



---

ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK  
KUTATÓ INTÉZETE

## Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában

Tanulmány

2009. szeptember



Állami Számvevőszék  
Kutató Intézete

**Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének  
globális gazdaságában**

Budapest, 2009. szeptember

**A tanulmányt szerkesztette és a kutatást vezette:**

Dr. Pulay Gyula

**A tanulmányt készítették:**

Dr. Báger Gusztáv

Jánossy Dániel,

Kovács Richárd

Dr. Pulay Gyula

Tököli László

Dr. Vigvári András

Kiadásért felel: Dr. Pulay Gyula

A kézirat lezárva: 2009. szeptember

Állami Számvevőszék Kutató Intézete

ISBN 978-963-88187-3-7

# Tartalomjegyzék

<b>VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ .....</b>	<b>5</b>
<b>BEVEZETÉS .....</b>	<b>13</b>
<b>1. AZ ÁLLAM GAZDASÁGI SZEREPVÁLLALÁSÁNAK CÉLJA, A KORMÁNYZAT FUNKCIÓI... 15</b>	<b>15</b>
1.1. AZ ÁLLAM GAZDASÁGI SZEREPVÁLLALÁSÁVAL KAPCSOLATOS NÉZETEK.....	15
1.2. AZ ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS KITELJESEDÉSE A XIX.-XX. SZÁZADBAN.....	17
1.3. AZ ÁLLAM FELADATAI, A FELADATELLÁTÁS DIMENZIÓI.....	20
1.4. ÚJ KIHÍVÁSOK.....	21
<b>2. INTEGRÁLÓDÁS FELZÁRKÓZÁS NÉLKÜL.....</b>	<b>27</b>
2.1. EXPORTORIENTÁLT, A MŰKÖDŐ TŐKE BEVONÁSÁRA ALAPOZOTT GAZDASÁGI ÁTALAKULÁS.....	27
2.2. A FOGLALKOZTATÁST NEM BŐVÍTŐ GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS.....	31
2.3. SZÉTÁGAZÓ GAZDASÁGI FOLYAMATOK.....	33
<b>3. A MAGYAR ÁLLAMMŰKÖDÉS FŐBB JELLEMZŐI AZ ELMÚLT 20 ÉVBEN.....</b>	<b>37</b>
3.1. TEREMTŐ ROMBOLÁS: A KORMÁNYZATI SZEKTOR” FÉLREFORMJAI”, AVAGY A REFORMOK ELMARADÁSA .....	37
3.2. A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS FELTÉTELEINEK MEGTEREMTÉSE .....	40
3.3. A MAGYAR ÁLLAMHÁZTARTÁS TERJEDELME.....	43
3.4. A KÖZSFÉRA TEVÉKENYSÉGÉNEK FŐBB PROBLÉMÁI A VERSENYKÉPESSÉG SZEMPONTJÁBÓL .....	45
3.5. A PÁRTPOLITIKÁK BEFOLYÁSA A KÖZPOLITIKÁKRA ÉS A JÁRADÉKVADÁSZAT ELBURJÁNZÁSÁRA.....	49
3.6. A KÖZJÓ SZOLGÁLATA: KÍSÉRLET A SZOCIÁLIS PIACGAZDASÁG KIÉPÍTÉSÉRE.....	54
3.7. A NAGY ÉS NEM HATÉKONY KORMÁNYZATI SZEKTOR PARADOXONJA.....	55
<b>4. AZ ÁLLAMMŰKÖDÉS SZÜKSÉGES VÁLTOZTATÁSÁNAK IRÁNYAI .....</b>	<b>57</b>
<b>A TANULMÁNYBAN HASZNÁLT KIFEJEZÉSEK MAGYARÁZATA.....</b>	<b>67</b>
<b>FELHASZNÁLT IRODALOM .....</b>	<b>71</b>
<b>FÜGGELÉK .....</b>	<b>75</b>
<b>AZ ÁLLAM GAZDASÁGI SZEREPKÖRÉNEK LEHETSÉGES ELVI-GYAKORLATI KERETEI.....</b>	<b>75</b>
<b>1. TÉMA-MEGHATÁROZÁS .....</b>	<b>75</b>
<b>2. „ELTARTHATÓ ÁLLAM” – ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS A PIAC VISZONYLATÁBAN.....</b>	<b>75</b>
2.1. AZ ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS ÁLTALÁNOS ÉRTÉKELÉSI RENDSZERE.....	75
2.2. AZ ÁLLAM VAGY PIAC ALTERNATÍVA .....	77
2.3. KÉT FONTOS SZEMPONT AZ ÁLLAMI ÉS/VAGY PIACI MEGOLDÁS KÖZÖTTI VÁLASZTÁSBAN.....	80
2.4. ASZIMMETRIKUS ERŐVISZONY A PIAC ÉS ÁLLAM KÖZÖTT .....	82
2.5. AZ ÁLLAM SZEREPVÁLLALÁSA A FELNŐTTKÉPZÉSBEN NÉHÁNY ORSZÁG PÉLDÁJÁN.....	84
<b>3. FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS EGY HÁROMPÓLUSÚ TEVÉKENYSÉG-KOORDINÁCIÓS RENDSZERBEN .....</b>	<b>87</b>
3.1. A TEVÉKENYSÉG-KOORDINÁCIÓ NONPROFIT-NONBUDGET MÓDJÁNAK BEÉPÍTÉSE A RENDSZEREZÉSBE... 87	87
3.2. A HÁROM KOORDINÁCIÓ-TÍPUS TÖRTÉNETI PERSPEKTÍVÁBÓL NÉZVE.....	89
3.3. FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS: AZ ÁLLAM FUNKCIÓI ÉS KORLÁTAI TÁGABB ÖSSZEFÜGGÉSBEN.....	92
<b>AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK KUTATÓ INTÉZETÉNEK (ÁSZKUT) EDDIG MEGJELENT TANULMÁNYAI .....</b>	<b>95</b>



## Vezetői összefoglaló

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) 2007 áprilisában nyújtotta be az Országgyűlés részére a "Közpénzügyek szabályozásának tézisei" című dokumentumot, amelyet az Országgyűlés megvitatott és felkérte a Kormányt, hogy a Téziseket „az államháztartás újraszabályozása során hasznosítsa. A közpénzügyi szabályozás megújítása megkezdődött, és ennek eredményeként fontos törvények születtek. Mindmáig nem került azonban sor az államháztartás terjedelmének felülvizsgálatára, illetve azoknak a közfeladatoknak a rendszerbe foglalására, amelyeket most és a jövőben a magyar államnak finanszíroznia kell.

A jelen tanulmány elkészítésével Intézetünk a Tézisek kidolgozásakor elkezdett munkát folytatja. A tanulmány az állam szerepével kapcsolatos logikai lánc felrajzolása, a nemzetközi trendek, valamint a magyar államműködés elmúlt 20 éve főbb tapasztalatainak áttekintése után felvázolja, milyen változtatások szükségesek a magyar állam gazdasági szerepvállalásában. A tanulmányhoz Függeléként csatoltuk azt az elméleti-módszertani szempontrendszert, amely a közszektor reformjára irányuló közpolitikai elképzelések, illetve programok értékelése számára kiinduló alap lehet.

### **1. Az állam gazdasági szerepvállalásának célja, a kormányzat funkciói**

1.1. Az állam a XX. században kialakult vegyes gazdaságban a korábbiakhoz képest minőségileg más szerepet vállalt. A kormányzat hagyományos (közhatalmi) funkciói kiegészültek szociális (társadalompolitikai), valamint a konjunktúraciklusok ingadozását tompítani hivatott gazdasági feladatokkal. A kapitalizmus fejlődésével, a képzett munkaerő iránti szükséglet növekedésével párhuzamosan nőtt az oktatási szolgáltatások iránti igény. A humántőke újratermelésének más területei (pl. egészségügy, családpolitika) hasonló fejlődésen mentek keresztül. Bebizonyosodott, hogy az oktatási, egészségügyi és több más szolgáltatást legnagyobb részt közszolgáltatásként célszerű nyújtani. Ennek érdekében az állam egyre nagyobb erőforrásokat von ki a magánszektorból, de azokat a humán erőforrások fejlesztésén, megújításán keresztül sokszorosan vissza is adja a magánszektornak. A jóléti állam gazdasági alapját éppen ez teremti meg.

1.2. Az állam tevékenysége nem egyszerűen szervezési-technikai jellegű feladatmegoldás, hanem egyúttal a közjó szolgálata érdekében tett erőfeszítés. A közjó, azaz az egyéni szabadság és az egyén társas lény jellegéből adódó korlátozó kötöttségek szintézisére mind ez ideig a szociális piacgazdaság modellje nyújt leginkább – részben elméleti, de főleg gyakorlati – lehetőséget. E modellben lehetőség nyílik a piaci kudarcok kiküszöbölésére, a társadalmilag elfogadható jövedelemelosztás megvalósítására és a társadalom tagjai számára a tulajdonszerzésre. Jóllehet ebben az esetben sem konfliktusmentesek az egyéni és közösségi érdekek, de a modell részét alkotja a gazdasági szereplők együttműködési készsége, illetve az erre való törekvés, a szolidaritás. A szociális piacgazdaság intézményeinek létrehozásával, az átfogó jóléti rendszerek kialakításával az állam terjeszkedése elérte a még fenntarthatónak látszó mértéket. A fejlett piacgazdaságok többségében 1980-tól kezdődően már nem bővült tovább lényegesen az állami újraelosztás terjedelme.

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

A globalizáció új helyzetet teremtett a gazdaság és a környezete kapcsolatában is. Előtérbe került a környezeti szempontból is fenntartható fejlődés követelménye. A globalizáció és a fenntartható fejlődés kapcsán utalni kell a szupranacionális koordináció igényére. Ez lehet regionális léptékű és világméretű. A globalizáció és a regionalizáció együtt járó folyamatok, lényegében az összes földrészen erősödik a regionális integrációk szerepe. A regionális integrációkon belül jellemző tendencia bizonyos kormányzati funkciók nemzetek feletti szintre delegálása.

- 1.4. A jelenlegi válság a maga drámai módján tette nyilvánvalóvá a fenti kihívásokat. A globális válság a reálszféra és a spekulatív pénzügyi tér egymástól való ésszerűtlen mértékű elszakadásának a következménye. A globális válságban és az abból kivezető gazdasági pályák keresésében új megvilágítást kap az állam szerepe. Nyilvánvaló, hogy a hasonló válságok elkerülése – a nemzetközi koordináció javítása mellett – erős nemzetállamokat igényel. A válság jelentős állami beavatkozásokat tett szükségessé. A válság előtti és a válság miatti állami költségek hatására az államadósság mértéke 2010-re még a leggazdagabb országokban is meghaladja a GDP 60 százalékát. A recesszió elmúltával az állami költségek ezen országokban is vissza kell majd fogni. E két követelményt együttesen csak „a kicsi, de erős állam” lesz képes teljesíteni.

## **2. Integrálódás felzárkózás nélkül**

- 2.1. A magyar gazdaság jelenlegi állapota nem egy rövid időszak alatt, hirtelen kialakult válsághelyzet, hanem hosszabb időszakon át tartó, kedvezőtlen folyamatok, felhalmozott feszültségek következménye. A tanulmány Magyarország rendszerváltás óta bejárt pályáinak elemzésével és az állami szerepvállalás néhány markáns vonásának bemutatásával próbálja megvilágítani ezt a folyamatot.

A rendszerváltás időszakában a mérvadó politikai erők egyetértettek abban, hogy Magyarország a piacgazdaság intézményrendszerének gyors megteremtésével, exportorientált gazdasági növekedés megvalósításával, a működőtőke idevonzásával, a gazdaság meghatározó részének privatizálásával képes a transzformációs válságból minél előbb kilábalni, és megkezdeni az ütemes felzárkózást a fejlett piacgazdaságokhoz. A rendszerváltás egyik legfőbb céljaként kijelölt magánosítás történelmileg rövid időn belül nem lett volna megvalósítható a külföldi működőtőke bevonása nélkül. Ehhez az állami gazdaságpolitika vonzó belső feltételrendszert, szabályozási környezetet alakított ki.

- 2.2. A külföldi tőke meghatározó szerepet játszott a gazdasági növekedésben, és ezen belül elsősorban az export dinamikus emelkedésében. 2007 végén a vállalatok teljes nettó árbevételének több mint 50%-át, a magyar export 75%-ot meghaladó részét a külföldi tulajdonú vállalatok állították elő. A külföldi tőke ilyen jellegű szerepvállalásának köszönhetően megvalósult a másik gazdaságpolitikai cél, az exportorientált gazdasági növekedés is. Ám a magyar export trendvonala sokkal nagyobb mértékben elszakadt a magyar gazdasági teljesítmény pályájától, mint a fejlett világ egészében. A magyar export importtartalma magas, a kivitelhez kapcsolódó hazai hozzáadott ér-



ték viszont alacsony maradt. Így Magyarország külkereskedelmének hozamai jelentős részben kívülre kerültek a magyar gazdaságból, eredményei csak részben integrálódnak a belső gazdaságba. A nagy nyitottság miatt és a gyenge belső piac mellett a magyar gazdaságra igen nagymértékben hatnak a külső konjunkturális viszonyok.

- 2.3. A magyar export bruttó értéke úgy érte el, majd haladta meg a GDP értékének 70%-át, hogy a Magyarországon előállított hozzáadott érték, következésképpen az ehhez kapcsolódó foglalkoztatás alacsony. Ezt részben az magyarázza, hogy a külföldi tőke által végrehajtott beruházások jelentős része magas technikai-technológiai színvonalon valósult meg, azaz viszonylag kevés munkahelyet teremtett. Ugyanakkor a foglalkoztatás igen nagy arányban olyan mikroállalkozásokban valósul meg, amelyek általában alacsony termelékenységgel, gyenge versenyképességgel működnek, és jelentős részük nem is akar kilépni az önfoglalkoztató státuszából, azaz munkáltatóvá válni. Így viszont nem bővül a foglalkoztatás. Foglalkoztatási rátánk 2008-ben 56,7 százalékos volt, szemben a 65,9 százalékos EU-átlaggal. Az alacsony gazdasági aktivitás számos szociális probléma okozója, és megnehezíti a közszektor finanszírozását is.
- 2.4. Magyarországnak a fejlett nyugati országok intézményrendszerébe történt gyors integrálódása ellenére nem jött létre a magyar gazdaság egészének a felzárkózása. Az országban megtelepedett külföldi vállalatok szervezeteiben kötődnek a globális, mint a magyar gazdasághoz, és ezért húzó hatásuk a nemzetgazdaság nem külföldi tulajdonban lévő részére kevéssé érvényesült. A bemutatott gazdaságpolitika természetes következménye az is, hogy gyors ütemben nőnek a külföldi tulajdonosi jövedelmek. Ezeknek 2003-tól kezdve egyre kisebb részarányát fektetik be újra hazánkban.

A következő évek állami gazdaságpolitikájának egyik legkényesebb, de az egész magyar gazdasági fejlődést legerőteljesebben meghatározó pontja: miként lehet megtartani a külföldi működő tőke reális mértékű vonzását és bevonását, és úgy erősíteni a nyereség visszaforgatását, hogy e folyamat a kis- és középvállalati szektor megerősödésével is járjon.

### **3. A magyar államműködés főbb jellemzői az elmúlt 20 évben**

- 3.1. A rendszerváltáshoz kapcsolódó államháztartási reformok döntően az államszocialista rendszer leépítését, a gazdaság államtalanítását, a közpénzügyi rendszer demokratizálását és decentralizálását célozták meg, de nem fordítottak kellő figyelmet a közszektor eredményességét és átláthatóságát szolgáló mechanizmusok kiépítésére. Egyfelől létrehozták a modern piacgazdaságok államháztartásának fontos intézményeit, másfelől a rendszerváltást végrehajtó politikai erők nem voltak képesek konszenzusra jutni az államháztartási reformok utáni állam célmodelljéről. Ezért az újonnan létrehozott intézmények egy része súlyos belső ellentmondásokkal működött, működik.

Az államháztartási rendszereket érintő döntéshozatalra általában is jellemző volt, hogy került a tudatos szerkezet-átalakítással, a felesleges intézmények bezárásával járó konfliktusokat. Ehelyett a központi finanszírozás szűkítésével próbálta az intézményeket, illetve azok fenntartóit a hatékonyabb gazdálkodásra ösztönözni. Az állami pénzügyi rendszer számos eszköze az egyszerű, közvetlen forráskivonást szolgáltatta. A tudatos szerkezetváltoztatás nélküli forrásszűkítés sok esetben vagyonneveléshez, illetve a túl sok állami, önkormányzati feladat alacsony szintű ellátásához vezetett.

A gazdasági átalakulási folyamatokban egyszerre és erőltetett gyorsasággal következett be a liberalizáció, a dereguláció és a privatizáció, s ez meggyengítette az államot, jóllehet a privatizáció és a liberalizáció azt igényli, hogy az állam szabályozó szerepe sok tekintetben erősödjön.

- 3.2. A fenntartható fejlődés a tágon értelmezett életminőség javulását szolgálja, ezért a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodásnak együtt kell érvényesülnie a jólét elérését, megtartását elősegítő gazdasági fejlődéssel és a társadalmi igazságsággal. Magyarországnak mind ez ideig nem sikerült egy olyan gazdaságfejlődési pályára állás, amely megfelel a fenntartható fejlődés pénzügyi feltételeinek. Nem tudtuk megvalósítani a fenntartható költségvetést, amely közép- és hosszú távon úgy éri el a pénzügyi stabilitást, hogy nem ró túl nagy terhet a jövő generációira.

A fenntartható pénzügyi egyensúly megteremtése egyaránt szükségessé teszi az állami kiadások további csökkentését és a bevételek növelését a közteherviseléshez hozzájárulók körének bővítésével, illetve a nagy ellátó rendszerek ésszerűsítését. E lépések révén néhány év távlatában elérhetőek olyan megtakarítások, amelyek nagy részét a vállalkozások versenyképességének fokozására lehet fordítani. A kis- és közepes vállalkozások növekvő versenyképessége hozzájárul a foglalkoztatás bővüléséhez, költségvetési bevételek növekedéséhez, a szociális kiadások mérséklődéséhez, ezáltal középtávon biztosíthatja a javuló pénzügyi egyensúlyt. A kép nem idilli, hiszen Magyarországnak hosszú távon szembe kell néznie a népesség elöregedéséből, a világgazdaság globális átrendeződéséből és a környezeti változásokból eredő súlyos kihívásokkal is.

- 3.3. Magyarországon a szocialista rendszerben az állami újraelosztás mértéke lényegesen túllépte a fejlett kapitalista államokban kialakult mértéket is. Az örökölt szocialista újraelosztási rendszert akár koraszülött jóléti rendszernek is lehetett tekinteni, mivel a jóléti kiadások GDP arányos mértéke jelentősen meghaladta a fejlett ipari országok GDP arányos jóléti kiadásait. 1995-96-ban – elsősorban a jóléti kiadások drasztikus csökkentésével – a magyar államháztartás mérete az európai jóléti államok átlaga körüli értékre zsugorodott, és 2001-ig lényegében ezen a szinten maradt. 2001-től kezdődően azonban a kormányzati kiadások a GDP arányában ismét emelkedni kezdtek, meghaladva a gazdaság teherbíró képességét. Magas államháztartási deficit alakult ki, különösen 2002-ben és 2006-ban.

A GDP 50 százalékát meghaladó állami újraelosztást a magyar gazdaság és lakosság nem képes sem rövid távon (költségvetési befizetésekkel), sem hosszabb távon (megtakarításokkal) finanszírozni. A pénzügyi rendszer fenntarthatósága az újraelosztási hányad mérséklését követeli meg.

- 3.4. A közsféra közvetlenül és közvetetten is hozzájárul az ország versenyképességének alakulásához. A közsféra egyik, a gazdaság versenyképességét közvetlenül befolyásoló szerepe a közszolgáltatások nyújtásának színvonalában nyilvánul meg. A közszférának tulajdonosi-gazdálkodási tevékenysége okán megvan az a feladata és felelőssége, hogy a rábízott közpénzeket és forrásokat minél hatásosabban hasznosítsa. Ennek kapcsán a tanulmány három területtel: az állami tulajdonú gazdasági társaságokkal, a közintézményekkel, valamint a költségvetési tervezéssel foglalkozik.

Az állami tulajdonú gazdasági társaságok nem hatékony tevékenysége miatt az állam jelentős bevételi forrástól esik el, illetve sok százmilliárdos nagyságú pénzügyi terhet

kell miattuk vállalnia. A közintézmények közszolgáltató tevékenysége sem kielégítő színvonalú. Az egyértelmű feladat-meghatározás, az átlátható tervezés, a cél- és teljesítmény-követelmények alapján jóváhagyott költségvetés mérhetőbbé tenné a teljesítményeket, ezáltal javulhatnának az elszámoltatás, az elemzés és értékelés, a korrekció és – nem utolsósorban – az ellenőrzés lehetőségei is. A teljesítménymércék alkalmazásának olyan előrettekintő költségvetési rendszer felelne meg, amelyben az input-szemlélet helyett az output-szemlélet és a középtávú gondolkodás érvényesül.

A közszféra különféle formákban jogi, társadalmi, politikai, intézményi közeget, normarendszert, azaz üzleti környezetet teremt a magángazdaság működéséhez. Ez a közvetett jellegű, elősegítő tevékenység a szabályozás, az adminisztráció és az ellenőrzés területein nyilvánul meg. A szabályozási környezettel kapcsolatos egyik leggyakoribb hiányosság a szabályok sokszor tapasztalható szakmai megalapozatlansága és ezért gyakori változása. Az államháztartási reformok vázolt elmaradásában, a magas államháztartási deficit kialakulásában és a közszféra nem kielégítő közszolgáltatás-nyújtási és szabályozó tevékenységében jelentős szerepet játszottak a politikai akadályok.

- 3.5. A közpolitikák kialakításánál is jellemző volt, hogy az egyes szakpolitikákat az ágazatok véleményformáló és érdekhözó csoportok olyan versengése alakította, amely szintén sok szálon kapcsolódott a pártpolitikai befolyáshoz. A változtatások szakmai céljait, elvárt eredményeit nem fogalmazták meg, szakmai, társadalmi, pénzügyi, költségvetési hatásait nem tárták fel megfelelően. A politikai indíttatásból áterőszakolt törvények pedig a gyakorlatban ellentmondásosnak, finanszírozhatatlan és megvalósíthatatlannak bizonyultak.

A pártpolitikai befolyás, a legyengített állam (közigazgatás) és a valódi civil kontrol hiányának egyenes következménye a járadékvadászat elburjánzása. Járadék kétféleképpen keletkezhet: az állami döntéshozók szándékosan előnyben részesítenek valamely csoportot vagy a járadék az állami döntés fogyatékosága miatt jön létre. Fontos hangsúlyozni, hogy itt nem korrupcióról van szó, hanem jogszerűen hozott állami intézkedésekről. Ugyanakkor a politikai piacokon folytatott járadékvadászat társadalmi költségei lényegesen meghaladják a részvételtől származó egyéni hasznok összegét, ez a fajta versengés egyértelműen improduktívnek tekinthető. A járadékvadászat mechanizmusai a magyar gazdaságban, a magyar társadalomban is kiterjedten működnek.

- 3.6. A magyar államháztartási reformok paradoxonja, hogy az állam kiüresedéséhez és teljesítményének a csökkenéséhez képest jelentős maradt az államháztartás terjedelme. Ennek négy alapvető oka van. Első alapvető okként azt kell megjelölnünk, hogy a gazdasági szféra túl nagy összegeket kap (vissza) a központi költségvetésből. A magyarországi vállalatok jelentős mértékben állami forrásokból élnek. A gazdasági szférának nyújtott állami támogatások összehangolatlanok és pazarlóak, az állami megrendelések (közbeszerzések) költségszintje indokolatlanul magas. A második ok az, hogy a politikai elit növekvő legitimációs problémáit a legkülönbözőbb választói rétegeknek történő osztogatásokkal igyekszik mérsékelni. Ennek következményeként a jóléti rendszerek átfogó korszerűsítése helyett újabb és újabb – összességében fenntarthatatlan – elemek jelentek meg a társadalombiztosítási és a szociális ellátó rendszerben. A harmadik ok a politikai pártok kooperációs képességének a hiánya, amelynek eredményeként az egyik kormány által megkezdett változtatásokat, fejlesztéseket a következő kormány negligálta. A negyedik ok, hogy a megkezdett reformok is félbeszakadtak, vagy megrekedtek a felszínen és nem jutottak túl a finanszírozási

szabályok módosításán, a szervezetek formális átalakításán. A járadékvadászatot megengedő, a korrupciós kockázatokra nem figyelő, a következetes reformokat elődázó állam a felzárkózást biztosító gazdasági fejlődés gátjává vált, amelynek számos jele van. A legszembeötlőbb a jogbiztonság romlása, amelyet az állam, nemcsak mint jogalkotó, hanem mint jogalkalmazó, sőt esetenként, mint piaci szereplő idéz elő. Az esetenként elhangzó politikai deklarációk ellenére nem javul a korrupciós helyzet.

3.7. A kormányzati szektor reformja kapcsán pragmatikus megoldásokra, a különböző közszektor reformstratégiák megfelelő keverésére van szükség. Az állami szerepvállalás célszerű módját és mértékét a „fenntartható fejlődés – eltartható állam” paradoxonból kiindulva lehet meghatározni. A magyar állam legfontosabb feladata az országot egy olyan új fejlődési pályára állítani, amely gazdasági, társadalmi és ökológiai szempontból egyaránt fenntartható. Ezt nehezítő tényező a globális pénzügyi és gazdasági válság, illetve annak a kockázata, hogy a piacok elvesztik bizalmukat az állam fizetőképességének fennmaradásában. E nehézségek leküzdése céljából első lépésként kikerülhetetlen a fizetőképesség megőrzését biztosító stratégia kialakítása. Ennek egyik fő pillére, hogy a gazdaságösztönző politikát egyértelmű gazdaságpolitikai elveken, célokon és az azt támogató intézményrendszeren alapuló középtávú keretrendszerbe illesszük. A másik pillér, hogy a növekedés elősegítés érdekében széleskörű, valós strukturális reformok induljanak. Ehhez nélkülözhetetlen a több évre szóló nemzetgazdasági tervezési rendszer létrehozása – benne a középtávú költségvetési kerettel, illetve a középtávú kiadási keretekkel –, amely megszüntetné azt az államműködési hiányosságot, hogy a politikai, a makrogazdasági tervezési és a költségvetés készítési folyamat nem kapcsolódik megfelelően egymáshoz.

#### **4. Az államműködés szükséges változtatásának irányai**

A fenti főfeladat megvalósítása részfeladatok sokaságának elvégzését igényli az államtól. Csak hogy a fenntartható fejlődés egyik nagy akadálya éppen az, hogy a versenyszférának a terjedelméhez képest alacsony hatékonyságú közszektort kell eltartania. Ezen ellentmondás feloldásának egyetlen járható útja a magyar államműködés hatékonyságának jelentős javítása. Ezt a tanulmány szerzői elsősorban az alábbi területeken tartják szükségesnek:

- az állami funkciók, feladatok tartalmi meghatározása és szabályokba foglalása,
- a jövőkép meghatározása,
- a nemzetgazdaság tervezési rendszerének létrehozása,
- nemzeti fejlesztési stratégiák kidolgozása,
- a versenyképesség kormányzati eszközökkel történő javítása,
- közintézményi reformok,
- a civil társadalom szerepének erősítése,
- az újraelosztás terjedelmének csökkentése, célzottságának javítása,
- az állami (pénzügyi) ellenőrzés szerepének növelése,
- a társadalmi kohézió erősítése,
- a közpénzügyi menedzsment modernizálása
  - a „jó kormányzás” elveinek érvényesítése a közpénzügyi szabályozásban,
  - a költségvetési tervezés megújítása,
  - az államháztartási információs rendszer korszerűsítése.

## **Függelék: Az állami szerepvállalás elvi-gyakorlati keretei**

1. Egy közpolitika kialakítása, vagy a közpolitika végrehajtásának ÁSZ általi teljesítményellenőrzése kapcsán meg kellene tudni válaszolni legalább két kérdést:
  - a) Célszerű-e egy adott tevékenységet közfeladatként ellátni? Ha igen, akkor
  - b) az állam célirányos módon tesz-e eleget ennek az elvárásnak?

A Függelék e kérdések megválaszolásához ad elméleti-módszertani szempontokat.

2. Az állami funkcióellátás értékelésének általános kritériuma az, hogy mennyiben járul hozzá a fejlődés fenntarthatóságához egyrészt a piaci koordináció kiegészítése, másrészt a közjavak előállításának hatékonysága révén. Ezt vizsgálva meg kell állapítani tevékenység-csoportonként a piac és állami szerepvállalás optimális határvonalát. Az elemzés egyes területeken az állam aktivizálódását, máshol viszont a visszavonulását mutathatja célszerűnek.
3. Az állam vagy piac nem egy éles igen vagy nem alternatíva, mert az állami szerepvállalás többféle formában is történhet. Praktikusan a szerepvállalásnak legalább három dimenzióját célszerű megkülönböztetni: szerepvállalás az intézményi feladatellátásban, a finanszírozásban, valamint a szolgáltatás körülményeiről való döntésben. A három dimenzió mentén az állam és piac szerepének különféle kombinációi léteznek, amelyekből tevékenység-típusonként más és más kombinációk tekinthetők optimálisnak.
4. További két mérlegelendő szempont az állam szerepének meghatározásakor az adott tevékenység mérhetősége, illetve ún. megtámadhatósága. A két koordinációs mechanizmus előnyeinek ötvözése és hátrányainak mérséklése érdekében az állami szerepvállalás és a piaci koordináció számos kombinációja lehetséges. A Függelékben bemutatjuk ennek elméleti keretét, és egy konkrét tevékenységi kör – a felnőttképzés – nemzetközi és hazai példáival illusztráljuk azt.
5. A piaci és a kormányzati kudarcok azt mutatják, hogy a globálisan fenntartható fejlődés nem lehetséges a piac vagy állam alternatíva korlátai között. Szükség van egy harmadik koordinációs típusra a reciprocitásra, azaz az alulról szerveződő, ugyanakkor a közvetlen, szigorú üzleti ellentételezést mellőző tevékenység-koordináció (mai megnyilvánulási formájában a civil szféra) erősítésére is.
6. A három tevékenység-koordinációs típus – egymással ellentétes, így egymást kiegészítő jellemzői alapján – története nagy részében nagyjából egyensúlyban volt. Közülük történelmi mértékkel mérve nem régóta – mintegy két évszázada – vált a piaci koordináció dominánssá, amely – vitathatatlan gazdasági növekedési teljesítménye mellett – időről időre gazdasági, társadalmi, környezeti és nemzetközi feszültségeket okoz, és e problémák kezelése az állami koordinációra hárult és hárul, amely azonban erre önmagában általában nem képes.
7. A három koordinációs mechanizmus új egyensúlyának megtalálása érdekében egy átfogó input-output jellegű táblázatba foglaltuk össze az egyes koordinációs mechanizmusok kölcsönhatásait. Így egy olyan gondolkodási sémához jutottunk, amelyre alapozva folytatni tervezzük a fejlődés fenntarthatóságáról és ebben az állam szerepéről feltett kérdések gyakorlatias, a számvevőszéki munkát elősegítő vizsgálatát.



## Bevezetés

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) 2007 áprilisában nyújtotta be az Országgyűlés részére a "Közpénzügyek szabályozásának tézisei" című dokumentumot<sup>1</sup> (a továbbiakban: Tézisek), amelyet az Országgyűlés megvitatott és felkérte a Kormányt, hogy a Téziseket „az államháztartás újraszabályozása során hasznosítsa”.<sup>2</sup> A Tézisek bevezetőjében az ÁSZ leszögezi, hogy a közpénzügyek szabályozásának megújítása kettős célt szolgál. Közvetlen célja olyan szabályok kialakítása, intézmények létrehozása és technikai megoldások megtalálása, amelyek átláthatóbbá, kiszámíthatóbbá és hatékonyabbá teszik a közpénzre való gazdálkodást mind a nemzetgazdaság és az önkormányzatok, mind pedig az intézmények szintjén. A végső cél azonban az, hogy a közpénzügyi rendszer jobb működése, a pénzügyi egyensúly, illetve az ebbe vetett bizalom növekedése révén javuljanak a versenyképesség és a fenntartható fejlődés külső és belső feltételei.

A közpénzügyi szabályozás megújítása megkezdődött és ennek eredményeként fontos törvények születtek.<sup>3</sup> Mindmáig nem került azonban sor az államháztartás terjedelmének felülvizsgálatára, illetve azoknak a közfeladatoknak a rendszerbe foglalására, amelyeket most és a jövőben a magyar államnak finanszíroznia kell. Holott – ahogy a Tézisek 4. pontja fogalmaz: „a közpénzügyek szabályozásának sarokköve a közfeladatok pontos meghatározása”. „A közfinanszírozás parttalanná és átláthatatlanná válik, ha az állam nem dönt egyértelműen arról, hogy konkrétan melyek azok a javak, szolgáltatások, amelyekről maga kíván gondoskodni. Fontos annak világos elkülönítése, hogy az adott feladat ellátása mely kormányzati szintnek a feladata. Sem az államháztartás működtetése, sem a kiadások tervezése nem képzelhető el annak tisztázása nélkül, hogy az államnak milyen feladatokat kell ellátnia. Ma sem az Alkotmány, sem más jogszabály nem írja körül az állami feladat fogalmát.”

A jelen tanulmány elkészítésével Intézetünk a Tézisek kidolgozásakor elkezdett munkát folytatja. Intézetünkben évek óta folynak olyan kutatások, amelyek az állam szerepével, a közszektor különféle területeinek átfogó elemzésével, a finanszírozási rendszer és a feladatellátás korszerűsítésének a szükségességével és lehetőségeivel foglalkoznak. A kutatások eredményeként több olyan tanulmányt bocsátottunk közre, amely vagy teljes egészében vagy pedig egyes részeiben kapcsolódik az állam szerepvállalásának témaköréhez.

A tanulmány az állam szerepével kapcsolatos logikai lánc felrajzolása, a nemzetközi trendek, valamint a magyar állam működés elmúlt 20 éve főbb tapasztalatainak áttekintése után felvázolja, milyen változtatások szükségesek a magyar állam gazdasági szerepvállalásában. A tanulmányhoz Függeléként csatoltuk azt az elméleti-módszertani szempontrendszert, amely a közszektor reformjára irányuló közpolitikai elképzelések, illetve programok értékelése számára kiinduló alap lehet. Reményeink szerint a szempontrendszer nemcsak a kutatómunkában ad eligazítást, hanem továbbfejlesztését követően hasznosítható lesz az ÁSZ teljesítmény-ellenőrzései során is, például annak a kritériumrendszernek a meghatározásához, amelyekhez képest az ÁSZ vizsgálatok egy-egy intézkedéscsomag eredményességét viszonyítják.

---

<sup>1</sup> ÁSZ (2007)

<sup>2</sup> Az ÁSZ 2006. évi tevékenységéről szóló jelentés elfogadásáról szóló 41/2007. (V.23.) OGY határozat 3. pont.

<sup>3</sup> A takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény, az ún. „költségvetési-plafon” törvény, valamint a költségvetési intézményi gazdálkodást új alapokra helyező, 2008. évi CV. törvény, az ún. „státusz” törvény.





