

Kovács Árpád

## TÖREDÉKEK AZ ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS ÚJ VONÁSAIRÓL ÉS A KÉSLEKEDÉS KOCKÁZATIRÓL

Megköszönve a lehetőséget, hogy véleményemet elmondhatom, közvetlen kollégáim és az ÁSZ pénzügyi kutató intézetének munkatársainak a segítségére támaszkodva öt gondolat-kört szeretnék érinteni. Először a **globalizációs és integrációs körülmények adta pályáról**, aztán az alkalmazkodást szolgáló **modernizáció elmaradásának okairól** szeretnék beszélni, majd lehetőségeim korlátjai között **bizonyos módszertani megfontolásokat** említek, majd **néhány szükségesnek tartott, mielőbbi lépést** emelek ki, végül nem kerülhetem meg, hogy a **megvalósítási kockázatokról** ne ejtsek szót.

### A GLOBALIZÁCIÓ ÉS INTEGRÁCIÓ HOZTA KÖRNYEZETI ADOTTSÁGOK

A mai társadalmi-koordinációs mechanizmusok közül a piac a leghatékonyabb, az ettől való eltérésre irányuló kísérletek rendre kudarcot vallanak. Folytatva a gondolatmenetet, az államháztartások integrációjának jövőjét felfoghatjuk úgy is, mint – néhány eltérő alapvonás megőrzésével – **bekapcsolódást a piaci koordinációs mechanizmusokba**.

Az állam feladata mind a humán, mind a reál-infrastruktúrában, gazdaságban a feltétel-teremtés. A fenntartható fejlődés feltételezi, hogy egy gazdaság, egy ország, vagy akár egy társadalmi modell **versenyképes** legyen. Az a versenyképes társadalom, amely képes dinamikus egyensúlyt elérni a gazdagság termelése és a társadalmi összetartás között.

A gazdaság, a társadalom, a vezetés-igazgatás is élő, humán rendszer. Így a változásokhoz való alkalmazkodás felkészülési, döntéshozatali, adaptációs és alkalmazás-bevezetési időigényét nemcsak az adott technikai-pénzügyi adottságok, hanem a legkülönbözőbb képességi, azonosulási, közbizalmi feltételek is befolyásolják. S itt különösen fontos tényező a politikai és szakmai irányító elitnek az alkalmazkodási hajlandósága. Bár az elvonásokban és újraelosztásban a hazai vállalkozói réteg érdekszerkeze és akarata is markánsan jelen van, azt gyakran "felülírja" a nemzetközi üzleti élet, a multinacionális vállalatok és azok érdekeit képviselő politikai-gazdasági államszövetségek és hálózatok érdekszerkeze. A vezénylési rendszerek mindenütt napirendre kerülő, azok hatékonyság-javítására irányuló átalakításában mindinkább érvényre jut, hogy elválik és a decentralizáció irányában halad a döntési kompetencia-rendszer, a felelősség vállalás és érvényesítés valamint a végrehajtás szakmai (igazgatási, pénzügyi-műveleti, kivitelezési, szolgáltatási, stb.) feladatsora.

Noha multinacionális vállalatoknak, üzleti konglomerációk érdekrendszerének a globalizált világban nem ritkán messze nagyobb és más a mozgástere, mint egy kis vagy közepes ország államrezonjának – **a fenntartható fejlődés legkevésbé sem csak a reálgazdaság ügye, abban az államnak fokozott szerepe van.** Nem kis szerepe lesz a funkció- és feladat-meghatározásnak az átlátható tervezés, a cél és teljesítmény-követelmények alapján jóváhagyott költségvetés kialakításában, a mérhető teljesítmények feltételeinek megteremtésében, s ezzel együtt mind a belső, mind pedig a külső ellenőrzés szerepének, hatékonyságának növelésében, és nem utolsósorban mindenki számára világosan, követhetően figyelemmel kísérhető lesz az állami jelenlét esetlegesen kívánatos korlátozása. A kormányzati szektor működését, a lehetséges korszerűsítési lépéseket jelentősen meghatározza a jogszabályi környezet is. A modernizáció reformok nem valósítható meg az Alkotmány, a vonatkozó sarkalatos törvények, illetve a szektorra érvényes jogszabályok konzisztens átalakítása nélkül.

Látható új **alkalmazkodási feladat** áll előttünk A körülmények, a világfolyamatok hozta adottságok tudatos figyelembevételével vezet el az **alkalmazkodási stratégiák** felépítéséhez.. Az államra és intézményeire ható folyamatok közül elsősorban azok érdemelnek figyelmet, amelyek vagy új állami tevékenység formájában öltenek testet vagy a meglévő tevékenység tartalmát, esetleg magát a tevékenységet változtatják meg. Szembe kell nézni azzal, hogy az irányítás egyre nagyobb részét végzik el a nemzetközi szervezetek, illetve a kialakuló globális irányító struktúrák, mechanizmusok. Ez természetesen csak az államok tevőleges, a jelenleginél nagyobb közreműködésével történhet, ami az **állam nemzetközi együttműködési funkcióját** teljesíti ki. E mellett azonban bővül azoknak a tevékenységeknek a köre is, amelyek módosítják az állam **belső funkcióinak** tartalmát. A tapasztalt technikai, technológiai, piaci, társadalmi változások nem csak új „szerepköröket” osztottak az államra, hanem a funkciókat mennyiségben megsokszorozták, minőségükben lényegesen átalakították.

