

Tanulmányok

Kovács Árpád

Gazdasági és Államháztartási perspektívák 2009' - a gazdasági racionalitás és a megvalósíthatóság –

Ebben az évben célunk nem lehet más, mint a világgazdasági válság hatásainak mérséklésével a gazdaság működőképességének fenntartása, az államháztartás egyensúlyának megőrzése, s így a társadalmi-gazdasági feszültségek elviselhető keretekben tartása. Nagy eredmény, ha mindez sikerül. Hiányában egyaránt elképzelhetetlen a fenntartható, távlatos gazdaságpolitika és az államháztartás modernizációja.

Írásomban a versenyképesség és a jó kormányzás értelmezéséről, majd ennek kontextusában a magyar államháztartás, illetve a 2009. évi költségvetés megvalósításának – talán kevésbé előtérbe került – kockázatairól, s végül a pénzügyi ellenőrzés kapcsolódó új feladatairól szeretnék néhány gondolatot összefoglalni.

Kulcsszavak: versenyképesség, költségvetés, világgazdaság, jó kormányzás.

A világ változásai, kilátások a következő évekre

Néhány gondolat a versenyképességről

A versenyképességet eredetileg vállalati szinten értelmezték. A 80-as évtized közepe óta került előtérbe a közgazdasági szakirodalomban a *nemzeti, az ország-szinten értelmezett versenyképesség*. Tartalmáról és mérhetőségéről azóta több könyvtáryi anyag jelent meg. Losoncz Tibor szerint a versenyképességnek több mint 10 ezer megközelítése ismeretes. (Losoncz 2004) Nálunk a legelső között Czákó Erzsébet állapította meg, hogy a versenyképesség genezise a 80-as évek közepéig vezethető vissza, akkor készültek az első jelentések az angol és az amerikai gazdaság versenyképességéről, azt megelőzően a szakirodalomban gyakorlatilag nem írtak a nemzeti szintű versenyképességről. (Czákó 2003)¹

¹ Chikán Attila és Czákó Erzsébet (Chikán et al. 2002) a nemzetgazdasági versenyképesség több szintjét is megkülönböztették, hasonlóképpen a Budapesti Corvinus Egyetem Világgazdasági Tanszékén működő tudományos iskola kutatói is (Szentés és munkaközössége, 2005). Utóbbiak hangsúlyozták, a gazdasági szférában a versenyképesség (tartalma és mérése) annak függvényében változik, hogy a fogalmat mire vonatkoztatjuk: valamely termék, szolgáltatás, termelési tényező áll az elemzés középpontjában (piaci, részpiaci szint), vagy a vállalat, vállalkozás (mikro szint), ágazatok, szektorok, illetőleg az országon belül egyes területi egységek, települések (mezzo szint), illetőleg a nemzetgazdaságra (makro szint), vagy a világgazdaság makrorégióira (a regionális nemzetközi integráció szintje), végül a világgazdaság egészére (a világpiaci szintje) is vonatkoztatható, elemezhető a versenyképesség. Ez a rendkívül sokszínű kategória általában első közelítésben a termelékenység különböző mutatóival jellemezhető, emellett figyelmet érdemel az árfolyam alapú versenyképesség, az innováció, a vállalatok technikai újítási képessége, illetőleg a kutatás és fejlesztés versenyképességi összefüggései, valamint a külkereskedelmi versenyképesség.

Egy ország makrogazdasági versenyképessége és gazdasági növekedése, fejlődése között nyilvánvalóan szoros kapcsolat van, ám a gazdasági fejlődés mutatói nem azonosíthatók a versenyképesség mérőszámaival. A versenyképesség mérését sok más befolyásoló tényező mellett az is bonyolulttá teszi, hogy – amint arra Szentés és munkatársai rávilágítanak – a globalizálódó világgazdaságban az egyes országok nemzetgazdaságának fejlődését és versenyképességét saját adottságaik és teljesítményeik mellett erőteljesen befolyásolják a külső hatások, s ilyen összefüggésben a szerves rendszerré vált világgazdaságban az egyes országok nemzetgazdasága nem is tekinthető független entitásnak.