## **1. Az állam gazdasági szerepvállalásának célja, a kormányzat funkciói**

E fejezetben – döntően a fejlett országok gyakorlatán és példáján keresztül – elemezni kívánjuk, hogy az államszerep, a kormányzati funkciók sora és szerkezete hogyan alakul a világban. Vizsgálódásaink során arra törekszünk, hogy a nemzetközi tapasztalatok alapján a magyar gazdaságpolitika számára adjunk fogódzókat e szerepek kialakítására a világgazdasági válság és a magyar gazdasági válság jelenlegi körülményei között. Mindehhez azonban célszerű áttekinteni a fejlett országok által bejárt gazdaságtörténeti pályák hosszú távú tendenciáit, statisztikai sorait is. Épp a nemzetközi válság bizonyítja, hogy a rövid távú, sokszor a felszínen mutatkozó jelenségek, okok vagy okoknak vélt tényezők mellett a globális világot alakító erők, erővonalak e hosszú távú trendekben rejtőznek.

### **1.1. Az állam gazdasági szerepvállalásával kapcsolatos nézetek**

Az állam gazdasági szerepvállalása folyamatosan, de különösen a vegyes gazdaság kialakulása óta kiemelten napirenden lévő kérdés. A második világháborút követő kettéosztott világban nem egyszerűen gyakorlati, hanem ideológiai, történeti töréspontokat kialakító tényező lett az államszerep. Mindez azt jelenti, hogy az állami szerep tényleges optimumának keresése és megfogalmazása helyett ideológiai eszközzé vált az állam és a piac szembeállításának mesterséges felerősítése. Nem az arányok, a kapcsolódások, a viszonyulások a közjő szempontjából leghatékonyabb rendszerének a kialakítása vált központi kérdéssé, hanem megdönthetetlen állítássá erősödött az egymással szembeállított „rossz, pazarló állam” és „a jó, önmagát szabályozó” piac jelszava. E felfogás felerősödésének egyik forrása a piac hajtóerejében és önálló szabályozó funkciójában vetett hit, de ez az elmélet alapot adhatott a gazdasági hatalmi viszonyok átrendezésének, a tulajdonok átcsoportosításának ideológiai megalapozására és gyakorlati megvalósítására is.

Az ideológiai csapdák elkerülése érdekében szükséges explicit módon bemutatnunk, hogy a tanulmány milyen elméleti megközelítésben tárgyalja az állam gazdasági szerepét. A klasszikus liberális felfogás és annak követői (neoklasszikus közgazdaságtan, monetarizmus) a tőkés piacgazdaságot egyensúlyi rendszernek tekintik, álláspontjuk szerint az egyensúlyból való kimozdulásokat külső sokkok eredményezik. Ezen irányzat árnyaltabb követői a piaci kudarcok bevezetésével elismerik, hogy vannak olyan helyzetek (tisztá közjavak, természetes monopóliumok, információs aszimmetriák), amikor a piac nem hatékonyan allokkál. Az egyensúlyi iskolák az állami szerepvállalást mindig gazdaságon kívüli tényezőként kezelik. Ezen belül voltak és vannak olyan álláspontok, amelyek kívánatosnak és olyanok is, amelyek nemkívánatosnak tekintik ezt.

A klasszikus liberális közgazdaságtan marxi bírálatával megjelent a nem egyensúlyi felfogás első válfaja. E kritika lényege, hogy a tőkés piacgazdaság, az áruviszony belső elmentmondásából adódóan önszabályozó módon nem kerül egyensúlyba. A nem egyensúlyi felfogás másik kiindulópontja az intézményi közgazdaságtan, amely pozitivista megközelítéssel jutott arra az álláspontra, hogy a gazdaság működéséhez és fejlődéséhez a különböző társadalmi intézmények (így az állam) működése hozzátartozik. Különleges és mind a mai napig meghatározó színfoltja az intézményi közgazdaságtani gondolkodásnak a magyar származású Polányi Károly koordinációs sémáinak bevezetése. A reciprocitáson, a redisztribúción és piaci mechanizmuson alapuló koordináció fogalmának felhasználásával számos elméleti megközelítés született, amelyek alkalmasak voltak az állami szerepvállalás hagyományos neoklasszikus fogalmi keretek között nem tárgyalható vonatkozásainak leírására.

A közgazdaságtani mainstreambe a nem egyensúlyi felfogás Keynes munkássága eredményeként került. Nézetrendszere szerint nem kivételes helyzetek (külső sokkok, megkésett fejlődés, felzárkózási igény) teszik szükségessé az állam gazdasági szerepvállalását, hanem az a tény, hogy a piac működésének olyan hatásai vannak, amelyeket a fejlődés érdekében korrigálni kell. A piaci kudarcok mellett beszélnünk kell a piacgazdasági tökéletlenségekről is. Ez utóbbi fogalom azt tükrözi, hogy azokon a gazdasági területeken is, ahol a piac hatékonyan allokál, szükség van állami beavatkozásra. A piaci kudarcokhoz a kormányzat szabályozó és allokációs funkciója társul, a piacgazdasági tökéletlenségek jelenségéhez a redisztribúciós és a stabilizációs funkció tartozik. A kormányzati szektor működésével a közgazdaságtan és a pénzügyek önálló területe kezdett foglalkozni. A közösségi gazdaságtan a közgazdasági elemzés standard eszközeit kiterjesztette az állami gazdálkodás és döntéshozatal vizsgálatára is.

Az 1970-es évek elején végbement „közgazdaságtani ellenforradalom” eredményeként a mainstream meghatározója ismét az egyensúlyi felfogás lett. A neoklasszikus felfogás hatott a kormányzati szektorral kapcsolatos uralkodó nézetekre is. Megjelent a közösségi döntések elmélete, a kormányzati tökéletlenségek fogalma. Ez a felfogás határozta meg a „hivatalos” közgazdaságtani gondolkodást éppúgy, mint az uralkodó gazdaságpolitikai doktrínákat, amelyeket olyan nagy befolyással rendelkező szervezetek képviseltek, mint az IMF, a WTO és az OECD. A szakirodalom ezt a felfogást a „Washingtoni Konszenzus” néven tárgyalja (lásd részletesen keretes írásunkat). Az 1990-es évek második felében pénzügyi válságok hatására e konszenzus töredezni látszott, a neoliberais felfogást egyre több tekintélyes közgazdász – közöttük Nobel-díjasok, J. Stiglitz és P. Krugmann – bírálta. A 2007-től kibontakozott válságot sok szakértő egyben a közgazdaságtan válságaként is definiálta.

### Washingtoni Konszenzus

Eredetileg John Williamson amerikai közgazdász fogalmazta meg azt a tíz pontot, amelyeket a neoliberális gazdaságfilozófián alapuló gazdasági cselekvési programcsomagként ajánlott a washingtoni székhelyű két nemzetközi pénzügyi intézménynek, az IMF-nek és a Világbanknak azért, hogy az intézmények változtassanak addig - döntően Latin-Amerikával – kapcsolatos politikájukon. Az alapelveket a következő tíz pont foglalja össze (2003. évi újrafogalmazott változat):

1. *Költségvetési deficit*: inflációs adó nélküli finanszírozhatóság.
2. *A közületi kiadások rangsora*: a semmivel nem indokolható területekről a nagy hozadékú, elhanyagolt területek felé történő erőforrás-átcsoportosítás (ami javíthatja a jövedelemelosztást) úgy, mint elemi oktatás, közegészségügy, infrastruktúra.
3. *Adóreform*: az adózók körének szélesítése és a marginális adókulcsok csökkentése.
4. *A kamatlábak*: pénzügyi liberalizáció, ahol végső cél a piaci erők által meghatározott kamatláb.
5. *Valutaárfolyam*: a középtávú makroökonomiai célokkal konzisztensen (export gyors növekedése, folyó fizetési mérleg finanszírozhatósága).
6. *Kereskedelempolitika*: a kvantitatív kereskedelmi korlátozások helyébe inkább vámok, majd ezek fokozatos csökkentése az egységes 10-20 százalékos szintig.
7. *Közvetlen külföldi beruházás*: a közvetlen külföldi beruházások elé gördített akadályok megszüntetése.
8. *Privatizáció*: az állami tulajdonú vállalatok privatizációja.
9. *Dereguláció*: az új cégek belépését vagy a versenyt korlátozó akadályok megszüntetése.
10. *A tulajdonjogok*: gondoskodás a biztos tulajdonjogokról.

A konszenzus kifejezés a két intézmény egyetértésére utal. Közgazdasági értelemben ezek az elvek azt sugallják, hogy a fejletlen, illetve a felzárkózó országok gazdaságpolitikái, intézményi berendezkedése hasonuljon a fejlett országok liberalizációt és deregulációt követő megoldásaihoz.

## 1.2. Az állami szerepvállalás kiteljesedése a XIX.-XX. században

A közgazdasági elmélet fejlődése az állam gazdasági szerepvállalása különböző megvalósulási formáihoz kötődött. E keretek között nincs mód az államfejlődés különböző modelljeinek és az arra ható tényezőknek akár vázlatos bemutatására sem. Arra szorítkozunk csupán, hogy e bonyolult folyamat néhány markáns mozzanatát jelezzük. A klasszikus „éjjeliőr” állami funkció a fejlődés élvonalába tartozott Egyesült Királyságra volt jellemző. A kapitalizmus megerősödésével és az urbanizáció fejlődésével a XIX. században azonban megjelentek a jóléti állam kezdeményei. A felzárkózó európai országokban a gazdasági szerkezet kialakításában is aktív szerepet játszott az állam. Érdekes módon a jóléti állam nagy rendszereinek megteremtésére elsőként az európai felzárkózó országokban (Németország, a skandináv államok) került sor, már a XIX. század végétől. Az egyes távol-keleti országok sikeresen felzárkózásában kulcsszerepet játszott az ún. fejlesztő állam. Az állami szerepvállalás a XIX. század végétől az 1970-es évek végéig folyamatosan erősödött világszerte (1980-ig jelentősen növekedett az állami újraelosztás aránya, amint ezt az **1. sz. táblázat** szemlélteti). Az akkori ún. második olajválság felszínre hozta a jóléti állam fenntarthatóságának problémáit, és előtérbe állította a hatékony állam követelményét.

1. sz. táblázat

### Közkidadások alakulása történelmi perspektívában (az államháztartási kiadások GDP százalékában)

Országok	1870	1913	1920	1937	1960	1980
Ausztria	-	-	14,7	15,2	35,7	48,1
Belgium	-	-	-	21,8	30,3	58,6
Egyesült Államok	3,9	1,8	7,0	8,6	27,0	31,8
Egyesült Királyság	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0
Franciaország	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1
Hollandia	9,1	9,0	13,5	19,0	33,7	55,2
Japán	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0
Kanada	-	-	13,3	18,6	28,6	38,8
Németország	10,0	14,8	25,0	42,4	32,4	47,9
Norvégia	3,7	8,3	13,7		29,9	37,5
Olaszország	11,9	11,1	22,5	24,5	30,1	41,9
Spanyolország	-	8,3	9,3	18,4	18,8	32,2
Svájc	-	2,7	4,6	6,1	17,2	32,8
Svédország	5,7	6,3	8,1	10,4	31,0	60,1
Átlag	8,3	9,1	15,4	18,3*	28,5	43,3
Ausztrália	-	-	-	-	21,2	31,6
Írország	-	-	-	-	28,0	48,9
Új-Zéland	-	-	-	-	26,9	38,1
Átlag	-	-	-	-	25,4	39,5
Mindösszesen átlaga	8,3	9,1	15,4	20,7	27,9	42,6

Forrás: Maddison (1995.) 23. oldal.

\*Az átlag nem tartalmazza a háborúban álló vagy háborúra készülődő Japán, Németország, Spanyolország adatait.

Az állam a XX. században kialakult vegyes gazdaságban a korábbiakhoz képest minősé-  
gileg más funkciót tölt be. A kormányzat hagyományos (közhatalmi) funkciói kiegészül-

tek a már jelzett szociális (társadalompolitikai), valamint a konjunktúraciklusok ingadozását tompítani hivatott gazdasági feladatokkal.

## 2. sz. táblázat

**Az oktatás bővülése hat országban 1820 és 1992 között (A 15-64 éves népesség átlagos képzésben töltött évei)**

	Egyesült Államok	Franciaország	Németország	Egyesült Királyság	Japán
<b>1820</b>	1,75	n.a.	n.a.	2,00	1,5
<b>1870</b>	3,92	n.a.	n.a.	4,44	1,5
<b>1913</b>	7,86	6,99	8,37	8,82	5,36
<b>1950</b>	11,27	9,58	10,40	10,60	9,11
<b>1973</b>	14,58	11,69	11,55	11,66	12,09
<b>1992</b>	18,04	15,96	12,17	14,09	14,87

Forrás: Maddison (1995.) 37. oldal.

A **2. sz. táblázat** azt kívánja érzékeltetni, hogy a kapitalizmus fejlődésével, a képzett munkaerő iránti szükséglet növekedésével párhuzamosan hogyan nőtt az oktatási szolgáltatások iránti igény. A humántőke újatermelésének más területei (pl. egészségügy, családpolitika) hasonló fejlődésen mentek keresztül. Bebizonyosodott, hogy az oktatási, egészségügyi és több más szolgáltatást legnagyobb részt közszolgáltatásként célszerű nyújtani, jelentős állami szerepvállalás mellett. Igaz, hogy e szolgáltatások esetében az állam egyre nagyobb erőforrásokat von ki a magánszektorból, de azokat a humán erőforrások fejlesztésén, megújításán keresztül sokszorosán vissza is adja a magánszektornak. A jóléti állam gazdasági alapját végül is éppen ez teremti meg.

Az állam, miközben felvállalja a minimális funkciók ellátását, tevékenysége nem egyszerűen szervezési-technikai jellegű feladatmegoldás, hanem egyúttal a közjó szolgálata érdekében tett erőfeszítés. Ez nyilvánvalóan a minimális funkciókon túlmutató módon a közbülső funkciókra (az externalitásoknak a környezetvédelemben és az oktatásban való érvényesítésére, az oktatás minőségi javítására, a monopóliumok szabályozására és a szociális ellátásokra), valamint az aktivizáló funkciókra (a versenyképesség javítására, a jövedelem-újraelosztásra és az állami, pénzügyi ellenőrzésre) is vonatkozik.

A közjó értelmezésének egyik iránya az individualizmus, a másik a kollektívizmus. A XVIII. és XIX. század liberalizmusának szellemében fogant individualizmus szerint a közjó lényegében az egyéni javak összességét jelentette, miközben a közösségi jogok csak másodlagos szerepet kaptak. A kollektívizmus, különösen annak univerzalizmus válfaja viszont a hangsúlyt a közösségre tette, s az egyén ebben pusztán mint közösség alkotó részelem szerepel. Nyilvánvaló, hogy e szemléletek – egyoldalúságuk miatt – nem alkalmasak az emberi létnek azt a teljességét kifejezni, hogy az egyén és a közösség meghatározó módon összetartozik és egymásra utalt. A közjó nem tehető egyenlőnek az egyéni javak összességével, hiszen azokat elsősorban tulajdonosaik élvezhetik közvetlenül, miközben a közjavak a társadalom minden tagjának a szolgálatára állnak.

Az individualizmus és a kollektívizmus szemléleti ellentétének a feloldására több kísérlet is történt. Például a neoliberalizmus képviselői (W. Eucken, F. Hayek, W. Röpke) felis-

merték a monopóliumok kialakításával járó veszélyeket, és a törvényes rendet kívánták megerősíteni a szabad verseny védelme érdekében.

A közjó, azaz az egyéni szabadság és az egyén társas lény jellegéből adódó korlátozó köztöttségek szintézisére mind ez ideig a szociális piacgazdaság modellje nyújt leginkább – részben elméleti, de főleg gyakorlati – lehetőséget. A modell gyakorlati megvalósítására elsőként a második világháború utáni Németországban került sor.

E modellben lehetőség nyílik a piaci kudarcok kiküszöbölésére, a társadalmilag elfogadható jövedelemelosztás megvalósítására és a társadalom tagjai számára a tulajdonszerzésre. Jóllehet ebben az esetben sem konfliktusmentesek az egyéni és közösségi érdekek, de a modell részét alkotja a gazdasági szereplők együttműködési készsége, illetve az erre való törekvés, tehát a szolidaritás. A szociális piacgazdaság ebben a szellemben - indokolt esetben - természetesen nemcsak a termelők, illetve a fogyasztók, hanem az államhatalom tevékenységét is korlátozza. Az államnak különösen fontos feladata a szabad verseny védelme a monopóliumokkal és kartellekkel szemben. A szociális piacgazdaság modelljének további fontos jellemzőiként szükséges még kiemelni a szociális törvényhozást, a kollektív szerződések rendszerét, a gazdaság szereplőinek etikus magatartását és a közjó iránti nagyfokú érzékenységet, valamint a szubszidiaritás elvének kiterjedt alkalmazását az állam tevékenységében.

A szociális piacgazdaság intézményeinek létrehozásával, az átfogó jóléti rendszerek kialakításával az állam terjeszkedése elérte a még fenntarthatónak látszó mértéket. A fejlett piacgazdaságok többségében 1980-tól kezdődően már nem bővült tovább lényegesen az állami újraelosztás terjedelme. (lásd a **3. sz. táblázatot**).

### 3. sz. táblázat

<b>Államháztartási kiadások (GDP százalékában)</b>					
<b>Ország</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Ausztria	48,5	51,4	49,5	49,4	48,4
Belgium	45,2	49,3	50,0	48,4	48,0
Dánia	57,0	54,8	52,6	51,2	50,7
Egyesült Királyság	41,8	39,7	44,8	44,2	44,4
Finnország	44,4	48,8	50,5	51,2	50,7
Franciaország	49,6	51,8	53,9	52,7	52,4
Görögország	44,0	52,1	46,3	42,2	43,7
Hollandia	52,5	45,3	45,7	45,6	45,3
Írország	40,0	31,9	34,5	33,8	35,4
Luxemburg	40,0	38,5	44,3	38,6	37,8
Németország	43,8	45,0	46,7	45,3	43,8
Olaszország	53,1	46,9	48,1	48,8	48,2
Portugália	39,0	45,1	47,8	46,3	45,8
Spanyolország	41,0	39,0	38,2	38,5	38,8
Svédország	56,2	57,4	56,2	54,3	52,7
<b>EU 15</b>		<b>46,1</b>	<b>47,4</b>	<b>46,6</b>	<b>46,0</b>
Magyarország	60,2	47,7	50,6	51,9	49,8
USA	33,6	32,5	34,5	36,5	37,4
Japán	31,5	39,6	38,4	36,0	36,4

Forrás: Eurostat; ESA 95 módszertan szerint

A magyar rendszerváltás idején, 1990-ben az európai legfejlettebb piacgazdaságokban – a modellválasztástól függően – a GDP 40-57 százalékát tette ki az államháztartási kiadások aránya. Ezzel Európában az állami szerepvállalás lényegesen meghaladta az USA-ban vagy Japánban tapasztalható mértéket. Az utóbbi másfél évtizedben az állami újraelosztás aránya – az állam karcsúsítására tett törekvések ellenére – az Európai Unió 15 régi tagállamának átlagát tekintve alig változott. Ugyanakkor voltak olyan államok (Írország, Hollandia), amelyek komoly sikereket értek el az állami kiadások arányának mérséklésében

### **1.3. Az állam feladatai, a feladatellátás dimenziói**

A gyakorlati tapasztalatok és elméleti megfontolások alapján általánosan elfogadottnak tekinthető, hogy minimális állami feladatot képez egyfelől a közszolgáltatások szervezése, különös figyelemmel arra, hogy elősegítsék a piaci kudarcok kiküszöbölését, másfelől pedig növeljék a legszegényebbek esélyeit. E feladatokat a közgazdaságtan uralkodó irányzatai a szabályozási, az allokációs, a szűkebb értelemben vett redisztribúciós és a stabilizációs szerepkör egységeként írják le. E funkciók megvalósulása térben és időben változó. A tőkés piacgazdaság különböző modelljeiben mind az egyes funkciók súlya, mind a funkciókat megvalósító intézményrendszerek eltérnek egymástól (pl. a redisztribúciós hányadban). A gazdasági fejlődéssel az egyes modelleken belül is változnak a szerepek és intézmények.

Az állami szerepvállalás formája, területei szoros összefüggésben vannak a termelési tényezők (tudomány, technika, technológia, humán tőke) minőségével, a gazdasági szerkezettel. A modern piacgazdaságok működése elképzelhetetlen a közszektor jelenléte nélkül. A kormányzat nem beavatkozik a gazdaságba, hanem a kormányzati szféra, az állam intézményrendszere a gazdaság szerves részévé vált. E szektor hozza létre azokat a speciális javakat, amelyek nélkül a gazdaság és a társadalom működése elképzelhetetlen volna, de amelyeket különböző okok miatt a magánszektor nem tud, vagy nem akar előállítani. Az állam által szervezett tevékenységek gazdasági szektorra válása szorosan összefügg a terciér (szolgáltató) ágazatok felértékelődésével. A XX. század harmadik harmadától az állami funkciók átrendeződését kiváltó tendenciák bontakoztak ki. A kollektív javakkal kapcsolatos szükségletek differenciálódásával a szolgáltatásokkal kapcsolatos felelősség a különböző kormányzati szintek között jelentősen megváltozott. Jellemzően decentralizáció zajlott le. A közszektor átalakulásának jelentős katalizátora volt az is, hogy éppen a technológiai változások eredményeként átrendeződött a kollektív javak köre. A hagyományos természetes monopóliumok egy része (elektromos energia, vezetékes telefonszolgáltatás, éterbe történő műsorszórás stb.) megszűnt. Az információ-technológia egy sor területen ésszerűen lehetővé tette a különböző kollektív javak fogyasztásában a kizárás megvalósítását, a potyautazás megakadályozását. Ezek a tényezők lehetővé teszik számos szolgáltatás piacosítását. Az információ-technológia és a telekommunikáció forradalma a társadalmi lét minden szférájának működési feltételét átrendezte. Az ipar súlya csökkent, a szolgáltatási szektor mellett megjelent a kvaterner szektor.

A közszektorban összpontosuló erőforrások nagy tömege, egyes alapvető szektorok (egészségügy, oktatás) növekvő költsége, valamint a fejlett társadalmak előregedése miatt egyre inkább előtérbe kerül a közszektorbeli gazdálkodás minőségének javítása. A hatékonyság növelése látszik az egyetlen járható útnak, mivel a jövedelemcentralizáció nem bővíthető, a szerzett jogok (kollektív javak, szociális ellátás) visszavétele pedig csak súlyos társadalmi konfliktusok árán lehetséges.

Az állami szerepvállalás minőségét azonban nemcsak a piaci koordinációval, a magán-szektorral összehasonlítva érdemes elemezni. Egy másik vonatkoztatási pont: milyen szervezési elvek alapján valósul meg a közfeladat-ellátás. Ez a megközelítés alkalmas az állami feladatellátás belső működésének elemzésére, finomhangolására. A reformok szempontjából a közfeladat ellátásának megszervezése sokszor relevánsabb, mint az állam terjedelmének kérdése. A mértékadó szakirodalom az állami feladatellátás három dimenzióját különbözteti meg:

- finanszírozási dimenzió: közfinanszírozás vagy magánfinanszírozás;
- termelési-szolgáltatási dimenzió: a terméket, szolgáltatást állami vagy magántulajdonú intézmény állítja-e elő;
- fogyasztási dimenzió: a fogyasztó (állampolgár) szabadon megválaszthatja-e a szolgáltatót és a szolgáltatás mértékét vagy azt az állam szabályozza (kötelezően előírja).

Az állam és a magán-szektor együttműködésével kapcsolatos kutatásaink alapján célszerűnek látjuk ezt egy negyedik dimenzióval is kiegészíteni, kockázatvállalási dimenzióval, ami azt mutatja meg, hogy a finanszírozással és a termeléssel (szolgáltatással) járó kockázatok hogyan oszlanak meg az állam és a magánpartner között.

A fenti három + egy dimenzió szerint is jelentős különbség van az állami szerepvállalás megvalósulási formái között, beleértve annak eredményességét, hatékonyságát és gazdaságosságát. A hazai közbeszédben a legkülönbözőbb értéktartalmakkal nagy hangsúlyt kap a privatizáció fogalma, amely alatt jellemzően az állami tulajdonú eszközök értékesítését értik. Szeretnénk jelezni, hogy a kormányzati szektor közgazdaságtanában a privatizáció fogalmát ennél szélesebben és árnyaltabban értelmezzük. E szerint a privatizáció megvalósulhat a vázolt dimenziók valamelyikében éppúgy, mint azok összességében. Úgy gondoljuk, hogy a közpolitikai reformok, az eredményes, hatékony és gazdaságos állami feladatellátás „részleteinek ördöge” itt keresendő. Egyben ezt az elemzési keretet alkalmasnak tartjuk arra, hogy a különböző megoldások értékelésénél felhasználjuk. (Ennek lehetőségével részletesebben a tanulmány **Függelékében** foglalkozunk).

#### 1.4. Új kihívások

A bipólusú világ összeomlása és a fejlett tőkés országokban kibontakozott liberalizáció és dereguláció következményeként a egyes gazdaságot a globális kapitalizmus váltotta fel. A kormányzatok hagyományos nemzeti szintű gazdaságstabilizációs funkciójának érvényesülése a monetáris politikai szuverenitás de facto megszűnésével és a fiskális politika egyre inkább szabályalapúvá válásával mind kevésbé lehetséges. E helyett előtérbe kerül a stratégiai tervező és a kormányzati szintek közötti koordináló funkció. Századunkban ez a funkció azért tekinthető az állam minimális funkciói egyikének, mert a globalizálódó világban az országokat alkalmassá kell tenni arra, hogy egyrészt képesek legyenek megszerezni a globalizációból származó előnyöket, másrészt pedig arra, hogy elő tudják teremteni a strukturális alkalmazkodáshoz szükséges erőforrásokat.

A globális versenyben történő helytállás megköveteli, hogy a kormányzati szektor olyan újszerű gazdasági feladatokat is ellásson, amit piactökéletesítő funkcióként jellemezhetünk. E funkció három mozzanatot foglal magában. Egyfelől a kormányzat aktívan részt vesz az információs aszimmetriák oldásában, a különböző gazdasági szereplők számára információkat biztosít. Másfelől erősödik az állam koordinációs és ellenőrzési szerepkö-



re. Harmadrészt a korábbiaknál jelentősebb szerep jut a versenypolitikának és verseny-szabályozásnak.

A liberalizált nemzetközi gazdaság hagyományos mozgatóereje a – lényegében objektív – komparatív előnyök kihasználása. A jelenkor globalizált gazdaságában azonban egyre fontosabbá váltak a megteremthető kompetitív előnyök, mint a humán tőke fejlesztése, az általános technológiai szint és infrastruktúra fejlesztése, a globális, illetve régió belüli munkamegosztásba való „beágyazódás” és általában a társadalmi, kulturális vonzerő. Vitathatatlan, hogy mindezek kifejlésztésében, röviden az ország globális versenyképességének megteremtésében kulcsszerepe van az államnak. Az állam versenyképesség-fejlesztő szerepe sikerének vagy kudarcának fokmérője a transznacionális vállalatokkal kialakított viszony: sikerül-e ebben legalább megközelíteni a nemzetgazdasági előnyök és kockázatok szimmetriáját (pl. hazai közreműködés mértéke, minősége, illetve a kivonulás kockázata).<sup>4</sup>

A globalizáció új helyzetet teremtett a gazdaság és a környezete kapcsolatában is. A globalizációban a hely térré tágult ki, a helyi társadalmak határai a globális méretű mobilizáció (kommunikáció, tőke, közlekedés és szállítás) miatt összerosódnak. A pénz, mint közvetítő eszköz a mozgás szabadságának segítségével létrehozta annak a lehetőségét, hogy a helyi erőforrások eljussanak a világ bármely részére, s a saját helyi környezettől való függetlenség érzését keltsék. A probléma azért súlyos, mert míg a hely határai, szűkösségei, lehetőségei jól értelmezhetők, addig a globális tér környezeti kínálata és szűkössége nem felmérhető. Könnyű tehát elvéteni az alkalmazkodást, rosszul felmérni globális lehetőségeinket. Ezért került előtérbe a fenntartható fejlődés követelménye.

„A fenntartható fejlődés a fejlődés olyan formája, amely a jelen szükségleteinek kielégítése mellett nem fosztja meg a jövő generációit saját szükségleteik kielégítésének lehetőségétől”.<sup>5</sup> A fenntartható fejlődés egy új viszonyrendszer, illetve kultúra az emberi társadalmon belül, valamint az ember és természeti környezete között. Éppen ezért a fenntarthatósággal kapcsolatos problémák csillapítása érdekében az ember és környezetének viszonyrendszerét kell átértékelni, új etikát, szemléletet, megközelítéseket, értékeket kell létrehozni. Ez pedig csak kisebb részben állami szabályozási feladat. Tanulmányunkban azonban a kérdéskörnek csak ezt a metszetét tudjuk tárgyalni.

A globalizáció és a fenntartható fejlődés kapcsán utalni kell a szupranacionális koordináció igényére. Ez lehet regionális léptékű és világméretű. A globalizáció és a regionalizáció együtt járó folyamatok, lényegében valamennyi földrészen erősödik a regionális integrációk szerepe. A regionális integrációkon belül jellemző tendencia bizonyos kormányzati funkciók szupranacionális szintre történő emelkedése. Az EU-n belül is tanúi vagyunk a kormányzati funkciók ilyenfajta differenciálódásának. A nemzetek feletti (közösségi) szintű, a nemzetállami és helyi kormányzati (szubnacionális) szintek között aszimmetria tapasztalható, amely helyzet oldása az Unió továbbfejlődésének egyik kulcskérdése.

A jelenlegi helyzetben az EU-n belül a szubszidiaritás nem minden tekintetben érvényesül. A globalizált pénzügyi piacok és a nemzetállami szinten szervezett pénzpiaci felügyeleti rendszer ellentmondásai világosan jelentkeznek a válság ideje alatt.<sup>6</sup> Hasonló fe-

---

<sup>4</sup> Szentés T. (2006)

<sup>5</sup> ENSZ „Közös Jövönk” jelentés, 1987.

<sup>6</sup> Erre az ellentmondásra Lámfalussy Sándor a válság előtt évekkkel felhívta a figyelmet. Ld. Lámfalussy (2008).



szültséget (és egyben az USA-val kapcsolatos versenyképességi hátrányt) eredményez, hogy az állami mentőakciók az EU-ban elaprózottan valósulnak meg. Szupranacionális, időnként globális koordinációra törekszenek például a pénzügyek és a környezetvédelem terén. Az emisszió korlátozása, a kvóta kereskedelem éppúgy példája ennek, mint az IMF új szerepkörének, a pénzügyi stabilitás nemzetközi szintű biztosításában betöltött funkciójának kiteljesedése. Nem feledkezhetünk el ebben a tekintetben a pénzügyi ellenőrzés intézményrendszerének egységesüléséről (pl. közös standardok, párhuzamos ellenőrzések) sem.

A 2007-2008-ban kibontakozott válság a maga drámai módján tette nyilvánvalóvá ezeket a kihívásokat. A globális válság a reálszféra és a spekulatív pénzügyi tér, a hitelezési (és eladósodási) láncolat egymástól való végletes elszakadásának a következménye. A globális válságban és az abból kivezető gazdasági pályák keresésében – Keynes munkásságának eredményeit is felhasználva – új megvilágítást kap az állam szerepe, az állam és a piac viszonyának alakulása, a szabályozás, az ellenőrzés, a gazdaságpolitika alakításának kérdése. Az alapképlet: az állami monopóliumok lebontása, az állam visszavonulása és visszaszorulása az elmúlt gazdaságtörténeti szakaszban úgy jött létre, hogy az állami monopóliumok nem egy szabad és szabályozott versenypiacnak adták át helyüket, hanem az állami monopolszerepek meghatározó körben magánmonopóliumokká váltak, a transznacionális vállalatok felügyelete alá kerültek.

A kettéválás, a dualitás az elmúlt évtizedben mindinkább többrétegűvé vált. A legfontosabb kettéválás a spekulatív pénzügyi tér és a reálgazdaság elszakadása, de elszakadt egymástól a világkereskedelem és a világ GDP-jének növekedése, a működőtőke piac és a termelés. Kiugró mértékűvé vált az értéktőzsdéken kialakult értékek és a termelési reálértékek eltérése. Az amerikai tőzsdeindex a Dow Jones Industrial Average – miután öt év alatt ötezer pontot emelkedett – 2007 végén 13.000 pont fölött állt és innen zuhant vissza a válságban a 9.000 alatti tartományba.

A helyzet megnyugtató megoldása még várat magára. Mindenesetre az első gazdaságpolitikai reakciók igen elgondolkodtatóak. A válság jelentős állami (jegybanki és kormányzati) beavatkozásokat tett szükségessé. A jegybanki lépések a likviditás bővítését, míg a kormányzati intézkedések a bankrendszer erősítését, a forráshoz jutás megkönnyítését és a gazdasági lassulás okozta kockázatok tompítását célozták. Ezek nagyságrendjéről ad áttekintést a **4. táblázat**.

#### 4. sz. táblázat

<b>A nagyobb országok ösztönző programjai (GDP %-ában)</b>				
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Összesen</b>
<b>Kanada</b>	0,0	1,5	1,3	2,8
<b>Kína</b>	0,4	2,0	2,0	4,4
<b>Franciaország</b>	0,0	0,7	0,7	1,4
<b>Németország</b>	0,0	1,5	2,0	3,5
<b>India</b>	0,0	0,5		0,5
<b>Olaszország</b>	0,0	0,2	0,1	0,3
<b>Japán</b>	0,4	1,4	0,4	2,2
<b>Egyesült Királyság</b>	0,2	1,4	-0,1	1,5
<b>Egyesült Államok</b>	1,1	2,0	1,8	4,9
<b>GDP-vel súlyozott átlag</b>	0,5	1,6	1,3	3,4

Forrás: IMF, The size of the Fiscal Expansion: An Analysis for the largest countries

A „Washingtoni Konszenzus”-t a mostani világgazdasági válság minden bizonnyal – legalábbis átmenetileg - háttérbe szorítja. Nem kizárható, hogy a súlyos helyzet új típusú konszenzus kialakulását fogja előbb-utóbb eredményezni. Nyilvánvaló, hogy a hasonló válságok elkerülése – a nemzetközi koordináció javítása mellett – erős nemzetállamokat igényel. Ugyanakkor a válság előtti és a válság alatti állami költsékezés hatására az államadósság mértéke 2010-re még a leggazdagabb országokban is meghaladja a GDP 60 százalékát. Az IMF előrejelzése szerint<sup>7</sup> a G20-ak költségvetési egyenlege a GDP 3,5-6%-ával romlik a 2008-09-es időszakban. A pénzügyi stabilizáló programok hatásaként az államadósság még gyorsabb ütemben emelkedik majd: a 2008-09-es időszakot tekintve a GDP több mint 14%-ával, ami két évre nézve a legnagyobb növekedési ütem a II. világháború óta. Az **5. sz. táblázatban** bemutatjuk, hogy várhatóan milyen mértékben nő a költségvetési hiány, illetve az államadósság a globális gazdaság néhány meghatározó jelentőségű országában. A recesszió elmúltával az állami költsékezést ezen országokban is nagyon vissza kell majd fogni. E két követelményt együttesen csak „a kicsi, de erős állam” lesz képes teljesíteni.

