezetek) kereteinek felhasználásával.

Puha költségvetési korlát (soft budget constraint) Az a helyzet, amikor egy gazdasági szereplő (pl. költségvetési intézmény, vagy állami vállalat) bevételeinél többet költ, mert számíthat a hiányzó finanszírozás költségvetési támogatás vagy hitel formájában történő biztosítására.

Reál konvergencia A fejlett országokkal szembeni lemaradás mérséklődése a bér- és az árszínvonal, az egy főre jutó GDP szintje tekintetében.

Regionális versenyképesség Az a képesség, hogy egy terület, település a globális verseny keretei között képes befektetéseket vonzani, az ott folyó gazdasági tevékenység megfelelő tényezőjövödelmeket biztosít, és olyan gazdasági potenciált tud fenntartani, amely révén biztosítani tudja a lakosság jólétét és a természeti és épített környezet védelmét.

Stratégiai tervezés Olyan hosszú távra szóló döntés-előkészítő eszköz, amely a környezet hatásainak, a tervezett egység belső folyamatainak elemzésén alapul, meghatározza a környezet és a tervezett egység lehetséges jövőbeni helyzetét, beleértve a környezeti változásokra történő reakciókat, meghatározza a tervezési egység hosszú távú céljait, és ez alapján cselekvési program(oka)t készít.

Szavazati egység A közpénzek felhasználását meghatározó politikai döntéshozatal olyan feladat-ellátási kötelezvénye, amelyhez szövegesen hozzárendelhető az elvárt eredmény, számszerűen a kiadási plafon. A költségvetési döntés legkisebb egysége.

Teljesítmény-ellenőrzés (Performance/value for money audit) Egy közszektorbeli szervezet működésének vizsgálata a gazdaságosság, hatékonyság és az eredményesség szempontjából.

Tervezés Döntés-előkészítő tevékenység, amely helyzetelemzést, érdekegyeztetést, célok meghatározását, cselekvési alternatívák és a célok megvalósítási eszközeinek meghatározását foglalja magába.

Többszatornás finanszírozás Olyan helyzet, amikor a kollektív jószág előállításához, vagy közberuházáshoz szükséges pénzeszközöket egynél több államháztartási gazdálkodási alapegységéből biztosítják. Más szavakkal, a közpénzügyi rendszer különböző alrendszereiből történik a finanszírozás.

Vállalati versenyképesség A vállalat azon képessége, hogy a társadalmi szabályok, normák betartása mellett képes úgy termékeket és szolgáltatásokat kínálni, hogy ezek kereslete meghaladja versenytársaikét, miközben nő a vállalat értéke.

Vegyes gazdaság A modern piacgazdaságok különböző modelljeinek az a közös sajátossága, hogy a magánszektor szoros szimbiózisban él a közszektorral. Ez azt is jelenti, hogy e gazdaságok koordinációs mechanizmusaiban egyszerre van jelen a piaci, a bürokratikus és a reciprocitáson alapuló gazdasági koordináció.

Versenyképesség Az egyik leggyakrabban használt, de vitatott fogalom. A közgazdászok egy része (pl. Krugman) tagadja a fogalom operacionális voltát. Megkülönböztetjük a *vállalati*, a *nemzetgazdasági* és a *regionális (vagy telephelyi)* versenyképességet.

A KÖTET SZERZŐI

Akar László, vezérigazgató, Gazdaságkutató Intézet Rt.

Prof. Báger Gusztáv, főigazgató, ÁSZ FEMI.

dr. Bencze Izabella, Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, Polgári Jogi Kodifikációs és Céginformációs Főosztály, főosztályvezető-helyettes.

dr. Hetényi István, nyugalmazott pénzügyminiszter.

Kassó Zsuzsanna, könyvvizsgáló, önkormányzati szakértő.

dr. Sántha György, Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, Miniszteri Kabinet, Stratégiai Osztály, osztályvezető.

dr. Turcsán Katalin, Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, Civilisztikai Kodifikációs és Nemzetközi Magánjogi Főosztály, főosztályvezető-helyettes.

dr. Vigvári András, tudományos tanácsadó, ÁSZ FEMI, egyetemi docens.

