

Államháztartás a dirigizmus jegyében

2001. április 8.: A Legfelsőbb Bíróság (LB) a metróperben (amelyet a Fővárosi Önkormányzat indított a kormánnyal szemben, mert az utóbbi a főpolgármester és a pénzügyminiszter által kötött 1998. évi áprilisi szerződés ellenére nem nyújt támogatást a budapesti metróépítéshez) hirdetett ítéletében azt állította, hogy az államnak magánszemélyekkel és különféle szervezetekkel ellentétben csak azt szabad, amit a jogszabály megenged [s hát valóban a kiemelt beruházások esetében az államháztartási törvény (áht) 1998-ban még arról rendelkezett, hogy az adott beruházásokat „a központi költségvetésben tételesen kell előíranyozni”].

2001. április 8.: A hatályos áht előírása szerint „az államháztartás alrendszerében tárgyévén túli fizetési kötelezettség. ... csak olyan mértékben vállalható, amely a kötelezettségvállalás időpontjában ismert feltételek mellett az esedékesség időpontjában a rendeltetésszerű működés veszélyeztetése nélkül finanszírozható”. Az áht 1992. évi hatálybalépésekor e gumiszabály váltotta fel az 1979-es állampénzügyi törvény ama előírását, miszerint hosszú távú kötelezettséget a büdzsé 1 százalékáig lehet vállalni. Azóta ugyan majd minden évben változott a hatásköri és eljárási szabályokat tartalmazó államháztartási törvény, tavaly például kétszer is, s a most¹ épp az Országgyűlés asztalán lévő pénzügyi törvénycsomagban ismét erre tesz javaslatot a kormánykoalíció. Az előírásokban a kormány hatalmát az Országgyűléssel szemben növelő gumiszabályok csak tovább növekedtek. A legfrissebb példa, hogy szaporodnak az állami részvénytársaságok, s így az állam különféle pénzügyi kötelezettségeiről az üzleti és banktitok paravánja mögé bújva, az Országgyűlést már nem tájékoztatják. Az államháztartási törvény szerint a mindenkori költségvetési többleteket például már nem kell az államnak a Magyar Nemzeti Bankban tartania, hanem bankoknál is elhelyezheti azt. Márciusban megalakult az Államadósság Kezelő Központ Rt., jövő januártól pedig újabb részlegek válnak majd ki a Magyar Államkincstárból (MÁK), hogy működésüket társasági formában folytassák.

Holott tudnivaló, hogy az államháztartási törvény már megszületésekor is a dirigizmus jegyeit viselte magán,² s azóta e jellemző vonását erősítette mindhárom kormánykoalíció. 12 évvel a rendszerváltás után még mindig minden évben azzal kezdődik az egyébként tigrisszereppel felruházott, ám nyusziként viselkedő Állami Számvevőszék költségvetést értékelő jelentése, hogy „a költségvetési elszámolások a valóság elvének nem felelnek meg”. Hol ezért, hol azért hiányosak. Az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt.-nek még az információs rendszere sem olyan, hogy abból teljes vagyonleltár készülhetne. Az állami stockról és flow-ról egyaránt elszámolni köteles kormány országgyűlési beszámolóiban nem szerepelnek a költségvetési intézményekről, sem a részben vagy egészben állami tulajdonban lévő cégekről szóló jelentések, és soha senki nem kezdeményezte még az állami jövedelem és vagyon teljes körű bruttó számbavételét. Magyaror-

¹ A konferencia ideje 2001 áprilisa volt. Augusztusban a kormány a 2000. évi költségvetés végrehajtásáról szóló törvénytervezetbe csempészve újabb javaslatot tett az államháztartási törvény módosítására.

² *Szántó Anikó*: Államháztartás a dirigizmus jegyében. Társadalmi Szemle, 1993. 1. sz.

szágon nincs egységes államháztartási számviteli rendszer – s még hosszan sorolhatnám. De ami a legfőbb baj, hogy miután a rendszerváltást követő eufóriából, ami azért mindenkit a változtatásra sarkallt, mára már semmi sem maradt, nincs racionalitása annak, hogy a kormányok s a mögöttük álló kormányzati apparátusok önszántukból bármit is tennének saját hatalmuk megnyirbálására. Az EU lehet majd a kényszerítő erő, ám a mostani, a költségvetés átláthatatlanságát fokozó hazai államháztartási módosítások éppen hogy nem ezt segítik.