### 5. sz. táblázat

Költségvetési egyenleg és államadósság előrejelzések 2009-re (GDP%-ában)				
	Költségvetési egyenleg		Államadósság	
	Válság előtti*	Jelenlegi**	Válság előtti*	Jelenlegi**
Kanada	0,8	-1,5	61,0	63,0
Kína	-0,9	-2,0	13,4	22,2
Franciaország	-2,5	-5,5	63,0	72,3
Németország	-0,5	-3,3	61,1	76,1
India	-5,0	-8,5	69,8	82,7
Olaszország	-2,3	-3,9	104,1	109,4
Japán	-3,7	-7,1	194,2	217,0
Egyesült Királyság	-2,1	-7,2	42,9	58,2
Egyesült Államok	-3,2	-8,5	63,4	81,2

\* előrejelzés a 2007 októberi WEO alapján

\*\* előrejelzés a 2009 januári WEO alapján

Forrás: IMF, The size of the Fiscal Expansion: An Analysis for the largest countries

Természetesen magától adódik a kérdés, hogy a gyorsan és nagymértékben romló költségvetési egyenleg és növekvő államadósság mellett – különösen a fejlődő országokban – hogyan biztosítható a fizetőképesség megtartása. Az előrejelzések szerint a G20 országokban<sup>8</sup> közép-távon (2014-ig) a válság előtti időszakhoz képest csaknem 25%-kal nő az államadósság, és további lefelé mutató kockázattal kell számolni, ha a válság mélyülése folytán növekvő ösztönző csomagok és csökkenő bevételek jelentkeznek. Az IMF négy pilléres stratégiát dolgozott ki a piaci bizalom megőrzése és erősítése céljából a fizetőképesség megőrzése érdekében:

<sup>7</sup> Crisis-Hit Countries to see sharp rise in Government Debt, IMF, Carlo Cottarelli, 2009. 03. 06.

<sup>8</sup> G20 országai: Argentína, Ausztrália, Brazília, Kanada, Kína, Franciaország, Németország, India, Indonézia, Olaszország, Japán, Mexikó, Oroszország, Szaúd-Arábia, Dél-Afrika, Dél-Korea, Törökország, Egyesült Királyság, Egyesült Államok.

- a fiskális ösztönző csomagokban dominálni kell az időszakos elemeknek, s azok nem válhatnak állandó kiadási tétellé;
- a politikákat középtávú pénzügyi keretrendszerben kell elhelyezni a hitelesség megerősítése érdekében;
- a gazdasági növekedést strukturális reformokkal kell elősegíteni;
- hiteles elkötelezettséget kell vállalni a demográfiai problémákkal kapcsolatos megoldásokban, úgymint a fenntartható egészségügy, nyugdíjrendszer megvalósítását szolgáló reformok.

Hasonlóképpen a rövid távú válságkezelést és a gazdasági növekedés megalapozását szolgáló intézkedések összhangjának megteremtésére törekszik az Európai Unió. Jól szemléltetik ezt az európai gazdasági fellendülési terv stratégiai céljai:

- Gyors keresletösztönzés és a fogyasztói bizalom erősítése.
- A gazdasági visszaesés humánkölségeinek csökkentése és a legkiszolgáltatottabb rétegekre gyakorolt hatás enyhítése.
- Európa támogatása abban, hogy felkészüljön a válság utáni prosperálásra, azaz az európai gazdaságnak összhangban kell lennie a növekedést és foglalkoztatást célzó lisszaboni stratégiában felvázolt versenyképességi és jövőbeli igényekkel. Ide tartozik a szükséges strukturális reformok végrehajtása, az innováció támogatása és a tudásalapú gazdaság építése.
- Az alacsony széndioxid-kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás felgyorsítása.

E nemzetközi kihívások után áttekintjük a magyar gazdaság elmúlt két évtizedes fejlődését az állami szerepvállalás szempontjából. Úgy gondoljuk ugyanis, hogy a jelenlegi magyar helyzetben egyszerre jelentkezik a globális válság hatása, valamint az 1990 után követett hazai rendszerváltó gazdaságpolitika – a gyakori kiútkeresés ellenére is – zsákutcás jellege.



## 2. Integrálódás felzárkózás nélkül<sup>9</sup>

A magyar gazdaság jelenlegi állapota nem egy rövid időszak alatt, hirtelen kialakult válsághelyzet, hanem hosszabb időszakon át tartó kedvezőtlen folyamatok, felhalmozott feszültségek következménye. Magyarország rendszerváltás óta bejárt pályáinak elemzése, és kiemelten annak bemutatása, hogy az állami szerepvállalás néhány markáns vonása hogyan hatott a gazdasági folyamatokra közelebb vihet a jövő kibontakozási pályájának megfogalmazásához.

Magyarországon a különböző folyamatok szétszakadása, a gazdaság több meghatározó alkotójának igen rövid idő alatt történő duálissá válása a legtöbb területen mélyebb és erősebb, mint a világ meghatározó országaiban, gazdaságaiban és ebből adódóan a válságból való kilábaláshoz szükséges állami szerep is összetettebb, mint a válság hatásainak enyhítésére nagy összegeket költeni képes országokban.

A kialakult gazdasági helyzetet azért is érdemes az állami szerepvállalás nézőpontjából elemezni, mivel a rendszerváltás időszakában a mérvadó politikai erők mind egyetértettek abban, hogy Magyarország a piacgazdaság intézményrendszerének gyors megteremtésével, exportorientált gazdasági növekedés megvalósításával, a működőtőke idevonzásával, a gazdaság meghatározó részének privatizálásával képes a transzformációs válságból minél előbb kilábalni, és megkezdeni az ütemes felzárkózást a fejlett piacgazdaságokhoz. Először azt mutatjuk be, hogyan valósult meg a működőtőke bevonására alapozott exportorientált gazdasági átalakulás.

### 2.1. Exportorientált, a működő tőke bevonására alapozott gazdasági átalakulás

Mindenekelőtt azt kell leszögeznünk, hogy az állam valójában maga is beavatkozott a piaci folyamatokba, amikor úgy alakította ki szabályozó rendszerét, támogatásait, adórendszerét, de összességében prioritásai egészét is, hogy azok egy rendkívül gyors és erős privatizációhoz vezettek. A rendszerváltás egyik legfőbb céljaként kijelölt magánosítás történelmileg rövid időn belül nem lett volna megvalósítható a külföldi működőtőke bevonása nélkül. Ehhez az állami gazdaságpolitika vonzó belső feltételrendszert, szabályozási környezetet alakított ki. A kijelölt cél érdekében feladta a belső piaci versenysemlegesség elvét: adókedvezményekkel, állami támogatásokkal, általánosan meghirdetett és egyedi kedvezményekkel segítette a külföldi, főleg nagyvállalkozások térnyerését.

Az állami gazdaságpolitika sikerességének egyik legfőbb viszonyulási pontjává a külföldi működőtőke bevonás folyamatos fenntartása és növelése vált. Ebben a gazdaságpolitikai felfogásban a magyar gazdaság általános versenyképesség-javítási célja a működőtőke bevonás nagyságával mért versenyképesség lett.

A **6. sz. táblázat** mutatja, hogyan alakult a külföldi tőke beáramlása Magyarországra. A folyamat eredményeként 2007 végére a külföldi tőke állományának értéke meghaladta a magyar GDP 60 százalékát. A Budapesti Értéktőzsdén szereplő részvényeknél 75% körüli a külföldi tulajdon aránya.

---

<sup>9</sup> E fejezet elkészítéséhez felhasználtuk Práger László Intézetünk megrendelésére írt „A rendszerváltást követő két évtized folyamatai, a világgazdasági válság, a piaci mechanizmusok és az állami gazdaságpolitika összefüggései Magyarországon” c. tanulmányát.

A gazdaságpolitikai célokkal összhangban a külföldi tőke meghatározó szerepet játszott a gazdasági növekedésben, és ezen belül elsősorban az export dinamikus emelkedésében. 2007 végén a vállalatok teljes nettó árbevételének több mint 50%-át, a magyar export 75%-ot meghaladó részét a külföldi tulajdonú vállalatok állították elő. A külföldi tőke ilyen jellegű szerepvállalásának köszönhetően megvalósult a másik gazdaságpolitikai cél, az exportorientált gazdasági növekedés is.

## 6. sz. táblázat

### A külföldiek közvetlen magyarországi tőkebefektetései forgalmának és állományának alakulása (1995-2008)

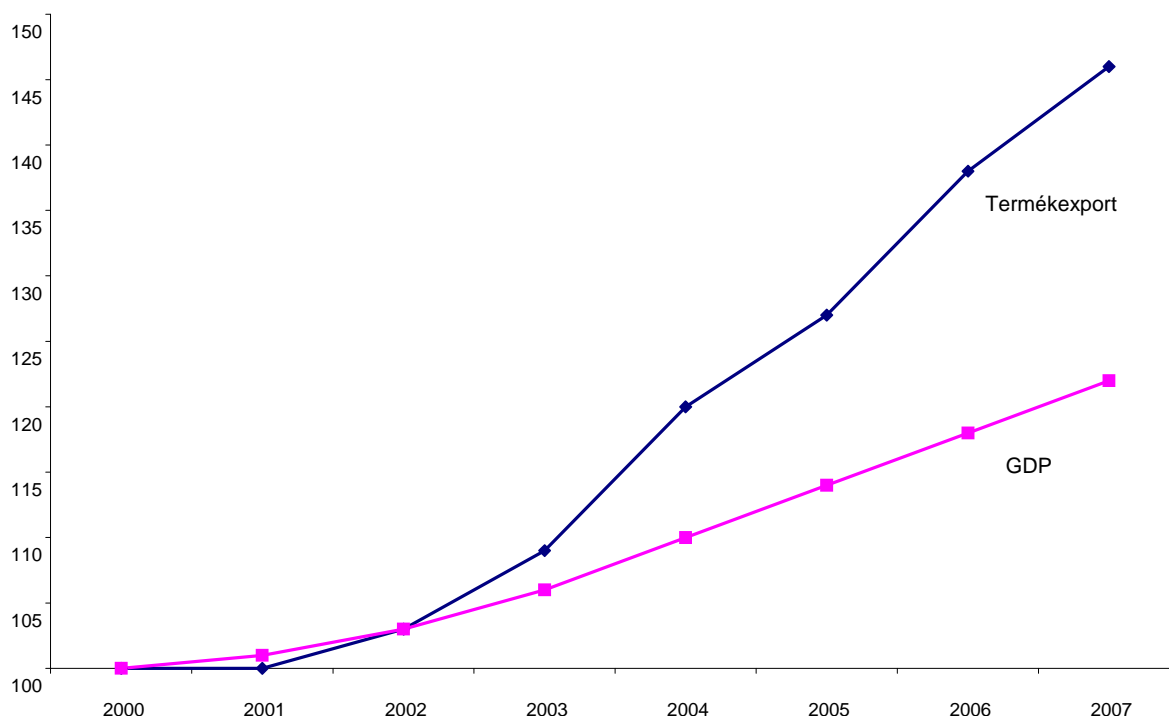
Millió euró

Év	Külföldiek közvetlen tőkebefektetései forgalma összesen	Külföldiek tőkebefektetései-nek állománya
1995	3 695,7	8 817,1
1996	2 625,0	10 691,5
1997	3 681,1	16 284,6
1998	2 988,1	17 759,5
1999	3 106,3	23 041,2
2000	2 998,4	24 578,2
2001	4 390,7	31 045,1
2002	3 185,1	34 574,7
2003	1 887,5	38 328,7
2004	3 633,3	45 881,1
2005	6 172,1	52 370,4
2006	6 024,0	62 350,0
2007	4 429,2	68 359,1
2008	4 363,6	63 670,7

Forrás: MNB

A magyar gazdaság évszázadra visszatekintő nyitottsága következtében fejlődési pályánk szempontjából meghatározó a termékexport/GDP arány történelmi trendvonalának alakulása a világban. A világgazdaság elmúlt másfél évszázadában meghatározó a külkereskedelmi nyitottság növekedése. 1870-ben az export GDP-hez mért aránya a világ egészét tekintve 4,6% volt. A XX. század végére a világ összevont export/GDP mutatója 17,2% lett. A XX. század végétől a 2008-ban kialakult világválságig tartó szakaszban a termelés és a világkereskedelem bemutatott történelmi trendje tovább folytatódott (lásd az **1. sz. ábrát**).

## A világ GDP és termékelexport eltérő növekedési pályája 2000-2007 között



Forrás: International Trade Statistics WTO, 2008

E világgazdasági tendenciához is illeszkedve a magyar export növekedése a gazdaság növekedését egyre jobban meghaladta: a közgazdasági, az állami gazdaságpolitikai megítélés szerint a gazdaság húzóereje lett. Mindez adott időszakban, adott mértékig igaz is volt. Ám a magyar export trendvonala elszakadt a magyar gazdasági teljesítmény pályájától, mégpedig sokkal nagyobb mértékben, mint a fejlett világ egészében (lásd a **7. sz. táblázatot** és a **2. sz. ábrát**).

## 7. sz. táblázat

**A magyar GDP és az export eltérő növekedési mértéke**  
(változás az előző évhez százalékban)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>GDP</b>	4,1	4,4	4,2	4,8	4,1	3,9	1,1	0,5
<b>Export</b>	7,7	5,9	9,1	18,4	11,5	18	15,8	3,4

Forrás: KSH Magyar Statisztikai Évkönyv 2007., valamint a 2008-ra vonatkozó adatok forrásai: Makro-gazdaság 2007-2008, KSH Budapest, 2009. 22. oldal. (export). Magyar Statisztikai Zsebkönyv 2008, KSH Budapest 2009. 67. oldal. (GDP).

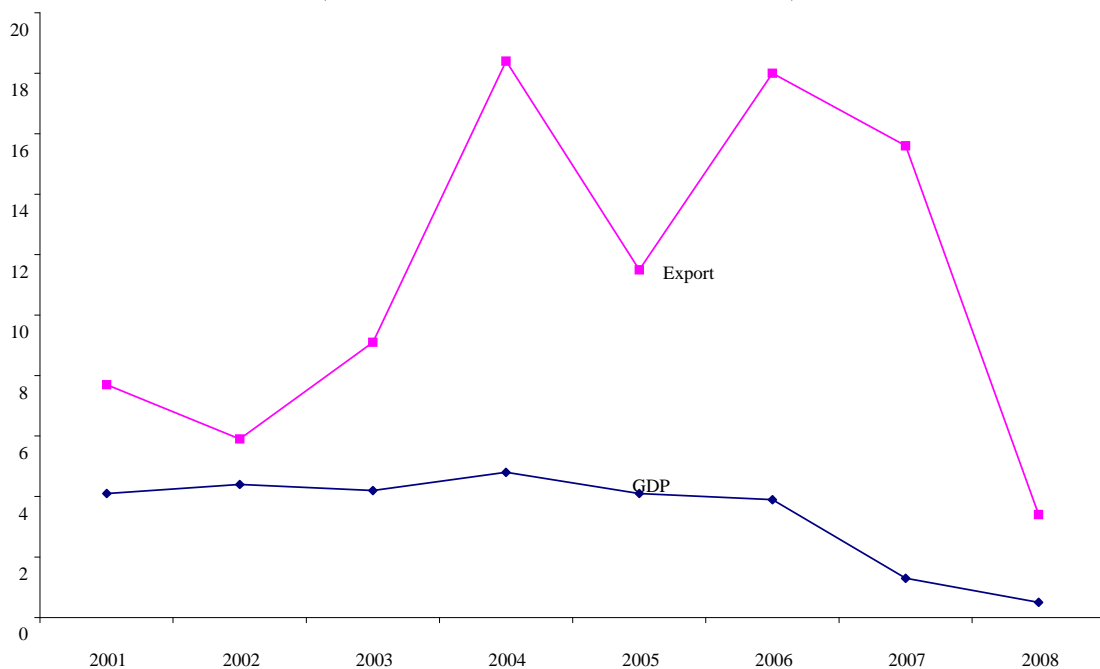
A két növekedési pálya eltérései mögött fontos tények húzódnak meg. Egyfelől a magyar export importtartalma magas, a kivitelhez kapcsolódó hazai hozzáadott érték viszont alacsony maradt. Másfelől a magyar gazdaság mai szerkezetében nem érhető el megfelelő gazdasági növekedés jelentősen bővülő kivitel nélkül. Ám Magyarország külkereskedel-

mének hozamai jelentős részben kívülre kerülnek a magyar gazdaságból, globális eredményei csak részben integrálódnak a belső gazdaságba.

A nagy nyitottság miatt a magyar gazdaság a külső konjunkturális viszonyoktól függő kiszolgáltatottsága a gyenge belső piac mellett rendkívül nagy. Részben ezzel magyarázható, hogy a magyar gazdaság visszaesése lényegesen meghaladja az Európai Unió átlagát (2009. I. félévében 7,5 százalék volt, szemben a 4,7 százalékos uniós átlaggal). Ugyanakkor az export magas importtartalmát és alacsony hazai hozzáadott érték-tartalmát mutatja, hogy az export 20 százalékos csökkenése ellenére a GDP „csak” 7,5 százalékkal mérséklődött, míg az importunk 25 százalékkal esett vissza.<sup>10</sup>

2. sz. ábra

**A magyar GDP és az export 2001-2008 közötti éves növekedési ütemének eltérő trendvonal**  
(változás az előző évhez százalékban)



Forrás: KSH

A transznacionális vállalatok exportjától, belső termelésétől nagymértékben függ a foglalkoztatási helyzet. A gazdaság egészében elfoglalt terükhöz viszonyítva azonban relatíve alacsony a külföldi cégek részaránya a foglalkoztatásban. Ehhez a tény: miközben a külföldi (döntően multinacionális) vállalatok részaránya a bruttó hozzáadott értéket tekintve a magyar gazdaságban valamivel 50% feletti, az exportban pedig 75-80% közötti, az összes foglalkoztatottnak mintegy egynegyede dolgozik külföldi tulajdonban lévő vállalatoknál. A magyar export úgy érte el, majd haladta meg a GDP értékének 70%-át, hogy a Magyarországon előállított hozzáadott érték, következésképpen az ehhez kapcsolódó foglalkoztatás rendkívül alacsony.

<sup>10</sup> A KSH gyorstájékoztatójának adatai.



Az export belső szerkezetéről fontos összeállítást közöl az Európai Bizottság.<sup>11</sup> Elemzésében az exporttermékek négy csoportját különbözteti meg a tényezőintenzitást vizsgálva. Ezek a nyersanyag-, a munka-, a tőke- és a K+F intenzitás.

## 8. sz. táblázat

### Az export megoszlása a tényezőintenzitás alapján

(2006 a teljes export százalékában)

	<b>Nyersanyag-intenzív</b>	<b>Munka-intenzív</b>	<b>Tőke-intenzív</b>	<b>K+F-intenzív</b>
15 régi tagállam	15	15	23	47
10 új tagállam	14	20	25	41
<b>Magyarország</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>16</b>	<b>65</b>
Lengyelország	16	22	27	35
Csehország	8	18	29	45
Szlovákia	12	16	36	36
Szlovénia	6	22	32	39

Megjegyzés: A 10 új tagállam a 2004-ben és a 2007-ben belépők Málta és Ciprus nélkül.

Forrás: Vida Krisztina (2009) 16. oldal

A **8. sz. táblázat** adatai azt mutatják, hogy Magyarország exportszerkezete az intenzitás-tényezők szerint alapvetően különbözik a bemutatott csoportoktól, országoktól. A döntően a transznacionális vállalatokhoz kötődő export K+F intenzitása messze Magyarországon a legmagasabb az új belépők között, de a magyar szint jóval meghaladja az EU 15-ök (a fejlett Európa) mutatóit is. A munka-intenzitását jelölő oszlopban a magyar mutató messze a legalacsonyabb. Mindez ellentmond annak a sokszor hangoztatott véleménynek, hogy a külföldi tőke elsősorban az olcsó magyar munkaerő kihasználása érdekében települt Magyarországra. Természetesen voltak ilyen befektetések is. A külföldi tőke által végrehajtott beruházások jelentős része azonban rendkívül magas technikai-technológiai színvonalon valósult meg<sup>12</sup>, ezért is volt a foglalkoztatást bővítő hatásuk viszonylag csekély.

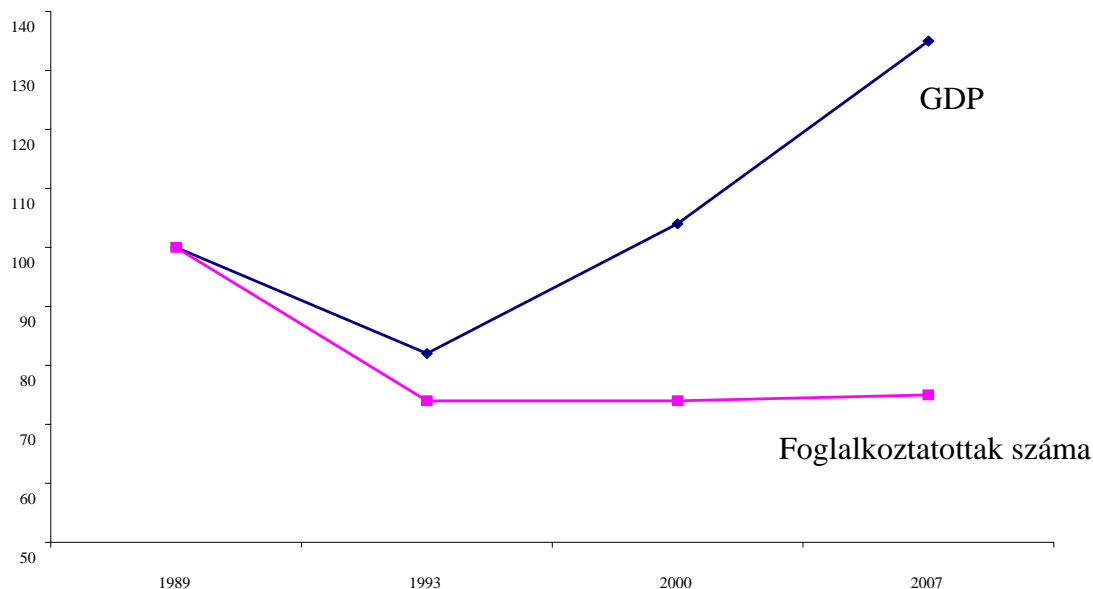
### 2.2. A foglalkoztatást nem bővítő gazdasági növekedés

Célszerű külön megvizsgálunk a gazdasági növekedés, valamint a foglalkoztatás kapcsolatát. A transzformációs váltás hatására a foglalkoztatás és a gazdasági növekedés kapcsolata megváltozott. Ezt az összefüggést igen jól szemlélteti a **3. sz. ábra**.

<sup>11</sup> European Commission. Five years of an enlarged EU- Economic achievements and challenges. European Economy. 2009/1. Idézi Vida Krisztina (2009.)

<sup>12</sup> Lásd erről részletesebben Pulay (2009.)

**A GDP és a foglalkoztatás színvonalának szétválása a rendszerváltás utáni két évtizedben (1989=100)**



Forrás: A KSH Magyar Statisztikai Évkönyv különböző köteteiből számított értékek.

Az ábráról látható, hogy a 90-es évek elején a foglalkoztatás még a termelésnél is jobban csökkent. A GDP növekedése azonban megindult, a foglalkoztatás színvonala viszont a rendszerváltást közvetlen követő évek mértékénél beragadt. Következésképpen 1990 - 1992 között kialakult egy olló a magyar gazdaság teljesítménye és a foglalkoztatottság között, ami az idők folyamán egyre szélesedett.

Az természetes jelenség, hogy az általában korszerűbb technikát alkalmazó, azaz termelékenyebb nagy- és középvállalatok az ország GDP-jének termeléséhez nagyobb arányban járulnak hozzá, mint a foglalkoztatáshoz. Az európai összehasonlítás azonban azt mutatja, hogy ez az összefüggés hazánkban fokozottan érvényesül (lásd a **9. táblázatot**). További gond, hogy a foglalkoztatás igen nagy arányban olyan mikrovállalkozásokban valósul meg, amelyek általában alacsony termelékenységgel, gyenge versenyképességgel működnek és jelentős részük nem is akar kilépni az önfoglalkoztató státuszából, azaz munkáltatóvá válni. Így viszont nem bővül a foglalkoztatás.

A magyar foglalkoztatás színvonala európai összehasonlításban is nagyon alacsonynak minősíthető. Foglalkoztatási rátánk 2008-ben 56,7 százalékos volt, szemben a 65,9 százalékos EU-átlaggal. A közép-kelet európai tagországok közül egyedül Lengyelországban alacsonyabb a foglalkoztatás színvonala, mint hazánkban. Az alacsony gazdasági aktivitás számos szociális probléma okozója, és megnehezíti a közszolgáltatások finanszírozását is.

**A vállalatok súlya (%-ban) a foglalkoztatásban és a GDP előállításában nagyság-  
kategóriák szerint a Magyarországon és az EU-ban**

Vállalatméret	A foglalkoztatottak aránya		Hozzáadott érték aránya	
	Magyarország	EU-átlag	Magyarország	EU-átlag
<b>Mikrovállalat</b>	35,8	29,5	15,8	21,1
<b>Kisvállalat</b>	18,9	20,6	16,3	19,9
<b>Középvállalat</b>	16,2	16,9	18,1	17,9
<b>KKV-k</b>	71,0	67,1	50,2	57,9
<b>Nagyvállalat</b>	29,0	32,9	49,7	41,1
<b>Összesen</b>	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: SBA Fact Sheet Hungary, 2009. idézi A kis és középvállalatok és a vállalkozás helyzete (Statistikai Tükör) KSH 2009. augusztus 1. oldal

### 2.3. Szétágazó gazdasági folyamatok

Az 1990-2008 között bekövetkezett folyamatokat jellemző, fent bemutatott adatok jól érzékeltetik, hogy a külföldi működő tőke hatékony részvétele nélkül nem jött volna létre Magyarországnak a fejlett nyugati országokhoz való gyors gazdasági integrálódása. Ám a rendszerváltást követő csaknem két évtized után még mindig elválnak egymástól a két folyamat, azaz a piacgazdaságokkal való nagyfokú összekapcsolódása ellenére nem jött létre a magyar gazdaság egészének a felzárkózása.

A Magyarországon megtelepedett külföldi vállalatok szervezettebben kötődnek a globális, mint a magyar gazdasághoz, és ezért húzó hatásuk a nemzetgazdaság nem külföldi tulajdonban lévő részére kevésbé érvényesült. A külföldi tőkebeáramlás húzó hatásának egészéről a legjellemzőbb képet a magyar GDP és a GNI növekedésének összehasonlítása révén nyerhetjük (lásd a **10. sz. táblázatot**).<sup>13</sup>

<sup>13</sup> A GNI és a GDP összevetése képet ad a külföldi működő tőke által Magyarországon létrehozott elsődleges jövedelmek gazdasági súlyáról és fő összetevőiről, illetve ennek ellentételéről a magyar tulajdonú, de az ország területén kívül működő tőkének az összjövedelemre gyakorolt hatásáról. (Az elsődleges jövedelem két fő formája a munkavállalói jövedelem és a tulajdonosi jövedelem.) Magyarországon ez idáig a tulajdonból származó jövedelmek szerepe a meghatározó, a munkavállalói jövedelmek egyenlegének összege ehhez képest nem számottevő.

**A bruttó hazai termék, a bruttó nemzeti jövedelem és a tulajdonosi jövedelmek alakulása 2000-2007, milliárd forint\***

Év	GDP	GNI	Tulajdonosi jövedelmek egyenlege		
			külföldről kapott	külföldnek fizetett	összesen
2000	13 512	12 901	282,9	1 030,6	-747,8
2001	15 238	14 510	276,0	1 154,4	-878,4
2002	17 148	16 277	256,4	1 242,9	-986,5
2003	18 915	18 061	253,0	1 261,4	-1 008,3
2004	20 695	19 627	331,2	1 629,0	-1 297,8
2005	21 993	20 793	351,8	1 835,6	-1 483,8
2006	23 775	22 399	1 286,8	3 021,1	-1 734,4
2007	25 479	23 728	1 972,0	4 093,1	-2 121,1

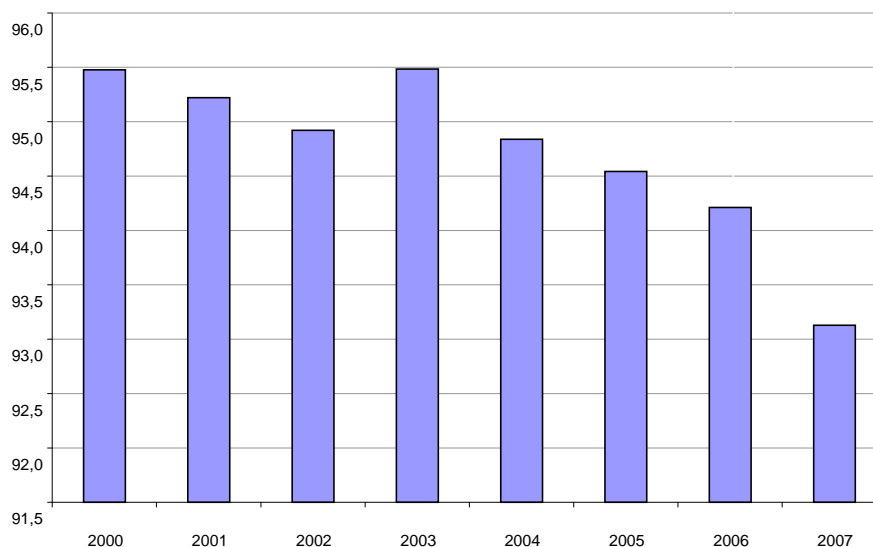
Forrás: KSH, Magyarország nemzeti számlái 2006-2007

A táblázatból látható, hogy a GDP és a GNI közötti egyik fő különbséget jelentő külföldnek fizetett tulajdonosi jövedelmek 2003-tól dinamikusan emelkednek. Ennek hatását azonban részben ellensúlyozza, hogy 2006-tól a külföldről kapott tulajdonosi jövedelmek összege is jelentősen megnőtt. Az MNB 2008 évi előzetes fizetési mérlege alapján<sup>14</sup> a tulajdonosi jövedelmek egyenlege –2.418 milliárd Ft volt, ami mögött a külföldnek fizetett 4.105 milliárd Ft és a külföldről kapott 1.687 milliárd Ft jövedelem húzódott meg.

A GDP és a GNI növekedési ütemének különbségét legszemléletesebben GNI és a GDP hányadosának alakulásával lehet ábrázolni (lásd a **4. sz. ábrát**). Az ábráról leolvasható, hogy 2000 és 2003 között a GNI/GDP hányados alig változott, 2003 és 2007 között azonban jelentősen csökkent. Az eltérő dinamikája két tendenciát jelez. Egyrészt azt, hogy a hazai tulajdonban lévő szervezetek lassabban növekedtek, mint a gazdaságnak a külföldi tulajdonban lévő szegmense. Másrészt azt, hogy a külföldi tulajdonosi jövedelmek a GDP egyre nagyobb részét teszik ki.

<sup>14</sup> Idézi: KSH. Makrogazdaság, 2007-2008. Budapest, 2009. 19. oldal.

## A magyar GNI/GDP hányadosának (%) alakulása 2000-2007 között



Forrás: KSH adatai alapján készült számítás, szerkesztett ábra.

A bemutatott gazdaságpolitika természetes következménye az is, hogy gyors ütemben nőnek a külföldi tulajdonosi jövedelmek (lásd a korábban bemutatott **10. sz. táblázatot**), és 2003-tól kezdve ezeknek egyre kisebb részarányát fektetik be újra hazánkban, azaz rohamosan emelkedett a külföldi tulajdonosoknak osztalékként kifizetett jövedelem értéke. Mindez azt jelenti, hogy a külföldi tőke összességében egyre kisebb szerepet játszik a Magyarországon felhasználható jövedelmek alakításában, azaz egyre kevésbé növekedést serkentő tényező.

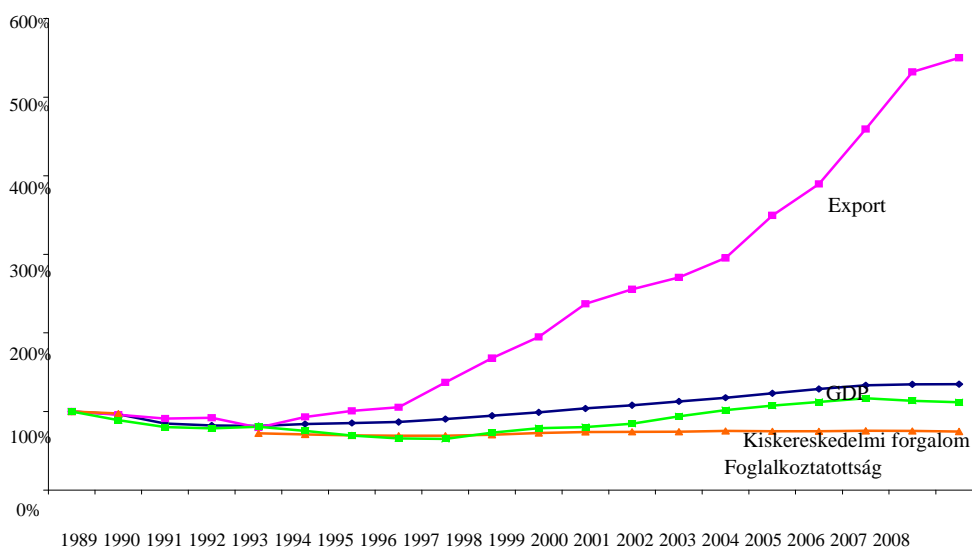
A következő évek állami gazdaságpolitikájának egyik legkényesebb, de az egész magyar gazdasági fejlődést legerőteljesebben meghatározó pontja: miként lehet megtartani a külföldi működő tőke reális mértékű vonzását és bevonását, és úgy erősíteni a nyereség visszaforgatását, hogy e folyamatoktól a kis- és középvállalati szektor is megerősödjön.

A magyar gazdaságpolitika legnagyobb és legsürgetőbb feladata a gazdasági növekedés (a GDP) és a foglalkoztatottság szintje között a rendszerváltást követően létrejött eltérő fejlődési pályák feloldása. Az okok, ezzel együtt pedig a megoldás lehetőségei is több területet foglalnak magukba.

A feladat összetettségét a rendszerváltást követő két évtized magyar gazdasági folyamatainak felvázolása jól szemlélteti. A gyors külkereskedelmi és tőkepiaci, tulajdoni nyitással a belső magyar piac nemzetközivé vált: a világgazdaság változásai, eredményei, fejlődést elősegítő hatásai, de visszahúzó zavarai, válságai is közvetlenül jelentkeznek a magyar gazdaság egészében. E környezetben alakult ki az a gazdasági pálya, amelyet az elmúlt húsz évre kiszámított fejlődésvonalakkal is jól lehet ábrázolni (lásd az **5. sz. ábrát**).<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Lásd erről részletesebben Práger László (2009)

**A magyar „fejlődési rendellenességek” alapképlete: a GDP, az export, a kiskereskedelmi forgalom, a foglalkoztatás eltérő fejlődési pályái 1989-2008 között**



A KSH Magyar Statisztikai Évkönyv (különböző számok) alapján szerkesztett ábra.