Térségünket, az **Európai Uniót** tekintve, a régi tagállamokban a kormányzati kiadások újraelosztásának mértéke 2000-től 2003-ig kismértékben nőtt, ma 48% körül van. **A növekedés főként a jóléti funkciók, azon belül is az egészségügy és a társadalombiztosítás területén következett be.** Hangsúlyoznom kell, az új tagállamokban a mérték ennél alacsonyabb, 46%. A belső arányok hasonlóak, bár alacsonyabb a jóléti funkció, azon belül is az egészségügyre fordított kiadások aránya, viszont magasabb a gazdasági és egyéb – például igazgatási – funkciókra fordítottak súlya.

**Magyarországon az újraelosztás aránya bár csak kis mértékben haladja meg az európai átlagot, az egyes területek részesedése azonban markánsan eltér.** 2000-ben az

állami működésre fordított kiadások súlya – **ami magában foglalja az államadósság kezelésével kapcsolatos kiadásokat is, s erről hallgatni szoktunk!** – még 14% volt, szemben az EU országok 10%-ával. A jóléti kiadásokon belül jelentős elmaradás volt tapasztalható az egészségügy, valamint a társadalombiztosítási-, kultúra- és lakástámogatási kiadások területén, ugyanakkor – az újonnan csatlakozottak átlagához hasonlóan – magasabb volt az oktatásra fordított kiadások aránya. Ami a 2004-2006-os éveket illeti, azt látjuk, hogy az egészségügyi ráfordítások aránya a 2003. évi 5,7%-os relatív csúcs után ismét csökken, az oktatásiaké ugyanakkor továbbra is magasabb az EU átlagánál, miközben az állami működés kiadásai csökkennek, nagyságrendjük az EU-tagországok átlagához kezd hasonlítani. Változatlanul magas a gazdasági funkciók finanszírozásának aránya, és ez az infrastrukturális fejlesztés és a növekvő EU-források fejlesztési felhasználása következtében még jó ideig így marad.

#### A REFORMOK ELMARADÁSÁNAK OKAI

Régóta nyilvánvaló: a késznek tűnő, egyszerű receptek helyett koherens, szigorú logika mentén kidolgozott **államépítési cselekvési programra** van szükség. Kérdés, azonban, ha ennyire nyilvánvaló, eddig miért nem ezt követtük. Az okok skálája széles, így gazdasági, társadalmi, szociológiai, politikai okok, a külső és belső, objektív és szubjektív okok egyaránt. Itt csak az általam legfontosabbnak tartottakat említem meg.

A felsorolást a **gazdasági természetűekkel** kezdve, úgy is fogalmazhatok, hogy nem kis mértékben éppen ugyanazok az államháztartási hiánybeli, eladósodottsági okok játszottak közre a szükséges lépések elhalasztásában, amelyek napirenden tartják ezek szükségességét. Tévesnek tartom viszont azt az egyoldalú felfogást, miszerint a problémák egyfajta „állami túlvállalásban” gyökeredznek. **Inkább az a baj, hogy az állam nem gazdálkodik megfelelően a rendelkezésre álló forrásokkal.** Az ÁSZ jelentései rendre a gyenge hatékonyságról és a nem vagy nem megfelelően ellentételezett közkiadásokról szólnak.

**Sajátosan hat a megteendő lépésekre az az ellentmondás, amely a megvalósítás forrásigénye és a jelenleg is fennálló forráshiány között mutatható ki.** Reformokra azért van szükség, mert az államháztartás alacsony határfokkal működik. Az ilyen lépések viszont maguk is forrásigényesek. Ebből következik, hogy minél nagyobb a jelenlegi forráshiány, annál kevésbé vannak meg erről az oldalról a feltételek a modernizációhoz, amikre pedig mind nagyobb szükség lenne. Ezt az ellentmondást súlyosbítják a megvalósítás kockázatai: mikortól, mennyit „hoznak” a változások.