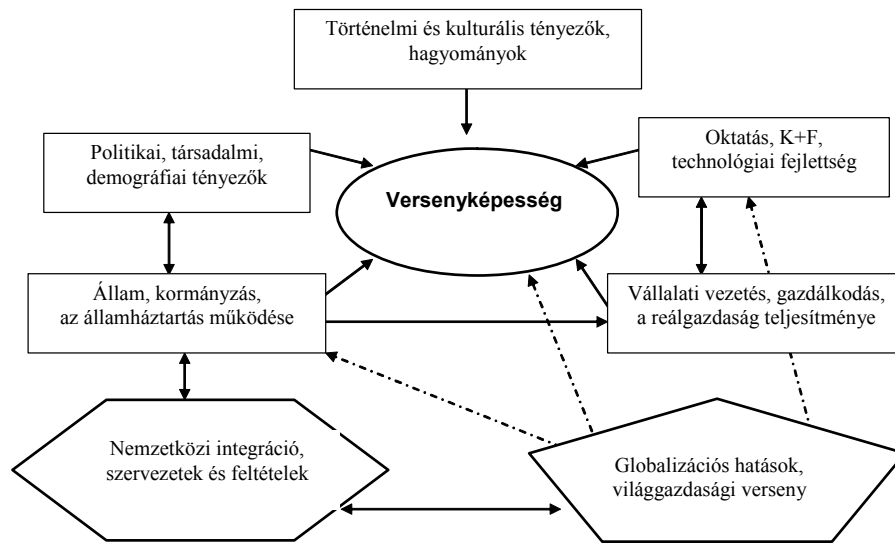
Mondanivalóm lényege, hogy a most szükségképpen napirenden lévő válságkezelés és az azt követő kiút keresés során *célszerű és lehetséges minél tágabb horizonton megragadni a versenyképesség lényegét, kilépve a szorosabban vett gazdasági, gazdálkodási körből, s figyelmet fordítva az államvitelre, a kormányzásra, a pénzügyi rendszer, az államháztartás teljesítményére és mindezek társadalompolitikai, társadalmi összefüggéseire is, bizonyos áttételekkel ide értve a közbizalom, a hitelesség, a társadalmi béke egymással kölcsönhatásban álló tényezőit is, mert mind a piacnak, mind pedig az államnak és különböző intézményeinek, s a gazdaságpolitikának egyaránt szerepe van a kiegyensúlyozott államháztartás, a felzárkózás, a fejlődés és az ezekhez kapcsolódó versenyképesség terén.*

Nem vállalkozom arra, hogy a fejlődésre gyakorolt hatások szempontjából akár a természeti-erőforrásbeli, a kulturális, történelmi, hagyománybeli, a politikai-társadalmi tényezők közti kölcsönhatásokat, akár a „globális asszimetria”, a demográfiai helyzet és a migráció következményeit, vagy más meghatározottságokat, például a tudományos- technológiai, technikai és természeti adottságbeli tényezők hatását, s különösen a vállalati szektor, a vállalati növekedés összetevőit érintsem. Hivatkozom azonban – az eddig említett források mellett – Chikán Attila és kollégái újabb keletű kutatásaira (*Chikán 2006*), (*Czakó 2005*), (*Somogyi 2009*), s az azok alapján szerkesztett ábrára, hogy érzékeltessem: a fenntartható gazdasági fejlődés versenyképességi alapjaiba legkevésbé sem csak a szűken vett – megszorító és „lazító” intézkedések adózási és más (elvonási vagy éppen támogatási) paramétereivel jellemezhető – gazdasági-racionalizálási faktorok foglaltatnak bele, hanem a kevésbé számszerűsíthető, ám döntő fontosságú alkalmazkodási tényezők is, így a történelmi és a kulturális adottságok, hagyományok, az állam, a kormányzati teljesítmény, az oktatás, a kutatás és fejlesztés, a realgazdaság teljesítménye, a vezetés, menedzsment színvonala stb. (1. ábra)

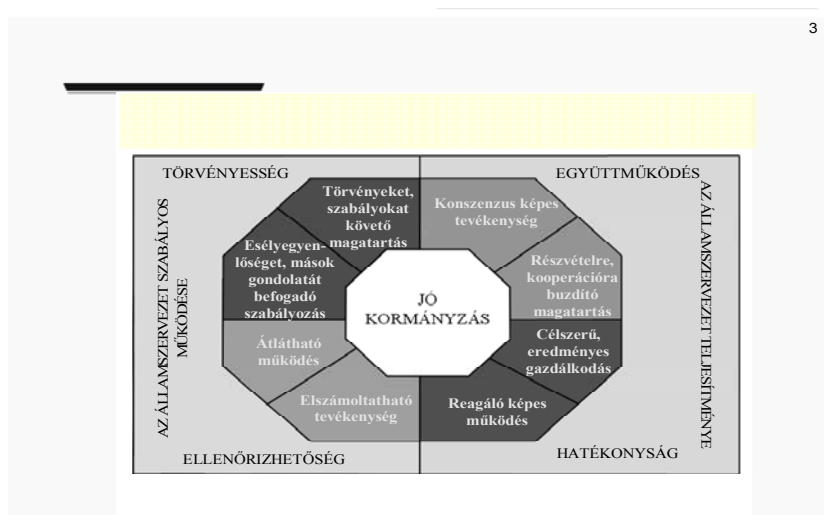
2008. év októberéig, a pénzügyi világválság kirobbanásáig a társadalmi-gazdasági változások tartalmáról két uralkodó felfogás élt. Az egyik a mennyiségi ismérvekkel jól megragadható gazdasági növekedést, a másik a fenntartható fejlődés minőségi ismérveit, illetve a harmónia-teremtést helyezte a középpontba. Ma sokkal inkább a gazdasági fejlődés sokszínű új esélyeiről, mint a gazdasági növekedés mindent maga alá gyűrő pusztító kényszeréről beszélünk, s a versenyképességet is inkább nemzeti, sőt annál szélesebb, országhatárokon átívelő társadalmi-gazdasági modellekben értelmezzük. Általa dinamikus egyensúlyt szeretnék elérni és fenntartani a gazdagság termelése és a társadalom szociális kohéziója között.