Az elmúlt húsz év néhány kiválasztott gazdaság főfolyamatának trendjei azt mutatják, hogy a különböző, alapjában összetartozó pályák Magyarországon szétváltak. Nemcsak a pénzügyi egyensúly borult fel, hanem a belső gazdasági, társadalmi és szociális szerkezetek egyensúlya is. E sokdimenziójú egyensúlyvesztés következtében a válságmenedzselés és a hosszabbtávú célkijelölés feladata együtt jelentkezik. Nem egyszerűen arról van szó, hogy az államháztartási egyensúlyt helyre kell állítani és érvényt kell szerezni az államadósságot fokozatosan mérséklő költségvetési szabálynak. A feladat ennél lényegesen összetettebb. Olyan egyensúlyt kell elérni a globális világ kereteiben, amely fenntartható fejlődést eredményez. A működőtöke importjára alapozott exportorientált gazdasági növekedés mellett a fejlődés új hajtóerőit is meg kell találni. Elsősorban a hazai közép- és kisvállalkozások számára kedvezőbb és stabilabb gazdasági környezet megteremtésével lehetne élénkíteni a gazdaságot, bővíteni a foglalkoztatást. A foglalkoztatási színvonal emelkedése, az eltartott/kereső arány javulása teremtheti meg a feltételeit a szociális problémák orvoslásának. Az EU legjobb gyakorlatainak átvétele, az EU-transzferek célirányosabb és eredményesebb felhasználása sokat segíthet ebben. A fenntartható fejlődéshez azonban értékváltásra és olyan mély szerkezeti változásokra van szükség, amelyek nem egyszerűen a termelési, pénzügyi ágak új struktúráját jelentik, hanem magukba foglalják a gazdasági, elosztási, társadalmi viszonyok egészét is. Ehhez a feladathoz kell meghatározni az állam kiterjedését, funkcióit. Mindez magába foglalja többek között a szabályozó rendszer korszerűsítését, a működő verseny piac kereteinek kialakítását, a gazdaság szereplőihez, benne a nagyvállalati körhöz és a kis- középvállalati szektorhoz, a civil szférához való viszonyát. Felmérések igazolják, hogy éppen a kis- és középvállalkozások a legelégedetlenebbek a közszféra teljesítményével, őket sújtják leginkább a magas adók, a gazdasági környezet kiszámíthatatlansága, a kevésbé szolgáltató jellegű közigazgatás, a közszolgáltatások nem megfelelő színvonala. A közszféra működésének hatékonyabbá tétele tehát jelentősen növelné e vállalkozások versenyképességét is.

### 3. A magyar államműködés főbb jellemzői az elmúlt 20 évben

Ebben a fejezetben az elmúlt időszak tapasztalatai alapján vizsgáljuk a magyar államműködés főbb jellemző vonásait és a szükséges változtatás irányait. Magyarországon a jogszabályok az állami intézmények működésének rendjéről rendelkeznek, ahelyett, hogy egy állammodell részleteit bontanák ki. Ennek fő oka, hogy a rendszerváltáskor az alkotmány átfogó módosítására nem került sor. Ezért az állammodell pontos kifejtése nélkül az alkotmány és a törvények a valós állami intézmények működését szabályozzák.

A magyar állam teljes működési mechanizmusának elemzése messze meghaladná a jelen tanulmány lehetséges kereteit. Kiindulópontunk az, hogy az előző alfejezetben bemutatott piacosító, privatizáló gazdaságpolitikát megvalósító és a külföldi működőtőke beáramlását szorgalmazó állam akkor lett volna következetes (és konzisztens politikája következtében eredményes), ha a kormányzati szektort és annak intézményeit a piacgazdaság követelményeinek megfelelően alakítja át, hozzájárul a dinamikus fejlődés feltételeinek megteremtéséhez, és korrigálja a piaci mechanizmusok okozta egyenlőtlenségeket. Ezért elemzésünket három stratégiai cselekvési főirány:

- a teremtő rombolás,
- a dinamikus fejlődés feltételeinek megteremtése és
- a közjó szolgálata mentén végezzük el.

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

#### **3.1. Teremtő rombolás: a kormányzati szektor” félreformjai”, avagy a reformok elmaradása**

A rendszerváltáshoz kapcsolódó államháztartási reformok döntően az államszocialista rendszer leépítését, a gazdaság államtalanítását, a közpénzügyi rendszer demokratizálását és decentralizálását célozták meg, de külön nem ügyeltek a közszektor eredményességét és átláthatóságát szolgáló mechanizmusok kiépítésére. Például az 1992-ben megalkotott államháztartási törvény csak részlegesen számolt azzal, hogy a fejlett világban milyen irányba fejlődik, milyen régi és új szabályok szerint működik a közszektor.

A politikai, gazdasági és társadalmi átalakulást a külső gazdasági egyensúly megőrzését szolgáló gazdaságpolitikai manőverezés, illetve a polgári berendezkedés kialakítását szolgáló intézményépítés jellemezte. Ez a kettősség végigkísérte a közszektor átalakulási folyamatait is. Egyfelől létrehozták a modern piacgazdaságok államháztartásának fontos intézményeit: új adórendszer bevezetése, kétszintű bankrendszer kialakítása, az Állami Számvevőszék megalapítása még a politikai rendszerváltást megelőzően. 1990-től megváltozott a tanácsok, illetve az önkormányzatok forrásszabályozási rendszere. Ugyanebben az évben a társadalombiztosítási alap levált a központi költségvetésről. Az állami vagyon lebontásával elkezdődött az állam vállalkozói vagyonának privatizációja és végben a helyi és társadalombiztosítási önkormányzatok vagyonhoz juttatása.

Az államháztartási reformfolyamat további fontos eleme volt, hogy a hiány finanszírozását fokozatosan piaci alapokra helyezték. Az 1991-ben elfogadott jegybanktörvény létrehozta a független jegybankot. A Magyar Államkincstár 1996-os létrehozásával elindult az államháztartás finanszírozási rendszerének korszerűsítése. A kincstári rendszer jelentős megtakarításokat eredményezett, javult a kincstári körbe tartozó gazdálkodók pénzügyi fegyelme. Az államadóssággal kapcsolatos műveletek a Jegybanktól fokozatosan a kincstári rendszerbe illeszkedő Államadósság Kezelő Központhoz kerültek. A kincstári rendszerből adódó lehetőségek azonban nem hasznosulnak megfelelő mértékben, mivel egyfelől a kincstári körből az állami feladatok jelentős részét kiszervezték különböző non profit szervezeti formákba, másfelől a kincstári információs rendszer korszerűtlen. Az ÁSZ 2009. júliusban publikált jelentésében<sup>16</sup> megállapítja: „Az információs rendszer – ezen keresztül a Kincstár – működésének hatékonyságát korlátozza, hogy a rendszer stratégiai szemléletű kialakítása, koordinációja hiányában – a tevékenységét eltérő platformon fejlesztett – párhuzamos adatbevitelt is igénylő, egymással közvetlenül kommunikálni nem tudó, valamint többségében elavult technológiájú alrendszerek támogatták, amelyek gyenge belső és menedzseri kontrollokat tesznek lehetővé. Magas kockázatot hordoz a költségvetés tervezését és a beszámoló összeállítását támogató rendszer, amely 15 éves technológiára épül, továbbfejlesztése ezen a platformon nem megoldható. A több mint 10 éve bevezetett számlavezető rendszerrel szemben támasztott igények is jelentősen megváltoztak, amelynek következményeként a rendszer és annak fejlesztő eszköze is az általa biztosított lehetőségek határán teljesít.”

Ezzel szinte egyidejűleg változott a helyi önkormányzatok finanszírozási módja (bruttó finanszírozás helyett nettófinanszírozás), elfogadták a helyi önkormányzatok fizetési-központosságát elváltatandó eljárásról szóló törvényt, illetve több helyen módosították az önkormányzati törvény gazdálkodással kapcsolatos passzusait. 1997-ben törvényben szabályozták az önkormányzati társulások létrehozását és működését.

Másfelől, a rendszerváltást végrehajtó politikai erők nem voltak képesek konszenzusra jutni az „államháztartási reformok utáni” állam célmodelljéről. „A rendszerváltó Magyarország politika-formálói, de a széles társadalmi rétegei számára is a közvetlen mintákat, az állam által vállalt és működtetett jóléti ellátások közelítésének igényét, s az általa táplált meghatározottságokat az európai integráció és az ezt képviselő „szociális piacgazdaság” gazdasági-társadalmi érték- és érdekrendszer adta. Ez a kötelező alkalmazkodás a szabály- és intézményrendszer, gyakorlatilag az EU hatályos jogrendje (acquis communautaire) átvételét jelentette. Következetes európai mintakövetésről azonban mégsem beszélhetünk. Sem a társadalmi szolgáltatásokra (szociálpolitika, egészségügy és a nyugellátások), sem pedig az állam társadalom- és gazdaság-szervező (igazgató, vezénylő, menedzselő) tevékenységére nézve. Ugyanis a tengerentúlról közvetített ún. „mainstream” minták, amelyek az „éjjeliőr állam” hatékonyságát, a társadalmi szolgáltatások piacosításának előnyeit, az állampolgári öngondoskodást hirdették, a politikai-gazdasági elit egyik döntéshozó szegmense számára, mint a főáramlatba való becsatlakozás kulcsai fogalmazódtak meg, szinte dogmává válva.”<sup>17</sup>

A modellválasztás bizonytalanságával magyarázható, hogy az újonnan létrehozott államháztartási rendszerek, intézmények egy része súlyos belső ellentmondásokkal működött,

---

<sup>16</sup> Jelentés a kincstári rendszer működésének ellenőrzéséről (0918).

<sup>17</sup> Kovács Árpád (2009)



működik. Ennek egy jellemző példája, hogy 1993-tól önkormányzati irányítás alá helyezték, majd 1998 közepén újraállamosították a társadalombiztosítási alapokat. A konzisztens célmodell hiányának legnyilvánvalóbb jele az önkormányzatiság magyar rendszere, amelyet nemzetközi összehasonlításban szokatlan mértékű alkotmányos önállósággal ruháztak fel, valamint széles és az elaprózott településszerkezet ellenére homogén feladat-és hatáskörrel láttak el. A feladatok decentralizálása egyúttal a konfliktusok decentralizációját is jelentette. Ez rövidtávon csökkentette a gazdasági átalakulás fájdalmait, hosszabb távon azonban számos szerkezeti és finanszírozhatósági problémát hozott létre.

Ezzel kapcsolatban egy 2009.-ben kiadott ÁSZ jelentés<sup>18</sup> megállapítja, hogy az ellenőrzött önkormányzatoknak évente jelentős aránya, a 2005-2007. években mintegy 80 százaléka, a 2008. évben 70 százaléka nem biztosította a tervezett költségvetési bevételek és kiadások egyensúlyát, azaz költségvetési bevételeik nem nyújtottak fedezetet a költségvetési kiadásokra. A tervezett költségvetési kiadások finanszírozása és az évközi likviditás érdekében, illetve a költségvetési egyensúly kialakításához 2005-2008 között mintegy kétharmaduk tervezett rövid lejáratú és likvid hitel felvételt. 2007-2008-ban az ellenőrzött önkormányzatok negyede bocsátott ki – többségében (74%) deviza alapú, változó kamatozású – kötvényt. A kötvénykibocsátások az önkormányzatok fokozódó eladósodását jelentették, az ebből származó kötelezettség visszafizetését – a képviselő-testületi előterjesztések szerint – a működési célú költségvetési bevételből tervezték. A kötvénykibocsátás a visszafizetendő deviza árfolyamváltozása, valamint a változó kamatfeltétel miatt az önkormányzatok számára kockázatot jelent. Az eladósodás az önkormányzatok pénzügyi helyzetét hosszú távon kedvezőtlenül befolyásolja.

Az államháztartási rendszereket érintő döntéshozatalra általában is jellemző volt, hogy került a tudatos szerkezet-átalakítással, a felesleges intézmények bezárásával járó konfliktusokat. Ehelyett a központi finanszírozás szűkítésével próbálta az intézményeket, illetve azok fenntartóit a hatékonyabb gazdálkodásra ösztönözni. Jó példázza ezt az alapfokú oktatás, ahol a gyermeklétszám csökkenése és az egyházi és non-profit fenntartású intézmények arányának növekedését nem követte az önkormányzati intézményrendszer arányos szűkítése. Erről az ÁSZ 2008-ban közzétett jelentése<sup>19</sup> az alábbiakat állapítja meg: „A 2004-2006 közötti időszakban, a közoktatásban részt vevő gyermekek és tanulók száma az országos demográfiai helyzet következményeként 2,8%-kal, ezen belül az állami (önkormányzati) intézményekben tanulók száma 4,5%-kal csökkent. A gyermek, illetve tanulói létszám csökkenését nem követte a pedagóguslétszám azonos arányú csökkenése. Ugyanebben az időszakban, a közoktatásban dolgozó pedagógusok száma összességében 0,6%-kal, az állami (önkormányzati) intézményeknél pedig 2,6%-kal csökkent. Egy gyermekre, illetve tanulóra (az állami, önkormányzati fenntartású intézményekben) 2004-ben 471,6 E Ft-ot, 2006-ban 550,2 E Ft-ot fordítottak, ami 16,7%-os növekedésnek felel meg. Az egy óvodásra jutó kiadás 13,2%-kal, az általános és középiskolai tanulókra jutó fajlagos kiadás pedig 17,4%-kal emelkedett. A fajlagos kiadások növekedéséhez hozzájárult a személyi jellegű ráfordítások emelkedése, valamint a gyermek, illetve tanulói létszám csökkenése. A diák-tanár arány csökkenését, a fajlagos közoktatási kiadások növekedését azonban nem követte a tanulói teljesítmények javulása, a közoktatás hatékonyságának erősödése. A ráfordításokat az eredményességhez viszonyítva megállapítha-

---

<sup>18</sup> Jelentés a helyi önkormányzatok gazdálkodási rendszerének 2008. évi ellenőrzéséről (0927).

<sup>19</sup> Jelentés az Oktatási és Kulturális Minisztérium fejezetnél a közoktatási feladatok finanszírozására fordított pénzeszközök hasznosulásának ellenőrzéséről (0807).

tó, hogy a magyar közoktatásban a rendelkezésre álló erőforrásokat alacsony hatékonysággal használták fel.”

Az állami pénzügyi rendszer számos eszköze a forráskivonást szolgálta. Elegendő, ha a költségvetési szervek parttalan saját bevétel érdekeltségére vagy a vagyonszerzésre ösztönző tanácsai, később önkormányzati forrásszabályozásra utalunk. A költségvetési gazdálkodás fellazulása a szektor növekvő alulfinanszírozottságát volt hivatott kompenzálni. Egy ilyen rendszertől nem volt megkövetelhető az átláthatóság és az elszámoltathatóság. Itt az „én nem fizetem meg az ellátandó feladatok költségeit”, de cserében „nem érdekel, hogy honnan teremtődött elő a túléléshez szükséges pénz” cinikus, összekacsintó gyakorlata érvényesült. Következésképpen a tudatos szerkezetváltoztatás nélküli forrásszűkítés sok esetben vagyonszerzéshez, illetve a túl sok állami, önkormányzati feladat alacsony szintű ellátásához vezetett.

A gazdasági átalakulási folyamatokban egyszerre következett be a liberalizáció, a dereguláció és a privatizáció<sup>20</sup>, ez meggyengítette az államot, mivel a privatizáció és a liberalizáció azt igényli, hogy az állam szabályozó szerepe sok tekintetben erősödjön.

### **3.2. A fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése**

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

E követelmény elméleti-tartalmi megfogalmazásával eltérő módokon találkozunk. A monetarista mainstream irányzat a gazdasági növekedés olyan állapotának leírására használja, amely infláció nélkül megy végbe. A környezetvédelmi szakemberek számára pedig olyan gazdasági növekedést jelent, amely hosszú távon úgy tartható fenn, hogy megújuló erőforrások felhasználásával működik, és nem okoz jelentősebb környezeti szennyezést. A továbbiakban a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia<sup>21</sup> megfogalmazásainak felhasználásával mutatjuk be a különböző megközelítésmódokat.

A gazdaságpolitika számára a fenntartható fejlődés tartalma olyan fejlődést jelent, amely úgy valósul meg, hogy létrejön a gazdasági, környezeti és a társadalmi-szociális célok egyensúlya, nemcsak rövid, hanem hosszú távra is. A fenntartható fejlődés tehát a társadalmi életminőség javulását szolgálja, ezért a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodásnak együtt kell érvényesülnie a jólét elérését, megtartását elősegítő gazdasági fejlődéssel és a társadalmi igazságossággal.

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

A fenntarthatóság elvei szerint élő társadalomban érvényesül a szociális igazságosság, amelynek az alapja a lehetőségekhez való hozzáférés esélyegyenlőségének biztosítása és

---

<sup>20</sup> A privatizáció hatásairól lásd Báger, G. – Kovács, Á. (2004) munkáját.

<sup>21</sup> A Kormány által 2007. június 29-én elfogadott, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapján olvasható változat.

a társadalmi terhekből való közös részesedés; az életminőség folytonos javítására való törekvés. A jelenleg érvényesülő társadalmi-gazdasági folyamatok, illetve hatásaik gyakran jelentős mértékben ellentétesek e környezeti és a szociális követelményekkel.

A fenntartható fejlődés eme tartalmi elemeinek jelentőségét elméleti és gyakorlati szempontból is felerősíti a negatív externáliák megelőzésének, illetve hatásainak mérséklése a környezetvédelem és a pozitív externáliák hatásának erősítése az oktatás minden területén. Az externáliákkal kapcsolatban a hatásokat a jelenleginél szélesebb körben kellene internalizálni olyan piacok kialakításával, melyeken szabályozni lehetne a káros hatást kiváltó tevékenységeket. A szociális ellátás és kohézió területén pedig a lakossági csoportok közötti nagyarányú és növekvő jövedelem különbségek, a foglalkoztatottak számának növelése és az idősek jólétének védelme jelent különös aktualitást az állami szerepvállalás számára. Ezt nyomatékosítja az a körülmény, hogy az átmeneti gazdaságokban a gazdasági átalakulás vesztesei életszínvonalának megőrzése és a legszegényebb rétegek helyzetének javítása megkerülhetetlen feladat.

Ennek alapján megállapítható, hogy mind ez ideig nem sikerült egy olyan gazdaságfejlődési pályára való áttérés, amely hosszú távon megfelel a fenntartható fejlődés követelményeinek. Az okok között – sok egyéb mellett – meghatározó szerepet játszott az a körülmény, hogy nem tudtuk megvalósítani a fenntartható költségvetést, amely közép- és hosszú távon úgy éri el a pénzügyi stabilitást, hogy a költségvetési politika ne okozzon feszültséget a későbbi évek számára, ne rójon túl nagy terhet a jövő generációkra.

Az elmondottakból következően a pénzügyi fenntarthatóságról két szempontból beszélhetünk. Első megközelítésben meg kell felelnünk az Európai Stabilitási és Növekedési Paktum előírásainak, fokozatosan teljesítenünk kell az euró-övezetbe való csatlakozás kritériumait. A második megközelítésben tovább kell javítani az államháztartás egyensúlyát és úrrá kell lenni a felszíni és mélyebb strukturális problémáinkon.

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

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

Ebben a helyzetben a fenntartható pénzügyi egyensúly megteremtése egyaránt szükséges teszi az állami kiadások további csökkentését és a bevételek növelését a közteherviseléshez hozzájárulók körének bővítésével, illetve azoknak az intézkedéseknek az előkészítését, amelyek a nagy ellátó rendszerek ésszerűsítését célozzák. E lépések révén már néhány év távlatában elérhetőek olyan megtakarítások, amelyeket már részben a vállalkozá-

sok versenyképességének fokozására lehet fordítani. A kis- és közepes vállalkozások növekvő versenyképessége pedig bővülő foglalkoztatást jelenthet. A jelentősen emelkedő foglalkoztatási színvonal pedig hozzájárul a költségvetési bevételek növekedéséhez, a szociális kiadások mérséklődéséhez, az aktív/inaktív arány javulásához. Ezáltal középtávon biztosíthatja a javuló pénzügyi egyensúlyt, majd annak fenntartását.

Természetesen a kép nem idilli, hiszen Magyarországnak hosszú távon is szembe kell néznie a népesség elöregedéséből, a nemzetközi gazdasági és pénzügyi válság igen kedvezőtlen hatásaival, a világ gazdaság globális átrendeződéséből és a környezeti változásokból eredő súlyos kihívásokkal.

A gazdasági növekedés szempontjából Magyarország stagnáló állapotban érkezett a rendszerváltozáshoz: 1988-ban GDP kis mértékben csökkent, 1989-ben viszont csak 0,7%-kal nőtt az előző évhez képest. A rendszerváltást követően, a transzformációs átalakulásnak nevezett időszakban a magyar gazdaság teljes bruttó teljesítményét jelző GDP jelentősen visszaesett: 1989-hez viszonyítva 1993-ban 18 százalékkal volt alacsonyabb. A rendszerváltással merőben új szerkezetek jöttek létre a gazdaság és a társadalom valamennyi területén. A legfontosabbak:

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

Az 1995-ben végrehajtott kiigazító intézkedéseket követően, az 1997-2007 közötti időszakban sikerült évi 4-5%-os GDP növekedési ütemet elérni. A növekvő gazdasági pályára állásban szerepet játszott az 1995. évi egyensúlyi kiigazítás, azonban a tartós gazdasági növekedés feltételei (például a beruházások arányának növekedése, a termékszerkezet átalakítása) csak később jöttek létre. 2001-ig a gazdasági növekedéssel párhuzamosan javult a gazdasági egyensúly is. A 2002-es választási évben azonban az egyensúlyi mutatók ismét jelentősen romlottak, és a gazdaságot nem sikerült fenntartható növekedési pályán tartani.

Az EU által támasztott követelmények teljesítése Konvergencia Program (KP) kidolgozását tette szükségessé. Ennek első változatai azonban nem tartalmaztak megalapozott intézkedéseket a gyors és erőteljes költségvetési kiigazításra. A kormány csak a 2006. évi választásokat követően tudott olyan feszített KP-t készíteni, amelyet már az EU is elfogadott. A KP rövidtávon alapvetően változatlan költségvetési kiadási szerkezetben, a bevételek növelésével irányozta elő a deficit csökkenését, amit a kiadások mérséklése csak később követett volna. A KP intézkedései erősítették az inflációs nyomást, a vártnál jobban fékeztek a gazdasági növekedést, s következményként csökkent a foglalkoztatottak száma. A költségvetési egyensúly terén ugyanakkor látványos javulás következett be. A fiskális kiigazítás a KP-hoz képest magasabb centralizáció mellett ment végbe. A 2007-2008. évi lassulás után a nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság hatására a termelés 2009-ben jelentősen (várhatóan 6 százalékot meghaladó mértékben) csökken.

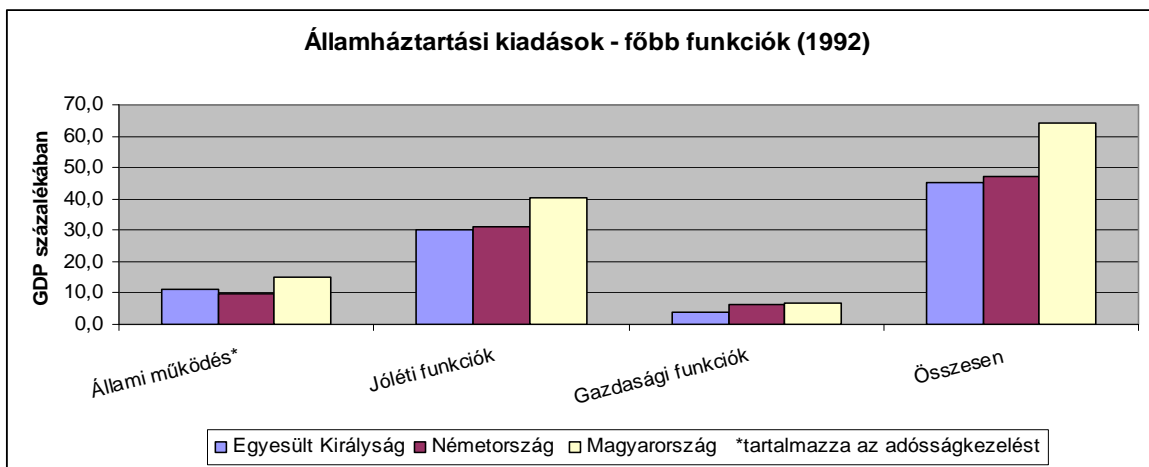
A vizsgált mintegy 20 éves időszak elején és végén a transzformációs válság, illetve a pénzügyi és gazdasági világválság hatására súlyos gazdasági visszaesés következett be Magyarországon. Ebben elsősorban nem az állam funkciók nem megfelelő ellátásának volt szerepe. Ugyanakkor tartós, viszonylag gyors gazdasági növekedés csak egy 5-6 éves

periódusban volt megfigyelhető, miközben a kelet-közép-európai rendszerváltó országok nálunk dinamikusabb gazdasági növekedést értek el. Ezért – az előző fejezetben elemzett gazdaságpolitikai kérdések mellett - mindenképpen indokolt megvizsgálni, hogy az állam egyéb szerepvállalása mennyiben tehető felelőssé azért, hogy a dinamikus és fenntartható fejlődés feltételeit nem sikerült megteremteni.

### 3.3. A magyar államháztartás terjedelme

Vajon tényleg nagy a magyar államháztartás terjedelme? Erre a kérdésre leginkább nemzetközi összehasonlítás révén adhatjuk meg a választ. Magyarországon a szocialista rendszerben az állami újraelosztás mértéke lényegesen túllépte a kapitalista jóléti államokban kialakult mértéket is. Ebből adódóan a rendszerváltást követően a magyar államháztartási kiadások a GDP százalékában meghaladták a 60 százalékot, ami 10-15 százalékponttal magasabb volt az európai jóléti államokra akkor jellemző mértéknél. Az **5. ábra** a magyar államháztartás 1992. évi fő arányait hasonlítja a Németország és az Egyesült Királyság megfelelő adataihoz. Az ábra jól mutatja, hogy az örökölt szocialista újraelosztási rendszert akár koraszülött jóléti rendszernek is lehetett tekinteni: az állami működési kiadások között elszámolt adósságkezelési kiadások mellett a jóléti kiadások GDP arányos mértéke haladta meg jelentősen Németország és az Egyesült Királyság GDP arányos jóléti kiadásait.

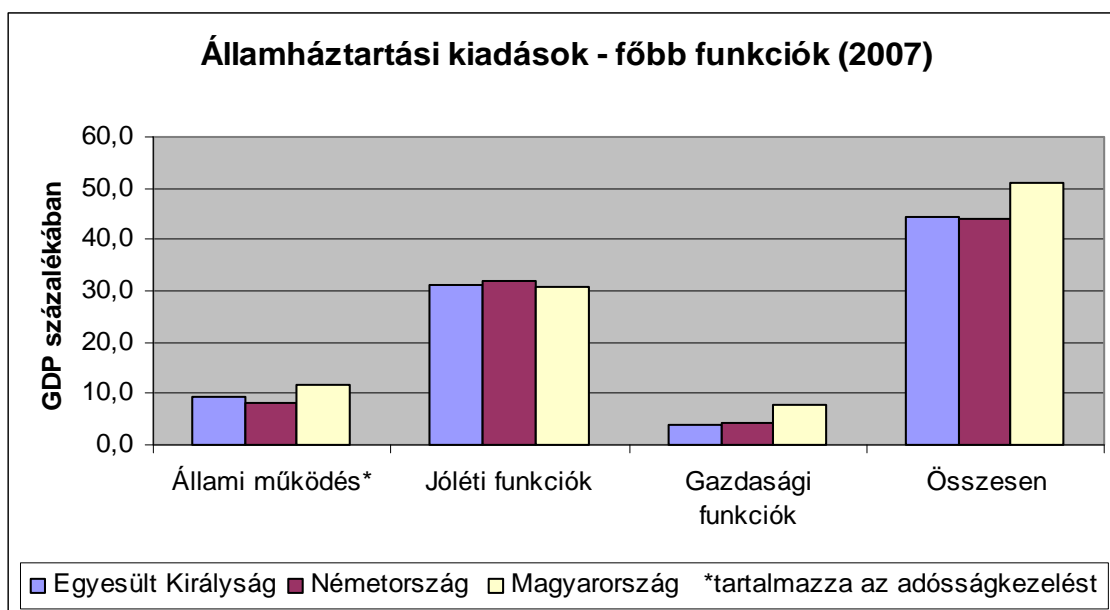
5. sz. ábra



Forrás: EUROSTAT adatbázis

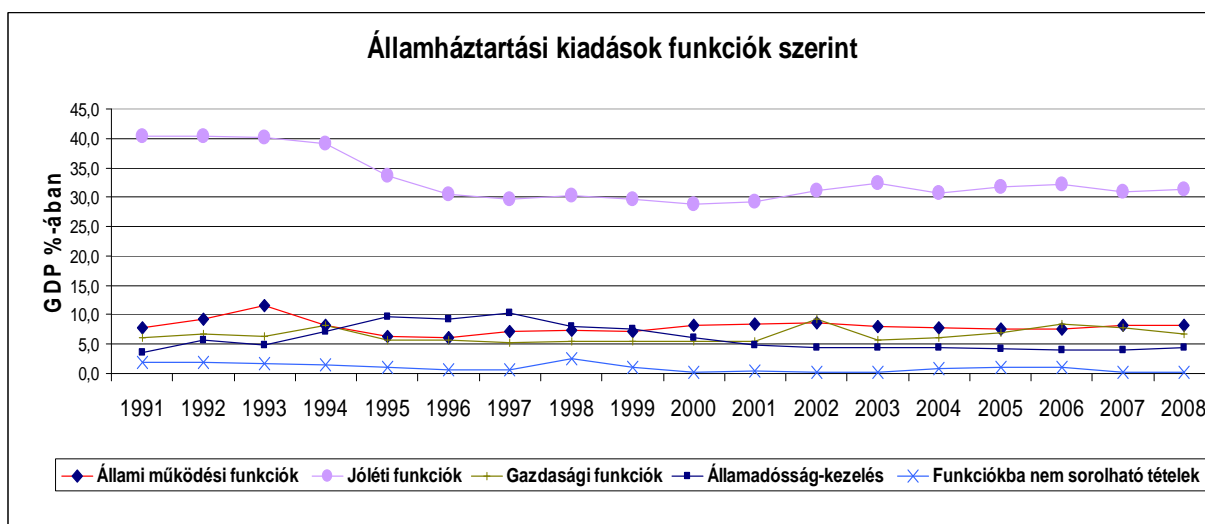
Érdeemes ezt összevetni a 2007-re kialakult helyzettel (lásd a **6. sz. ábrát**). Jól látható, hogy a jóléti funkciók tekintetében hazánk GDP arányosan ugyanannyit költött, mint Németország és az Egyesült Királyság. Állami működésre Magyarország arányosan többet fordított, mint a másik két ország, de e mögött elsősorban az húzódik meg, hogy az államadósság kamatkijelöléseit is itt kell számba venni. Ténylegesen a gazdasági funkciók azok, amelyekre hazánk a GDP arányában többet költ, mint a két fejlett piacgazdaságú ország.

6. sz. ábra



A fenti két „pillanatfelvétel után a **7. sz. ábrán** azt mutatjuk be, hogyan változott a kormányzati kiadások funkcionális szerkezete a GDP arányában Magyarországon a rendszerváltástól napjainkig. Az ábrán jól látható, hogy 1995-96-ban – elsősorban a jóléti kiadások drasztikus csökkentésével – a magyar államháztartás mérete az európai jóléti államok átlaga (lásd a **3. sz. táblázatot**) körüli értékre zsugorodott, és a 2001-ig lényegében ezen a szinten maradt. 2001-től kezdődően azonban a kormányzati kiadások a GDP arányában ismét emelkedni kezdtek, meghaladva a gazdaság teherbíró képességét. Következésképpen magas államháztartási deficit alakult ki, különösen a 2002, 2006 években.

7. sz. ábra



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

Súlyos problémát jelent az államadósság is (lásd a **11. sz. táblázatot**). 2001 és 2006 között az éves szinten 4 százalékos GDP növekedés mellett átlagosan mintegy 2,5 százalékkal nagyobb volt a hitelfelvétel, mint a bruttó hazai termelés bővülése.

## Az államadósság szintje a GDP százalékában

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

Forrás: Pénzügyminisztérium

Az előállt valutaválság közeli helyzet és a spekulációs támadás miatt az államadósság kezelésnek figyelemmel kell lennie arra is, hogy a devizaadósság magánszektor terhelő része is finanszírozható legyen. 2009-ben mintegy 30 Mrd eurónak megfelelő, devizában felvett magánhitel jár le, amelyet zömmel forintbevételekkel rendelkező szereplőknek kell visszafizetnie. A hazai bankok devizaforrás-bevonó képessége romlott, részben a külföldi anyabankjaik nehézségei, részben a Magyarország országhoz tartozó országkockázati besorolásának romlása miatt.

A külföldi devizában denominált államadósság-instrumentumok részaránya a válság kitöréséig érvényes adósságkezelési stratégiája szerint 25-32% körüli arányt képviselt az összes államadósságon belül. Deviza-összetétel szerint forintban denominálódott ezen állomány 72%-a, devizában 28%-a. 2008 szeptemberében a forintban kibocsátott államkötvények és kincstárjegyek 45%-a volt nem rezidens befektetők portfóliójában. Összességében tehát az állomány finanszírozásának 60%-a a külföldi befektetői magatartástól függ, illetve közvetlenül, vagy áttételesen a forintárfolyam alakulásnak kitett.

Az önkormányzatok hitel- és kötvényállománya növeli, állampapírban tartott megtakarításai csökkentik a konszolidált államadósságot. Az önkormányzati kötvények nagyobb része svájci frankban, kisebb része euróban és forintban denominált.

Mindez az adósságszolgálati terhek emelkedését és előrejelzési bizonytalanságát erősítő tényezőket jelent. Az államadósság menedzselés nem csupán a költségvetés, de az egész gazdaság működése szempontjából kulcstényezővé vált. Az adósságjellegű tartozás törlesztési kötelezettsége mellett a külföldi tulajdonosok részesedéssel járó (működőtőke, részvény) jövedelmeinek valutában történő kifizetésével is számolni kell. Ennek mértéke folyamatosan növekszik, és 2007-re már meghaladta az 1500 milliárd forintot.

### 3.4. A közszféra tevékenységének főbb problémái a versenyképesség szempontjából

A feladatok világos és célravezető megfogalmazása szükségessé teszi a közszféra kettős, közvetlen és közvetett szerepének megfogalmazását.

A közszféra egyik, a gazdaság versenyképességét közvetlenül befolyásoló szerepe a közszolgáltatások nyújtásának színvonalában nyilvánul meg. A közszférának, elsősorban intézményi és gazdálkodói szervezeti rendszerének tulajdonosi-gazdálkodási tevékenysége okán megvan az a feladata és felelőssége, hogy a rábízott közpénzeket és forrásokat minél hatásosabban hasznosítsa, a felhasználás hatékonyságát rendszeresen javítsa, s ezzel elérje, hogy egységnyi közpénzből nagyobb, több, jobb minőségű közszolgáltatást teljesítsen. Ezzel egyenlő értékű, ha „okos” megoldásokkal kiváltja ezeket a ráfordításokat – például az egészségügyben a betegségmegelőzés középpontba állításával, az oktatásban a munkaerőpiac követelményeinek messzemenő figyelembevételével. A hatékonyság szempontjából a példakép – de nem kizárólagosan – a magánszféra, a piaci koordináció,

amely minden esetben és helyzetben az erőforrás-felhasználás nyereségközpontú racionalizálását tekinti elsődlegesnek. Szükséges azonban hangsúlyozni, hogy a közszféra „rendeltetése” lényegéből adódóan ezt a célt semmilyen körülmények között nem abszolutizálhatja, hiszen a társadalmi hasznosság maximalizálására kell törekednie. Ez egyben érzékelteti, hogy a versenyképesség, a hatékonyság ebben a közegben nem tisztán piaci kategória.