A modernizáció elmaradásának okai között másodikként a **politika** szerepel. Köztudott, hogy a reformok társadalmi konszenzust igényelnek még kényszerhelyzetekben is, mint ezt a spanyolországi és az írországi példák bizonyítják. Ez pedig nem képzelhető el a meghatározó politikai erők konszenzusa nélkül, ami viszont az elmúlt időszakban a szembenállás dominanciája miatt Magyarországon lehetetlen volt. Pedig az elavult, pénzfaló szociális rendszer kerekei között igen gyenge eredményességgel hathatnak azok a társadalmi békét, igazságosságot – mondjuk így „szociális kohéziót” – szolgáló lépések, amelyeket ma mindkét politikai oldalról kilátásba helyeznek, és ne tagadjuk legtöbbször indokoltak. Valós, emberi problémák oldásához kapcsolódnak. A pénzügyekben nem úgy van, hogy a „jót” csak akarni kell: a kiadás azonnal jelentkezik, az előny, a terhek reménybeli mérséklése hozta haszon pedig később. Forrás kell, és egyre nehezebb az előteremtése. A pénzügyi determinációknál aligha van szigorúbb törvény, s láttuk hova vezet, ha mindez hosszabb – rövidebb időre, a „körülmények hatalmának”, vagy inkább napi gondjaink remélt oldásának engedve, így vagy úgy háttérbe kerül. E mellett jelentkeztek, s a társadalmi kohézió sokszor hangoztatottan, mint célnak az erősítését rontották az átmenetnek azok a „súrlódásos” veszteségei, amelyek például a privatizáció megvalósításában, a saját, nem is akár mekkora klientúra kiépítésében, minél több pozíció megszerzésében, s ezért teremtésében, illetve újra- és újraelosztásában jelentkeztek.

Sajátos oka volt a „nem cselekvésnek” az **idő-tényező**. Az alapvető társadalmi-gazdasági reformok időigényesek. Ezeket a négyéves politikai ciklusban megalapozottan előkészíteni, megvalósítani, sőt „beüzemelni” nem lehetséges. Különösen akkor nem, ha a korszerűsítésnek az egész közszektorra ki kell terjednie. Ebből következően kormányváltás esetén nem pusztán politikai konszenzusra van szükség a reformok eredményes megvalósításához, hanem egyfajta cselekvési egységre, a tettek továbbvitelére is, ami az elmúlt időszakban a fentiek folytán szinte teljesen lehetetlen volt. Egyetértés hiányában még indokolt esetben sem tudunk nemet mondani, és a „mindenkori, örökös helyzet” szorításában rendre túllépünk azon, hogy a különbözőlépések először pénzbe kerülnek. Így aztán nem történik valós racionalizálás, mindig csak különböző „dobozokat” rakosgatunk ide-oda. Az egyikből nagyobbat csinálunk, a nagyobbból kisebbet. Néha egyet megszüntetünk, de abban, hogy mi van azokban a bizonyos „dobozban”, és hogy azokra a tevékenységekre egyáltalán szükség van-e, azzal nemigen foglalkozunk. Az állami feladatok újragondolása nélkül, aligha tudunk előre jutni.

Az informális döntési mechanizmusok erőteljesebbek az érdekeket nyíltan megjelenítőknél. Az elfogadtathatóságnak, rövidtávú kommunikálhatóságnak mintha túl nagy súlya lenne abban, hogy mit teszünk. Talán ennek (is) tulajdonítható, hogy a szükséges reformokra

mind ez ideig egyetlen kormányzat sem dolgozott ki meghatározott értékekre alapozott, a gazdasági-társadalmi összefüggésekkel reálisan számoló, a várható hatásokat objektíve felmérő, átfogó koncepciót, amely a megteendő lépéssorozatot is tartalmazta volna, mégpedig célszerűen, forgatókönyvszerűen sorba rendezve, **a finanszírozhatóságra is gondolva**. A pénzügyi kormányzat eddigi próbálkozásait így sohasem előzhette és alapozhatta meg szilárd eltökéltességű politikai háttérre támaszkodó forrástervezés. A pénzt „elszámolás-technikai bravúrokkal”, az intézményrendszer kampányszerű „fogyókúrájával” próbálták – természetesen eredménytelenül – „előteremteni”.

Végül néhány gondolat **a társadalom megnyerésének korlátjairól és az érdekeltek ellenállásáról**. A civil társadalom maga is megosztott. Azt sem szabad – lehet – ugyanakkor figyelmen kívül hagyni, hogy nem kis számban vannak, akik a jelenlegi helyzet fenntartásában érdekeltek. A köztisztviselői, közalkalmazotti státuszban lévők jelentős hányadban értelemszerűen ilyenek. A rövidebb és hosszabb távú érdekek harmonizációját hozó döntések esélyeit ma nemcsak a társadalmi-politikai megosztottság, a politikai váltógazdaság kényszerpályája, hanem az előregedő társadalom szociális ellátáshoz kötődő rövidtávú érdekrendszere is rontja. Az aktívak-inaktívák arányának romlása nemcsak fékezi a további gazdasági fejlődést, hanem olyan, az értékválasztást befolyásoló faktorként kell figyelembe venni, amely aláhúzza a megteendő lépések meghatározott módszertanra építő, tudatos meghatározását.

