

## Közpénzek, átláthatóság, pénzügyi fegyelem

### Konferencia a költségvetésről\*

Pénzügykutató Részvénytársaság, Budapest, 2001. április

Magyarország határozottan tart az *Európai Unió* fejlett gazdaságai felé. E törekvéseit akkor koronázhatja a belépés sikere, ha a gazdasági kormányzás tudományosan megalapozottá, kiszámíthatóvá és átláthatóvá válik. A színvonalas gazdaságirányítás legfőbb eszköze a *költségvetési politika*. A költségvetési politikának, az alkalmazott intézményrendszernek, a célkitűzések konzisztens rendszerének és a megvalósítás módszereinek olyannak kell lennie, hogy segítse a felzárkózást, a gyors, de fenntartható növekedést.

A Pénzügykutató Részvénytársaság által 2001 áprilisában Költségvetési összhangzattan és költségvetési üzemgazdaságtan című konferencia rendezésének ötletét az adta, hogy először jött létre Magyarország történetében a gazdasági-társadalmi rendszerváltás óta olyan helyzet, amikor a költségvetési egyensúly jellemző mutatóit nem felfelé, hanem inkább lefelé kellett kozmetikázni. Először van alkalom jó néhány évtized óta arra, hogy ne a kényszer, hanem a fejlett országokhoz való gyorsabb felzárkózás érdekében, a tudományosan megalapozott meggyőződés alapján mérlegeljük: mire fordítsuk és hogyan, milyen mechanizmusok által használjuk fel az adófizetők pénzét.

A konferencia vitaindító előadásában<sup>1</sup> feltett és konferencia résztvevői által tárgyalt kérdések nem a költségvetési tervezés esztétikai megújítását célozzák. Arról sincs szó, hogy a költségvetés mint a nyilvános politizálás eszköze a demokratikus akarattnyilvánítás és akaratképzés hordozójaként milyen fejlesztésre szorul, hogy a költségvetés tervezési és végrehajtási folyamata még inkább kifejezze a gazdasági érdekek politikai transzformálhatóságát. Bármennyire fontos kérdések is a demokratikus döntéshozatal, az átláthatóság értékei, a konferencia közelebbi tárgyát az alkotta, hogy a színvonalas gazdasági kormányzásnak vannak-e – éppen a konvergencia, a globalizáció miatt – politikai rezsimektől, politikai céloktól függetlenedő általános követelményei. Ha vannak ilyen – nyilván csupán ajánlásokban, „hüvelykujjszabályokban” testet öltő – követelmények, akkor azok alkothatnák a vállalati kormányzás (*corporate governance*) elméletéhez hasonlóan a költségvetési összhangzattan (*government governance*) tartalmát.

A konferencián megtárgyalt elemzések, hozzászólások döntő többsége alkotja e szám tartalmát, de meg kell említenem azokat az anyagokat, amelyeknek nem jutott hely, így Dávid Tamás értékes hozzászólását, Mihályi Péternek az alkalmazható elvekre fogalmazott vázlatát, Nikodémusz Antal rövid tájékoztatóját a költségvetési tervezés, a Széche-

\* 1987 júniusában a Közgazdasági Szemle akkori bátor szerkesztői vállalták, hogy egyetlen témakör: a gazdaságpolitikai fordulat és a szükséges gazdasági reformok kérdésének szenteljék a Szemle szinte teljes terjedelmét [*Antal László–Bokros Lajos–Csillag István–Lengyel László–Matolcsy György*: Fordulat és reform. (Közgazdasági Szemle, 1987. 6. sz. 643–646. o.)]. Ma már nincs szükség arra a bátorságra, amit annak idején a Fordulat és reform megjelentetése igényelt, ma már nem politikai tett egy gazdaságpolitikai vitairat közreadása, de a szakmai tisztánlátás ezekben a kérdésekben ma is hasonlóan fontos. A Pénzügykutató Részvénytársaság által 2001 áprilisában Költségvetési összhangzattan és költségvetési üzemgazdaságtan címmel rendezett konferencia anyagának közreadását – a költségvetés, a makropénzügyek kérdéseivel foglalkozó tematikus szám keretében – feltétlenül indokoltnak tartjuk.