A közszféra különféle formákban jogi, társadalmi, politikai, intézményi közeget, normarendszert, azaz üzleti környezetet teremt a magángazdaság számára működéséhez, versenyképessége javításához. Ez a közvetett jellegű, elősegítő tevékenység a szabályozás, az adminisztráció és az ellenőrzés területein nyilvánul meg.

A közszféra versenyképesség-javító tevékenységei közül jelenleg egyikkel sem lehetünk elégedettek. Ami a tulajdonosi-gazdálkodási tevékenység versenyképességet erősítő szerepét illeti, három területre: az állami tulajdonú gazdasági társaságokra, a közintézményekre, valamint a költségvetési tervezésre kívánjuk a figyelmet irányítani.

Az első kérdés, hogy az állami tulajdonú gazdasági társaságok miatt mekkora bevételi forrástól esik el az állam, illetve milyen nagyságú pénzügyi terhet kell miattuk vállalni. Ennek megválaszolása érdekében felidézzük az ÁSZ egy 2006-ban nyilvánosságra hozott jelentésének néhány<sup>22</sup> megállapítását:

- Az állami tulajdonú vagyon számbevétele nem zárt, a nyilvántartás nem fedi a tényleges állapotokat.
- A vizsgált 97 jelentős állami tulajdonú, tartósan veszteséges társaságban az évtized első hat évében együttesen 290 Mrd Ft adózás előtti veszteséget halmoztak fel amellet, hogy 920,5 Mrd Ft támogatást és tőkejuttatást kaptak.
- Az állami vagy részben állami tulajdonban lévő társaságok veszteségessége részben külső körülményekre volt visszavezethető. Veszteségeik, likviditási problémáik elsődlegesen szabályozási okok következtében keletkeztek. Többszörösen jelentkező probléma, hogy az állam jogszabályban társaságainak ellátandó feladatát határozza meg, de azok ellenértékét csak részlegesen biztosítja, például a MÁV Zrt. esetében is.
- A veszteséges gazdálkodás kialakulása jelentős részben belső okokra vezethető vissza. A társaságok mintegy 20%-ánál a veszteségek belső okai között a vagyonkezelési stratégia hiánya, illetve utólag hibásnak bizonyult tulajdonosi vagy menedzsmentdöntések húzódnak meg. A társaságok egyharmadánál a műszaki-technológiai színvonal korszerűtlensége miatt következett be hatékonyságromlás. A finanszírozási források szűkössége a társaságok negyedénél korlátozta költségcsökkentő vagy létszámkiváltó beruházások megvalósítását. A menedzsmentváltás és a szervezet-átalakítás az eredményesség csökkenésében a társaságok tizedénél játszott szerepet. A foglalkoztatottak létszáma és szakmai összetételének problémái, valamint a befektetésekben lévő vagyonvesztés is oka volt a veszteségek kialakulásának.

A közintézmények közszolgáltató tevékenysége sem kielégítő színvonalú. Ismeretes előttünk az a globális modernizációs trend, amely túllép a közintézményi teljesítmény hagyományos értelmezésén és a folyamatok szabályossága helyett a teljesítményorientációt

---

<sup>22</sup> Jelentés a tartósan veszteségesen működő állami tulajdonú gazdasági társaságok gazdálkodásának ellenőrzéséről (0611).



helyezi előtérbe. Ennek, illetve – gyakorlatiasan szólva – a teljesítménymércék alkalmazásának olyan előretekinthető költségvetési rendszer felelne meg, amelyben az input-szemlélet helyett az output-szemlélet és hosszú távú, illetve legalább középtávú szemlélet érvényesülne. Ezzel szemben a mi rendszerünkben még túlzott mértékben az input- és intézmény-finanszírozásra, valamint az aktuális deficitre figyelünk.

Az előretekinthető költségvetés és az erre épülő programfinanszírozás magában hordozza a feladatok és források jobb összhangját. Ez pedig nemcsak a „kisebb vagy nagyobb államháztartás” kérdését teszi a cselekvési forgatókönyv-választás kontextusában értelmezhetővé, hanem a költségvetési tervezés, gazdálkodás mai átláthatósági és elszámoltathatósági gondjainak oldását is segíti. Akár decentralizált (a szervezetrendszer elképzeléseit alkumechanizmusokon át összerendező), akár centralizált (keretszámokat leosztó) tervezési mechanizmust alkalmaz ugyanis a kormányzat, nem kerülheti meg, hogy egy megvalósíthatóságában hosszabb távra átgondolt cselekvési scenárió logikájában tegyen javaslatot a vállalt feladatokra, s erre építve határozza meg a végrehajtás követelményeit, algoritmusát és a finanszírozást.

Az EU-hoz való csatlakozás lehetőséget nyújtott volna a tervezési rendszer alapvető korszerűsítése, ez azonban elmaradt, mint azt az ÁSZ 2008-ban megjelentetett jelentése<sup>23</sup> megállapítja: „A magyar gazdaság, és különösen a közszektor az uniós tagsággal egy hét éves periódusokra tervezett környezetbe került. Ez utóbbi pozitív hatásait a követelményekhez történő igazodással lehetett volna kiaknázni. A meghirdetett és végrehajtott jogharmonizációs törekvések és eredmények ellenére a mai napig nem épült be teljes körűen a hazai tervezési módszertanba az uniós tervezés követelményrendszere és gyakorlata, annak ellenére, hogy az Országos Fejlesztési Konceptió 2007-ig elvégzendő feladatként tartalmazta azt. A tervezési harmonizáció hiányosságai miatt a gazdaságfejlesztés állami eszközrendszere hazai tervezési gyakorlatában nem alkalmazták a forrásfelhasználás hatékonyságának tervezési eszközeit.”

A jelenlegi magyar államháztartási információs rendszer nem képes kielégíteni az átláthatóság több szabályát. Így például:

- nem megoldott a kormányzati szektorba tartozó nem költségvetési intézmények és állami vállalatok adataihoz való hozzáférés;
- nehezen állíthatók össze homogenizált idősorok a költségvetés és zárszámadás adataiból;
- a költségvetési bevételekről és kiadásokról összeállított, nemzetközi összehasonlításra szolgáló táblázatokban az osztályozások utólag és többnyire összevontan készülnek, valamint
- a költségvetési hatásvizsgálatokhoz nem vagy csak szórványosan állnak rendelkezésre a társadalmi mutatószámok.

Ezeket a hiányosságokat az ÁSZ több vizsgálata is feltárta, illusztrációként egy 2008-ban publikált ÁSZ jelentés<sup>24</sup> idevonatkozó megállapítását idézzük: „A költségvetési intézményekről és működésükről a nyilvánosság számára a szervezetekhez és a fejezetekhez kapcsolódó információk (törzskönyv, költségvetés, szervezeti dokumentumok, beszámolók), valamint statisztikai adatok állnak rendelkezésre. Az államháztartási és statisztikai információk rendszerezettsége különbözik, az eltérő forrásokból származó adatok nem kap-

<sup>23</sup> Jelentés a gazdaságfejlesztés állami eszközrendszere működésének ellenőrzéséről (0802).

<sup>24</sup> Jelentés a központi költségvetés intézményrendszerének ellenőrzéséről (0808).

csolhatók össze, nem összevethetők. A költségvetés egyes szervezeti típusainak szervezeti, működési jellemzői egyik információs rendszerből sem gyűjthetők ki közvetlenül, mivel a nyilvántartásokat nem készítették fel e típusok megkülönböztetésére.”

Az egyértelmű feladat-meghatározás, az átlátható tervezés, a cél- és teljesítménykövetelmények alapján jóváhagyott költségvetés mérhetőbbé tenné a teljesítményeket, ezáltal javulhatnának az elszámoltatás, az elemzés és értékelés, a korrekció és – nem utolsósorban – az ellenőrzés lehetőségei is.

Az e téren szükséges reformléptékű modernizáció elmaradását jól illusztrálja egy másik 2007.-ben kiadott ÁSZ jelentés<sup>25</sup> néhány megállapítása: „Az ”e-Kormányzat 2005 Stratégia és Programterv” a közigazgatási szolgáltatások minőségének javítását egy hatékonyabb, olcsóbb, működésében átláthatóbb állam jövőképében vázolta fel, s 2005-re célul tűzte ki az állampolgárok és vállalkozások számára elektronikus úton nyújtandó kiemelt közszolgáltatások (EU20) megvalósítását. Ugyanakkor a megvalósítás akciótervei elsősorban a szolgáltató állam technikai feltételeinek létrehozására fókuszáltak, a központi irányításban, a koordinációban érintettek munkamegosztása mellett a végrehajtás is főként az elektronizálási folyamatra összpontosított, amelynek költsége 2006 végéig mintegy 20-24 milliárd Ft-ot tett ki.”

Az e-szolgáltatások költségvetési összefüggései rávilágítottak arra, hogy a közigazgatás tartalmi változása szükségszerűen magával vonja a költségvetési információs rendszer módosítását is, az alapvető célkitűzések – így az állam tevékenységének átláthatósága, a közvagyonnal való elszámoltathatóság stb. – érvényesíthetősége érdekében. Az államháztartás nyilvántartási rendje e célok elérését eddig korlátozottan tette lehetővé, mert a fiskális adatok bemutatásán túl, kevésbé alkalmas az állami tevékenység eredményességének („outcome”) megítélésére, a szakmai fejlesztések teljesítménymérésére, végső fokon a célkitűzések teljesülésének értékelésére. Előremutató viszont, hogy az Új Magyarország Fejlesztési Terv az államreform során a közigazgatás működésének eredményességét hangsúlyozza, s szükségesnek tartja a közreműködők teljesítményének a mérését.

Az üzleti környezet fogalmának szűkebb értelmezése az állami és önkormányzati szervezetek tevékenységének vállalkozásbarát tevékenységére vonatkozik, s kiterjed a szabályozási környezet, a bürokratikus akadályok és költségek, valamint az ellenőrzés megfelelő változtatására. A szabályozási környezettel kapcsolatos egyik leggyakoribb hiányosság a szabályok sokszor tapasztalható szakmai megalapozatlansága és ezért gyakori – például az adók esetében még éven belül is tapasztalható – változása. Jogos panasz az is, hogy – a megfelelő szabályok esetében is – gyakran elmarad azok betartatása. Csak utalnánk az e mögött meghúzódó problémára, a politika domináns szerepére, a politika és a közpolitika közötti összhang hiányára.

Néhány területen a jogi szabályozás hiányossága is akadályozza a versenyképesség javulását. Például szükség lenne az e-kormányzati fejlesztések, szolgáltatások jogszabályi környezetének teljes körűvé tételére, az ugyancsak említett PPP programokkal kapcsolatban további alapvető jogszabályok kidolgozására, elsősorban az önkormányzatok számára.

A bürokratikus akadályok és költségek tetemesek, elsősorban az adminisztratív rendelkezésekkel, a vállalkozások működését keretbe foglaló rendeletek gyakori változása miatti tájékozódási nehézségekkel és az állami intézmények közötti kooperáció hiányával kap-

---

<sup>25</sup> Jelentés az elektronikus kormányzati szolgáltatások fejlesztése ellenőrzéséről (0713).

csolatban. Ez utóbbi nagyon szorosan összefügg azzal, hogy az egyablakos rendszer bevezetése elhúzódik.

Mindezt jól tükrözi a Világbank üzleti környezetfelmérése, amely szerint 2008-ban:

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

Magyarország ennek az évtizednek az elejétől – a nemzetközi összehasonlítások, például az IMD World Competitiveness Yearbook szerint – egyre jobban visszaesik a versenyképesség országok szerinti rangsorában. A versenyképesség összevont mutatója szerinti rangsorban 2009-ban Magyarország csak a 45. helyet foglalta el szemben a 2000. évi 27. hellyel. A közvetlen versenytársak közül a Cseh Köztársaságból, a Szlovák Köztársaságból és Lengyelországból álló ország-csoport 2008-ban a 34. helyen állt, miközben 2000-ban a 39. volt. Egy másik ország-csoport (Bulgária és Románia) szintén javított versenyképességi pozícióján: a 2004. évi 45. helyről 2008-ra a 42. helyre lépett előre. Magyarország megelőzésében több versenyképességi részmutató kedvezőbb alakulása játszott szerepet. A kormányzati hatékonyság Magyarország esetében igen nagymértékben romlott, míg Bulgária és Románia javított pozícióján, a Cseh Köztársaság, a Szlovák Köztársaság és Lengyelország pedig fenn tudta tartani a korábban megszerzett rangsorbeli helyzetét. Ami az üzleti hatékonyság részmutatóját illeti, Magyarország szintén rontott e rangsorbeli helyzetén is, miközben a másik két ország-csoport megőrizte korábban elfoglalt pozícióját. A gazdasági teljesítményt kifejező részmutató tekintetében Magyarország helyzete jelentősen romlott, Bulgária és Románia megőrizte, a Cseh Köztársaság, a Szlovák Köztársaság és Lengyelország pedig kis mértékben javította versenyképességi státuszát. Magyarország – a részmutatók közül – egyedül az infrastruktúra területén tudta csak megőrizni korábbi relatív helyzetét, hasonlóan a Cseh Köztársaságból, a Szlovák Köztársaságból és Lengyelországból álló ország-csoporthoz, miközben Bulgária és Románia együtt 2008-ban a korábbi évekhez képest kedvezőbb helyzetbe került.

### **3.5. A pártpolitikák befolyása a közpolitikákra és a járadékvadászat elburjánzására**

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

A pártpolitikai akadályok közé sorolhatjuk a politikai erők szélsőséges szembenállását, a politikai elitek közötti konszenzus hiányát, amelynek eredményeként az egyik kormány által elindított reformintézkedéseket a következő kormány annullálni igyekezett.<sup>26</sup> Egy másik súlyos pártpolitikai akadályt a pártok a rövid távú szavazatszerző, népszerűséget hajhászó magatartása jelentett. A szavazatmaximálás a pártok természetes célja. A hazai pártok kezdeményezései azonban gyakran nem a megcélzott szavazó réteg hosszú távon

---

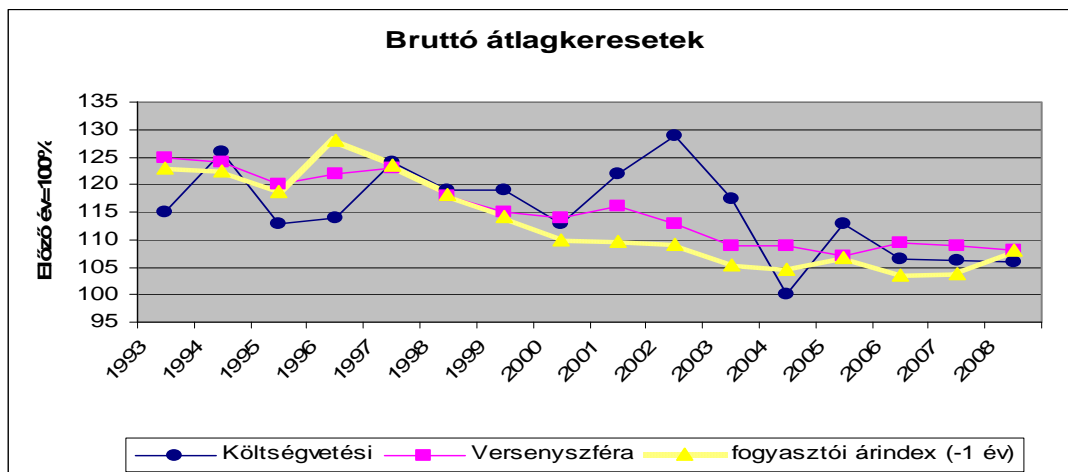
<sup>26</sup> Ezt a folyamatot szemléletesen mutatja be az egészségügyi reformok egy metszetében (fekvőbeteg-ellátás) Intézetünk 2003-ban publikált tanulmánya, FEMI (2003).

fenntartható előnyökhöz juttatását eredményezték, hanem jól kommunikálható, hangzatos, de a célsokaság életkörülményeiben tartós javulást nem hozó intézkedésekhez vezettek. Ezen anomáliákra az ÁSZ számos jelentése és Intézetünk tanulmánya<sup>27</sup> is rámutatott.

A rövid távon gondolkozó és ezért egymás hatását kioltó kormányzati intézkedéseket jól szemlélteti a közszféra keresetének alakulása az elmúlt 15 évben. A **8. sz. ábrán** azt mutatjuk be, hogyan alakultak az inflációhoz képest a bruttó keresetek a versenyszférában, illetve a költségvetési szférában.

**8. sz. ábra**

**Az átlagos keresetek inflációkövetése a versenyszférában és a költségvetésben 1993-2008. teljes munkaidőben foglalkoztatottak, előző év = 100 %**



Forrás: KSH Foglalkoztatottság és kereseti arányok, intézményi munkaügyi statisztika

A 2008. évi költségvetés makrogazdasági kockázatait elemző tanulmányunkban<sup>28</sup> kimutattuk, hogy a versenyszférában a keresetek alakulásában jól érzékelhető tendencia érvényesült: a bruttó keresetek növekedése leginkább az előző évi inflációhoz igazodott. Ez az összefüggés az ábrán jól látható. Még szembetűnőbbek a közszféra béralakulásának cikk-cakkjai.<sup>29</sup> Itt ugyanis nem gazdasági törvényszerűségek, hanem a politikai „logika” érvényesült: jelentős béremelés valósult meg azokban az években, amikor a közszféra dolgozóinak megnyerésére játszott a mindenkori kormányzat, és reálbércsökkenést szenvedtek el a szféra dolgozói akkor, amikor így lehetett a kiadásokat a legkisebb politikai ellenállás mentén mérsékelni.

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

<sup>27</sup> FEMI (2007) 49-88. oldal

<sup>28</sup> FEMI (2008)

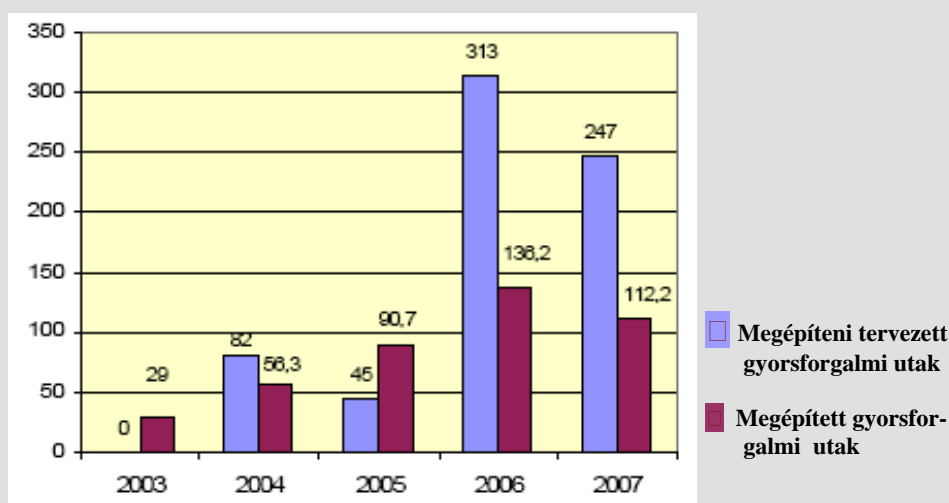
<sup>29</sup> A hullámzásokat az is felerősítette, hogy a 13. havi juttatás kifizetését az egyes évek között ide-oda tologatták.

Jól illusztrálja ezt a jelenséget a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztésének programja, amelyről az ÁSZ 2008-ban publikált jelentése<sup>30</sup> az alábbiakat állapította meg:

„A 2006-ban és 2007-ben befejeződő autópálya beruházásokra a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi úthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló, többször módosított 2003. évi CXXVIII. törvény (Aptv.) előírásai alapján került sor. Az Aptv. konkrétan meghatározta az egyes autópálya szakaszok átadásának 2004-2007 átadási határidejét összességében **687 km** hosszúságban. A 2007. év végéig ténylegesen forgalomba helyezett utak hossza az előírt 60%-a, **413 km** volt. Az Aptv.-ben előírt fejlesztések teljesítése a **9. sz. ábra** szerint alakult:

9. sz. ábra

*Az Aptv.-ben előírt fejlesztések teljesítése*



2005. év végéig a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztése ütemesen valósult meg, három szakaszt a tervezetthez képest korábban adtak át. Az Aptv. a gyorsforgalmi útszakaszok **81,5%**-ának átadását 2006-ra és 2007-re irányozta elő, ami részben teljesült. A 2006-ban átadni tervezett útszakaszok közül négy szakasz átadása 2007-re húzódott át, négy szakasz építése pedig folyamatban van.

A 2007. évre előírt 247 km gyorsforgalmi útból 130 km autópálya, 117 km autóút. Az átadásra megjelölt 12 útszakaszból **egyet sem helyeztek forgalomba**. Az átadások elmaradásának oka a szükséges források hiánya és az előkészítés – ezen belül különösen a területbiztosítás – elhúzódása volt a Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. (NIF Zrt.) tájékoztatása alapján.”

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

- a politikai ciklusváltásokban (a makrogazdasági folyamatokban tetten érhető változásokban a választások éveiben, a választási évek kiemelkedő költségvetési hiányában és a kormányzati cikluson átívelő beruházások sorsának ellentmondásos alakulásában);

<sup>30</sup> Jelentés a 2007-ben befejeződő autópálya beruházások ellenőrzéséről (0813).

- az állami fejlesztési támogatások allokációs mechanizmusában, illetőleg azok részét képező klientúra rendszerek működésében és a jelentős mértékű korrupció létezésében;
- a helyi önkormányzatok kormánytól való pénzügyi függőségében és
- a civil szféra nagy részének erős pártpolitikai kötődésében, ideológiai alapú megosztottságában, a saját, s nem a „képviselt” csoport anyagi érdekének kohéziós funkciójában, az oly annyira szükséges valódi függetlenségük hiányában.

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

Járadékot (extraprofitot) monopolhelyzetbe kerüléssel a piacon is el lehet érni. A járadékvadászatról akkor beszélünk, ha a piaci szereplők a járadékot az állami szabályok, megrendelések nekik kedvező feltételeinek kihasználásával, e feltételek befolyásolásával próbálnak elérni. A járadékvadászat működési mechanizmusait a politikai cselekvések közgazdasági magyarázata tárja fel.<sup>31</sup> A járadékvadászok azoknak a törvénykezési, kormányzati, igazgatási intézkedéseknek a befolyásolására törekszenek, amelyek az egyéni szavazók és azok valamilyen termelői, munkavállalói, vagy fogyasztói érdekcsoportja élethelyzetének megváltoztatását célozzák, vagy az intézkedések nem szándékolt mellékvetekövetkezményeiként ezt eredményezik. Következésképpen járadék kétféleképpen keletkezhethet:

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

Az előbbi esetben arról van szó, hogy a választott politikusok újraválasztási esélyeik, a kinevezett bürokraták, a hivatásos tisztviselők, és az igazgatási adminisztrátorok, a rendelkezésükre álló erőforrások növelése érdekében a közjavak, a jóléti és jövedelem transzferek meghatározott köreiben monopoljogokhoz juttatják az azokat előállító termelői vagy szolgáltatói csoportokat, az azokat felhasználó munkavállalói, fogyasztói rétegeket. Fontos hangsúlyozni, hogy itt nem korrupcióról van szó, hanem jogszerűen hozott állami intézkedésekről. Például egy olyan törvényt hoznak, amely a munkavállalók egy csoportjának speciális jutalmat állapít meg, vagy egy minisztérium az engedélyezési követelményeket túl szigorúra szabja. Ez utóbbi által az engedélyezési főosztály létszámát bővíteni kell, viszont a piacra nehezebb belépni, következésképpen az engedéllyel rendelkezők járadékhoz jutnak.

A szakirodalom szerint a politikai piacokon folytatott járadékvadászat társadalmi költségei lényegesen meghaladják a részvételből származó egyéni hasznok összegét, ez a fajta versengés egyértelműen improduktívnak tekinthető.<sup>32</sup> A járadékvadászat jelenlétét, vizs-

<sup>31</sup> Csontos (1997)

<sup>32</sup> Lőrincz (2007)

gálatának szükségességét megfogalmazó felismerések az állami szabályozás működésének empirikus vizsgálati eredményei alapján születettek meg, ezek az eredmények szolgáltatják a járadékvadászat költségeire vonatkozó becslési eredményeket is. Azzal együtt, hogy az adatok nehezen vethetők össze egymással, – a számítások különböző időpontokra vonatkoznak, és a becslési eljárások is különbözőek – az empirikus elemzések igen magas számszerű értékeket valószínűsítnek.<sup>33</sup>

Az India 1968-as adatai felhasználásával elvégzett számítások eredményei szerint, az állami beruházások körében, a külkereskedelem terén, a termék-ellenőrzések, a kamatkorlátozások, és a vasúti szolgáltatások tekintetében fennálló szabályozási korlátozások, az ezek által kiváltott járadékvadászat költségei a nemzeti jövedelem 7,3%-át tették ki. A szintén 1968-as adatokat használó vizsgálat Törökország esetében arra az eredményre jutott, hogy a vámokkal, adókkal és egyéb díjakkal fenntartott külkereskedelmi korlátozások olyan magasra emelték a járadékvadászat tétjét megjelenítő importengedélyek értékét, hogy az elérte a GNP 15%-át. A külkereskedelmi korlátozások hatásait az 1980-as adatok alapján figyelembevevő elemzések, Kenyában a GDP 38%-ára, Indiában a GNP 25-40%-ára tették a járadékvadászat által okozott költségek nagyságát. Az Egyesült Államok adataival elvégzett, 1975-ben közzétett vizsgálat eredményei azt mutatják, hogy a járadékvadászattal járó teljes társadalmi veszteség a GNP 3,3%-át tette ki. A vállalati termelési értékeket viszonyítási alapul használó, 1978-ban közzétett becslések eredményei azt mutatják, hogy az Egyesült Államokban a vállalati termelési érték 7-13%-át, míg az Egyesült Királyságban 4-7%-át emésztik fel a járadékvadászattal együtt járó társadalmi veszteségek. A jóléti és jövedelmi transzferek megszerzéséért folytatott járadékvadászat költségeit vizsgáló elemzés 1992-ben ismertetett következtetése szerint az Egyesült Államokban a kormányzati transzferek összértékének 10%-a vész el a járadékvadászatra fordított költségek formájában.

A járadékvadászat mechanizmusai a magyar gazdaságban, a magyar társadalomban is működnek. Az ennek megnyilvánulásait vizsgáló hazai elemzések bemutatják, hogy az állami szabályozás aktusai – a külkereskedelem szabályozásától kezdve, az agrártámogatások, a válságágazatok támogatási rendszerein keresztül, az európai uniós források felhasználásával, a közbeszerzések lebonyolításával bezárólag - ugyanúgy magukon viselik az eredményes járadékvadászat jegyeit, mint ahogyan azt más országok példái mutatják.<sup>34</sup>

A járadékvadászat társadalmi költségei igen magasak lehetnek a magyar gazdaságban is. A közelmúltban készült, és a számszerű becslésre is vállalkozó elemzés például bemutatja, hogy az informatikai eszközök vásárlását adókedvezmények biztosításával ösztönözni kívánó kormányzati intézkedés-csomag végrehajtásához felhasznált jelentős költségvetési forrásokat miként és milyen mértékben „csapolták meg” a közbeszerzések szabályrendszerében működő járadékvadászat mechanizmusai. Az adókedvezmények formájában biztosítani kívánt állami támogatás „hasznainak” csupán 58%-a jutott el az eredetileg kedvezményezettnek szánt fogyasztói csoportokhoz, az állami támogatás 42%-a programban résztvevő forgalmazókhoz „vándorolt”. A program végrehajtása során a kereskedők közel 11 milliárd forintba becsülhető járadékra tettek szert.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Lőrincz (2007)

<sup>34</sup> Csontos (1996), Nemes (2005), Borkó – Oszlay (2007)

<sup>35</sup> Édes (2007)

A járadékvadászat romboló folyamatai nem állnak meg a fiskális folyamatok határainál: a „rendetlenség”, a „zűrzavar”, az anómia egyre erősebb sodrásúvá váló örvényei előbb-utóbb magukkal rántják a teljes állami működést, az egész társadalmat.<sup>36</sup>

### 3.6. A közjó szolgálata: kísérlet a szociális piacgazdaság kiépítésére

A közjó állami szerepvállaláson keresztül történő gyakorlati megvalósítása számára kiinduló feltételrendszert alkotnak az alaptörvények (elsősorban az Alkotmány), a nemzetközi egyezmények és a fejlődés mozgásterét behatároló belső és külső adottságok, körülmények. A magyar Alkotmánnyal összefüggésben szükségesnek tartjuk kiemelni, hogy az Alkotmány két helyen is deklarálja, hogy Magyarország gazdasági rendszere piacgazdaság, azonban nem irányozza elő a piacgazdaság valamely meghatározott tartalmú modelljét. Az Alkotmány gazdaságpolitikailag semleges, így nem vezethető le belőle sem az állami beavatkozás mértéke, sem annak intenzitása, még kevésbé az állami beavatkozás tilalma. Az Alkotmány preambuluma azonban kifejezetten szociális piacgazdaságról szól, ami kötelezettségekkel jár. Amennyiben ehhez még hozzátesszük azt, hogy a piacgazdaság fenntartása és védelme az állam folyamatosan érvényesülő alkotmányos feladata, akkor a szociális piacgazdaság modelljét joggal tekinthetjük mérvadónak a közjót szolgáló állami szerepvállalás számára.

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

A vizsgált időszak egészében a gazdasági átalakulás kedvezőtlen hatást gyakorolt a társadalmi rétegződésre. Az egyik legnagyobb problémát a jövedelem-egyenlőtlenségek növekedése okozta: a legnagyobb és legkisebb jövedelmű 10 % szembeállításában 1990-ben az arány 6,1:1 volt, 1995-ben pedig 7,3:1 lett. Megállapítható az is, hogy az iskolai végzettség egyre nagyobb szerepet játszott a jövedelmi egyenlőtlenségek kialakulásában. Napjainkban is folytatódik az ún. leszakadó rétegek életkörülményeinek, köztük elsősorban a roma lakosság helyzetének a romlása.

Az 1995. évi makrogazdasági kiigazítás hirtelen és nagymértékben rontotta a szociális kohézió – igencsak szükséges – erősítésének lehetőségeit. A gazdasági növekedés 1995. és 1996. évi lassulása, valamint a jövedelmeknek – a versenyképesség javítása érdekében – a vállalati szféra javára történő átcsoportosítása mindkét évben érzékenyen mérsékelte az államháztartási kiadásokon belül a jóléti funkciók ellátását szolgáló források, köztük az Egészségbiztosítási Alap és a Nyugdíjbiztosítási Alap rendelkezésére álló összegek reálértékét is.

Az első két kormányzati ciklusban megszülettek a jóléti rendszereket szabályozó legjelentősebb törvények. Az ezekben – többnyire részletes hatászámítások nélkül – előírányzott jóléti szolgáltatásokat az állam – anyagi és egyéb erőforrások híján – nem tudta teljes körűen biztosítani. Ezért egyfelől a törvények gyakori módosítására volt szükség, másfelől a rászorulóknak nem egyenlő eséllyel juthattak hozzá a szociális, egészségügyi és egyéb

---

<sup>36</sup> Sajó (2008).



jóléti szolgáltatásokhoz. Az évezred elejétől megkezdődött az Európai Unió közösségi vívmányainak beépítése a magyar jogrendbe. Ez megszilárdította a szociális piacgazdaság jogi alapjait, ugyanakkor tovább növelte a különbséget a deklarált jogok és a valóban elérhető lehetőségek között.

1997-től a gazdasági növekedés 4-4,5%-os ütemre történő gyorsulása lehetővé tette az államháztartási pozíció javulását, a munkanélküliség mérséklését. A bérkiáramlásban egy ideig tudatos visszafogás érvényesült, majd ez fokozatosan fellazult. Nöttek a szociális és a társadalombiztosítási kiadások is. A jóléti felzárkózás jegyében született, de a rendelkezésre álló erőforrásokkal nem reálisan számoló, ambiciózus bér- és nyugdíjnövelő lépések a fiskális pozíció olyan mértékű romlását eredményezték, hogy a jelen évtized közepétől az államháztartási stabilizáció feladata lett az elsődleges. A 2008-ban világméretűvé váló válság még nyilvánvalóbbá tette, hogy elengedhetetlen a jóléti rendszerek átfogó korszerűsítése.

### **3.7. A nagy és nem hatékony kormányzati szektor paradoxonja**

Az előző alfejezetekben ismertetett folyamatok révén alakult ki a magyar államháztartási reformok paradoxonja, hogy az állam kiüresedéséhez és teljesítményének a csökkenéséhez képest jelentős maradt az államháztartás terjedelme. Ennek négy alapvető oka van. A közvélekedés első helyen a „túlfejlett” jóléti rendszert szokta említeni. A fent ismertetett nemzetközi összehasonlítás és az ÁSZ vizsgálatai alapján első alapvető okként azt kell megjelölnünk, hogy a gazdasági szféra túl nagy összegeket kap (vissza) a központi költségvetésből. A magyarországi vállalatok (beleértve a külföldi tulajdonúakat is) jelentős mértékben állami kiadásokból (forrásokból) élnek, s ezt figyelembe véve a vállalkozói szféra nettó adóterhelési rátája is lényegesen alacsonyabb, mint a bruttó. A gazdasági szférának nyújtott állami támogatások összehangolatlanok és pazarlóak, az állami megrendelések (közbeszerzések) költség szintje indokolatlanul magas. Ennek illusztrálására az ÁSZ ez év augusztusában nyilvánosságra hozott jelentéséből<sup>37</sup> idézünk: „Az ellenőrzött beruházásoknál a gazdaságossági szempontok nem kaptak prioritást. Az állami beruházásokra vonatkozó gazdaságossági és az állami beruházókkal szembeni követelményeket jogszabály nem rögzíti, ilyeneket a tulajdonosi jogokat gyakorló minisztérium (GKM, KHEM) sem határozott meg. Olyan komplex összehasonlító számítások, elemzések sem készültek, amelyekben felméri a megépülő autópályák környezetében lévő úthálózat tehermentesítése révén jelentkező költségvetési terheléseket (rövidebb menetidő, kisebb környezeti terhelés, kisebb üzemanyag felhasználás stb.). Az ellenőrzéseink során évről évre, visszatérően hiányoljuk, hogy az autópálya építések megkezdése előtt nincs olyan előzetes költségbecslés, ár kalkuláció, amely részletes egységár elemzésen alapszik. A beruházások kivitelezéséhez a NIF Zrt. által készített mérnökárak a korábbi kivitelezői áron alapultak, amelyek a kivitelezők kockázati felárait is tartalmazták. Az erre alapozott becslés nem mutatta egy-egy szakasz reális költségét. A közbeszerzési törvényben megfogalmazott „összességében legalacsonyabb árajánlat” önmagában nem jelenti a nemzetgazdaság szempontjából legjobb ajánlatot.”