#### CÉLRENDSZER ÉS MÓDSZERTAN

A magyar kormányzati szektor átalakítása nemcsak az új állami szerepvállalási modellhez történő eljutás, de a magyar gazdaság felzárkózása szempontjából is elengedhetetlen. A kormányzati szektor eredményességének javítása – a gazdaság általános versenyképességének az erősítése mellett – az EU-források megfelelő abszorpciójának feltétele is. Ma ugyan egyetértés van abban, hogy a globális és az európai integrációhoz olyan alkalmazkodásra van szükség, amely rövid távon is inkább segíti, mint gátolja a részekre szakadt társadalomban szociális kohézió fenntartását, sőt reménybeli magasabb fokát. Ennél többre azonban eddig nem jutottunk. A kérdés ma is az, hogy mindez milyen **konkrét lépésekkel valósítható meg, mi ezeknek a realitása és a kockázata**.

A kormányzati szektor reformja – az uralkodónak tűnő felfogás ellenére – nem azonos az állam méretének egyszerű redukálásával. Nem fogadható el az „olcsó állam” szlogen. Az állam olcsósága önmagában nem biztosítja az ország felzárkóztatását. Az Európai Unióhoz történt csatlakozásból adódó igazgatási-adminisztrációs követelmények nemcsak jelentős feladattöbbletet jelentenek, a feladat ennél sokkal összetettebb.

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

A reformlépések sikerének, eredményességének egyik fokmérője az lesz, hogy mennyire válik a közpénzek felhasználása átláthatóvá, azaz az érdekeltek mennyire lesznek elszámoltathatók. A pénzügyi folyamatok kiszámíthatóságát, átláthatóságát és ennek szerves részeként, illetve eredményeként a teljes körű és tételes elszámoltathatóságot ugyanis nemcsak a felelős államigazgatás kialakítása igényli, hanem az ország versenyképességének hosszú távú erősítése is. Ezt szolgálhatják új jogi eszközök is, például a közpénzügyi törvény, valamint – szükség esetén – az állami számviteli törvény kidolgozása.

Ahhoz, hogy a nagy elosztási rendszerek reformját rangsorolni, ütemezni, a részlépéseket meghatározni, és sorba rendezni lehessen, átfogó értékválasztást tükröző politikai koncepcióra van szükség. Mindemellett még alapvető kérdések tisztázása is hátra van. Így például értelmezni kell tudni a reform fogalmát. Például számosan adóreformról beszélnek, s ezen pusztán az adóterhelés mérséklését értik, holott ez akkor sem lenne elégséges, ha az adórendszer pusztán önmagában kezelhető lenne. Az adórendszer – ezen belül az adóterhelés mértéke – önmagában ugyanis nem ítélné meg, hanem csak az állami feladatok, a közszolgáltatások kielégítő színvonalú ellátása és a racionalitás diktálta költségviszonyok függvényében. De a szükségesnél jóval kevésbé van az előtérben az adórendszer átláthatatlansága, kezelhetetlensége, ezáltal nagyfokú, részben láthatatlan költségigényessége.

A reform lényegét is jelenti a jelen, de főleg a jövő várható követelményeivel összhangban új feladatok meghatározása, a meglévő feladatok átértékelése, illetve más súlypontozása. Az új feladatok között minden bizonnyal ott kell lennie a távlatos szemléletet érvényesítő makrogazdasági tervezésnek, amit státuszánál, helyzeténél fogva kizárólag a társadalmat, annak érdekeit integráló, „szolgáló” állam végezhet. Az alapvető, a megoldást magában hordozó kérdés tehát az állami funkciók és feladatok kijelölése, konkrét meghatározása.

Ezzel teremthetők meg a költségvetés tiszta, világos, átlátható keretei, amelyhez konkrét forrásokat lehet hozzárendelni. Az állam által felvállalt feladatokra építve, a költségvetés kialakítása során célokat, követelményeket lehet meghatározni, teljesítmény-mutatókat kialakítani, s a szükségletekhez igazodva finanszírozási módszereket, metodikát meghatározni. Az ily módon kialakított költségvetés és az erre épülő finanszírozás magában hordozza, megteremt a funkciók, feladatok és források összhangját.

A konkrét állami funkciók és feladatok meghatározása egyértelművé teszi a központi költségvetés és a helyi önkormányzatok közötti hatás- és feladatkör elhatárolást. Ez segítséget jelent a helyi önkormányzatok részére a kötelező és önként vállalt feladataik tisztázásában. A funkciók és feladatok ismeretében egyértelművé válik továbbá, hogy a non-profit szférában mit és milyen mértékben kíván az állam forrásokkal támogatni.

Indokolt kiemelt figyelmet fordítani az érdekcsoportokként is felfogható ún. **változást keltő szervezetek** szerepére. E szervezetek között **hazai** és – a jelentőségüket gyorsan növelő – **nemzetközi**, az utóbbin belül globális és európai változást keltőket különböztetünk meg. A hazai változást keltők főbb csoportjai a párt- és politikai szervezetek; az állami szervezetek; a civil szféra szervezetei, ezen belül meghatározóan a közösségi szolgáltatásban is részt vevő non-profit szervezetek és a nagyobb társaságok, kutatóintézetek, tanácsadó cégek.