Ezért Csillag István ama kérdésére, hogy „az Európai Unióhoz, majd később az euróövezethez való csatlakozás kritériumaiból levezethető-e a követendő, tudományosan is bizonyítottnak látszó költségvetési magatartás (mint odavezető út), illetve a kormányzati pénzügyi statisztika (GFS) új ajánlott rendszere keretek közé szorítja-e a – sokszor kényszer miatt – szárnyaló költségvetési tervezést és gazdálkodást”, a válaszom két szempontból is szkeptikus. Szerintem pillanatnyilag csak tendenciájában látható a magyar költségvetési valóság, nem ártana a tényeket teljesskörűen feltárni, másrészt semmiféle információs rendszer nem lehet képes a politikai döntéshozatalt satuba szorítani. Magyarország 1982-től nyolc évig lehetett úgy a Nemzetközi Valutaalap tagja, s küldhette az előírt módon GFS-ben a jelentéseit, hogy sem a büdzsé, sem a fizetési mérleg adatai nem feleltek meg a valóságnak. Mindazonáltal a satuba szorításra a mindenkori ellenzék, továbbá a kutatók törekedhetnek, azt javasolva, hogy az információs rendszerből következő főbb kritériumokat, például a maastrichtiakat az Országgyűlés foglalja bele az államháztartási törvénybe. Ám nekem úgy tűnik, egyelőre semmiféle olyan belső hatalmi erő nincs az országban, amely a transzparencia elve szerint működő állami költségvetési gazdálkodásra rá tudná kényszeríteni a kormánykoalíciót. A Magyar Államkincstár például hat év alatt – saját tehetetlenségén túlmenően – azért volt képtelen az állami pénzek folyósításának az ellenőrzésére, mert az Országgyűlés által elfogadott költségvetési törvény ma már mondhatni senkire sem kötelező érvényű.

Attól még, hogy – hála Bokros Lajosnak, s azóta minden kormánynak, mert nem tértek le az általa kijelölt útról – a piacgazdaságokban szokásos szintre, a bruttó hazai termék (GDP) 40–45 százalékára mérsékeltek Magyarországon az állami újraelosztást, ez utóbbi fő jellemzője a dirigizmus maradt: a költségvetési törvények már megint csak formailag születnek az Országgyűlésben, valójában kormányfői döntés, olykor különalkuk eredményei, miközben a parlamentnek nincs kontrollja a kormány felett. Az újraelosztás mértékéből ugyanis egyáltalán nem következik a demokratikus döntéshozatal: volt arra példa, hogy a 60 százalék körüli centralizációs arány jóléti államokban és a szocialista országokban egyaránt jellemző érték volt. Egvetértek Csillag Istvánnal, hogy a konzisztens államháztartási reform hiányának egyik oka az elméleti háttér tisztázatlansága,³ azt azonban kétlem, hogy létezik egy pártpolitikai érdekeken „túlnyúló” út, amelynek a kigondolására szervezte a Pénzügykutató Rt. ezt a konferenciát.

A költségvetés – legalábbis én így gondolom – politikai döntések sorozata, elméletileg ugyanúgy megalapozott lehet egy, az ellítámogatást hirdető jobboldali preferenciarendszerre épülő büdzsé, mint a – kormányzati szóhasználattal – baloldali értékek mentén szerveződő. Ily módon reálisan legfeljebb arra lehet törekedni, hogy a piacgazdaságon alapuló demokratikus rendszerhez illeszkedő költségvetési minimumok kerüljenek rögzítésre, amelyek bármilyen színezetű kormánykoalíció számára etalont jelenthetnek. Ami a demokratikus rendszerhez illeszkedő minimumot illeti, az a költségvetést tekintve csupán annyi lehetne, hogy stabil és kiszámítható, az állami jövedelem és vagyon felhasználásá-

³ „Az előrehaladás lépései ugyanis lehetnek mozaikszerűek is, de az irány, a módszerek, a szerkezeti elemek csak összehangoltak és átfogóak lehetnek. ... a megtorpanás oka az elméleti tisztázatlanság” (lásd a Közgazdasági Szemle jelen számának 825–826. oldalát).

nak az átláthatóságát megteremtő játékszabályok fogadtassanak el. Az 1992 óta majd minden évben – olykor kétszer is – módosított államháztartási törvény helyébe tehát egy e szempont szerint szerkesztett újnak kellene kerülnie, amelyben azután sokféleképpen lehet az államháztartásról rendelkezni. Az viszont képtelenség, hogy 12 évvel a rendszerváltás után a magyar alkotmány – a dirigizmus jegyében – az államháztartási mérleg előterjesztését írja elő, ám ennek soha senki nem tett eleget, hogy miközben jogerős bírói ítélet születik például a metróperben arra alapozva, hogy az állam csak azt tehet, amiről törvény rendelkezik, a törvény arról nem rendelkezik, hogy végül mit is tehet.