A másik ok az, hogy a politikai elit növekvő legitimitációs problémákkal küzd, amelyet a legkülönbözőbb választói rétegeknek történő osztogatásokkal igyekszik mérsékelni. Ennek eredményeként jóléti rendszerek átfogó korszerűsítése helyett újabb és újabb – ösz-

---

<sup>37</sup> Jelentés a 2008-ban befejeződő autópálya beruházások ellenőrzéséről (0926).

szességében fenntarthatatlan – elemek jelentek meg a társadalombiztosítási és a szociális ellátó rendszerben.

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

A negyedik ok, hogy – részben a politikai konszenzus hiánya miatt - a megkezdett reformok is félbeszakadtak, vagy megrekedtek a felszínen és nem jutottak túl a finanszírozási szabályok módosításán, a szervezetek formális átalakításán. Például a felsőoktatási reform közelmúltban befejezett vizsgálata alapján az ÁSZ jelentése<sup>38</sup> a következőket állapította meg: „Az Ftv. előírásai alapján a felsőoktatás finanszírozása többcsatornás (normatív támogatások, pályázatás, megállapodások) rendszerben valósult meg. A normatívák meghatározása nem a képzéshez szükséges költségek vagy teljesítménykövetelmények alapján történik, hanem gyakorlatilag bázisalapú finanszírozásként, döntően (80%-ban) az államilag támogatott hallgatói- és kisebb mértékben az oktatói, illetve alkalmazotti létszámhoz rendelve. Így az intézmények a hallgatói létszám növelésében és fenntartásában érdekeltek. A felsőoktatási intézmények államilag támogatott hallgatói létszámát – a jelentkezések mellett – az évenként változó minisztériumi döntések határozzák meg. Az állami források biztosításának jelenlegi rendszere – a hallgatókért folytatott verseny ellenére – nem járult hozzá az intézmények minőségi szelekciójához. Az állami támogatás független a munkaerő-piac és a hallgatók értékítéletétől.” A közszféra különböző területein 3-4 évenként elindított majd megszakadt „félreformok” értelemszerűen nem vezettek a szféra hatékonyabb működéséhez.

A járadékvadászatot megengedő, a következetes reformokat elodázó állam a felzárkózást biztosító gazdasági fejlődés gátjává vált, amelynek számos jele van. A legszembeötlőbb a jogbiztonság romlása, amelyet az állam, nemcsak mint jogalkotó, hanem mint jogalkalmazó, sőt esetenként, mint piaci szereplő idéz elő. Nem javul a korrupciós helyzet. Ez azért veszélyes, mert egyfelől a források jelentős részének elszivárgását eredményezve közvetlen növekedési veszteséget okoz. Becslések szerint az OECD országai közül Törökország után Magyarországon a legnagyobb (a GDP 9,1 százaléka) az az adókiesés, amit a korrupció és az adórátáknak a magas korrupcióval való interakciója okoz<sup>39</sup> Másfelől jól érzékelhető, hogy a külföldi gazdasági szereplők alkalmazkodnak az itteni helyzethez, s ez kihat a jövőben ide befektetők körére és magatartására.

---

<sup>38</sup> Jelentés a felsőoktatási törvény végrehajtásának ellenőrzéséről (0915)

<sup>39</sup> Lackó Mária (2009) 54. oldal

#### 4. Az államműködés szükséges változtatásának irányai

Ahogy az állami szerepvállalás egyik magyarázó oka a piaci kudarcok és a piacgazdasági tökéletlenségek léte, úgy az állami szerepvállalás természetes velejárói a kormányzati kudarcok. A kormányzati kudarcok korrekciója a különböző közszektor reformok révén valósul meg. A fejlett országokban számos reformirányzat (stratégia) alakult ki. Ilyenek voltak a különböző korszerű költségvetési módszerek bevezetésére irányuló törekvések, a teljesítménykritériumok alapján történő menedzsment alkalmazása. Hazai viszonylatban az államnak nemcsak a versenyképesség általános feltételeinek biztosítását, hanem – mint többször is hangsúlyoztuk – a felzárkózást is kellene szolgálnia. Ezért a kormányzati szektor reformja kapcsán pragmatikus megoldásokra, a különböző közszektor reform stratégiák megfelelő keverésére (reform mix) van szükség.

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

Az állami szerepvállalás célszerű módját és mértékét a „fenntartható fejlődés – eltartható állam” paradoxonból kiindulva lehet meghatározni. A magyar állam legfontosabb feladata, hogy az országot egy olyan új fejlődési pályára állítsa, amely gazdasági, társadalmi és ökológiai szempontból egyaránt fenntartható. Ennek elérése érdekében különösen fontos két nehézség leküzdése. Az egyik az, hogy az ország átmeneti, felzárkózó jellegéből adódóan a gazdasági növekedés sokkal kevésbé egyenletes – megtorpanásokkal és visszaesésekkel megszakított folyamat –, mint a fejlett országokban. E jelenséget a nagyobb külső sokkhatások, makrogazdasági volatilitás és jövedelmi különbségek, mint a növekedési szakasz hosszára mérséklően ható tényezők idézik elő. Az új fejlődési pályára állást nehezítő másik tényező a globális pénzügyi és gazdasági válság következtében fellépő súlyos recesszió és vele járóan az elhúzódó stagnálás, illetve annak kockázata, hogy a piacok elvesztik bizalmukat az állam fizetőképességének fennmaradásában.

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

E pillérekhez kapcsolódóan új feladatot jelent az OECD és a Világbank által javasolt fejlődésorientált gazdaságirányítás megvalósítása, amelynek logikai-tartalmi lépései: a közösen kialakított célok és stratégiák, a teljesítmény- vagy programalapú költségvetés alkalmazása, a szakmai bizonyítékon alapuló döntési rendszer működtetése és a nyilvános elszámoltathatóság. E gazdaságirányítási rendszer működtetéséhez pedig nélkülözhetetlen

a több évre szóló nemzetgazdasági tervezési rendszer létrehozása – benne a középtávú költségvetési kerettel, illetve a középtávú kiadási keretekkel –, amely megszüntetné azt az államműködési hiányosságot, hogy a politikai, a makrogazdasági tervezési és a költségvetés készítési folyamat nem kapcsolódik megfelelően egymáshoz. Ennek kialakítása lehetővé tenné, hogy a társadalom és a kormányzat számára olyan gazdasági és szociális fejlődési alternatívák készüljenek, amelyek valós választási lehetőségeket tárnak fel és egyben elősegítik, hogy az aktuális költségvetési politika ne rójon túl nagy terhet a jövő generációkra, ugyanakkor biztosítsa azt, hogy közép- és hosszú távon megfelelően rugalmas, kiigazított legyen e politika. A rendszer sikeres, gördülő jellegű működése természetesen feltételezi a kormányzat működési színvonalának javítását, a jogszabályok betartását, a képzett és tapasztalt köztisztviselői apparátust és a civil társadalom részvételét.

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

#### **a) Az állami funkciók, feladatok tartalmi meghatározása és szabályokba foglalása**

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

- megteremthetők a költségvetés tiszta, világos keretei, amelyek forrásigénye átlátható;
- az állam által vállalt, vállalható feladatok ismeretében konkrétabb célokat, teljesítménymutatókat lehet kialakítani, s ezzel javulnak az ellenőrzés és az elszámoltatás lehetőségei is;
- elhagyhatók azok a programok, amelyek nem teljesítik a velük szemben támasztott követelményeket;
- az állami feladatok tisztázása (egyértelmű meghatározása) javítja a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok hatás- és feladatkör-elhatárolásának feltételeit;
- javulnak annak a döntésnek a feltételei is, hogy az állam a civil szférában mit és milyen mértékben kíván közpénzekből támogatni;
- a „köz” számára is átláthatóbbá válik az államműködés, ami erősíti a politikai bizalmat, ezáltal stabilabb kormányzást tesz lehetővé, annál is inkább, mert az ily módon kialakított költségvetés és az erre épülő finanszírozás magában hordozza a feladatok és források jobb összhangját.

#### **b) Jövőkép meghatározása**

A globalizált világ körülményei között elodázhatatlan állami feladat a társadalmi és gazdasági „országcél”, azaz a politikailag megfogalmazott, szakmailag alátámasztott, a társadalom többsége által támogatott és elrendő, illetve elérhető jövőkép meghatározása.

Az „országcél”, a jövőkép alapvetően közpolitikai, szakpolitikai összefüggések, értékek és célok harmonizált halmaza.

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

### **c) A nemzetgazdaság tervezési rendszerének létrehozása**

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

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

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

### **d) Nemzeti fejlesztési stratégiák kidolgozása**

A fenntartható fejlődés gyakorlati megvalósulásával kapcsolatban széleskörűen felismert és javasolt tény, hogy az államok (kormányok) olyan nemzeti fejlesztési stratégiákat dolgozzanak ki, amelyek integráltan megjelenítik a követelményeit. Ilyen stratégiák kidolgozása számára az ENSZ és az OECD követendő irányelveket dolgozott ki, melyek legfontosabb elemei a politikák integrálása, a generációkat összekapcsoló keretek, a koordináció és az intézmények kapcsolata, a helyi és a regionális irányítás összehangolása, valamint a monitoring és a kiértékelés. Ezeket az irányelveket Magyarország esetében a kormány a nemzeti fenntartható fejlődési stratégiával foglalkozó dokumentum kidolgozása során hasznosította.

A fenntartható fejlődés követelményeit szem előtt tartó fejlesztési stratégia felvázolására az ÁSZ részéről is figyelemre méltó kísérlet történt.<sup>40</sup> A tanulmány két alternatív fejlődési forgatókönyv: a fenntartható fejlődés alapját a versenyképesség javításával megteremtő, valamint a szociális kohézió megőrzését és erősítését előtérbe helyező scenáriók alkalmazásával kapcsolatos pro és kontra érveket elemzi, illetve jut arra a következtetésre, hogy Magyarország számára – a fejlődésnek ebben a szakaszában – a két forgatókönyv bizonyos elemeinek összehangolt, többé-kevésbé egyidejű tudatos felhasználása lenne célszerű.

---

<sup>40</sup> Lásd Kovács Árpád (2005).

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

Jóllehet a közjó, a szociális kohézió szolgálata szempontjából az állam feladatai kiemelt szerepet töltenek be, e tevékenységben nélkülözhetetlen nemcsak a már kialakult, szokásos szociális dialógus eredményeinek a felhasználása, hanem – az Európai Unió irányelveinek szellemében – arra is szükség van, hogy szélesebb körű civil dialógus épüljön ki és kerüljön bevezetésre. A fenntartható fejlődés alapjainak megteremtését tehát egy olyan nemzeti fejlesztési stratégia kidolgozása segítheti elő leginkább, amelyben a gazdasági versenyképesség erősítése, a közjó, szociális kohézió és a civil társadalom szerepének a növelése összekapcsolódik.

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

#### **e) A versenyképesség javítása**

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

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

- az adózási terhek csökkentése, az adózás szolgáltató jellegének növelése, az adó-  
nemekre és járulékokra vonatkozó szabályozás egyszerűsítése;
- a stabil üzletszabályozási környezet megteremtése;

- az adminisztrációs terhek csökkentése, az ügyintézés minőségének és az állami intézmények etikai színvonalának javítása;
- a vonalas infrastruktúra és a humán infrastruktúra fejlesztése;
- a kis- és középvállalati szektor helyzetének megszilárdítása, fejlesztését elősegítő állami politikák kidolgozása és támogatások alkalmazása, tekintettel e szektor elmúlt években tapasztalt gazdasági növekedés-hordozó szerepére, továbbá arra, hogy a jelenlegi gazdasági és pénzügyi válság nagymértékben kedvezőtlenül érinti ezt a szektort;
- a feketegazdaság és a korrupció mielőbbi csökkentése;
- a kiegyensúlyozottabb területi fejlődés elősegítése.

#### **f) Közintézményi reformok**

Ahhoz, hogy az állam hatékony versenyképesség növelő tevékenységet tudjon végezni, Magyarországon nagyarányú EU konform közintézményi reformok elindítására van szükség. Ehhez fontos kiinduló pontokat képeznek az ÁSZ közpénzügyek szabályozási Tézisei, valamint az EU és az OECD országokban érvényesülő reformtendek:

- az átláthatóság fogalma helyett a nyitottság követelményének kielégítésére irányul a figyelem, ami – az átláthatóság mellett tartalmazza az állampolgári hozzáférhetőséget és a gyors válaszadási igényt is;
- a közintézmények szolgáltatási színvonalának emelése, kiemelt figyelemmel a közszolgáltatások új, valós teljesítményorientációjára;
- az intézményi szervezeti feltételek átalakítása decentralizációval és a globális kihívásoknak történő megfeleléssel;
- a piaci típusú mechanizmusok különböző formáinak mérlegelt alkalmazása.<sup>41</sup>

#### **g) A civil társadalom szerepének erősítése**

A versenyképesség javításában fontos szerepet játszhatnak a civil társadalom szervezetei. Ennek elősegítése a következő főbb tevékenységek végzését tételezi fel:

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

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

---

<sup>41</sup> E reformtendeket lásd részletesebben: Jenei György (2008).

## **h) Az újraelosztás terjedelmének csökkentése, célzottságának javítása**

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

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

## **i) Az állami (pénzügyi) ellenőrzés erősítése**

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

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

A globalizációval járó társadalmi átalakulás következtében is gyorsan bővül a számvevőszék ellenőrzési hatásköre. A számvevőszéki ellenőrzés új nagy kihívást jelentő területe a fenntartható fejlődés ellenőrzése. Ezek az ellenőrzések általában összehasonlítások, melynek során összevetésre kerül a tényleges helyzet a kívánatos fejlődéssel. Ennek alapját azok a követelmények (standardok) képezik, amelyben megállapodnak az ellenőrök és az ellenőrzött intézmények. Ezek a standardok származhatnak nemzetközi egyezményekből vagy jogszabályokból, nemzeti jogszabályokból, programcélokból és kötelezettségvállalásokból, a vizsgált szervezet által elfogadott működési követelményekből vagy a nemzetközi gyakorlatban használt, a legjobb gyakorlat követelményeinek megfelelő eljárásokból. A fenntartható fejlődés ellenőrzésének – a stratégiai célok kivételével – ki kell tér-



niük azok végrehajtására, a folyamat mérésére, a teljesítésről történő beszámolásra és az elszámoltathatóságra is.

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

#### **j) A társadalmi kohézió erősítése**

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

#### **k) A közpénzügyi menedzsment modernizálása**

A közpolitikai területek szükséges korszerűsítésének alapja, a költségvetés hosszú távú fenntarthatóságának feltétele a közpénzügyi menedzsment mainál sokkal jobb működése. A kormányzati szektor bármilyen típusú reformja megköveteli a közpénzügyi rendszer átfogó korszerűsítését. Ennek okát a pénzügyek, mint finomhangolási mechanizmusok szerepében látjuk. A társadalom, benne a kormányzati szektor élő, organikus, állandóan változó rendszer, amelyben végső, ideális megoldásokat bevezetni – véleményünk szerint – nem lehetséges. A paradigmátikus, ha tetszik reformértékű változásokra több évtizedes gyakorisággal kerülhet sor. A paradigmátikus változások működési tapasztalatai nyomán szükségesnek látszó korrekciókat legrugalmasabban éppen pénzügyi ösztönzőkkel és fékekkel lehetséges elérni. Persze a pénzügyi helyzet egyben a rendszer egészségének vagy éppen betegségének indikátora. Ezt mutatja a korábban felállított diagnózisunk a nagy és nem hatékony állam paradoxonjáról.

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

##### **▪ A „jó kormányzás” elveinek érvényesítése a közpénzügyi szabályozásban**

A közpénzügyek szabályozásának néhány elve a demokratikus államformából következik. Más elvek megfogalmazásakor több nemzetközi szervezet dokumentumait is alapnak tekinthetjük, mivel ezeket a szervezetek az elmúlt 10-15 évben az ún. „jó kormányzás” számos elvét deklarálták és szembesítették az egyes országok gyakorlatával (lásd keretes írásunkat. Fontos, hogy az új szabályozás szellemében tükrözze a nemzetközi standardokat. Ilyenek a statisztika területén a GFS és az ESA 95, a számvitel területén az IFAC Public Sector és az IPSAS standardok, a külső ellenőrzés vo-

natkozásában az INTOSAI iránymutatásai és standardjai, és belső kontroll rendszerek elveit rögzítő COSO és COBIT standardok, valamint az IIA belső ellenőrzési standardjai.

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

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

### **A „jó kormányzás” elvei**

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

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

Az Európai Bizottság az „Európai kormányzásról” készült Fehérkönyve a következő alapelveket nevezi meg a jó kormányzás ismérveként:

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

#### ▪ **A költségvetési tervezés megújítása**

A hazai költségvetési tervezési gyakorlat paradigmaticusan megújítandó. A jelenlegi bázis alapú, intézmény-orientált tervezés alkalmatlan mind a teljesítménykövetelmények érvényesítésére, mind a szükséges szerkezeti változások megalapozására. A ma-

radványtervezés jelenlegi gyakorlata egyoldalú fiskális szempontokat közvetít a szektor szereplői felé, akik megfelelő technikákkal ezen megszorításokhoz alkalmazkodni képesek. A pénzügyi egyensúlyi célok követésének nincs alternatívája, azonban e változások nélkül az egyensúlyi problémák újratermelődése törvényszerű. Az előttünk járó országok közül sokan bebizonyították, hogy a közszektor egészével, ágazataival és az egyes szereplőivel szembeni teljesítménykövetelmények jóléti többletet eredményeznek.

Az előirányzatok tervezésekor be kell mutatni a javasolt kiadás célját, a cél elérésének módját, a javasolt erőforrások és kiadási összeg indoklását. A célok megjelöléséhez és számonkéréséhez széles körben alkalmazni kell a teljesítményindikátorokat. Előirányzat változtatás esetén ugyanezt a követelményt kell érvényesíteni. A teljesítményorientáltságot biztosítja a programalapú költségvetés gyakorlatának olyan kiadási területeken történő bevezetése, ahol mérhető a teljesítmény, illetve megteremthetők annak feltételei, a költségvetés végrehajtásának monitoringja, illetve a teljesítményellenőrzés intézményesítése.

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

E reformértékű változás érdekében a következő feladatokat szükséges elvégezni:

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

A javasolt változtatások megvalósulása esetén kiadási oldal tervezését két nagy csoportban kell végezni. A kiadások egy részét a programköltségvetés módszerével szükséges tervezni. Egy másik szegmensben továbbra is intézménycentrikus módon, a szükségesnek látszó kapacitások fenntartásának erőforrásigényéből kiindulva történne a tervezés. Jellemzően ez az elv a közhatalmi szervezetekre, vagyis az államhatalmi, igazgatási, igazságszolgáltatási, védelmi és rendvédelmi területekre vonatkozik. Itt a feladatellátás csak kivételként lehet nem költségvetési rendben gazdálkodó szerv feladata. A szavazati egység ebben az esetben az intézmény. Az intézmény vonatkozásában néhány alapvetően jellemző naturális input adat (létszám, irodai terület, berendezések száma stb.) is alapja az előirányzatnak. A költségvetési döntés itt a tervezett erőforrások jogosságának elismerésére vonatkozik. E kapacitások tervezése nem feltétlenül jelenti a bázisból történő tervezést. Lehetséges, hogy különböző átvilágításokkal az

adott kapacitás más erőforrás-kombinációval is biztosítható és az is elképzelhető, hogy új feladat esetén nullbázisú tervezéssel áll elő a kiadási tétel.

▪ **Az államháztartási információs rendszer korszerűsítése**

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

Az információgazdálkodás első területe a számvitel. Ez magában foglalja a könyvvézetés szabályait, a beszámoló rendszert, a számviteli politikát (pl. az eszközök és források értékelési elvei, konszolidációs módszerek stb.). Az állami számvitel – specifikumait illetően – a törekvések ellenére közel sem rendelkezik nemzetközileg elfogadott elvekkel, sem a könyvvézetés, sem a beszámolórendszer, sem a számviteli politika tekintetében. A szabályozás nagy mozgástérrel rendelkezik. A szempont célszerűen az legyen, hogy az új gyakorlat a nemzetközi elvárásoknak ne mondjon ellent, megfelelően támogassa a törvényben rögzített elvek érvényesülését, és ne okozzon fölösleges költségeket.

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

## A tanulmányban használt kifejezések magyarázata

**Adóterhelés:** az adók gazdaságra gyakorolt hatását szintetizáltan kifejező mutató. A beszedett adók összességét szokásos a GDP-hez mérni. Az adóterhelés másik szokásos mutatója az adóék, amely a munkát terhelő közterhek nagyságát vetíti a nettó bérekre.

**Állami funkciók:** az államnak, mint társadalmi intézménynek a társadalom működésében játszott szerepeinek összessége. E szerepek történelmileg függően változók. A szerepek függenek a társadalom többi alrendszerének minőségétől, gazdasági fejlettségétől, történelmi és kulturális hagyományoktól, politikai tényezőktől.

**Allokációs funkció:** az állam erőforrásokat von el a magángazdaságból azért, hogy olyan javakat biztosítson, amelyeket a piac nem, vagy nem elég hatékonyan volna képes biztosítani.

**Redisztribúciós funkció:** állami jövedelem újraelosztást jelent. A jövedelem újraelosztás történhet különböző jövedelmi helyzetű rétegek, különböző korosztályok (generációk), különböző gazdasági ágazatok, különböző települések, vagy régiók, vagy különböző kormányzati szintek között. Ez a fogalom szűkebb, mint a gazdaság koordinációs mechanizmusként értelmezett redisztribúció.

**Stabilizációs funkció:** az állam – döntően fiskális és monetáris eszközökkel – tompítani igyekszik a konjunktúra ciklusokat, biztosítani igyekszik a gazdasági növekedés, a foglalkoztatás és a külső és belső pénzügyi egyensúly megfelelő szintjét.

**Szabályozási funkció:** a piac működéséhez szükséges alapvető intézmények, a szerződések feltételeinek, szabályainak és a szerződések betartatásának, a tulajdonosi jogok érvényesülésének, valamint a verseny feltételeinek illetve szükség esetén korlátozásának biztosítása.

**Állami újraelosztás:** az állam méretének szokásos kifejezése. Két mutatója használatos: a centralizációs hányad a gazdaságból elvont állami bevételek GDP arányában kifejezett százalékos értéke, az újraelosztási hányad az állami kiadások GDP-ben kifejezett százalékos értéke.

**Átláthatóság:** a következő követelmények érvényesülését jelenti:

- Nyilvánosság. A gazdálkodással kapcsolatos információk hozzáférhetősége.
- Folyamatok, eljárások szabályozottsága. Ez a követelmény képes ellensúlyozni a nem nyilvános döntésekkel kapcsolatos tévedések és csalások kockázatát.
- Információk elégségessége. A közszektorbeli gazdasági döntések rendkívül összetettek, jelentős kihatásúak és hosszú időszakra meghatározóak. Fokozottan érvényesül a megfontolt döntés-előkészítés követelménye. Az elégséges információ egyben a döntéshozók és végrehajtók elszámoltathatóságának is feltétele.
- Információk összehasonlíthatósága szerkezet és tartalom szerint.
- A kockázatok mind teljesebb körének megjelenítődése.

**Dualitás:** a makrogazdasági szerkezet azon jellemzője, amelyben zárványként elválík a globális munkamegosztáshoz illeszkedő szektor a helyi (nemzetgazdasági és lokális szükségleteket) kielégítő szegmenstől.

**Elszámoltathatóság:** az a helyzet, amikor a közpénzekkel kapcsolatosan döntési, és/vagy végrehajtási jogköröket gyakorlók felelőssége azonosítható, a döntés és/vagy cselekvés következménye számon kérhető.

**e-Kormányzat:** az információs technológia (IT) alkalmazásának tömegessé válásával született fogalom, amely a közszolgáltatások biztosításának új útjait nyitja meg. E fogalom a világháló felhasználásán alapuló, közvetlen kommunikációt kívánja felhasználni. A hagyományosan szervezett közigazgatás elektronizálása nem tekinthető e-governance-nak

**e-szolgáltatások:** az információs technológia eszközeit felhasználó szolgáltatásszervezés. A technológia alkalmas a térbeliség áthidalására így számos esetben (pl. közigazgatási eljárás, oktatás stb.) az igénybevevő számára „hához szállított” szolgáltatás nyújtására.

**Externáliák:** olyan gazdasági hatások, amelyek az érintett gazdasági szereplőkön kívül szélesebb kört is érintenek. Amikor a piaci tökéletlenségek kapcsán beszélnek erről, akkor arról van szó, hogy egy gazdasági akcióban érintett szereplőkre háruló költségek mellett annak társadalmi költségek is. A különböző kormányzati szintek esetében externáliákról (spill over) akkor beszélünk, ha a kormányzati akció hatása túlmutat a kormányzat hatókörén. Az externália lehet jólétet növelő (pozitív) és azt csökkentő (negatív).

**Fejlesztő állam:** a gazdasági fejlettség alacsonyabb szintjén álló ország esetében olyan állami szerepvállalás, amely a gazdasági felzárkózást explicit szerkezetpolitikai célokkal és ehhez rendelt eszközökkel törekszik megvalósítani.

**Gazdaság nyitottság:** egy nemzetgazdaság külföldi gazdasági kapcsolatainak történő kitettsége. Hagyományosan az export és a GDP, vagy az import és a GDP arányszámával szokás jellemezni. Alkalmas mutató a GDP növekedés importrugalmassága, vagy a növekedés és az export összefüggése. Maga a kitettség valójában ezeknél a szintetikus mutatókkal kifejezhetőknél bonyolultabb kérdés.

**Globalizáció:** a gazdaság „nemzetköziesedésének” minőségileg új szakasza, az a gazdasági rend, amely felváltani látszik a „vegyes gazdaságot” a következő pillérekre épül:

- a gazdaság, ezen belül is döntően, a pénzügyi rendszer teljes liberalizációja és a közszolgáltatási tevékenység deregulációja. Ez utóbbi tette lehetővé a közszolgáltatások privatizációjának különféle formáit.
- a mikroelektronika és a telematika fejlődése valóságos forradalmat idézett elő a gazdaság (termelés és szolgáltatások) minden ágazatában, de a vívmányok hatással vannak az élet minden területére.
- az előbbi két tényező a korábbi transz- és multinacionális vállalatokat globális vállalattá tette. Az utóbbi sajátossága, hogy profitmaximalizáló tevékenységének színtere az egész földgolyó, tulajdonosi szerkezete (az elaprózott részvénytulajdon miatt) áttekinthetetlen, a tényleges tulajdonosi jogokat a top management gyakorolja. E globális vállalatok méretei meghaladják a kis- és közepes nemzetállamok gazdasági potenciálját.

- a verseny globálissá válásával verseny tárgyává válik a hagyományos állami és a jóléti szolgáltatások területe is. Egyfelől erős nyomás nehezedik a nemzetállamokra a jóléti rendszerek lebontására, az adóztatás is a globális verseny részévé válik. Másfelől a tőke számára nemcsak vonzó piac, hanem egyre fontosabb beruházási terep a tág értelemben vett közszektor. A PPP konstrukciók, a nyugdíj és egészségügyi rendszerek privatizációjának kísérletei erről szólnak. Harmadrészt a „kis, olcsó állam” szlogenje mögött az üzleti folyamatokat egyre kevésbé akadályozó állam ideálját takarja.

**Jóléti állam:** a jóléti állam olyan állami funkciók együttesét jelenti, amelyek a fejlett és közepesen fejlett humán tőke megőrzését és reprodukcióját szolgálják. Idetartozik az oktatás, az egészségügy, a kultúra a nyugdíj és munkanélküliségi biztosítási rendszer, valamint a munkanélküliség és a szegénység kezelését szolgáló ellátórendszerek, valamint a családtámogatás.

**Koordinációs séma:** az intézményi közgazdaságtan egy irányzata Polányi Károly munkássága nyomán a gazdaság szerveződésének történelmileg három alapformáját különbözteti meg. Ezek a reciprocitás, a redisztribúció és a piaci koordináció. A közgazdaságtudomány ezen alapsémákat tovább gazdagította.

**Piaci koordináció:** a gazdasági szereplők kölcsönös önkéntes tevékenységcseréje, ahol a csere mozgatórugója a haszon maximalizálása.

**Reciprocitás:** a gazdaság szereplőinek kölcsönös, önkéntes tevékenységcseréje, ahol a közvetlen ellentételezés mértéke nem játszik szerepet.

**Redisztribúció:** az állam, mint közhatalom által szervezett és kikényszerített tevékenységcsere.

**Kollektív jószág:** olyan termék, vagy szolgáltatás, amelynek biztosításának felelősségét valamilyen kormányzati szint magára vállalja. Ezek terjedelme tértől és időtől függően változik.

**Kormányzati szektor (államháztartás, general government):** a költségvetési rendben működő közfeladatellátó szervezeteket és többségi állami és önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságokat felölelő, a közszektornál szűkebb statisztikai fogalom.

**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.

**Közszektor:** a gazdaság alrendszere, amely célja kollektív javak előállítása. Az ide tartozó gazdálkodó egységek működhetnek költségvetési-, non profit- és üzleti gazdálkodási szabályok szerint. Részei a kormányzati-, a non profit szektor és közcélú szolgáltatást végző üzleti szervezetek.

**Piaci kudarc:** azok a helyzetek, amikor a piaci racionalitás szerint viselkedő szereplők közreműködésével egyébként tökéletes piaci körülmények között létrejövő allokáció eltér a társadalmilag optimálistól. Ezekben az esetekben a Pareto optimális helyzethez külső (kormányzati) beavatkozással lehet eljutni.

**Privatizáció:** a privatizáció fogalmát a közgazdaságtan több tartalommal használja. Az állami tulajdonú vagyonelem (eszköz) értékesítése a fogalom egyik, de nem egyetlen jelentése. Privatizációnak nevezi a szakma azokat az eseteket, amikor a kollektív jószág termelése és/vagy finanszírozása kikerül a köztermelés és/vagy a közfinanszírozás keretei közül. A fogalom teljes értelmezésének része a fogyasztó döntési szuverenitásának figyelembe vétele is. Így privatizációnak nevezik azt is, amikor a fogyasztó dönthet egy közszolgáltatás igénybevételéről.

**Programkölségvetés:** egy teljesítmény-alapú költségvetés-tervezési, végrehajtási és ellenőrzési folyamat, amely a költségvetési szervezet finanszírozását közvetlenül összekapcsolja a szervezet által elért eredményekkel, az előállított „termékekkel”, szolgáltatásokkal. Ebben a rendszerben egy szervezet büdzsé-igénye nem csak a kapni szándékozott forrásokat foglalja magában, hanem azokat a „termékeket” (output) és eredményeket (outcome) is, melyek éppen az oda allokált forrás eredményeként állnak elő. A döntéshozó az eredményekre és az outputokra vonatkozó teljesítmény-célokat jelöl ki, és ezek előállítási költség-vonzatának ismeretében állapítja meg a feladatra szánt összeg nagyságát és juttatja a végrehajtásra kiválasztott szervnek, ami akár olyan formában is történhet, hogy a döntéshozó az előállított outputokat illetve eredményeket (outcome) a szervezettől (vagy esetleg másvalakitől) megvásárolja.

**Szubszidiaritás:** az az elv, mely szerint minden döntést és végrehajtást a lehető legalacsonyabb szinten kell meghozni, ahol a legnagyobb hozzáértéssel rendelkeznek.

**Szupranacionális:** a nemzetállami szint feletti. Lehet valamilyen regionális integráció, vagy globális koordinációt végrehajtó nemzetközi szervezet.

**Vagyonvesztés:** szűkebb értelemben a kormányzat (önkormányzat) működésében az a folyamat, amikor a költségvetés folyó bevételei nem finanszírozzák a folyó kiadásokat és a hiányt hitelfelvétellel (negatív vagyon) vagy állami eszközök értékesítésével finanszírozzák.. Vagyonvesztés áll fenn akkor is, ha a közfeladatot ellátó tárgyi eszközök, ingatlanok természetes elhasználódását nem pótolja a felújítás illetve új beruházások.

**Vegyes gazdaság:** a modern piacgazdaságok különböző modelljeinek az a közös sajátossága, hogy a magánszektor szoros szimbiózisban él a közszektorral. Ez azt is jelenti, hogy a 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.

**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.

**Regionális versenyképesség:** az a képesség, hogy egy terület, település a globális verseny keretei között képes befektetéseket vonzani, az ott folyó gazdasági tevékenység megfelelő tényezőjövédelmeket biztosít, és olyan gazdasági potenciált tud fenntartani, amely révén biztosítani tudja a lakosság jólétét és a természeti és épített környezet védelmét.



## Felhasznált irodalom

Állami Számvevőszék (2007): A közpénzügyek szabályozásának tézisei. Pénzügyi Szemle 2007. 2. szám 314-323. oldal.

Báger Gusztáv – Kovács Árpád (2004): A privatizáció Magyarországon. ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézet.

Báger Gusztáv – Kovács Árpád (2007): A politikai és gazdasági szféra kapcsolatának néhány vetülete, a minimális konszenzus alapjai. Pénzügyi Szemle, 3-4. szám, 434-463. oldal.

Báger Gusztáv – Pulay Gyula (2008/1): A költségvetési tervezés makrogazdasági kockázatainak elemzése (Módszer és érték) Pénzügyi Szemle 3. szám 384-401. oldal.

Báger Gusztáv – Pulay Gyula (2008/2): A 2009. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági kockázatelemzésének néhány főbb tanulsága Pénzügyi Szemle. 4. szám 571-591. oldal.

Báger Gusztáv – Vigvári András (2007): Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások. ÁSZ FEMI.

Borkó Tamás – Oszlay András (2007): Az EU költségvetési források beáramlásának várható makrogazdasági, fiskális hatásai Magyarországon 2007-2013 között. ICEG European Center, Budapest.

Buchanan, J. M. (1992): Járadékvadászat és profitra törekvés. In.: Piac, állam, alkotmányosság. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 71-82. oldal.

Cottarelli C. (2009): Crisis-Hit Countries to see sharp rise in Government Debt, IMF.

Csapodi Pál (2007): A közpénzügyi szabályozás téziseinek legfontosabb üzenetei Pénzügyi Szemle 2. szám 324-334. oldal.

Csapodi Pál (2009): Új irány a költségvetési kockázatelemzés. Ellenőrzési Figyelő 1. szám. 18-22. oldal.

Csáky György (szerk.) (2009): „Látható kéz”. Napvilág Kiadó.

Chikán Attila (2007): A társadalmi koordinációs mechanizmusok és a közszféra (részanyag); In.: A közszféra és a gazdaság versenyképessége. ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézet.

Csontos László (1996): Fiskális járadékszerzés és államháztartási reform. Európai Fórum, 2. sz.

Csontos László (1997): A politika tanulmányozása és a közgazdaságtan. Közgazdasági Szemle. 7-8. sz.

Édes Balázs (2007): A Sulinet Expressz Program Tapasztalatai. Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, 1. sz.

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

FEMI (2007): A közsféra és a gazdaság versenyképessége.

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

Hills, J. (2004): Az állami és magánszektor a jóléti szolgáltatásokban. Alapelvek és közgazdasági elemzés. PM Kutatási Füzetek. 8. sz.

Jenei György (2008): Válaszút? (Neo-weberiánus szintézis vagy neo-patrimoniális elfajulás.) Nemzeti Érdek. Téli szám.

Johnson, D.B.(1999): A közösségi döntések elmélete. Osiris Kiadó.

Kovács Árpád (2003): Pénzügyi ellenőrzés változó erőterben. Perfekt Kiadó, 2003.