A változást generáló, befolyásoló erő szempontjából **e csoportok között is átrendezés megy végbe. Érezhetően nő a civil, különösen a non-profit szféra és a vállalati-kutatóintézeti-tanácsadó terület szerepe.** A szélesebb értelemben vett kormányzati szervezetrendszerben pedig egyre nagyobb jelentőségre tesznek szert a pénzügyi ellenőrző szervezetek, tekintve, hogy gyorsan, az elsők között észlelik a hiányosságokat, a megoldandó problémákat. Innen már „csak” törvényi felhatalmazás, fogadókészség és képesség kérdése, hogy e szervezetek tudnak-e és milyen mértékben élni változást keltő, segítő lehetőségeikkel.

#### **MILYEN TEENDŐKRE ÉRDEMES KONCENTRÁLNI**

Közhelyszerű, ismert követelmény, hogy a szélesebb értelemben vett kormányzati tevékenység hatékonysága **meghatározó feltétele a megvalósítás sikerének.** Ennek egyes elemei fontosságát tekintve azonban már megoszlanak a vélemények.

Az **irányítás** mechanizmusa korszerűsítésének középpontjában átfogó célként az állam megváltozott szerepével összhangban lévő, **tudatosan vezényelt és működő, a változások generálására alkalmas színvonalú** (köz)irányítás és közigazgatás elérése áll. A társadalmi új formái nem hagyhatják érintetlenül e kulcsterületet. A hagyományos megoldásokat (szerve-

zet-szociológia és/vagy közigazgatás-racionalizálási) követő, nevezzük így „üzemgazdasági szemléletű” hatékonyság-javító lépések mellett a közigazgatást **nyitottá tevő, filozófiájában is új** megoldások kerülnek mindinkább előtérbe, ami környezettudatos megközelítést követel.

A közigazgatásban is a menedzsment szemlélet az alapvető, ahol napra készen tisztában kell lenni a tevékenységek költségeivel, át kell térni az eredményorientált igazgatásra. Viszonylagossá válik a klasszikus elv, miszerint a közigazgatás „helyén marad” és ez adja a stabilitást, a kiszámíthatóságot. A „nyílt rendszerű” közigazgatás, vagy inkább menedzselés indukálja, hogy a vállalkozói szféra reprezentánsai is közfunkciót vállaljanak. Alapkérdés, hogy képesek legyenek a réteg-érdekeken felülemelkedő horizonton gondolkodni és cselekedni.

A kormánynak, önkormányzatoknak ki kell alakítaniuk új partnereikkel a kompetencia-megosztás és a kooperáció tartalmát és formáit. Ebbe beletartozik az érintett, eljáró állami és önkormányzati szervek számára a vezérfonalat jelentő, normákat, irányelveket tartalmazó, egységes eljárási rend kialakítása és a pénzügyi folyamatok erre támaszkodó ellenőrzése is.<sup>1</sup> Vagyis, a kihívásokra adott válaszokban a tudatos, hosszabb távú szabályozási, intézményrendszeri, irányítás-módszertani, megvalósítás-eszközbeli **összhangnak** kell érvényesülnie.

A többdimenziós kormányzati tudatosságba az is beletartozik, hogy tudomásul veszi: ma a jól-rosszul meghatározott állami feladatok, **a magyar jogrendszer határozza meg a közigazgatás, közszolgálat szerkezetét, felépítését, feladatait, sőt még személyi-képzettségi követelményeit is. Ennek tartalmi újrafogalmazása nélkül nincs arra lehetőség, hogy érdemi létszámcökkentésekre kerüljön sor a közszolgálati hatékonyság további romlása nélkül.** Az állami feladatok tisztázása, a követendő forgatókönyv megválasztása után, ezek alapján és ezekhez igazítva alakítható ki a kormányzati szervek, intézmények, az egész közszféra rendszere, a szükséges közalkalmazotti, köztisztviselői létszám, maximálva a legfontosabb vezetői státuszok számát, lényegesen csökkentve a bárkinek osztogatható, egymást átfedő posztokat. Mindezt egy státusztörvényben lenne célszerű rögzíteni.

A közszolgálati szférában alapvető fontosságú az, hogy a szolgáltatások, feladatok mennyiségileg és minőségileg összhangba kerüljenek az alkalmazottak létszámával, szakmai, gyakorlati felkészültségével. Arról van ugyanis szó, hogy az állam „túlburjánzása” nem vezethető le pusztán a közszférában foglalkoztatottak létszámából. A jelenlegi helyzet visszasága sem a létszámban gyökeredzik, hanem abban, hogy a már többször említett átgondolatlan és ezért eredménytelen intézményi karcsúsítások a feladatok különféle társaságokba való ki-szervezéséhez, szerződéses formában a magánszektorba történő tereléséhez vezettek. Ennek következményeként az apparátus feladatellátóból feladatkiadóvá vált, ami nyilvánvalóan nem



pusztán a korrupció lehetőségét terjesztette ki, hanem a feladat-teljesítés mennyiségi–minőségi megítélését, elbírálását is veszélybe sodorta.