Az elmúlt hónapokban a világgazdasági válság menedzselésének körülményei között megtapasztalhattuk: milyen mély igazság van abban, hogy *a gazdaság és az állam menedzselése nem választható el egymástól*: a társadalom, mint ahogy a társasági vezetés-igazgatás is élő, humán rendszer. Így a „jó kormányzás”-nak (good governance) a változásokhoz alkalmazkodó, előrelátó, a kihívásokra adekvát válaszokat adó *közpolitikának*, és az ezt megvalósító állami menedzsmentnek meghatározó szerepe van a krízishelyzetekben. Mozgásterét, a döntéshozatali-adaptációs lépéseit pedig nem csak az adott technikai-pénzügyi adottságok, tartalékok, globalizációs és integrációs feltételek, a külső, transznacionális pénzügyi központok ereje, vagy akár az információ-technológiai fejlettség, a humán erőforrás képessége és képzettsége, igazgatás-szervezettségi, jogrendszerbeli faktorok határolják be, hanem – Magyarországon

különös súllyal – igen nagy jelentősége van a közbizalom erejének, a társadalom történelmileg, tudatilag determinált tűrő- és azonosulási képességének.



1. ábra: A versenyképesség főbb összetevői
Forrás: saját szerkesztés



2009. április 20.

2. ábra: A jó kormányzás

Arra a kérdésre, hogy végülis milyen a jó kormányzás, már régóta keresik a választ. Különösen az elmúlt száz év során került előtérbe az állam, a tágabb értelemben vett kormányzat és kormányzás, amióta a feladatok és az intézményrendszer, nem különben a nemzetközi kapcsolatok a korábbiaknál jóval sokszínűbbé és összetettebbé váltak. Bod Péter Ákos

hangsúlyozza (Bod, 2008), hogy napjainkban, amikor a meghatározó országokat a globális gazdasági és pénzkapcsolatok láncolják össze a piacgazdasági rendszerben, az állam mint gazdasági aktor még mindig, vagy ismét jelentős tényező. Ezt azzal is szemlélteti, hogy míg 1870-ban az állami kiadások a kor legtöbb fejlett országában a bruttó hazai termék (GDP) 8-9 százalékát tették ki, az 1930-as évekre az állami újraelosztás e körben megközelítette a 20 százalékot, az 1980-as években meghaladta a GDP 40 százalékát. Az államok jelenleg a GDP 35-65 százalékát vonják el, majd osztják újra; emellett a közszektor nagy munkaadó, az államok reguláló tevékenysége minden lényeges gazdasági tevékenységre kiterjed. Hozzáteszem: az állami jövedelemcentralizálás és az újraelosztás mértéke, aránya önmagában, a kortól, a világgazdasági, valamint a nemzetgazdasági és a társadalmi adottságoktól függetlenül nem vizsgálható; adott ország, nemzetgazdaság esetében éppen az említettek függvényében formálhatók a szóban forgó arányok, amelyek célszerűsége csak komplex elemzés alapján minősíthető. (Magyarországra nézve ezekről az arányokról lásd a 3. ábrát.)

Figyelmet érdemel, hogy a XX. század első háromnegyedében lényegében minden demokratikus országban növekedett az állam mérete, funkcióinak száma és hatásköre. Fukuyama nálunk 2005-ben (Fukuyama 2005), külföldön egy évvel korábban megjelent könyvében bemutatja, hogy ez a növekedés – mint írja: eredménytelensége és előre nem látható következményei miatt – heves ellenreakciókat váltott ki, amely a „thatcherizmus” és a „reagenizmus” formájában nyilvánult meg. Az állam egyoldalú karcúsítására irányuló törekvések eredményekkel és problémákkal egyaránt együttjártak, ám mindinkább bebizonyosodott, hogy bonyolultabb kérdéssről van szó: *nem kisebb, hanem korszerűbb és erősebb államra van szükség*. Jónéhány országban – írja Fukuyama – nem az optimális reform ment végbe, ahol az államapparátus mérete csökken, de ereje növekszik, hanem a kiterjedtség és az erő egyidejűleg csökkent. A 2001. szeptember 11-ét követő időszak legfontosabb világpolitikai kérdése nem az lesz, hogy hogyan szorítsuk vissza az államiságot, hanem az, hogy hogyan építsük fel azt, hangsúlyozza a szerző. Elsősorban a biztonság és a kiszámíthatóság oldaláról levezetett elemzésével arra a következtetésre jut, hogy amit az államok és csakis az államok képesek megtenni, az a legitim hatalom koncentrációja és célirányos felhasználása. Erre a hatalomra egyrészt a jogrend hazai szintű érvényesítéséhez, másrészt a világrend nemzetközi szintű megőrzéséhez van szükség.