<sup>1</sup> *Csillag István*: Költségvetési összhangzattan. Diktatúrából a demokráciába? Lásd jelen számunk 824–843. oldalán.

nyi-terv és az EU strukturális alapjainak igénybevétele közötti mechanizmusról, Palócz Éva értékes hozzászólását, amely a forgalmi adószint csökkentése és az infláció közötti kapcsolatot vizsgálta.<sup>2</sup>

A konferencia anyagainak nagy száma, az abban közölt – sokszor divergáló, sőt szer-teágazó – gondolatok is serkentették az alapvetően makropénzügyekre koncentrált vitát, amelyet a két vitavezetőnek: *Hetényi Istvánnak* és *Lengyel Lászlónak* nem volt könnyű mederben tartania. Ez már csak azért sem volt egyszerű, mert a vitába – az amúgy is népes előadótábor tagjai mellett – mind elméleti kutatók (*Csaba László, Dedák István, Kornai János, Oblath Gábor, Petschnig Mária Zita*), mind elméletileg felkészült gyakorlati szakemberek, banki tanácsadók, közigazgatási tisztviselők (*Antal László, Abel István, Bodonyi Miklós, Gyulavári Antal, P. Kiss Gábor, Révész Tamás*) bekapcsolódtak. A vita inkább elméleti érzékenységét, a makropénzügyi kérdések túlsúlyát az is okozta, hogy a konferencián a Pénzügyminisztérium szakértői közül senki sem tudott részt venni, így olyan felvetések is óhatatlanul elméleti magasságokba „emelkedtek”, amelyek egyébként – szakavatott hozzászóló jelenlétében – technikai-taktikai szinten megoldhatók lennének.

A konferencia nem tudta pótolni a szakmai közönség, az elmélet és a mindennapos költségvetési tervezési és gazdálkodási gyakorlat képviselőinek folyamatos, színvonalas párbeszédét, amelyet az államháztartási reformbizottság 1997. év végi feloszlásakor „rekesztettek be”. Azóta a tudományos közvélemény csak a szórványosan megjelenő elemzések, publicisztikák formájában képes vizsgálni azokat a hazai nyilvánosság számára alapvető fontosságú kérdéseket, amelyek meghatározzák, milyen irányt vesz Magyarország gazdasági és társadalmi fejlődése, vannak-e tudományosan is elemezhető közgazdasági összefüggései a költségvetés kapcsán vívott napi pozícióharcoknak.

Az egymással vitázó álláspontok között abban egyetértés volt, hogy aligha lehet ma megállapítani azokat az általánosan elfogadható elveket, elméleti érveket, amelyek megalapozzák, melyek legyenek az állam funkciói; még kevésbé lehet megalapozottan indokolni, hogy a vállalt állami funkciók ellátásának mi az optimális eszközrendszere és módja, milyen ösztönzőkkel lehet a funkciók maradéktalan érvényesülését szolgálni. Azok az elméletek, amelyek a *piaci kudarcok* alapján találják meg az államot, ma már mind érveik súlyát, mind a magyarázatok számosságát tekintve elmaradnak az *állam kudarcait* elemző és piaci megoldások után kiáltó elméleti érvektől. Ezzel kapcsolatban hívta fel Kornai János a figyelmet arra: el lehet jutni ahhoz az abszurd gondolatig, hogy a közbiztonság funkcióját piaci, üzleti keretek között is meg lehet valósítani (a rendőrség privatizálása), miközben jogos és közgazdaságilag is elfogadható érvek szólnak a magánvagyonok biztonsága felett őrködő vagyoni szolgálatok kifejlődése mellett.