A fentiekből kiindulva, a jelen helyzetre vonatkozó számvevőszéki tapasztalatok alapján a széles értelemben vett **kormányzati irányításnak** a hazai változást keltő szervezetek cselekvési célrendszerében biztosítania kell a belsőleg konzisztens, jogállami szabályozást. Belsőleg konzisztens, **stabil szabályrendszer** szükséges az államháztartás pénzügyi rendszerében. Olyan közpénzügyi szabályozásra van szükség, amely nemcsak pillanatnyi keretet ad a gazdasági műveletekhez, hanem távlatokat nyit, orientál, mert

- megalapozza a közép- és hosszabb távú költségvetési tervezés realitását;
- javítja az ország megítélését a gazdaság stabilitását illetően és vonzerőt jelent a külföldi befektetők számára;
- hozzájárul a pénzügyi munka minőségének javításához;
- átlátható és elszámoltatható – ellenőrizhető – gazdálkodásra ösztönöz, valamit igényli és lehetővé teszi az információs rendszer alapvető reformját;
- áttekinthetővé és követhetővé teszi a költségvetési jogot gyakorló Országgyűlés számára is a döntéseket és hatásaikat;
- megfelelő ismeretet nyújt minden szinten a döntéshozók számára a mai döntések további, jövőbeni következményeiről, illetve a meglévő determinációkról;
- minőségi fejlesztésekre ösztönöz és egyben takarékos gazdálkodásra készítet, miután megteremti a tartalékolás lehetőségét, és megjelennek az éves költségvetési tervekben a belépő fejlesztésekhez szükséges működési előirányzatok többletei is;
- megteremti a lehetőséget a nagyobb horizontú fejlesztési elképzelések biztonságosabb tervezésére és megvalósításuk költségkihatásának számbavételére.

Az ily módon kialakított költségvetés és az erre épülő finanszírozás magában hordozza a feladatok és források jobb összhangját. Ez pedig nemcsak a „kisebb vagy nagyobb államháztartás” kérdését teszi jobban értelmezhetővé, hanem a költségvetési tervezés, gazdálkodás mai **átláthatósági és elszámoltathatósági gondjainak oldását is segíti. Ugyanis akár decentralizált** (a szervezetrendszer elképzeléseit alkumechanizmusokon át összerendező), **akár centralizált** (keretszámokat leosztó) **tervezési mechanizmust alkalmaz egy hivatalban lévő kormány, nem kerülheti meg, hogy egy megvalósíthatóságában hosszabb távra átgondolt cselekvés ívében tegyen javaslatot a vállalt feladatokra, és erre építve határozza meg a végrehajtás követelményeit, teljesítménymutatóit és algoritmusát.** Ahhoz azonban,

hogy ez így legyen, meg kell haladni azt a gyakorlatot, hogy a törvényjavaslatok túlnyomó része érdemi hatásvizsgálat nélkül kerül elfogadásra, a jogalkotói gyakorlat a hatásvizsgálatot a kormányzati munka fékjének tekinti.

Az egyértelmű feladat-meghatározás, az átlátható tervezés, a cél és teljesítménykövetelmények alapján jóváhagyott költségvetés mérhetőbbé teszi a teljesítményeket, és ezáltal javul(hat)nak az elszámoltatás, az elemzés és értékelés, a korrekció – és nem utolsósorban – az ellenőrzés lehetőségei is. A „köz” számára is átláthatóbbá válik az állami működés, melynek hozadéka a politikai bizalom erősödésével a stabilabb kormányzás. E mellett célszerű számolni olyan helyzetekkel, hogy a gazdasági fejlemények feltételezettől való eltérése mellett és miatt a társadalmi-politikai közeg nem a várt, korábban valószínűsített kedvező klímát adja. „Vész-forgatókönyv” alternatívák, „havária-tervek” rendelkezésre állása esetén a kockázatvállalás csökken, hiszen gyorsabb lehet a kiútkeresés.

**Az újraelosztás, valamint az ezzel együttjáró magas adó- és járulékszint mérséklésének eredményeként megvalósítható az állami jelenlét és beavatkozás korlátozása.**

- az állam által finanszírozandó feladatok körének meghatározása, illetve szűkítése;
- a finanszírozott célok között olyan arányeltolódások kezdeményezése, melyek előnyben részesítik a nemzetközi versenyképesség fejlesztési, oktatási- képzési és környezetvédelmi követelményeit a termeléssel kapcsolatos közvetlen kiadásokkal szemben.