Az állam szerepvállalása az utóbbi évtizedekben mindinkább változik a korábbiakhoz képest, a kiegyensúlyozó, szabályozó, fejlesztő állam kerül előtérbe, ahol az államvitel, a kormányzás, a köz- és a versenyszféra újszerű kontaktusának kialakítása és az együttműködésükhöz szükséges kedvező feltételek biztosítása újszerű kormányzási feladatokat jelent. Ilyen körülmények között a „jó kormányzás” alapja a törvényelvű vezetés, a *kor kihívásaihoz igazodó* újszerű hangsúlyokkal és módszerekkel operáló *korszerű közigazgatás*, melynek közismert oszlopai a megbízhatóság-jogbiztonság, az átláthatóság és nyitottság, az elszámoltathatóság és a hatékonyság. Mindezekhez elválaszthatatlanul kapcsolódnak a morális kérdések, az etikai értékek követése. (2. ábra)

Szerintem még egy pillér van, mégpedig az olyannyira fontos társadalmi, civil együttműködési készség, a költségvetési folyamatban történő részvétel, a participáció, illetve az emberek, állampolgárok kapcsolata az ellenőrzéssel. *A fejlett országokban a társadalom mindjobban megszervezi magát az állammal való kapcsolatában*, s ha kell, akár az állammal szemben is, hogy a demokratikus jogállamiság fent említett elveinek érvényesülését kikényszerítse. A civil szféra segítségével – amelybe beletartoznak a szakmai szövetségek, társadalmi-tudományos társaságok is – ki lehet billenteni a parlamenti patthelyzeteket, meg lehet akadályozni a kormány vagy az önkormányzati testület kifogásolható törekvéseit. Nyilvánvaló: ezek a „közbenjárások” pénzügyi-szakmai kérdéseket is érinthetnek. Elsődleges érdek azonban, hogy mindez integrálódjon a demokrácia intézményrendszerébe, s ne járjon olyan úton, hogy a

döntéshozattal kapcsolatos politikai és szakmai konszenzus hiányát a civil szervezetek átpolitizált közreműködése, vagy a másik végletben, vagy éppen ezt kihasználva, valamely erőcsoport diktátuma oldja meg.

A humán szolgáltatási szektor a fejlett Európában az egyik legnagyobb munkáltató, foglalkoztató, s egyben jelentős versenyképességi tényező. Mint ilyennek, sajátos (konjunktúra) stabilizáló szerepe van még a válság körülményei között is. Néhány éve a jó kormányzás és a versenyképesség összefüggéseit vizsgálva arról írtam (Kovács 2005), hogy Magyarország teljesítménye ezen összefüggő területeken erőteljesen romló tendenciát mutat. Kedvező külső feltételek között is képtelenek voltunk a reálgazdasági teljesítmények arányában egyidejűleg, harmóniában menedzselni a reálgazdaság és a társadalmi szolgáltatások működtetését. A túlköltekezések következtében mind szorítóbb finanszírozási fedezethiányt hitelekből, nagyfokú eladósodás árán fedeztük. Ez pedig gazdasági, társadalmi sérülékenységünket különösen súlyossá tette. Sajnos 2009. első hónapjai e kockázatok súlyosságát igazolták vissza.

A világ(gazdaság) változásai

A világ összevont exportjának a világ GDP-jéhez viszonyított aránya a II. világháborút megelőző utolsó békeévhez képest mára megkétszereződött, mintegy 20 %-ot tesz ki, s ez a szakosodásra nagyobb mértékben ráutalt kis országok, így Magyarország esetében megközelíti a 80 %-ot. A gazdasági folyamatokat jellemző, illetve követő különféle pénzmozgások, átutalások halmozott összege pedig a világ áru-kivitele értékének mára mintegy kétszázszorosa.

A különböző elemzések, s a nemzetközi fórumokon, így a gazdasági fejlődés, a verseny, újabban a válság és – hozzáteszem – a modernizálódó pénzügyi ellenőrzés, kérdéseivel foglalkozó konferenciákon elhangzottak egybehangzóan azt jelzik, hogy az egységesülő világ gazdasági teljesítményein belül a versenyben maradás az európai és az amerikai gazdaságtól az élömunka árának radikális csökkentését követeli, miközben a tőkejavak aránya növekszik. Napjaink világméretű gazdasági válsága semmi korábbihoz nem hasonlítható. Egyre nyilvánvalóbb, hogy a pénzügyi válság csak gyutacs volt, valójában a társadalmi-gazdasági asszimetriákból származó, felhalmozott feszültség oldódott villámként. A világgazdaság 2010 – 2011 körül várhatóan „magához tér”, de az új világrend minden bizonnyal a fejlődés új értelmezését hozza majd magával. Különböző nemzetközi szervezetek a következő hónapokra még a válság kedvezőtlen hatásainak fennmaradását, sőt elmélyülését prognosztizálják. Így például az ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciájának (UNCTAD) ez év eleji jelentése 2009-re további 30 %-os visszaesést jelez. Mértékadó források szerint, ha a globális recesszió 2010 első félévében véget ér, akkor 2011-től emelkedhet majd a közvetlen külföldi tőkeberuházások értéke. (ECOSTAT, mikroszkóp, 2009)