Az állam funkcióinak tárgyilagos elemzésére és új elemzési eszközökre is szükség van, mert ezek hiányában a viták megrekednek az egyet értések és az egyet nem értések csupán értékszempontú regisztrációjánál, amely bármennyire is alapja lehet a költségvetési tervezés és gazdálkodás egész rendszere megújításának, előre láthatóan kizárják az egyes álláspontok megmérettetését egymással, és az érvelések közötti hatékony közlekedést. Az új elemzési módszerek között merülhet fel a játékelmélet – a maihoz képest – jóval intenzívebb és elmélyültebb alkalmazása, hogy fel lehessen tárni a kooperatív és nem kooperatív rendszer elemek arányát és együtt létezésük következményeit, továbbá

<sup>2</sup> *Dávid Tamás*: Az adócsökkentés makrogazdasági megközelítése. Vázlat. Kézirat, 2001. április, Budapest.

*Mihályi Péter*: Alapelvek – itt és most. Kézirat, 2001. április, Budapest.

*Nikodémusz Antal*: A fejlesztéspolitika költségvetési összhangzattana. Kézirat, 2001. április, Budapest.

*Palócz Éva*: A forgalmi adó felső kulcsának lehetséges csökkentése a költségvetési többletbevételek felhasználásával. Lehetőség az infláció csökkentésére? Kézirat, 2001. április, Budapest.

meg lehet vizsgálni, valóban nyújthat-e hatékony és optimális segítséget a nem kooperatív berendezkedés esetében az állami szolgáltatások megszervezése. Ebben a gondolkodásmódban merülhet fel például a „növekvő hozadék” törvénye (*Kornai János*).

A vitaindító anyag alapján visszatérő kérdés volt – amit a hozzászólók minden oldalról, egymásnak is ellentmondva vitattak –, hogy egyáltalában lehetséges-e a hatékony, színvonalas kormányzás érdekében korlátozni a politikai szándékokat, rákényszerítve a döntéshozókat bizonyos eszközöktől, módszerektől való tartózkodásra, illetve a döntéseik megalapozásánál a hatásmechanizmus kivetítésére, a következmények (például infláció, eladósodás stb.) „rövidre zárásával” a közgazdasági és pénzügyi rövidzáratok – mint szankciók – figyelembevételére.

A résztvevők sorolták az úgynevezett felelős fiskális politika követelményeit és ismérveit, de azonnal hozzátették, hogy a demokratikus állami berendezkedés természetéből fakad a „túlköltekezés”, amellyel szemben nem tűnik hatékony – a társadalom „hosszú távú érdekeinek” védelmét szolgáló – eszköznek a tudományosan igazolt, a felelős fiskális politikát megalapozó elméleti érvek és követelmények sora (*Csaba László*). Az Európai Unió felé „araszolva” nem lehet elfeledkezni arról, hogy a „Lajtán túli demokráciák” éppen a költségvetési politika erős pénzügyi kontrollja, az inflációs ráta „lázmérő” szerepe által segítve tehetek lépéseket a hitelességgel, az általánosan alkalmazott mérési eszközökkel (GFS) mért államháztartási hiány alacsony szintje, a csökkenő adók, a valóban célzott transferek alkalmazása felé. Erre kevésbé voltak kényszerítve, mint Magyarország, hiszen a gazdasági kibocsátás, a költségvetésbe centralizálható jövedelmek szintje, valamint a költségvetésből finanszírozott szolgáltatások általános állapota sokkal kevésbé követelte volna meg ezt a szigorot (*Csaba László, Mihályi Péter*).