Kovács Árpád (2005): Versenyképesség és államháztartás. Pénzügyi Szemle, 2005. öszezont szám

Kovács Árpád (2007): Competitiveness and Modernisation of Public Finances: Selecting and Action Scenario in Hungary following EU Accession. In.: OECD Journal on Budgeting Vol. 6., No.3. (Paris, 2007) 69-92. p.

Kovács Árpád (2008): Megújuló, fenntartható államháztartás – ahogyan a számvevők látják In. Magyarország Politikai Évkönyve Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 556-569. oldal

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

Lámfalussy Sándor (2008): Pénzügyi válságok a fejlődő országokban. Akadémiai Kiadó.

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

Lóránt Zoltán (2008): Az önkormányzatiság jelene és jövője. Pénzügyi Szemle, 3-4. szám.

Lőrincz László (2007): A járadékszerzés elmélete. Kormányzás, közpénzügyek, Szabályozás, 1. sz.

Maddison, A. (1995): Monitoring the World Economy 1820–1992. Development Centre, OECD.

Musgrave, R. A. – Musgrave, P. B. (1989): Public finance in Theory and in Practice. International Edition McGraw-hill Book Company.

Nemes Gusztáv (2005): Járadékvadászat a vidékfejlesztésben. In.: A járadékvadászat okozta költségek minimalizálásának lehetőségei a fejlesztéspolitikai programokban. TÁRKI Társadalomkutatási Intézet Rt., 77-104. oldal.

Osborne, D. – Gaebler, T. (1994): Új utak a közigazgatásban. Vállalkozói szellem a közösségi szektorban. Kossuth Könyvkiadó.

Osborne, D. (2007): A kormányzás ára. Alinea Kiadó.

Polányi Károly (1946): A nagy átalakulás; második kiadás a Beacon Press (Boston) 2001. évi kiadása felhasználásával, Napvilág Kiadó.

Práger László (2009): A világválság és a magyar gazdasági fejlődés lehetséges pályái. Pénzügyi Szemle, 1. szám 25-32. oldal.

Preker, A. – Harding, A. (2005): Állami és magánszerepek gazdaságtana az egészségügyben – az intézményi közgazdaságtan és a szervezetelmélet szemszögéből. Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás 1. szám. 4- 32. oldal.

Pulay Gyula (2009): A közigazgatás feladatai a versenyképes tudás gazdaság kiépítésében. In.: A modern állam feladatai MKT és GSZT, Budapest.

Savas, E. S. (1993): Privatizáció. Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból? Akadémia Kiadó, Budapest.

Sajó András (2008): Az állam működési zavarainak újratermelése. Közgazdasági Szemle, 7-8. sz.

Stiglitz, J. E. (2001): A kormányzati szektor gazdaságtana (KJK – KERSZÖV)

Szentes Tamás (2006): Az állam szerepe a felgyorsult globalizáció korában; Közgazdaság 1. szám 15-45. oldal.

Vida Krisztina (2009): Makrogazdasági trendek az új EU-tagállamokban a pénzügyi-gazdasági válságot megelőző időszakban. Köz-gazdaság. Tudományos füzetek, június. A Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Karának kiadványa.

Vigvári András (2005): Közpénzügyeink. KJK-KERSZÖV.

Vigvári András (2009): Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon. Közgazdasági Szemle, LVI. Évfolyam, július-augusztus 709-730. oldal.



## Az állam gazdasági szerepkörének lehetséges elvi-gyakorlati keretei

### 1. Téma-meghatározás

Kiindulási pontunk az ÁSZ által 2007-ben készített "Közpénzügyek szabályozásának tézisei" című dokumentumának egy – a tanulmányban már idézett – megállapítása: „... a közpénzügyek szabályozásának sarokköve a közfeladatok pontos meghatározása”. A tanulmánynak ez a része határozottan gyakorlatias célt tűz ki, még akkor is, ha a célhoz elvi jellegű kérdésekre adott modellszerű válaszokon át vezet az út.

Egy konkrét ÁSZ-vizsgálat során a következő kérdésekre bontható ketté az előbbieken idézett megállapítás:

- A szóba jövő megoldási alternatívák (alternatív koordinációs mechanizmusok, mint például a piac) figyelembe vételével célszerű-e az, hogy az állam elvállalja a feladatot vagy éppen fordítva, átengedi a feladatot másnak?
- Az ismert, gyakorlatban alkalmazott közreműködési módok közül (finanszírozás, kockázatmegosztás, szabályozás, stb.) a célszerűt alkalmazzák-e a konkrét esetben?<sup>42</sup>

A feltett kérdésekre rendszerint egy kétpólusúnak tekintett rendszerben keressük a választ – állam vagy piac – és a tisztán állami, illetve piaci megoldás közötti közbenső megoldások választéka is rendszerint szűk és kétséges megalapozottságú. Ráadásul alaposabb elemzés minduntalan olyan kérdésekhez vezet, amelyek túlmutatnak a két pólus alkotta rendszer keretein: közjó, fenntartható fejlődés, pozitív és negatív externáliák stb.

Mindemellett első megközelítésünk során lényegében megmaradunk a kétpólusú rendszerben, mert így is sok gyakorlatias következtetésre juthatunk, és egy aktuális ÁSZ-vizsgálati témával, a felnőttképzéssel illusztráljuk is az állam szerepéről és piaci alternatíváiról írottakat. Ezt követően – a kétpólusú megközelítésből kinyúló problémákra tekintettel, és árnyaltabb, távlatosabb következtetések érdekében – kísérletet teszünk egy hárompólusú, a piacon és államon kívül egy harmadik típusú koordinációs mechanizmust is tartalmazó változat felvázolására és az elemzési szempontok átfogó rendszerezésére.

### 2. „Eltartható állam” – állami szerepvállalás a piac viszonylatában

#### 2.1. Az állami szerepvállalás általános értékelési rendszere

Az állam tevékenysége nem egyszerűen szervezési-technikai jellegű feladatmegoldás, hanem egyúttal a közjó szolgálata érdekében tett erőfeszítés. Ez nyilvánvalóan a minimális funkciókon túlmutató módon a közbülső funkciókra (az externalitásoknak a környezetvédelemben és az oktatásban való érvényesítésére, az oktatás minőségi javítására, a monopóliumok szabályozására és a szociális ellátásokra), valamint az aktivizáló funkciókra (a versenyképesség javítására, a jövedelem-újraelosztásra és az állami pénzügyi ellenőrzésre) is vonatkozik.

<sup>42</sup> Természetesen a kiválasztott közreműködési módon belül tovább részletezhetők az elszámoltathatósági, szabályszerűségi, fenntarthatósági, közgazdasági kérdések, de ezek kifejtése túlmenne a fejezet keretein.

A közjó érdekében történő állami funkcióellátás akkor lehet zökkenőmentes, folyamatos és biztonságos, ha az állam képes arra, hogy nemzeti keretekben hozzájáruljon a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtéséhez. E fejlődés rövid és hosszú távon egyaránt biztosítja a gazdasági, a környezetvédelmi és a szociális célok egyensúlyát. Ezért a közpolitikák (állami feladatok) értékelésénél elsőként azt célszerű vizsgálni, hogy a feladatvállalások és azok módozatai összhangban vannak-e a fenntartható fejlődés gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi követelményeivel (fenntarthatósági vizsgálat).

A gyakorlatban az értékelést két irányban célszerű elvégezni. Egyrészt a különböző magánjavak piaci koordináció melletti termelését és értékesítését érdemes abból a szempontból megvizsgálni, hogy a tisztán piaci koordináció elégséges-e a fenntartható fejlődés feltételeinek biztosításához, vagy szükség van valamilyen szintű állami szerepvállalásra is. Másrészt a közjavak előállítását és elosztását szükséges abból a szempontból elemezni, hogy piaci szereplők bevonásával nem lehetne-e hatékonyabbá tenni a folyamatot az igazságossági és méltányossági követelmények sérelme nélkül.

Az első típusú értékelés kiindulási pontja az, hogy a magánjavak termelése és elosztása a piaci koordináció mellett hatékonyan megszerveződik, ha a piaci mechanizmus működésének feltételei (tökéletes verseny, teljes piac, piaci kudarcok hiánya) többé-kevésbé biztosítottak. Az állami beavatkozás akkor indokolt, ha a piacon korlátozott a verseny, ha a piaci szereplők nem tekinthetők jól informáltaknak, ha az eladók és a vevők között információs aszimmetria lép fel. Az állami beavatkozás másik elfogadható indoka az externáliák (külsődleges gazdasági hatások) jelenléte.

Második körben – a fenntarthatóság követelményeinek alárendelten, de azokhoz mégis szervesen kapcsolódva – azt indokolt megvizsgálni, hogy az adott közpolitika (állami feladat) hogyan járul hozzá a magyar gazdaság versenyképességének növekedéséhez. Ennek során a tanulmány 3.4. alfejezetében felsorolt szempontok alapján célszerű a vizsgálatot elvégezni (versenyképességi elemzés). A makroszintű versenyképesség mellett szükséges lehet a versenyképesség regionális, területi, ágazati (mezoszintű) aspektusait is megvizsgálni.

A közpolitikák értékelésének a harmadik körét nevezhetjük mikrogazdasági szintű értékelésnek, amikor egészen konkrétan azt vizsgáljuk, hogy az adott közpolitika esetén milyen állami feladatok ellátása célszerű, és a feladat ellátása során mekkora szerepet kell vállalnia az államnak és mekkora terepet lehet engedni a piaci koordinációnak. Az elmúlt két évtizedben Magyarországon kevés figyelmet szenteltek az ilyen típusú értékeléseknek, holott – megítélésünk szerint – az állami szerepvállalás elemzésének ez az a szintje, amely a legkonkrétabban tudna hozzájárulni az állami feladatellátás hatékonyságának növeléséhez. Nagy általánosságban ugyanis alig lehet olyan állami feladat, amelynek ellátását teljesen meg lehetne szüntetni, vagy a piacra lehetne bízni. Ezért valódi megtakarítások elsősorban a feladatok finomszabályozásától várhatóak.

Ezek a problémák az ÁSZ ellenőrzései során is felmerültek, és megoldásukat az ÁSZ rendszeresen sürgette. Például a korábban már idézett 2008.-ban publikált jelentés<sup>43</sup> a következő feladat elvégzését javasolta a Kormánynak: tegyen javaslatot az Országgyűlés számára az állami szerepvállalás tartalmára, mértékére, az állam által tartósan ellátandó, finanszírozandó feladatokra és dolgoztassa ki az állami feladatok célszerű ellátásának szervezeti modelljeit, teljesítménykritériumait.

---

<sup>43</sup> Jelentés a központi költségvetés intézményrendszerének ellenőrzéséről (0808).

Az állam gazdasági szerepvállalását illetően Magyarországnak kettős kihívással kell szembenézni. Egyfelől a fenntartható fejlődés feltételeinek a megteremtése, a versenyképesség növelése számos területen az állam még aktívabb szerepvállalását követeli meg. Másfelől viszont a gazdaság már az állami kiadások jelenlegi szintjét sem tudja finanszírozni, következésképpen az állam méretét csökkenteni kell. A gazdaság fenntarthatósága és az állam eltarthatósága így kapcsolódik össze. Ezért az egyes közpolitikák értékelésénél (ideértve a kutatásokat és a teljesítményellenőrzéseket is) indokolt kiemelt figyelmet szentelni annak a kérdésnek, hogy mi az állami szerepvállalás célszerű módja és mértéke az adott közpolitika megvalósítása során.

A közgazdaságtan első megközelítésben az egyes termékeket és szolgáltatásokat a piac által hatékonyan előállítható és elosztható magánjavakra, és az állam által előállítandó és elosztandó közjavakra osztja. Második megközelítésben, azaz a feltételek részletesebb elemzése alapján azonban gyakran bebizonyosodik, hogy a piaci koordináció önmagában nem képes az adott magánjóság termelését hatékonyan megszervezni, illetve e javak elosztása nem felel meg az állami hatalmat gyakorlók igazságossági és méltányossági szempontjainak. Hasonlóképpen a közjóságnak tartott termékek és szolgáltatások egy részéről is bebizonyosodhat, hogy azok előállításába és elosztásába piaci szereplőket is célszerű bekapcsolni. Természetesen egy ilyen elemzést csak ideológiai előítéletektől mentesen érdemes elvégezni, azaz értelmetlen az elemzés akkor, ha a politikai döntéshozók az adott területen a piacot vagy az államot eleve ördögtől valónak tartják. A politikai döntéshozóknak kell abban is állást foglalniuk, hogy az adott közpolitikához tartozó termékek és szolgáltatások végső elosztásánál mit tartanak igazságosnak és méltányosnak. E preferenciák ismeretében a közgazdaságtudomány megfelelő keretrendszert kínál az állami szerepvállalás módjának és terjedelmének értékeléséhez.

## 2.2. Az állam vagy piac alternatíva<sup>44</sup>

A jóléti célú tevékenységek egy részében a piac nem működőképes, illetve nem hatékony, következésképpen indokolt az állami közreműködés. Az állami szerepvállalás azonban többféle formában is megnyilvánulhat. A magánszférától való egyértelmű elhatároláshoz állami szerepvállalás három dimenzióját célszerű megkülönböztetni:

- **Ellátás:** A szolgáltató állami vagy magántulajdonú intézmény? Az előbbi esetet, tehát az állami ellátást a továbbiakban 'E' szimbólummal jelöljük.<sup>45</sup>
- **Finanszírozás:** Az állami szektor fizet-e a szolgáltatásért (ideértve a magánszektor támogatását, adómentességét is) vagy a magánszektor? Az előbbi eset jelzése a továbbiakban: 'F'
- **Döntés:** Szabadon megválasztható-e a szolgáltató vagy a szolgáltatás mértéke vagy az állam dönt? Az utóbbi esetet 'D' betűvel jelezzük a továbbiakban.

A jóléti szolgáltatásokról való gondoskodás során a teljes állami szerepvállalás elmozdulhat az államtól a magánszféra felé, amit gyűjtőnéven privatizációnak szoktak nevezni. A privatizáció többféle formát ölthet és az egyes formák még többféleképpen kombinálódhatnak. A privatizáció módozatainak elemzéséhez célszerű ugyanazokat az elemzési

---

<sup>44</sup> Ez a fejezet John Hillsnek a London School of Economics professzorának a 2003-ban a Pénzügyminisztériumban kifejlesztett elemzési módszerét fejlesztte tovább.

<sup>45</sup> Állami intézmény esetében fontos kérdés, hogy költségvetési rendben gazdálkodó vagy társasági, netán non-profit rendben gazdálkodó szervezetről van-e szó.

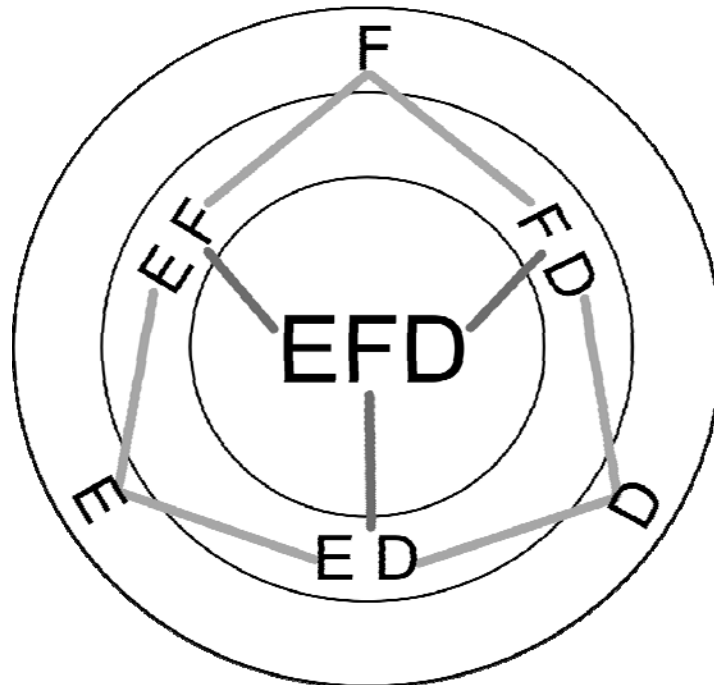
szempontokat és szimbólumokat felhasználni, mint az előbbieken, az állami szerepvállalással kapcsolatban.

Induljunk ki abból az esetből, amelynél mind az ellátás, mind a finanszírozás, mind a döntés állami kézben van (EFD), amely eset vitathatatlanul az állami szektort jelenti.<sup>46</sup> A privatizációval kapcsolatos gyakorlatias elemzési kérdés, hogy mely hatáskörét, illetve azok milyen kombinációját engedje át az állam a magánszektornak?

A kérdés elemzéséhez alkalmazzunk egy egyszerű szemléltető ábrát, amely egy kör köré rajzolt két koncentrikus körgyűrű (lásd az **F/1. sz. ábrát**). A középponti kör felel meg a tiszta állami szektornak, a belső körgyűrű a privatizáció első, a külső pedig a második fokozatának. A külső körgyűrűn kívüli terület felel meg a tiszta magánszektornak.

**F/1. sz. ábra**

### Az állami feladatellátás privatizációjának módozatai



Induljunk el a belső körből először lefelé, azaz hagyjuk a finanszírozást a magánszférára, magánszemélyekre (ED). A közpénz-megtakarítási indíték kézenfekvő; van azonban ennek a **költségtérítésnek** is nevezhető privatizációs irányzatnak közgazdasági motivációja is: a felhasználói keresletre ésszerűsítő hatással lehet az ingyenesség megszüntetése. A továbbra is állami szolgáltatóra tehát csökkenthető a nyomás a szolgáltatás mértékét illető döntése során. A költségtérítési célú „privatizáció” eredménye a díjfizető szolgáltatások, mint például a tandíj bevezetése az állami egyetemeken vagy egy kisebb veszteséggel működtetett közösségi közlekedés. A privatizáció itt inkább csak idézőjelesen igaz, mert nem eredményez igazi piaci megmérettetést és piaci árat.

<sup>46</sup> Ez az elemzés nem foglalkozik az állami szektoron belül a működési formával (kormányzati szektor, non-profit vagy állami tulajdonú egyéb társaság). Állami szektor az, amely az E, F és D kritérium szerint annak minősül.



Következő utunk a belső körből jobbra fölfelé vezet: fenntartva a szolgáltató és a szolgáltatás mértéke megválasztásának jogát és továbbra is vállalva a finanszírozást, az állam magán-szolgáltatót alkalmaz (FD). Ez az ún. kiszervezés, amelynek fő motivációja a magánszektorból remélt erőforrás-hatékonyságjavulás. Példák a kiszervezésre a kiegészítő kórházi szolgáltatások (étkeztetés, mosás, takarítás, stb.) magánszolgáltatókkal való elvégzése. A piaci hatás a közbeszerzés korrektségétől, komolyságától függ: jó esetben a versenyeztetéssel szimulálható a piac, illetve a piaci ár.

Visszatérve a belső körbe, azaz a tiszta állami szektorba, elindulhatunk onnan balra fölfelé is. Az állam fenntart állami ellátó intézményt, finanszíroz is, de nyitva hagyja a fogyasztó döntését, hogy melyik – magán- vagy állami – intézménynél veszi igénybe a szolgáltatást (EF). Ez nevezhető piacosító privatizációnak, amely praktikus módon például állami és magánbölcsődében egyaránt felhasználható utalvány formájában finanszírozható. Ennek a privatizációs irányzatnak nyilvánvaló célja a kínálati minőség- és árverseny serkentése a fogyasztók érdekében, és jó esetben igazi piaci minőséget és árat eredményezhet.

Kilépve a külső körgyűrűbe, az állam szerepe korlátozódhat kizárólag

- a döntésre, szabályozásra (kötelező kereslet és a kínálati peremfeltételek meghatározása; az ábra betűjelével: D); a privatizáció e „kétharmados” típusára példák a különféle magáncégek által nyújtott, ám kötelező biztosítások;
- a szolgáltatás kínálat- vagy kereslet-oldali támogatására (F; az állam például adókedvezményt kínál a feladat-ellátásra vállalkozó magánvállalkozóknak). Ennek az ugyancsak „kétharmados” mértékű privatizációnak indítéka lehet a teljes privatizáció felé való simább átmenet; kínálat-ösztönzés és a fogyasztók tehermentesítése.
- Végül, korlátozódhat az állami szerepvállalás a közönséges (közpénz-támogatás nélküli) piaci részvételre. Ilyen minőségében az állam igazi piaci szereplővé válik, aminek lehet akár a fölös kapacitások hasznosítása, akár a piac-serkentés is az indítéka (E). Példa lehet erre a közfinanszírozás szűkítése folytán „felszabadult” kórházi ágyak piaci áron történő értékesítése.

A D betűjelű változathoz tartozik például a lakosság vízellátásának feladata, amely közüzemi tevékenységnek minősül és szabályait törvény, illetve kormányrendelet rögzíti. A lakosság vízellátását biztosító vízi közművek általában vagy állami tulajdonban vannak, vagy pedig az önkormányzatok törzsvagyonát képezik. Az állam vagy az önkormányzat a működtetés gyakorlásának időleges jogát koncessziós szerződésben átengedi. Az önkormányzati tulajdonú vízi közműből szolgáltatott ivóvíz díját a települési önkormányzat (fővárosban a Fővárosi Önkormányzat) képviselő-testülete, az állami tulajdonú vízi közműből szolgáltatott ivóvíz díját a vízgazdálkodásért felelős miniszter állapítja meg.

A teljes privatizációra példa a távközlés koncesszió útján történt privatizálása, ami látványos fejlesztéseket eredményezett. A piac liberalizálása a mobilszolgáltatások területén 2000-től kezdve versenyhelyzetbe hozta a vezetékes távközlést és a mobilszolgáltatást egyaránt. A piaci verseny végül feleslegessé tette a vezetékes távközlési szolgáltatások díjának hatósági szabályozását is.

Mind az F, mind az E eset piaci megoldást jelent, igaz az állam által befolyásolt piacot. Kiszállva a szolgáltatás-nyújtásból vagy megszüntetve a támogatást kijuthatunk betűvel nem jelzett, körgyűrűkön kívüli „tiszta” magánszektorba.

Végül, megemlítünk néhány további közgazdasági, társadalmi szempontot a három fő privatizációs irányzathoz kapcsolódóan:

- A költségtérítés erősen hat az elosztásra, a társadalmi esélyegyenlőségre. A hatás iránya attól függ, hogy az ingyenességnek korábban – arányát tekintve – mely rétegek voltak a fő haszonélvezői. A díjfizetés jellemzően a szegényebbeket sújtja, de fordított eset is előfordulhat.
- A kiszervezés azon túl, hogy – tisztességes közbeszerzést feltételezve – szimulálhatja a piacot, hat az ellátás, ezen keresztül pedig a társadalom karakterére: nem mindegy például, hogy szolgálat vagy profitérdekelt szolgáltatás formájában gondoskodnak egészségünkről.
- A piacositás irányzata – amellet, hogy a legdirektebb út a piaci koordináció felé - befolyásolhatja a piac karakterét pl. alternatív fizetőeszköz (utalvány) vagy az állam, mint atipikus piaci szereplő révén.

A költségvetés elfogadása és szakmai törvények keretében az Országgyűlés dönt a közpolitikai célokról és ezek megvalósítási módjáról, ezen belül

- az állami ellátó szervezetek közreműködéséről a kínálati oldalon (az előbbi alfejezet ábrájának betűjelével: E);
- a megvalósítás döntési mechanizmusáról, azaz az állami döntési hatásköréről, illetve piac-befolyásoló szerepéről a keresleti és kínálati oldalon (az ábrán: D);
- a közfinanszírozás mértékéről és elosztásáról (az ábrán: F).

A privatizáció „kézenfekvő” felfogása, módja az állami tulajdon magánkézbe adása, eladása, ami nem tárgy közvetlenül a Hills-féle elemzésnek, ugyanakkor értelemszerűen a kiszervezés típusú privatizáció részét képezheti. Kiszervezés alatt – mint említettük – általában egy közintézmény valamely részfeladatának piaci szereplővel való elvégeztetését értjük, de értelmezhető a fogalom tágabban is. Egy olyan közfunkció esetében, amelynél az állam végső felelőssége nálunk vélhetően tartósan megmarad, mint például az egészségügy, korántsem mindegy, hogy csak egy határidőhöz kötött működtetés (és a TB-bevétel) vagy az infrastruktúra is tárgya-e a privatizációnak. Vagy egy másik példát említve, egy természetes monopólium esetében a tulajdont is érintő privatizáció – a végső állami felelősség fennmaradása mellett – tartós járadékjövdelemhez juttathatja a befektetőt.

Az állami finanszírozás szempontjából a tulajdonosi privatizáció lényegében egy egyszeri negatív finanszírozást (forráskivonást) jelent, ami akkor válhat kritikus közüggé, ha a végső felelősség miatt – bármilyen konkrét okból – ismétlődő állami dotáció válik szükségessé vagy helyre kell állítani a köztulajdont.

Az állam szerepvállalása vonatkozásában úgy vetődik föl a tulajdon kérdése, hogy képes-e az állam közhatalmi, szabályozási és/vagy finanszírozási eszközökkel helyettesíteni – esetleg célszerűen, gazdaságosan kiváltani – a tényleges állami vállalati, intézményi feladatellátást.

### **2.3. Két fontos szempont az állami és/vagy piaci megoldás közötti választásban**

Az előző alfejezetben rávilágítottunk arra, hogy a közfunkciók ellátásának korántsem egyetlen és nem feltétlenül leghatékonyabb megoldása az, amikor annak a szervezését, finanszírozását és szabályozását egyaránt állami szervek végzik. Ilyenkor szintén fellép-

het az információk aszimmetria, az összeférhetetlenség<sup>47</sup>, magasak lehetnek a tranzakciós költségek és az állami intézmények visszaélhetnek monopóliumhelyzetükkel. Következésképpen hatékonyabb lehet, ha az állam mindhárom szerep vállalása helyett csak szabályozóként, vagy csak finanszírozóként vagy a szolgáltatás megszervezőjeként – esetleg a három funkció közül valamelyik kettő kombinációjával vesz részt a folyamatban.

A Hills-féle funkció-tagolás és -elemzés rávilágít ugyanakkor arra is, hogy a közfunkciók ellátásának esetleges fogyatékoságára korántsem a teljes privatizáció az egyetlen lehetséges és ésszerű reakció: számos „testre”, helyzetre szabott alternatív megoldást célszerű megfontolni.

Ezen opciók megvizsgálása során elsősorban azt szükséges elemezni, hogy milyen az adott tevékenység mérhetősége, illetve ún. megtámadhatósága. Ez utóbbi azt jelenti, hogy mennyire alakultak ki természetes monopóliumok, belépési korlátok és egyéb a versenyt korlátozó tényezők. Minél inkább mérhető egy tevékenység eredményessége (a közszolgáltatást igénybevevőnek nyújtott hasznossága), illetve minél inkább megteremthetőek a verseny feltételei a közszolgáltatás nyújtására hajlandó vállalkozások között, annál inkább célszerű lehet az adott szolgáltatást nem állami intézmények révén nyújtani, hanem csak megvásárolni, illetve finanszírozni, esetleg csak szabályozni az előállításukat és forgalmazásukat. Ezzel a két fontos szemponttal azonban ellenkező előjellel is számolni kell: ha bármelyik feltétel nem vagy csak korlátozottan teljesül, akkor teljes körű privatizáció helyett fenn kell tartani az állami szerepvállalás valamely célszerűen kiválasztott módját.

Az előbbieken kifejtett gondolatokat szemlélteti az **F/2. sz. ábra**.

**F/2. sz. ábra**

**A közjavak közösségi termelése felülvizsgálatának dimenziói**

	<b>Könnyű megtámadhatóság</b>	<b>Közepes megtámadhatóság</b>	<b>Nehéz megtámadhatóság</b>
<b>Jó mérhetőség</b>	<b>Piacra hagyatkozás</b>		<b>Inputok vásárlása</b>
<b>Közepes mérhetőség</b>			
<b>Rossz mérhetőség</b>	<b>Szolgáltatások vásárlása</b>		<b>Hierarchikus ellenőrzés fenntartása</b>

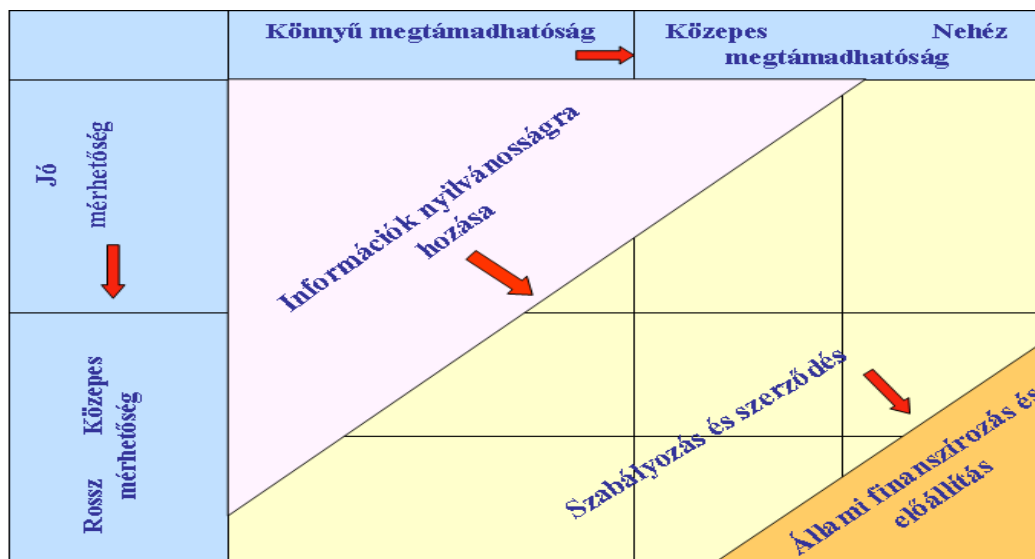
Forrás: Preker, A. – Harding, A. [2005.] 21. oldal

<sup>47</sup> Magyarországon például az önkormányzatok felelősek bizonyos közszolgáltatásokért, ugyanakkor árhatóságok is a szolgáltatással kapcsolatosan, továbbá saját tulajdonú gazdasági társaságaik nyújthatják a szolgáltatást.

Könnyű megtámadhatóság és jó mérhetőség esetén elegendő lehet az információk nyilvánosságának biztosításával megszüntetni az információs aszimmetriát és átengedni a tevékenységet a piaci koordináció körébe. Ha a tevékenység mérhetősége rossz és nehezen megtámadható, akkor a célszerű megoldás a közösségi termelés és finanszírozás fenntartása. A két végpont között érdemes mérlegelni, hogy a közösségi előállítás helyett nem lenne-e elegendő megfelelő szabályozás kialakítása és/vagy szerződés kötése nem (csak) állami szereplőkkel az adott szolgáltatás nyújtására. Ezt szemlélteti az **F/3. sz. ábra**.

**F/3. sz. ábra**

**Közpolitikai eszközök a korlátozott megtámadhatóság és mérhetőség kezelésére**



Forrás: Preker, A. – Harding, A. [2005.] 22. oldal

Az állami feladatellátás mikrogazdasági szintű értékelésénél lényegében azok a kérdések jönnek elő, amelyeket a tanulmány 4. fejezetében jártunk körbe: melyik koordinációs mechanizmust célszerű működtetni, hogyan lehet a koordinációs mechanizmusokat összehangolni, illetve az állam a három lehetséges szerepe (előállítás, finanszírozás, döntés) közül melyeket alkalmazza. A közpolitikák (állami feladatok) mikrogazdasági szintű elemzésének az elmélet és gyakorlati keretei tehát adottak. Ennek módszertanát indokolt részletesen kidolgozni, hogy az ÁSZ az egyes közpolitikákra vonatkozó teljesítményellenőrzései, illetve a Kutató Intézet a közpolitikák hatékonyságával kapcsolatos elemzései során egy egységes módszertanra tudjon támaszkodni. Természetesen az állami feladatok mikrogazdasági hatékonyság-vizsgálata elsősorban nem az ÁSZ feladata. Az a kívánatos, hogy ezt a feladatot a kormányzati szervek végezzék el, amihez reményeink szerint tanulmányunk értékesen hozzá tud járulni.

**2.4. Aszimmetrikus erőviszony a piac és állam között**

Az eddigi javaslat-orientált elemzés olyan látszatot kelthetett, mintha az állam – piac alternatívában a tiszta racionalitás akadálytalanul fő vezérlő elv lehetne. Természetesen ez nincs így; mind a piacnak, mind az államnak belső önmozgása, spontaneitása van, a kettő kapcsolatát pedig egy kettős aszimmetria teszi bonyolultabbá, kiszámíthatatlanabbá.

A kettős aszimmetria abban áll, hogy a piaczgazdasági alapú fejlődés normális, válságtól mentes időszakában a spontán („ön szabályozó”) piaci koordináció sok tekintetben erőfő-  
 lényben van a tudatosságot feltételező<sup>48</sup> állami koordinációval szemben, viszont a piacz-  
 gazdaság időről-időre felhalmozódó és válságba torkolló feszültségeit, problémáit csak az  
 állam tudja megoldani.

## F/1. sz. táblázat

### A piaci és a redisztributív koordináció összehasonlítása

	<b>Piaci koordináció</b>	<b>Közfőzera</b>
<b>Motiváció</b>	Biztonsággal építhet az emberek többségében benne lévő individuális ambíciókra, szerzésvágy- ra;	Különleges nemzeti adottság lehet a kollektív ambíció, (adó-)áldozatkészség és közbizalom.
<b>Kockázat</b>	Nyájszellem: a mohóság átsaphat niadt veszteség-kerülő ellenhullámba	Individuális hatalmi, magán-gazdagodási ambícióknak kitétség;
<b>Aszimmetria a rugalmasságban, mobilitásban</b>	Rugalmasság időben (tartálékolhat, várhat jobb időkre), valamint térben (globalizáció) és szektorok között;	Időszakhoz, helyhez (adott országhoz, adott mentalitási társadalomhoz) van kötve, meghatározott feladatokkal;
<b>Aszimmetria a társadalmi felelősségben</b>	Nulla társadalmi felelősség; rossz időkből a veszteséget okozó „élő munkát” elküldik; szociális gondját a másik két szférára tolják át;	Az általános társadalmi felelősségen belül torzulások időben (rövid távon a választások, hosszabb távon az eladósodás miatt) és pártra szavazó rétegekhez igazodva;
<b>Aszimmetria a szférán belüli lojalitásban a szféra iránt</b>	1. A magánszféra rovására a közjót szolgáló „részhajlás” kivételes a magánszférában; 2. Ha van is korupció, az jellemzően szférán belüli újraelosztást eredményez;	Jellemző lehet a magánszféra javára szolgáló „részhajlás” két módon is: 1. Túlzóan piac-párti kormányzat; 2. Korrupt, magánsebre dolgozó közhivatalnokok; a közvagyon magánosítása privatizációs, közbeszerzési és egyéb trükkök útján;
<b>Aszimmetria a nettó teljesítmény pénzügyi kimutatásában</b>	Telesítményét a piac értékeli, de a közsfőzera szocio-kulturális inputja rejtve marad (a civilszférára és a természeté is), így teljesítménye túlértékelt és növekedése látszólag korlátlan;	A költségvetés nem a közsfőzera saját teljesítményét, hanem halmazott piaci input-szükségletét tükrözi. A költségvetés a jelen és jövő magánszférája védelmében korlátozza a redisztribúció terjedelmét, illetve deficitjét;
<b>Aszimmetria az üzemi/intézményi növekedési potenciálban</b>	A szférán belüli üzemméret növekedés is korlátlan szerves és szervezeti úton egyaránt (globalizáció, multinacionálisok).	A közsfőzera, illetve intézményei növekedésének egyrészt költségvetési, másrészt – a gazdasági szervezeteknél sokkal merevebb – területi korlátja van.
<b>Aszimmetria az üzemi/intézményi hatékonyságban</b>	Ha valamit a piaci mechanizmus hatókörében hagyunk, akkor az – más mellett – gondoskodik a szükséglet-kielégítés hatékonyságáról is.	Ha valamit kivesszünk a piaci mechanizmus hatóköréből, akkor annak hatékonyságát valakiknek, egy állami intézménynek testre szabottan meg kell oldania.
<b>Aszimmetria a transzparenciában</b>	Hiába a méretnövekedés, országnyi vagy nagyobb súlyú ügyekben dönthetnek a nyilvánosság kizárásával.	Transzparencia-követelmény mérettől függetlenül.