A gazdasági válság a társadalom szociális szerkezetét, sőt a különböző államvezetési modelleket is átalakítja. Erre utal, hogy az új helyzethez a nyugati világ a fejlett, demokratikus rendszerek, a szociális piacgazdaság, a jóléti mechanizmusok átalakulásával, vagy inkább feladásával igyekszik alkalmazkodni. *Láthatóan mindez egyelőre a középosztályok terhére valósul meg.* Igaz, távol-keleti vagy afrikai nézőpontból van miből engedni: a jövedelmek különbsége a leggazdagabb és legszegényebb ország között 1820-ban 3:1 volt, 1960-ban már harmincszoros, s ma több mint nyolcvanszoros a különbség a legalacsonyabb és legmagasabb jövedelmű ország között az egy főre számított GDP alapján. (Simai 2007) A tömeges elszegényedés, a lecsúszás – amit persze távolságtartó közgazdasági szakzsargonban úgy is mondhatunk, hogy az élömunka árának globális kiegyenlítésével kell számolni - ma európai realitásnak látszik. Történik ez ott, ahol *néhány éve még az EU (lisszaboni) stratégiája szorosan összekapcsolta a versenyképesség javítását a szociálpolitikai célok megvalósításával*, s ahol olyannyira magabiztos innovációs teljesítményt, az USA utolérését tűzték ki célul.

A *szociális biztonság* kifejezést éppen háromnegyed százada, az első nagy világgazdasági válság oldásaként a kapitalista világ vezető hatalmának vezetője, F.D. Roosevelt emeltette törvényi szintre, a New Deal részeként megjelenő Social Security Act-ban. Az Európai Unió pedig demokratikus, esélyteremtő és fejlesztő államot helyez előtérbe, ami a versenyképességi igényekhez is igazodó gazdaságot jelent, hathatós *szociális védelmet* (biztonságot) jelentő kiegyenlítő mechanizmusokkal. (Ocskai 2009) Abból indul ki, hogy nem lehet fenntartani a fejlődést, ha hosszabb távon e célok egyike csak a másik rovására teljesíthető. Az így értelmezett fenntartható fejlődés az állam szerepének korszerű felfogáson alapuló erősítését követeli meg. Az új válság szorításában kérdés, vajon mindezeket a társadalmi vívmányoknak tartott értékeken túllépve vesztesre áll a széles középréteg jólétét, szociális biztonságát vállaló, demokratikus intézményrendszer működtetésére építő „nyugati” modell? Vajon messze kerülünk-e a „feltételt teremtő államként” körülírható, a szociális piacgazdaság alkotmányos megfogalmazását, a társadalmi vívmányok garantált, törvényekben foglalt védelmét manifesztáló társadalmi-gazdasági szisztémától? Tény, a világgazdaságban a növekedési potenciál szempontjából olyan teljesítményt felmutató új erőközpontok alakultak, alakulnak ki, amelyek társadalmi, gazdasági modellje messze esik az európaiktól. Lehetséges-e, hogy ugyan különböző, nemzeti és integrációs feltételektől függő mértékben, de „trendként” ezek az egyén társadalmi feloldódására, szubordinációjára, a bürokrácia elnyomó eszközeivel operáló – „kulturális materializmus”-ra, a magasabb termelékenységű társadalmak szükségszerű előretörésére hivatkozó – globális modellek kerüljenek előtérbe, s az egyén felemelkedését jelentő társadalmi mobilitás ennek kereteiben legyen értelmezhető? (W. Lewis 2009)

Egyelőre nincs válasz, de ennek kontextusában érdemes Palánkai Tibort idézni. Ezt írja: „Az integráció gazdasági elméletei hangsúlyozzák, hogy a nemzetközi munkamegosztás, mind a specializáción, mind a kooperáción keresztül a hatékonyság és a jólét növekedésével jár együtt. Ez az integrációnak általános és alapvető motíváló tényezője.” (Palánkai 2008) Bár a XX. században Nyugat-Európában a nemzeti jövedelem több mint tízszeresére, Dél-Európában több mint tizenkétszeresére, Közép- és Kelet-Európában több mint hatszorosára nőtt, és Európa mintegy tízszeresére növelte mezőgazdasági, ipari és szolgáltatási teljesítményeit, több mint 37 %-os részesedésével mégis Ázsia vált a világ legnagyobb jövedelemtermelő régiójává, a világ exportjából 27 százalékkal részesedik, Európa után a második helyet foglalva el az évszázad végén. Japán fontos műszaki hatalommá vált. Kína és India az egyenként 1,2 és 1,4 milliárdos népességükkel hatalmas gazdasági és szellemi potenciállal rendelkeznek.

A fejlett világban az elöregedés a trend. (Marján 2008) Ráadásul az Egyesült Államok és néhány kisebb ország kivételével a fejlett országok lakossága csökken. A világ népessége várható növekedésének 95 százaléka az alacsony jövedelmű országokban következik be, míg a mai fejlett világ 2050-re a föld lakosságának 8-10 százalékára esik vissza. (Simai 2007) Az euró-zónában 2004 és 2050 között a nyugdíjra, az egészségügyre, valamint a krónikus ellátásra szolgáló állami kiadásokat a GDP közel 5 százalékával kellene növelni ahhoz, hogy a jelenlegi pozíciókat többé-kevésbé őrizni tudjuk. A nyugdíjkorúak arányának emelkedése folytán az unió GDP-növekedési kapacitása a jelenlegi 2-2,25 százalékról 2040-re 1,25 százalékra csökkenhet. Nálunk az elöregedésből származó kiadási többlet 2050-ig eléri a GDP 6-7 százalékát, de már 2030-ban is meghaladja a 3 százalékot. (Romhányi 2007) *A fejlett országokban megkerülhetetlen a jóléti-szociális ellátás megújítása, ami önmagában is feltételezi az államháztartási reformokat.*