Az állami jelenlét és beavatkozás korlátozása feltételezi az állami szerepvállalás újragondolását, és ennek megfelelően az állami feladatok – az 1989. évi társadalmi kompromisszumokat újragondoló – tartalmi tisztázását. **Nem lehet a jelenleg finanszírozottakkal a jövő állami feladatait azonosítani.**

A feladatok, a hatáskörök és a felelősség egyértelmű meghatározása feltételezi a kormányzati szektor és a gazdaság többi szereplői közötti határok tisztázását, a kormányzaton belüli tevékenységek irányítását, koordinálását szolgáló, „közérthető” mechanizmusok működtetését, valamint az egyértelmű, célirányos felelősség-megosztási rendet, a „mit és miről” kérdésre az egyértelmű választ. Ennek alapján lehet meghatározni a feladatok **finanszírozásának módját**, a „hogyan” ügyét, majd ehhez alkalmazkodva, ezt visszatükrözve, érvényesítve nyílik mód a kormány **feladatainak és hatásköreinek** elkülönítésére, a **beszámolás fórumrendszerének, tartalmának** tisztázására, vagyis a „kit, miért, miről, kinek” rendezésére.

Az alkotmányos berendezkedés sajátja, hogy a Parlament gyakorolja az állam pénzügyekkel kapcsolatos két alapvető jogát, a költségvetés megállapítását és a zárszámadás elfo-

adását. Ugyanakkor a mindenkori kormánynak megkülönböztetett szerepe van a jövő évi pénzügyi terv, illetőleg az annak teljesítéséről szóló beszámoló előkészítésében. A végrehajtó hatalom e tevékenységekbe való közreműködésének kereteit meghatározó normák ma olyan széles mozgásteret biztosítanak, amely érinti a Parlament költségvetési jogának érvényesítését. Ezzel összefüggésben felmerülhet olyan garanciális követelményeknek az alkalmazása is, amely az állami költségvetés előkészítését, benyújtását, a pótköltségvetés kötelezettségét az eddigieknél zártabb és korlátozottabb feltételek (pl. bizonyos pénzügyi, kiadás-bevételi arányok, hiány, kamatpálya) teljesítéshez köti.

Nem halasztható a „költségvetési jog” működésével összefüggő gyakorlati és szabályozási kérdések átfogó felülvizsgálata. Az államháztartási gazdálkodás hatékonyságának javítása **tudatosságot** igényel a költségvetési politikában és tervezésben egyaránt. Nevezetesen

- el kell mozdulnia a szabályozásnak az Országgyűlés jogköre érvényesítésével olyan irányba, hogy sem a költségvetés kidolgozása, sem pedig a végrehajtás során ne kerüljenek ki pénzeszközök az Országgyűlés látóköréből;
- megkerülhetetlennek látszik nemcsak a mai költségvetésből finanszírozott feladatoknak, de az intézmények működésének tartalmi, szervezeti- és személyi felülvizsgálata, különös figyelmet fordítva a központi költségvetés és a helyi önkormányzatok körébe tartozó feladatok hovatartozására;
- felülvizsgálendő az önkormányzatok finanszírozási rendszere, különösen annak indokoltága, hogy az önkormányzati ellátási felelősség mellett szükséges-e az ilyen mérvű költségvetési újraelosztás, a ma már szinte mindenre kiterjedő, nehezen áttekinthető normatívákkal;
- megvizsgálendő az a – különösen a társadalombiztosítás finanszírozásban – kialakult gyakorlat, amely szerint a fenntartói és finanszírozói jogok szétválnak, komoly feszültségeket okozva a gazdálkodásban;
- átgondolást igényel az állami garanciavállalások, kötelezettségvállalások, adósságengedések és -átvállalások köre. Ezek a támogatások az állam számára időben és nagyságrendjében előre nem látható, nem tervezhető és váratlanul megjelenhető terhek kockázatát rejtik;
- felülvizsgálendő a média, a sport és a civil szféra számára nyújtott támogatások indokoltága, és annak tudatában, hogy ezek ma domináns, változást generáló szervezetek, meghatározott célhoz kapcsolt szigorú finanszírozási gyakorlatot érvényesítve;

- szükséges felülvizsgálni az intézményi bevételek helyét, szerepét, és vagy megszüntetni a szóban forgó bevételek intézményi körbe tartását, vagy egyértelműen szigorú eljárási rendet kellene kialakítani;
- felülvizsgálandó a feladatokhoz, a működéshez kapcsolódóan az államháztartás bevételeit előteremtő szervezetrendszer is, ami nem egyszerűen csak adócsökkentések vagy éppen növelések kérdése.