Éppen ez teszi indokolttá vagy, ha tetszik, még indokoltabbá a színvonalas kormányzást, a felelős fiskális politikát. Magyarország egy főre jutó GDP-je – ahogy ez köztudott – éppen hogy csak eléri az EU-átlag 50 százalékát, a foglalkoztatottság és ebből következően a költségvetésbe befizető adózók aránya is legfeljebb 60-70 százaléka az EU-átlagnak. Ennek következményeként – vásárlóerő-paritáson – a költségvetés legfeljebb az EU-átlag 30-35 százalékán képes finanszírozni a költségvetési szolgáltatásokat, ami határokat szab a valóban vállalható, finanszírozható költségvetési szolgáltatási szintnek, másrészt parancsolóan írja elő új módszerek keresését. Ezeknek az új módszereknek egyszerre kell a befizetési hajlandóság növelését – az adótudatosság serkentésével – szolgálniuk, ami önmagában is a költségvetési eszközök felhasználásának hatékonysági vizsgálatára kényszerít, másfelől a pénzköltési rutin eljárások, szabályok folyamatos ésszerűsítésére, a költségvetési pénzügyi fegyelem megteremtésére irányulniuk. Ehhez jó alapot ad a költségvetés finanszírozási igényének visszaszorítása, az előre meghatározott szabályok keretei között, azok szerint alakítható változó finanszírozási igények „kARBANTARTÁSA”. Ebben a legnagyobb változást az átláthatóságot is, valamint az inflációs nyomás enyhítését is szolgáló piackonform finanszírozási módszerek túlnyomóvá tétele hozta (*Neményi Judit*). A pénzpiac kontrollja alól a költségvetés ugyan igyekszik ezerféle módon kibújni, mégis ma elmondható, hogy minden nem kiszámítható, nem átlátható lépések ára, sőt felára van.

A vitában eltérő nézetek hangzottak el a konvergencia és a „felelős fiskális politika”, illetve a színvonalas kormányzás kapcsolatáról. Míközben többen tagadták az éppen a konvergencián alapuló „költségvetési összhangzattan” követelményeinek – sokszor a politikai érdekérvényesítésnek is ellentmondó – magvalósíthatóságát (*Szántó Anikó*) vagy ezek célszerűségét (*Oblath Gábor*), mégis jóval többen vallották azt az álláspontot, hogy a konvergencia kikényszeríti a modern költségvetés-politika „tíz- vagy hétparancsolatát” (*Békesi László, Csaba László, Antal László*).

Érdekes módon a fejlesztéspolitika szolgáltatja a leginkább „eminens” példát arra,

hogy igenis érvényesül az állami monopoljogokat védő, államhatárokat is átszelő költségvetési összhangzattan (*Nikodémusz Antal*). A Széchenyi-terv sem vonhatta ki magát az Európai Unió országai által alkalmazott követelmények alól, jóllehet a Széchenyi-terv csak közelíti az EU strukturális alapokból származó közösségi pénzeszközök igénybevételének rendjét. A Széchenyi-tervnek – legalább a fő kereteket illetően – másolnia kellett a követelményeket, és ennyiben annak a költségvetési összhangzattan egyik alapvető „gyakorlási” terepévé kell válnia.

Miközben egyre jobban összerosódik a magánszféra és a közszektor, annál nagyobb az igény – a versenysemlegesség, a versenytisztaság és tiszta közélet normái miatt – a két szektor lehetőség szerinti éles elhatárolására (*Csaba László*). Ez nyilván a költségvetési pénzeszközök „nyomon követhetőségének” (*audit trail*) rendszerével önmagában nem valósítható meg, ráadásul a feladatok kihelyezése (vagy kiszervezése, *outsourcing*) elvileg lehetővé teszi az optimalizálást is. Ebben a folyamatban hosszú alkalmazkodás és több-éves előre programozott előrehaladás is – adott időszakban, „aktuálisan” – korlátozott eredményeket hozhat, de azzal, hogy a „mérés” lehetősége a sajátos „elidegenedés” miatt előáll, lehetővé teszi a felelős fiskális magatartást, az önérdékű szolgáltatásszervezéssel szemben.