Ne áltassuk azonban magunkat! Fel kell tennünk a kérdést, valójában tartalmában mit is jelent a reform, a megújítás? Vajon azt, hogy a társadalom továbbra is vállalja – igaz némi hatékonyság javítással – a mind kiterjedtebb szolgáltatásokat: a valóságos, személyes biztonságot, gondoskodást állampolgári jogon? Vagy azt, hogy öngondoskodásra hivatkozva az állam egy minimális szinten határozza meg a szociális védelmet és az egyénre bizza, mire jut?

Vajon van-e valós választás? A pénzügyi és a szociális biztonság társadalmi és/vagy egyéni felelősségre építő ellentétpárokban való gondolkodást, s az ilyen választási lehetőségeket éppen a szemünk előtt, egy pillanat alatt olvasztotta el napjaink válsága. A sokak által megoldásnak, a fejlődés modernizációs perspektívájának hitt öngondoskodás vált elsőként értéktelenné. A jelképnek számító nyugdíjalapok, a befektetési megtakarítások, és persze vele az egyéni felelősségvállalásra építő, az esélyteremtéssel biztonságot adó álmok váltak egyik pillanatról a másikra légvárákká.

Ugyanakkor nyilvánvaló: a jelenlegi világgazdasági környezetben, egymásra utaltságban a globalizáció nem szabad választás kérdése, hanem megkerülhetetlen realitás, ahol nemcsak előnyök vannak, hanem hátrányok is. Jól látszik, hogy *a transznacionális pénzügyi (hitelező) központok ereje külön-külön is többszöröse lehet egy-egy kisebb ország pénzügyi kapacitásának.* Ezen erőközpontoknak is vannak működési, befektetési-biztonsági érdekeik. Sajátos kockázatközösséget alkotnak egymással és partnereikkel. *Ennek természetesen hatása van az egyes országok közpolitikájának tematizáltságára, sőt akár a gazdasági, államszervezeti személyi-döntési autonómiára, mondjuk ki: a cselekvési szuverenitásra.*

Súlyos gondokkal kell mindenütt szembenézni, de a mérték a legkevesébé sem mindegy. A világgazdasági válságból való kilábalás, a kiegyensúlyozottabb növekedési - fogyasztási - beruházási trend kialakulása feltételezi a jelenleginél jóval nagyobb megtakarításokat az Egyesült Államokban, az erőteljesebb és tartósabb növekedést Európában és Japánban, a magasabb beruházási szinteket az ASEAN-ban és a feltörekvő piacokon, továbbá a gyorsabban növekvő fogyasztást Kínában. (Magas 2007) A tetemes államháztartási és fizetésimérleg-hiánnyal küzdő országok sebezhetősége a legnagyobb. Az egyre szélsőségesebben polarizált jövedelmi és vagyoni viszonyok következtében a centrum országaival szemben a periféria mindinkább kiszolgáltatottá válik.

A globális válság a nemzetközi együttműködést is új pályára helyezte. A válság elhárításában is – Magyarország esetében a mintegy 20 milliárd eurós készenléti-hitel szerződéssel – markáns szerepet vállalt a Valutaalap az Európai Központi Bankkal és a Világbankkal együttműködve. Az EU pedig gazdasági, kereslet-ösztönző programot alakított ki.

A legtöbb országban a GDP jelentős hányadát, általában 2-5, de akár 15 %-át is kitevő „mentőcsomagokat” terveznek. Igyekeznek a banki stabilitást biztosítani, a pénzügyi szabályozást szigorítani, átláthatóságát növelni, a stratégiai iparágakat védeni. A válsággal sújtott nemzetgazdaságokban általában az államháztartás kiadási expanziójával, a bankok állami feltőkésítésével és adómérsékléssel keresik a kibontakozást. Ez azonban csak a kevésbé eladósodott és viszonylag alacsony, kézben tartható államháztartási hiánnyal rendelkező országokban jelenthet megoldást. Mélyen eladósodottként hitelből beruházni, „münchhauseni” kaland.

Úgy vélem, hogy a különböző válság- és kockázatkezelő programok esetében alapvető a helyes mérték és az időhorizont megtalálása. Ez pedig a közvetlen válságmenedzselés mellett függ a körülményekhez alkalmazkodó közpolitikától, jó kormányzástól, a nemzetközi együttműködéstől, és a sokféle értelemben érvényesülő, nemzeti és nemzetközi szintű szolidaritástól, a társadalom tűrőképességétől, sőt egy sor emocionális tényezőtől is. Mindezekre figyelemmel talán elkerülhetők lesznek a később jóvátehetetlen társadalmi-gazdasági sérülések.