<sup>48</sup> A tanulmány más része foglalkozik azzal, hogy az állami céltudatosság, célszerűség is kétséges, tekintettel a politikai döntéshozatal természetére, valamint a végrehajtási folyamat hibáira, spontaneitására.

A válságmentes „békeidőben” többségében a piacgazdaság javára, illetve az állami szféra hátrányára billenő aszimmetriákra az **F/1. sz. táblázat** világít rá. Hangsúlyozandó, hogy az összehasonlításból a piaci koordinációnak csak a helyzeti előnye, terjeszkedő képessége következik; korántsem a fenntartás nélküli társadalmi prioritása:

- A piaci koordináció – hívei szerint – biztonsággal építhet az individuális emberi ambíciókra, szerzésvágyra (vagy ha nem eléggé, akkor felkeltheti a vágyat), miközben az áldozatkészséggel párosuló kollektív ambíció inkább csak kivételes adottsága egyes nép-csoportoknak, országoknak.
- Az általános társadalmi felelősségével szemben az üzleti szférának lényegében nulla a társadalmi felelőssége, ami különösen válság idején mutatkozik meg.
- Miközben az üzleti szféra időben, térben és profijában egyaránt rugalmas (tartálkolhat, áttelepülhet és profilt válthat), a közszféra gazdálkodása időhöz, területhez és előírt feladatokhoz kötött.
- Az önszabályozó piac jellemzően gondoskodik saját működési hatékonyságáról, miközben a közszférában ugyanezt külön-külön, intézményi testre szabottan kell megoldani.
- Miközben elég gyakori a korrump, közpénzeket illegálisan magánosító hivatalnok, a fordított eset – a magánszférát a köz javára megrövidítő alkalmazott – nem jellemző.
- Az üzleti szférában a transzparencia a tulajdonosi körre korlátozódik, ezzel szemben a közszférában a transzparencia-követelmény lényegében korlátlan.
- Utoljára maradt a teljesítmény értékelésében, pénzügyi kimutatásában mutatkozó különbség. Speciális kivételeket leszámítva, a közszféra lényegi eleme a piac korlátozása, kizárása az „értékesítésből”. Ennek következtében a közszektor pénzügyileg kimutatott outputja nem a teljes teljesítményét, hanem csupán az ehhez szükséges halmozott piaci input-szükségletet tartalmazza, a közszektornak ehhez hozzáadott többlete a pénzügyi elszámolások tükrében rejtve marad, ami erősíti a piaci szektor korlátlan – szektoron kívüli input-korlátokba nem ütköző – növekedési lehetőségének illúzióját. A piacgazdaság látszólag korlátlan növekedési lehetősége éles ellentétben áll a közszektor pénzügyi, költségvetési korlátozottságával. A vázolt finanszírozási, teljesítmény-elszámolási aszimmetria okozza a közszektor alárendelt „eltartott státusának” tudati és gyakorlati rögzülését, szemben a piac vélt eltartó szerepével.

## **2.5. Az állam szerepvállalása a felnőttképzésben néhány ország példáján**

A felnőttképzés olyan társadalmilag szervezett tevékenység, amelyre gazdasági, foglalkoztatási, társadalmi (esély-kiegyenlítési) és egyéni személyiség-fejlesztési szempontok egyaránt hatnak. Mint a magánszférához szorosan kötődő, egyúttal társadalmi célok megvalósítására is hivatott tevékenység, a felnőttképzés az állami szerepvállalás változatos kombinációra szolgált példát.

Emlékeztetőül, az állami szerepvállalás előbbieken elemzett három dimenziója a következő:

- feladat-ellátás – a szolgáltató állami vagy magántulajdonú intézmény,

- finanszírozás – az állami szektor fizet-e a szolgáltatásért (ideértve a magán-szektor támogatását, adómentességét is),
- döntés – szabadon megválasztható-e a szolgáltató, a szolgáltatás mértéke vagy az állam dönt (szabályoz).

Egy tervezett számvevőszéki vizsgálat előkészítése keretében a hazain kívül három ország felnőttképzési rendszerét tekintettük át, és az erről írt tanulmányunkból<sup>49</sup> emelünk ki a témánkba vágó részleteket a továbbiakban.

**Hollandia** hagyományosan liberális, piaci szemléletű ország a lakossághoz viszonyítva nagy bevándorló népességgel. Felnőttképzési rendszerére jellemző az ambiciózus és átfogó megközelítési mód: a munkához kapcsolódó képzéssel egyenrangú szempontként kezelik az állampolgári képzést, a szociális kohéziót, valamint az egyéni személyiség-fejlesztést. A funkció-ellátás, a finanszírozás és a döntés hármasszempontja vonatkozásában a felnőttképzés holland rendszere jó példa a köz- és magánszféra közötti munkamegosztás, valamint a civil részvétel változatos mértékére, innovatív formáira. Fontos a közintézményi hálózat (regionális oktatási központok), de közintézményeknek is piaci versenyben kell helytállniuk. Stratégiai cél, hogy minél inkább kereslet-vezérelt legyen a képzési piac.

Az állami részvétel célja a piaci kudarcok megelőzése, illetve a munkaerőpiaci minimum meghatározása, elérése. Az állami szabályozás keretében a képességek olyan standardizált jegyzékét állítják össze, amelynek alapján értékelhetővé, összehasonlíthatóvá válnak a különböző képzettségek és tanfolyamok. Az intézmények az új rendszer alapjául szolgáló jogszabályok hatálybalépése után már csak e jegyzéknek megfeleltethető tanfolyamokat indíthatnak.

A holland felnőttképzés feladatait az alábbi munkamegosztásban látják el:

- Az állampolgári ismeretek hiánya pótlásának az országos közintézmények a gazdái. Bár részt vesznek a végrehajtásban az önkormányzatok és privát szolgáltatók is, a finanszírozás jellemzően központi forrásból származik.
- A munkaerőpiaci képességek fejlesztését bérarányos munkáltatói befizetésekkel feltöltött ágazati kasszákból finanszírozzák. A munkavállalói támogatás formáival (utalvány, egyéni számla) a felnőttképzési piac kereslet-vezéreltségét kívánják elősegíteni a jövőben.
- A társadalmi kohézió elősegítése és az egyéni személyiség-fejlesztés jellemzően helyi szervezésben, esetenként szolgáltatás-vásárlással történik helyi, illetve magán-finanszírozásból.

**Lengyelország** nagyobb méretéhez igazodva, a közigazgatás több szintjén valósul meg a felnőttképzésben az állami részvétel. Az ország tervgazdasági múltjától való eltávolodás elsősorban az felnőttképzés indítékában mutatkozik meg: előtérbe került a munkahely-megtartási szándék és az ebből fakadó kereslet a képzés iránt, amelynek egy liberalizált, versengő kínálattal igyekeznek megfelelni. A funkció-ellátás, finanszírozás és döntés vo-

---

<sup>49</sup> A felnőttképzési rendszerek hatékonysága nemzetközi összehasonlításban (ÁSZKUT tanulmány publikálása előkészületben van).

natkozásában tükröződnek a piacgazdaságra való átmenet elemei: a centralizált irányítási rendszerben gyökerező, de megújult funkciót betöltő közintézmények, az üzleti alapú oktatási intézmények és a kereslet-élénkítő, ugyanakkor tartalmas kínálatra ösztönző finanszírozási formák.

Az állam fontos piac-erősítő, illetve minőség-garantáló szerepet tölt be:

- Kínálati oldalról a nemzeti követelmény-szintek, program-modulok meghatározásával és a szolgáltatók regisztrációja, akkreditációja, monitorozása útján,
- keresleti oldalról az információs akadályok elhárításával.

A felnőttképzés iskolarendszeren kívüli formájára jellemző az intézményi változatosság: állami és nem állami szervezetek egyaránt nyújthatnak szolgáltatásokat. Az állam a finanszírozási megoldásokkal törekszik a magánforrások – ezen belül is főleg a vállalati források – bevonására ösztönző alapképzési szabályokkal. A vállalatok „önkéntesen” képeznek képzési alapot, de csak az ilyen képzési alapot létrehozók részesülhetnek a munkaügyi alaptól a dolgozói képzési költségek nagyobbik felének megtérítésére. A Gyakorlati Képzési Központok járási vagy városi költségvetésből, a dolgozók iskolái közalapítványokból működnek. A privát szolgáltatók adókedvezményeket élveznek. A képzésben résztvevők kb. 40%-ban viselik a képzési költségeket, ami korábban levonható volt az adóból.

**Németországban** a felnőttképzés vonatkozásában is megoszlik a funkció-ellátás felelősége a szövetségi állam és a tartományok között. A felnőttképzési funkció ellátásban a köz- és magánszféra együttműködése a domináns, kevésbé a holland gyakorlat szerinti verseny: az elméleti képzésben a közszféra erősebb (pl. népfőiskolák), míg a gyakorlati képzés domináns megoldása a vállalati tanonc-típusú képzés. A funkció-ellátásban jelentős szerepet töltenek be civil-szervezetek is. Jellemző negatív trend, hogy részben a demográfiai hanyatlás és bevándorlás folytán, részben a fiatal korosztály magasabb képzettségi elvárásoknak való meg nem felelése miatt túlkínálat várható az alulképzettekől és hiány a képzettekől. Felnőttképzési kulcskérdés a legalább középfokú vagy valamilyen szakmai képzettség megszerzése a szociális lecsúszás megelőzése és a munkaerőpiaci egyensúly érdekében.

Az állami szabályozás a felnőttképzés fejlődésének optimális feltételeit, valamint az egész életen át tartó tanuláshoz való hozzáférési lehetőséget hivatott megteremteni. Különösen a nehezebben aktivizálható rétegek elérésében van fontos szerepe a Szövetségi Foglalkoztatási Szolgálatnak.

A finanszírozásnak van egy területi és egy szakmai-funkcionális dimenziója: a népfőiskolákat például a helyi közösségek tartják el, a szakmai képzéseket pedig megosztva finanszírozzák a kamarák, az állam és a résztvevők, az utóbbiak általában a költségek egyharmadát fizetik. A magánszolgáltatók csak az állami támogatásokkal együtt életképesek, a soktényezős rendszer összköltsége nehezen becsülhető.

**Magyarországon** a felnőttképzés két formája közül -, iskolarendszerű és iskolarendszeren kívüli felnőttképzés - vizsgálatunk tárgya elsősorban ez utóbbi. Az állami intézményi keretekben – a kilenc regionális képzőközpont bázisán – illetve állami támogatással működő képzési programok mellett jelentős arányú képzés folyik a profitorientált képzési ágazatban, valamint a munkahelyeken is.



Nálunk az iskolarendszeren kívüli felnőttképzésben alapvetően a piaci modell érvényesül, azonban a felnőttképzési rendszer kínálat-vezéreltnek tekinthető, azaz a képzést nyújtó intézmények tanfolyam-kínálata a meghatározó. E modell mellett az állam felelőssége a piac átláthatóvá tétele, a minőségi követelmények meghatározása és azok kikényszerítése, valamint a fogyasztók megfelelő védelme, különös tekintettel a szolgáltatók és az egyéni vásárlók között nagyfokú információs aszimmetriára. A kormányzat több minőségbiztosítási célú eszközt is alkalmaz, mint például a felnőttképzési szolgáltatók nyilvántartásba vétele és akkreditációja, képzési tervkészítés előírása és a képzési programok akkreditációja, a képzés megkezdése előtti kompetencia-vizsgálat és a képzések moduláris szerkezetének előírása.

Az iskolarendszeren kívüli felnőttképzést 2007-2008-ban 40 százalék körüli, emelkedő tendenciájú arányban finanszírozták vállalati eredetű források részben központi szabályozás hatására; 30 százalékos a résztvevői költségtérítés, a fennmaradó részt közpénzből<sup>50</sup> és uniós forrásból fedezték.<sup>51</sup> A támogatási rendszer egyrészt a rászorulókat célozza meg (pl. álláskeresők), másrészt képzési célokhoz kötődik (pl. szakképzéshez szükséges alapismeretek). A munkanélküli két lehetőség közül választhat, ha támogatott képzésben szeretne részt venni: vagy a munkaügyi központ által meghirdetett szakirányokban jelentkezik csoportos un. ajánlott képzésre, vagy egyénileg választ szolgáltató intézményt és képzési irányt és azt a munkaügyi központ, mint támogathatót elfogadja.

### **3. Fenntartható fejlődés egy hárompólusú tevékenység-koordinációs rendszerben**

#### **3.1. A tevékenység-koordináció nonprofit-nonbudget módjának beépítése a rendszerezésbe**

A társadalmi tevékenységek rendszerezését, osztályozását hiba leszűkíteni a piac vagy állam alternatívára, még súlyosabb hiba kivetíteni ezt a leszűkített szemléletet a múltra és a jövőre is.<sup>52</sup> Sok jelből valószínűsíthető, hogy a jövő nagy kihívása, az emberi és környezeti értékek megőrzése, hanyatlásuk elkerülése, illetve a tanulmányban korábban idézett fejlődés fenntarthatósági kritérium teljesítése nem lehetséges a piac vagy állam alternatíva korlátai között. Kitorrészi pontokat keresve gondolkodásunkban a következő irányokba célszerű elindulni:

- Nem feltétlenül (távlatilag esetleg nem is dominánsan) piaci tevékenység az, amit nem fölülről koordinálnak valamilyen politikai legitimitással. Egyszerűbben fogalmazva: nem mind piaci az, ami nem állami.<sup>53</sup>
- Nem feltétlenül közfunkció az, amelynél valamely okból mellőzik a közvetlen ellentételezést. Az állam szétterítve adó formájában rákényszeríti a társadalomra az ellentételezést, amihez szükséges megszereznie a politikai legitimitációt. Ezzel legalábbis egyenrangú tevékenység-koordinációs alternatíva az, amelynél nyitott az ellentételezés módja, ideje és egyáltalán a megtörténte, következésképpen nincs szükség hozzá politikai legitimitációra.

Alulról szerveződő tevékenység esetében is mellőzhető önkéntes alapon az ellentételezés például valamely ügy vagy hátrányos helyzetű csoport iránti erkölcsi elkötelezettségből vagy értékalapú meggyőződésből vagy egyszerűen a kedvezményezett fél iránt érzett bi-

---

<sup>50</sup> A Munkaerőpiaci Alap támogatását is beleértve

<sup>51</sup> A Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet adat-nyilvántartása alapján

<sup>52</sup> Ezt a szemléletmódot átfogóan és kritikusan elemzi Polányi Károly „A nagy átalakulás” című könyvében.

<sup>53</sup> Beleértve, de az egyszerűség kedvéért külön nem említve az államnál alacsonyabb szintű kormányzatokat.

zalom, tisztelet, szeretet alapján. Ez feleltethető meg a leginkább a Polányi-féle tevékenység-koordináció harmadik típusának, a reciprocitásnak, azaz a közvetlen, üzleti ellentételezést mellőző tevékenység-koordinációnak. (Eljuthatunk tartalmilag hasonló funkcióhoz a piaci szektor felől is nem üzleti alapú pénzadomány, szponzorálás formájában, amikor az adott pénzzel szemben nem áll arányos vagy közvetlen ellenszolgáltatás).

A kétpólusú (állami- és magánszférát megkülönböztető) Hills-féle rendszerezéssel szemben tekinthetjük a nonprofit-nonbudget koordinációval kiegészített rendszert hárompólusú rendszerezésnek:

- üzleti-piaci,
- állami-redisztributív,
- non-profit (civil) reciprocitás.

A fenti rendező elvet azért tekintjük az állami szerep-meghatározás célszerű keretének, mert annak történelmi távlatából markánsan kirajzolódik a különféle koordináció-típusok szerepe, természete, ami viszont elvezethet az állam szerepével kapcsolatos aktuális problémák lényegének megragadásához. Az alábbiakban (az **F/4. sz. ábrán**) szemléltetjük, az **F/2. táblázatban** pedig összefoglaltuk a három fő koordinációs típus jellemzőit.

**F/4. sz. ábra**

#### **A három tevékenység-koordinációs típus jellemzőinek szemléltetése**



A körök tartalma (a háromféle koordináció):

- Felső: redisztributív (központi, illetve helyi költségvetésen alapuló),
- Bal alsó: piaci
- Jobb alsó: reciprocitás (civil szervezetek)

Minden szín az illető koordináció-típusra (-típusokra) jellemző két sajátosságot jelképez. Az ábrán szemközti színek (pl. kék és sárga) ellentétes sajátosságokat jelképeznek. Megfigyelhető, hogy az egyes koordináció-típusoknak vannak egyedi jellemzőik (a redisztributív koordináció egyedi sajátosságait jelképezi például a piros mező) és vannak a másik két koordináció-típussal közös jellemzőik (a redisztributív és piaci koordináció közös tulajdonságait jelképezi például a sárga mező). Az állami (redisztributív) koordináció specifikuma például vertikális (koordináció fölülről) és a kiegészítő (politikai) koordináció. A piaci koordinációval közös jellemzője, hogy érdek-motivált és

meghatározó a működésében a jogalap. Az államnak a reciprocitással közös jellemzője a hasznosság elvű szolgálat (szükséglet-kielégítés), továbbá az, hogy nem jellemző rá a közvetlen ellentételezés és a piaci input-költségén értékelődik.

A színek tartalmi megfeleltetése:

Piros	vertikális (koordináció fölülről)	kiegészítő (politikai) koordináció támogatja
	↓	↓
Türkiz	horizontális (koordináció alulról)	önszabályozó
Zöld	profit-, pénz-, illetve haszonelvű szolgáltatás	közvetlen ellentételezés; piaci áron értékesül és értékelődik
	↓	↓
Lila	hasznosság elvű szolgálat, szükséglet-kielégítés	közvetett (költségvetési), illetve opcionális ellentételezés; piaci input költségen értékelés
Kék	érték-, illetve etkailag motivált	bizalmon és/vagy ügghöz kötődésen alapul
	↓	↓
Sárga	érdek-motivált (magán-, vagy közérdek)	meghatározó jogalap (szerződés vagy jogszabály)

### 3.2. A három koordináció-típus történeti perspektívából nézve

A három koordinációs típus közül történelmi mértékkel mérve nem régóta – mintegy két évszázada – a teoretikusan önszabályozónak tekintett piaci koordináció vált dominánssá, amely – vitathatatlanul nagyszerű gazdasági növekedési teljesítménye mellett – időről időre gazdasági, társadalmi, környezeti és nemzetközi feszültségeket okoz, és e problémák kezelése az állami koordinációra hárult és hárul. A piaci koordinációra visszavezethető gazdasági problémák egyrészt az idődimenzió mentén jelentkeznek, másrészt gazdasági szerkezeti jellegűek:

- Az önszabályozó piac elve alapján működő kapitalizmust a mohóság és a félelem igazgatja. Jó konjunkturális időszakban a nyereség- és szerzésvágy globálisan fenntarthatatlan fogyasztási mintákat teremt; rossz időkben pedig ellentétes előjelű nyáj-reakciót okoz a veszteségtől való félelem, ami elviselhetetlen rángatózáshoz, gazdasági ciklusokhoz vezetne külső, állami beavatkozás hiányában.
- Ami a szerkezeti problémát illeti, a vállalkozói szabadság túlhajtása esetén fennáll a veszélye annak, hogy a piaci koordináció önmagát számolja föl azzal, hogy „szabad” például magánvállalkozást globális méretűvé duzzasztani, ami az üzenet belüli koordinációt szélesíti a piaci verseny rovására, vagy „szabad” kartellezni, versenyt korlátozni, hacsak az állam nem avatkozik be a verseny védelmében.

A társadalmi, környezeti és nemzetek közötti feszültség-keltés lényege abban áll, hogy a történelmi tapasztalat szerint a piacgazdaság, mint zárt rendszer nem működőképes. Felvirágzásának az az ára, hogy feléli környezete erőforrásait, nevezetesen

- ökonomikus egyoldalúságát erőszakol a társadalmakra, szolgálatába állítva rombolja a társadalmak szocio-kulturális értékeit;
- feléli a jövő generációt illető természeti tartalékokat, degradálja a természeti környezetet;
- a piacgazdasági erőközpontok pedig a fenti károkozó irányokban érvényesítik erőfölényüket a gyengébb ellenálló-képességű perifériával szemben.

Az államtól elvárt szerep megvédeni a társadalmat az ökonomikus torzulástól (szociális piacgazdaság!), megvédeni a természeti környezetet a káros externális hatásoktól és egy olyan periférikus ország gazdaságát pedig, mint hazánk, a külső érdek-behatolástól, a versenyképességben való lemaradástól. Történelmi sorsfordító kérdés, hogy az államok, sőt az államok szupra-nacionális szervezetei önmagukban képesek-e erre.

## F/2. sz. táblázat

### A tevékenység-koordináció Polányi-féle típusainak jellemzői

Szempontok	Koordinációs típusok		
	A/Önszabályozó piac	B/Redistributív közsféra	C/Rciprocitás alapú civil-szféra
<b>1. Domináns koordinációs mechanizmus</b>	Ellentételezett magán cseré-ügyletek eredményeképpen közjó	Központosítás után közcélú elosztás (demokratikus vagy diktatórikus)	Hosszabb távon közösségben ellentételeződégyoldaltú ügyletek
<b>2. Jellemző szervezeti forma</b>	magántulajdonú vállalatok	közintézmények, közüzemek	civil szervezetek
<b>3. Kezdeményezés</b>	alulról	fölről	alulról
<b>4. Jellemző jogalap</b>	szerződés	jogszabály	inkább informális
<b>5. Mozgató</b>	egyéni racionalitás, önérdék (profit, fogyasztói optimum)	fölről kikényszerített közjó; mikro-szintű ösztönzők	önkéntesen, „szívből” felkarolt közösségi vagy embertársi ügy
<b>6. Kielégített igény jellege</b>	egyéni	kollektív, ill. kollektíven elismert egyéni	kisebb közösségi, közösség által preferált egyéni
<b>7. Tartalma</b>	áru, szolgáltatás	szolgálat	felajánlás
<b>8. Értékek</b>	kreativitás, versenyképesség, teljesítmény	tisztesség, elszámoltathatóság, méltányosság, hivatástudat	jótekonyság, bizalom, közhasznúság, ügy iránti odaadás
<b>9. Főbb szereplők</b>	tulajdonosok, szállítók, vevők	törvényhozók, adófizetők, közszolgák	adományozó, kedvezményezett
<b>10. Felelősség</b>	mikro-szinten a szerződés szerint; makroszinten korlátozott	mikro-szinten szabálykövetés; makro-szinten kvázi-korlátlan	belső indíttatás és felelősségtudat
<b>11. Kockázat, működési hiba</b>	individualista szűklátókörűség, piaci defektek, ciklikusság	döntéshozatali defektek, adócsalás, korupció, túlterjeszkedés	anyagi vagy motivációs kifulladás, visszaélés
<b>12. Jellemző finanszírozási forrás</b>	átbevétel, hitel, tőkebefektetés	köz(pontosított) pénzek (költségvetés)	adományok
<b>13. Teljesítmény-mérés</b>	piacon realizált hozzáadott érték	halmozott piaci input költség	

Ország-fejlettségtől, tradícióktól függően eltérő mértékben helyettesítheti, támogathatja az államot a fenti feladatok ellátásában a reciprocitás elvén működő civil-szféra, annak alulról szerveződő, nem pénzügyi nyereség-célú és nem szerződéses ellentételezésen, hanem bizalmon, érték-közösségen alapuló tevékenysége. Kimutatható az is, hogy történelmi elsődlegessége mellett a piaci koordináció sikerének is előfeltétele egy életerős civil-szféra. Kedvező társadalmi közegben a közszférát erősítő szinergia-hatást gyakorolhat a civil-szférának azzal, hogy a kormányzat által elismert civilek látnak el közfeladatokat. Ennek révén a civil-szféra a közpolitikai reformnak is fontos építő-eleme lehet, feltéve, hogy nem fertőződik meg a közpolitika hibáival: távol tudja tartani magától a pártfüggőséget, ugyanakkor nem szakad el a civil világ valós problémáitól és nagyjából arányosan képes képviselni a civil szféra problémáit, értékeit.

Az emberiség történelme során kifejlődött koordinációs típusok a történelmi és jelenlegi társadalmakban egyedi, sajátos összetételben fordultak, illetve fordulnak elő (koordinációs mix). A gyakorlatban az egyes koordinációs mechanizmusok nem önmagukban működnek, hanem kapcsolódnak egymáshoz. Kedvezőtlen körülmények között a koordinációk elfajulhatnak; vagy úgy, hogy egy koordinációs „vákuumban” az erősebbik fél erőfölényét kihasználva kényszeríti rá akarátát a gyengébb félre (lásd a Kornai-féle agresszív koordináció<sup>54</sup>); vagy pedig az egyes koordináció-típusok eltorzulása útján (pl. korrupció, fekete gazdaság, monopolista erőfölény, diktatórikus állam).

A koordinációs típusok egymáshoz való viszonyát erősen átalakította a globalizáció, esetenként kielezve a politikai célrendszerű nemzetállam, illetve a globális üzleti érdekét követő multinacionális nagyvállalatok ellentmondását.<sup>55</sup> Itt annyit jegyzünk meg a multinacionálisok ellentmondásos szerepéről, hogy miközben ezek a piaci koordináció terjeszkedésének fő ékei, eközben maguk sorvasztják, szűkítik a piaci koordinációt azzal, hogy ország-méretű belső koordinációjukból kiiktatják azt. Nemzetállami súlyú döntéseket hoznak, miközben nem köti őket közpolitikai kontroll és rugalmasan lavírozhatnak a nemzetállamok között.

Történelmi tapasztalat, hogy egyik koordinációs mechanizmus sem működik tökéletesen, ezért vissza-visszatérően egyaránt találkozhatunk piaci és a kormányzati kudarcokkal. Ezért a koordinációs mechanizmusok alternatív alkalmazása helyett azok összehangolása, együttműködése kecsegtet több sikerrel. Az együttműködés fontosságát jelzi, hogy az utóbbi években a szakirodalomban egy új koordinációs mechanizmus szükségessége is megfogalmazódott. Ezt – holland minta alapján – Kovács Árpád kooperatív tranzakciónak nevezte és így alkalmazta elemzésében.<sup>56</sup> A koordinációs mechanizmusok együttműködésére lehet példa egy etikai kódex, amely normatív mintát ad az etikus viselkedésre a magánszféra számára.

A reciprocitás alapú koordináció (mai megnyilvánulási formájában civil szféra) történelmi elsődlegességének és a más koordinációs típusokat megalapozó szerepének lényeges eleme a bizalom. Bármennyire körülbástyázhatja magát az állami és üzleti szféra jogszabályokkal, illetve szerződésekkel, mindezek nem pótolhatják az alapvető közbizalmat, il-

---

<sup>54</sup> Eredetileg a Közgazdasági Szemle 1983/9. számában jelent meg. Kiegészített változatának kifejtése megtalálható „A közszféra és a gazdaság versenyképessége” című ÁSZ-FEMI kiadványban (2007. május).

<sup>55</sup> Bővebben lásd Chikán A. (2007.)

<sup>56</sup> Kovács Á.(2003.)

letve üzleti bizalmat. A civilszféra együttműködését a köz- vagy magánszférával stratégiai partnerségnek is szokták nevezni.

### **3.3. Fenntartható fejlődés: az állam funkciói és korlátai tágabb összefüggésben**

Az előző alfejezetben feltettük azt a kérdést, hogy képes-e az állam a piaci koordinációt korrigálva fenntarthatóvá tenni a fejlődést. A kérdés átfogó megválaszolása túlmenne e tanulmány keretein, mindemellett közlésre, vitára érdemesnek tartunk egy ezzel kapcsolatos gondolkodási sémát. A fogalmi és tematikai egyértelműség érdekében célszerű a tárgyalta összefüggéseket egy átfogó input-output jellegű táblázatban összefoglalni: lásd az **F/ 3. sz. táblázatot**.

A táblázat bal felső sarokban található kiindulási mezője a piaci koordináció, amelyhez föntről lefelé, illetve balról jobbra haladva újabb és újabb – piacon kívüli – „szférákat” adunk hozzá, így tágítva az input-output vizsgálat körét. A piacot és közszférát (államot) együtt intézményesített tevékenységi körnek nevezzük, ezt kibővítve a civil szférával jutunk el a társadalmilag szervezett háromféle tevékenységi koordinációhoz. Ennek az input-output kölcsönhatását a társadalommal tekinthetjük a civilizációnak, a civilizációk és a természet kölcsönhatása pedig lényegében a földi világ. A bal szélső oszlop A-E-ig terjedő számozással az output forrása, az ugyancsak A–E-ig terjedő jelzéssel ellátott vízszintes sor pedig az input címzettje. A táblázat piachoz, közszférához tartozó mezői megfeleltethetők egyes a tanulmányban részletezett vagy megemlített tárgyköröknek.

A táblázatos szemléltetésre támaszkodva pontosabbá tehetjük az előbbieken feltett kérdést. Ha fejlődés alatt – a szokást követően – a globális gazdasági növekedést értjük, ennek fenntarthatósági minimum-követelményét az F/ 3. sz. táblázatra támaszkodva úgy konkretizálhatjuk, úgy érzékeltethetjük, hogy az állami redisztribúcióval kiegészített („szociális”) piaccgazdaság mellé odahelyezzük az alapvetően nem ökonomikus természetű civil, humán- és természeti erőforrásokat és a piaccgazdasághoz hozzá képzeljük az ezekkel való nem piaci (pénzzel nem ellentételezett) tranzakciókat. Megköveteljük ezen nem piaci tranzakcióknak – a közs gazdasági terminológiát követve a pozitív és negatív externáliáknak – legalább az egyensúlyát rövid és hosszú távon, a pontosított kérdés pedig úgy szól, hogy képes-e az állam ezen egyensúlyi helyzet irányába hatni.

Ezzel lényegében visszakanyarodtunk a Függelék elején található téma-meghatározásra, közelebbről egy közpolitika kialakítása, vagy a közpolitika végrehajtásának ÁSZ általi teljesítményellenőrzése kapcsán meg kellene tudni válaszolni legalább két kérdést:

- Célszerű-e egy adott tevékenységet közs feladatként ellátni? Ha igen, akkor
- az állam célirányos módon tesz-e eleget ennek az elvárásnak?

A számos megoldandó elvi és módszertani probléma tudatában a Függelékben foglaltak, illetve a felvázolt gondolkodási séma alapján tervezzük folytatni a fejlődés fenntarthatóságáról és ebben az állam szerepéről feltett kérdések gyakorlatias, a számvevőszéki munkát elősegítő vizsgálatát.

## Input-output relációk az egyes szférák között a piactól a természetig (A-E)

Aggregátumok	Civilizáció (A+B+C+D)				
	Társadalmilag szervezett tevékenységi kör (A+B+C)				
	Intézményesített tevékenységi kör (A+B)				
Output Input	A/ Piac	B/ Közsféra	C/ Civilszféra	D/ Társadalom	E/ Természet
A/ Piac		Költségvetésbe foglalt input piaci szereplőktől	Szponzorálás (a piaci inputokra)	A társadalom fenntartásán túl ± externális hatások	Negatív túlsúlyú externális hatások
B/ Közsféra	Költségvetésbe foglalt output piaci szereplőknek + járulékos komparatív előnyök		Költségvetésbe foglalt támogatás (a piaci inputokra)	Költségvetésbe foglalt közfunkciók + a közjó (a piacgazdaság szociális jellege)	Elvárhatóan pozitív, ténylegesen bizonytalan egyenlegű hatás
C/ Civilszféra	Partnerség			Feltételezhetően pozitív egyenlegű ráhatás	
D/ Társadalom	Alkalmas piaci szereplők, adófizetők, közszolgák és civilek				Bizonytalan egyenlegű hatás
E/ Természet	Komparatív előnyök; megújuló és nem megújuló természeti erőforrások				

Megjegyzések: a) A táblázat a szférákon belüli „áramlásokat” nem nevesíti (azaz a bal felső sarokból induló átló üres).

b) A piaci és közsféra pénzügyi kapcsolatát tükröző, halmozott piaci kiadásokat tartalmazó költségvetéssel szemben elvárás az egyensúly: amennyi az elvonás a piaci szereplőktől adófizetői minőségükben, annyit kapnak vissza különféle minőségükben a kiadási oldalon. Ezen felül a közsféra további olyan meg nem térített járulékos szolgáltatásokat nyújt, amelyek a piacgazdaságok versenyének fontos tényezői (megteremthető komparatív előnyök).

c) A társadalmilag szervezett tevékenységi kör öleli fel a Polányi-féle három tevékenység-koordinációs típust: a piacot, redisztribúciót és reciprocitást. A piacot és közsférát felölelő „intézményesített körben” az a közös, hogy meghatározó bennük a jogszerűség és érdek-motiváltság (szerző).





**Az Állami Számvevőszék Kutató Intézetének\* (ÁSZKUT)  
eddig megjelent tanulmányai\*\***

**2009**

1. Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben.

**2008**

1. A tudásalapú gazdaság és társadalom.
2. A 2009. évi költségvetés makrogazdasági kockázatainak elemzése.
3. Korrupciós kockázatok feltérképezése a magyar közsférában.
4. Értékelő tanulmány a 2009. évi költségvetési tervezés makrogazdasági mozgásterének néhány összefüggéséről.
5. A magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére a rendszerváltás óta fordított támogatások mértéke és hatékonysága.
6. A Balaton Régió turisztikai tárgyú tanulmányainak költségei, ezek indokoltsága és használata a rendszerváltás óta eltelt 17 esztendőben.

**2007**

1. Értékelő tanulmány a 2008. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány összefüggéséről.
2. A közsféra és a gazdaság versenyképessége.
3. Az köz- és magánzféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok.
4. Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások.

**2005**

1. A környezettudatos gazdálkodás és a fenntartható fejlődés a szabályozás és az ellenőrzés tapasztalatainak tükrében.
2. Kutatástól az innovációig – a K+F tevékenység helyzete, néhány hatékonysági, finanszírozási összefüggése Magyarországon.

**2004**

1. A felsőoktatás átalakulása, a finanszírozás korszerűsítése.
2. Gyógyszerfelhasználás és –finanszírozás és az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatai az elmúlt években.
3. Privatizáció Magyarországon I. kötet.
4. Privatizáció Magyarországon II. kötet.

**2003**

1. A nonprofit szektor működése és ellenőrzése.
2. A fekvőbeteg-ellátás 10 éve – egy lehetséges terápia.

---

\* 2008. december 31-ig Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet (ÁSZ FEMI)

\*\* Megtálalható: [www.asz.hu](http://www.asz.hu) (Szakmai kutatás, fejlesztés/ÁSZKUT publikációk cím alatt)