A „költségvetési összhangzattan” általános ajánlásain túl – például a költségvetés legyen semleges vagy anticiklikus hatású – Magyarországon szükség van a felelős fiskális magatartás jegyében sajátos ajánlásokra is. Ezek közül fontos, hogy a magas növekedési dinamika fenntarthatósága a magánmegtakarítások ezzel nem arányosan növekvő – sőt, a halasztott fogyasztás bepótlása miatt inkább csökkenő – mértéke miatt az államháztartás visszavonulását kívánja meg. Bármennyire ellentmond is ez a felzárkózás egyéb politikai igényeinek, mégis a magánszféra finanszírozási igényeinek teljesülése alapján várható az elosztható jövedelmek bővülése, főleg ha a dinamikus növekvő exporthoz, a magas szintű beruházási tevékenység is hozzáadódik. (Ennek vagy ezeknek némi visszaeséséből azonban éppen hogy nem következik a fordítottja, azaz hogy a költségvetés növekvő keresleti hatásának kell – fogyasztást gerjesztve – az exportdinamika- és a beruházásalapú növekedést pótolnia.)

Azt is be kell látni, hogy radikális átrendezésre – a nemzetközi gazdasági kényszer hatására – az úgynevezett fűnyírómódszer alkalmazásával van lehetőség (hiszen az egyes költségvetési területek eltérő költség- és versenyviszonyok között eltérő reagálási rugalmasságra tehetnek szert, azonos elvű és mértékű szigorítás esetében is), mégis ha vannak elosztható többletek, azokkal hosszabb távon hatásos átrendeződések is kikényszeríthetők, ösztönözhetőek (például nyugdíjrendszer).

Csak a kérdések megfogalmazásáig jutottak el a résztvevők annak az alapellentmondásnak a feltárásában, amely arra irányul, hogy lehet-e az állami funkciók megvalósításában a hatékonyság és a méltányosság értékeit (*Arrow*) a demokratikus döntéshozatali, mérlegelési eljárással „összebékíteni”. A kritikai elemzések arra intenek – ez a közösségi döntések elméletének egyik alap állítása is –, hogy többnyire nem hatékonysági, hanem szociológiai problémák okozzák az eltéréseket (*Antal László*).

A történeti szemlélet a színvonalas kormányzás vagy a felelős fiskális politika megvalósulását illetően arra int – és László Csaba történeti elemzése is ezt bizonyítja –, hogy a hazai költségvetés politikában két élesen, markánsan eltérő, szemben álló törekvést lehetett tetten érni még az úgynevezett reformok időszakában is. Az egyik a közpénzek takarékos felhasználását, ezzel a hatékonyság növekedését a dirigizmustól, a diszkrecionális döntésektől várta, féltve a közpénzeket a túlköltésre hajlamos demokratikus döntéshozattól. A másik éppen az átláthatóság, az előre anticipálható összefüggések ajánlásba foglalásától remélte az állampénzügyi rendszer egészében az ésszerűség és a hatékonyság növekedését. A két irányzat vitáját a politikai törekvések sajátosan keresztezték, kioltot-

ták vagy felerősítették. Ami megállapítható, hogy a költségvetési rendszerekkel kapcsolatban (szemben az üzleti szektorban uralkodóvá vált államtalanítási irányzattal) nem vált egyértelműen uralkodóvá az államtalanításnak, a kiszámíthatóságnak, az önkorlátozásnak, az autonómiák védelmének az irányzata – persze sokszor indokoltan –, ami miatt a színvonalas kormányzás sem tudott értékként utat törni magának a politikai csoportok harcában.

A konferencia folytatására való egybehangzó kívánság annak kifejezése volt, hogy a szakmai közönség nem dirigista, hogy a színvonalas kormányzásnak, az ezt alátámasztó elméleti feltáró munkának jelentőséget tulajdonít, ami arra ad reményt, hogy a közeljövőben nemcsak fordulat, hanem megalapozott, végigvitt és egymással összehangolt reformok is várhatók a költségvetés-politikában. A költségvetési összhangzattan kérdései korántsem feltártak, még kevésbé fogalmazódtak ajánlásokba, de a szakmai nyilvánosság – mint amilyen ez a konferencia is – segíti, védi és fejleszti, hogy hatásosak legyenek. Magyarország hosszú alkalmazkodási folyamatát rövidíthetné, ha az összhangzattan kérdései ismertebbek és elismertebbek lehetnének.

**Csillag István**