A magyar társadalom adaptációs potenciálja

A különböző reálgazdasági, államháztartási, pénzügyi elképzelések rövid és hosszabb távlatú harmóniája megteremtésének gyakorlati – például időbeli-megvalósítási, társadalmi-fogadtatásbeli, markáns érdekütközésbeli – korlátjai vannak. Ráadásul a változtatásoknak – nevezzük ezeket akár modernizációs programoknak, akár reformlépéseknek – nem modellezve,

laboratóriumi körülmények között, hanem az említett harmónia-korlátozó feltételrendszerben, a működő gazdaság és társadalom valós világában kell érvényre juttatni.

Az értékválságon és – alapvetően az 1989-ig terjedő időszak és az ott lejátszódott „személyi belesimulás” megítéléséhez visszavezethető – politikai polarizálódáson túl, a társadalmat további számos, igen súlyos érdekütközés terheli, amit évek óta képtelen a magyar közpolitika oldani, sőt ezek egyre inkább mélyülnek. A harmonikus és célirányos cselekvés alapjait is veszélyeztető szembenállás, merőben más cél- és érdekrendszer feszül például az aktív és inaktív társadalmi csoportok, a leszakadás kockázatával szembenézők és a már leszakadtak, a munkaadók és a munkavállalók, a közszolgálatban és a reálgazdaságban dolgozók, vagy a „szegényebbek és a gazdagabbak” között.

Szentes László akadémikus és munkaközössége könyvéből idézek: „Nem ritkán tapasztalhatjuk, hogy mind a versenyképesség, mind a globalizáció kihívásainak való megfelelés követelménye nagyfokú leegyszerűsítések és politikai ideológiák tárgyává vált. Egyfelől nacionalista jelszavakkal fellépő populista politikai erők voltaképpen a globalizációval való szembenállást hirdetik, másfelől viszont ultra-liberális politikuskok és közgazdászok az arra, illetve a versenyképesség követelményére való hivatkozással kétségbe vonják vagy minimálisra igyekeznek korlátozni az állam szerepét és felelősségét a közegészségügy, a közoktatás, a tudományos kutatások támogatása és általában a szociális jóléti intézkedések terén.” (Szentes és munkaközössége, 2005, 13. old.)

Ehhez, illetőleg az imént említett szembenállásokhoz, kapcsolódóan fontosnak tartom ráirányítani a figyelmet, hogy a Központi Statisztikai Hivatal, valamint a Szociális és Munkaügyi Minisztérium adatai szerint a 10 milliós lakosságból 3,9 millió a foglalkoztatottak száma (vállalkozók, segítő családtagok, szövetkezeti dolgozók, alkalmazottak) és ebből csak 2,7 millió a versenyszféra és az államháztartás alkalmazottjainak együttes száma. A teljes alkalmazotti körből csak minden negyedik dolgozik az államháztartás (oktatás, egészségügy, szociális ellátás) szolgáltatásaiban és – kisebb részben – az igazgatásban. Míg 2008-ban a versenyszférában szerény mértékben bővült a foglalkoztatás, addig az államháztartásban dolgozók száma jelentősen, 80-ezer fővel csökkent. A múlt évben mind a bértömeg, mind pedig az átlagkereset-növekedés nagyobb volt a versenyszférában, mint az államháztartásban. Különösen szembetűnő, hogy a szellemi foglalkozásúak átlagkeresete a közszférában 20 %-kal elmarad a versenyszférában dolgozó szellemi foglalkozásúak átlagkeresetétől.

Mindezek a problémák, társadalmi törésvonalak, árkok a válság terheinek elosztása során várhatóan tovább mélyülnek. Bogár László, Jenei György, Laki László, Stumpf István és mások kiváló tanulmányainak alap gondolataival (*Bogár* 2009), (*Jenei* 2008), (*Laki* 2008), (*Stumpf* 2006), (*Gombár szerk.*, 2006), (*Trócsányi szerk.*, 2006) azonosulva, szeretném megjegyezni, hogy ezek az akár a tisztán emocionális alapú, vagy akár a rossz tapasztalatok, tévedések terhei alapján természetszerűen kialakult, ma ható, sokszor egymást kioltó, bénító, racionalitást felülíró szemléleti, beállítódottsági mixek a társadalmi valóságot jelentik. Jelentős mértékben korlátoznak minden, változtatásra irányuló cselekvést.

Napjainknak a bizalmatlansággal és sok tekintetben jogos csalódottsággal terhelt társadalmi légköre, a liberális-konzervatív és a szociális értékek engesztelhetetlen dogmákká merevedett szembeállítására igen jelentős mértékben, visszahúzóan befolyásolja a más körülmények között, kevesebb ellentéttel szabdalta társadalomban a viszonylag könnyen harmonizálható lépéseknek a megvalósíthatósági esélyeit is. A töredezett társadalmi szerkezetben, politikai megosztottságban a változtatások átvitelének további korlátját jelenti, hogy a társadalmi vívmánynak tartott (vagy néha csak annak vélt) értékek, s a rájuk vonatkozó finanszírozási kötelezettségek az Alkotmányban, a „kétharmados” törvényekben különös védelmet élveznek, függetlenül attól, hogy az adott törvényekben szabályozott megoldásoknál vannak-e szociális szempontból igazságosabb, továbbá technikailag, s a szervezést tekintve

modernebb, olcsóbb megoldások, vagy sem. S egyáltalán: ami van, az finanszírozható-e. A magyar társadalom a 20 éves átmenet ellenére tudatilag nagyon nehezen fogadja el, hogy a piaci hatalom igazgatási hatalommá válik, s hogy a politikai-igazgatási hatalmat is át lehet váltani gazdasági hatalommá.