E vázlatos felsorolás is érzékelteti a megoldandó feladatok bonyolultságát. Ez azonban a szolgáltatás igénybevevője számára jórészt közömbös. Számára az a lényeg, hogy az igénybe venni szándékozott szolgáltatást milyen hozzáférési lehetőséggel, minőséggel kapja. Az állam érdeke a felelősségi körébe tartozó ellátások tekintetében az, hogy a minőségileg megfelelő ellátásért a legkevesebbet fizesse. Ha az igénybe vevő választhatna, hogy hol, milyen formában veszi meg a szolgáltatást, az állam és az igénybe vevő érdekei is jobban közelíthetők lennének egymáshoz. Az államnak arról kellene döntenie, hogy az adott szolgáltatást milyen módon nyújtja, azaz milyen szervezeti struktúra az, amely számára a legkisebb finanszírozási igény mellett teszi lehetővé a minőségileg meghatározott ellátás garantálását.

A pénzügyi ellenőrzés tapasztalatai bizonyítják, milyen következményei vannak, ha nem számolunk azzal, hogy egy-egy részterületen kezdeményezett – mégoly racionális – változás hogyan hat a közszféra, az államháztartás egészére, illetve alrendszerére, vagy éppen a foglalkoztatási viszonyokra. E körben kétségkívül szükséges azoknak az igényeknek és követelményeknek a kölcsönhatásokra is figyelmet fordító, rendszerszemléletű feldolgozása, amelyeket az Európai Unióhoz való csatlakozás állított a közszféra elé, és amelyek megvalósítása még messze nem teljes. Az alap nélküli „jóléti állam” paradoxona nem tartható fenn. Látni kell azonban, hogy **az állami feladatok magánszférába történő kiszervezése önmagában nem egyenlő az állami feladatvállalás szűkítésével, hanem az csak egy nem feltétlenül olcsóbb, technikai megoldás.**

#### NÉHÁNY ZÁRÓ GONDOLAT A KOCKÁZATOKRÓL

A reformok maguk is kockázattal járnak, mégpedig különösen akkor, ha az egyes lépések nem összehangoltak, esetleg hatásukban keresztezik egymást. Ilyen eset állhat elő akkor is, ha ezek az intézkedések nem állnak össze egy egységes szerves folyamattá. Társadalmi-politikai kockázatok hordozóivá válnak viszont a reformok akkor, ha túlzottan nagy terhekkel járnak, illetve a terhek megoszlása egyenetlen, azaz bizonyos rétegeket különösen érintenek, súlytanak.

Ugyanilyen helyzet állhat elő akkor is, ha a reformlépések hozama, eredményessége nem időben jelentkezik, az nem pusztán a szükséges költségeket (ráfordításokat) emésztik fel, hanem az elvárt hozadék egy – talán pótolhatatlan – részét is.

Mindemellett a szükséges reformoknak, a közszféra modernizációjának az elodázása számos és sokkal súlyosabb kockázatot hordana magában. Mindenekelőtt az lenne a következmény, hogy a pénzügyi (államháztartási) egyensúly tovább romlana, az államadósság, az ezzel járó terhek növekednének. Az különösen kedvezőtlen, hogy ebben az évben nagyon nagy a valószínűsége annak, hogy a hiány a tervezettnél nagyobb lesz. A választások után az új kormány rendelkezésére álló rövid idő miatt átfogó reformintézkedések csak akkor hozhatók, ha a legfontosabb kérdésekben, most ebben a 24. órában megegyezés születne.

Továbbra is fennállnak a külső kockázatok, így a világgazdasági helyzet esetleges romlása, ami az exportlehetőségeket korlátozná, ezáltal a külső kötelezettségek teljesítését veszélyeztetné. Ennél jóval fenyegetőbb az olaj, az olajtermékek árának további drasztikus növekedése, illetve új gazdasági-politikai feszültségóccok keletkezése a világban. Az EU-t illetően nem hagyható figyelmen kívül, hogy a „Lisszabon-i folyamat” céljainak megvalósulása további késedelmet szenvedhet, illetve a közös költségvetés elfogadása körüli gondok kivetítődhetnek a jövőre. Ez a tervezett támogatások csökkentését is kiválthatja, különösen akkor, ha a konvergencia-követelmények nem teljesülnek a tervezett – vállalt – ütemben.

Összességében a nyilvánvaló kockázatok – s akkor a lehetséges un. információs, transzmissziós, politikai, szakmai tévedésekből, hibákból táplálkozó késedelmek hordozta kockázatokról még nem is beszéltünk – eléggé kényszerhelyzetté változtatják az elkövetkezendő időszakot, s ezzel megteremtik annak a lehetőségét, hogy a „kétségbeesés” effektusa a politikai erőket és a társadalmat egyaránt a cselekvés mezejére terelje. Célszerű és jó lenne ezt a helyzetet nem bevárni!

A jelen körülmények között a politikai élet szereplőinek és a közintézményekben dolgozó szakembereknek különös a felelőssége, hiszen kell a szilárd, és nem csak az ötletek alátámasztására vállalkozó szakmai háttér.

Budapest, 2005. február

---