A piacgazdaság követelményének – a gyakorlatból úgy tűnik – egyaránt megfelel a maastrichti kritériumok alapján szerveződött büdzsé, valamint az amerikai példa alapján a szufficiteshoz közel álló – ám Csillag István mintha csak az utóbbiról szeretne meggyőzni.⁴ Ez utóbbihoz feltehetően csak oly módon tudna eljutni a kétmillió szegényt jelenleg is magáénak tudó Magyarország, ha az állami újraelosztás a GDP 30 százalékára mérséklődne, amit Csillag István tanulmánya egy másik részében axiómaként kezel.⁵

Eme aranyzsabály előírásának azonban sem elvileg, sem gyakorlatilag nem látom a realitását. A hazai jövedelem-újraelosztásban már nincsenek számottevő tartalékok, a jóléti államokban fő helyen szereplő oktatási, egészségügyi, szociális szolgáltatások már oly mértékben sorolódtak hátra, hogy nincs már hova visszalépni, miközben az infrastruktúrális fejlesztések további elodázása kifejezetten veszteségeket okoz Magyarországnak, hiszen elesik például az Európai Uniónak az elmaradott térségek fejlesztésére szánt – például a víz- és csatornarendszert célzó – forrásaitól. Ha utólag már nem is lehet rajta segíteni, a tisztánlátás végett nem árt tudni, hogy még mindig magas az állam gazdasági beavatkozásának az aránya, ha az állami támogatásokba az adókedvezményeket, a bank-, hitel- és adószolidációban kiosztott államkötvények mai kamatterheit is beszámítjuk. Az új szokást, az állami kezességvállalás elburjánzását⁶ azonban nem kellene annyiban hagyni.

Mindazonáltal, ha az állami újraelosztás aránya nem is, a központi költségvetés aránya szűkíthető lenne, ha a gondoskodó állam szerepében tetszelgő központi költségvetés nem akarná az önkormányzatok által ellátott feladatokat is ezernyi normatíván keresztül finanszírozni, támogatásai révén a nonprofit szervezeteket is saját illetékességi körébe vonni, s eme – általa feleslegesen ellátandó – feladatokhoz szükséges jövedelmek központosításáról részben lemondana a jövőben. Ezzel ugyanis lehetőséget hagyna nekik, hogy a saját feladataikhoz maguk gyűjthetnek jövedelmeket. Az államháztartási reformban a továbblépés kulcsa a központi és önkormányzati költségvetések közötti feladatmegosztás újragondolásában keresendő. Feltehetően csak a közoktatás, valamint a házi orvosi ellátás az az alapszolgáltatás, amit például a kistélepüléseken az állami költségvetésnek kellene finanszíroznia, s minden másról a helyi hatóságoknak kellene dönteniük.

Szántó Anikó

⁴ „... kívánatos, ha a költségvetés kiegyensúlyozott vagy egyensúly közeli állapotban van” (lásd a Közgazdasági Szemle jelen számának 832. oldalát).

⁵ „... a köz- és a magánfinanszírozást ötvöző rendszerekkel, a közpénz hatékony felhasználást segítő módszerekkel vihetjük a magyar centralizációs hányadot (GDP-arányosan) a 30 százalékos mérték közelébe (lásd a Közgazdasági Szemle jelen számának 827. oldalát).”

⁶ Például a rendezvény idején, 2001 áprilisában kapott igérvényt a Malév hárommilliárd forint támogatás mellett 20 milliárd forint állami kezességvállalásra. Azt követően született a Magyar Fejlesztési Bank Rt.-ről szóló törvény, ebben az MFB-t szinte korlátlan állami szerepvállalással ruházták fel, amiért is a kormány által augusztus végén az országgyűléshez beterjesztett kétéves költségvetésről szóló törvénytervezetben az MFB közreműködésével vállalt állami garanciális hitelek összegének év végi állománya mindkét évben ezermilliárd körüli lehet.