Mindez a cselekvésnek kettős korlátot emel. A fogadó társadalmi közeg visszautasító realitását adja mindazok számára, akik akár politikusként, akár pénzügyi-gazdasági szakemberként bármit is lépni szeretnének. Ha pedig mindezt figyelmen kívül hagyják, s „tisztá modellekben gondolkozva” vállalkoznak mégoly tiszteletreméltó kiútkeresésre, mint erre számos konkrét példa van, akkor meg kell küzdeniük azzal, hogy ezek az újra és újra előterjesztett „reform-csomagok” közgazdasági racionalitásuktól szinte függetlenül inkább zavart keltőek, mint mozgósító hatásúak. A megvalósulás esélye nélkül okoznak a társadalom és gazdaság életében további terheket, feszültségeket. Olyanok ezek, mint azoknak a megrögzött, hitelüket vesztett építészeknek a megvalósíthatatlan álmai, akik megfelelő építőanyag, emberi erő, eszköz nélkül, a meg nem értés falaival küzdve akarnak a hozzájuk hasonló izlésvilágúaknak tetsző palotákat építeni.

Honi nézőpontból is látható: nem a gondoskodó, a szociális biztonságot társadalmi méretekben vállaló állam alternatívája omlott össze, hanem ennek az ellentétje. Kérdés, ezek után a magyar társadalom jelenlegi befogadó- és alkalmazkodási képességének körülményei között van-e reális lehetőség paradigma-váltásra? Meglehetősen borúsak az ilyen kilátások, s némi iróniával hozzátehetjük, hogy valós modellválasztási lehetőségünk amúgy sincs! *A magyar társadalomnak nincs miből „öngondoskodnia”!* Az egyéni felelősségvállalás szintjét pedig jól mutatja, hogy a lakosság – jól megtanulva az államától a leckét – jóideig azzal váltotta ki a pénzhányát, az átmenetinek vélt szűkös helyzeteket, hogy hitelt vett fel, a jövőbe tolt ki fogyasztása kifizetését, áltatva magát a „majd csak lesz valahogy” elvvel. Ráadásul, az utóbbi pár év eseményei nálunk azt a hiedelmet erősítették, hogy csak döntés és érdekérvényesítési potenciál kérdése, mennyit „kaptunk”. Pedig a világ realitása más volt már évekkkel ezelőtt is.

A hibák elkövetése és azok jóvátétele nem szimmetrikus. Néhány év alatt elkövetett hibák orvoslása évtizedeket vehet igénybe, két ok miatt is. Az egyik az államadósság rendkívül magas szintje, amelynek ledolgozása az ingadozó, sőt csökkenő gazdasági teljesítmény következtében csak nagyon lassan lehetséges. A másik, hogy az elmúlt években – politikai, választási szempontok alapján – megvalósított osztogatás visszavonása rendkívül nehéz.

Az alacsony foglalkoztatásnak a terület- és településfejlesztéssel, továbbá különösen a szociális helyzettel, a kapcsolódó juttatási rendszerrel is összefüggő okai vannak. Emellett a foglalkoztatási gondok arra is visszavezethetők, hogy a fiatalok munkaerő-kínálata csak kevésbé képes hozzájárulni a gazdaság dinamizálásához, ráadásul a munkanélküliek jelentős része nem képvisel minőségi munkaerő-tartalékot a foglalkoztatás bővítésére. A munkaerő kínálatnak ez a minőségi problémája a felzárkózás, a reál-konvergencia, a versenyképesség szempontjából rendkívül kedvezőtlen, hiszen napjainkban az oktatás - kutatás - innováció tudásháromszöge játszik kulcsszerepet a növekedésben és a foglalkoztatásban. A tények és az adatok azonban éppen ezen a frekvencián kettős fejlődési paradoxont szemléltetnek. Az egy főre jutó magyar GDP 2006-ban az uniós átlag 61 százalékát tette ki. Az oktatási-képzési mutatók viszont csupán az uniós átlag 20-50 százalékát érik el. *(Kádár 2008) A magyar lemaradás tehát éppen ott a legnagyobb mértékű, ahol a XXI. századi felzárkózás a legnagyobb követelményeket támasztja.* Másrészt a történelmi visszapillantásban a helyzet megfordult: a humán potenciál színvonalában a lemaradás jóval nagyobb mértékű, mint az anyagi termelésben, jövedelemszintben.

Szembe kell nézni azzal, hogy csak nagyon lassan, keskeny ösvényen lehet évekig haladni, miközben a mellettünk elrohanó világ gyorsabb és adaptívabb alkalmazkodást követelne. Nagyon sok függ az emberek magatartásától, hozzáállásától, mennyiben képesek harmonizálni

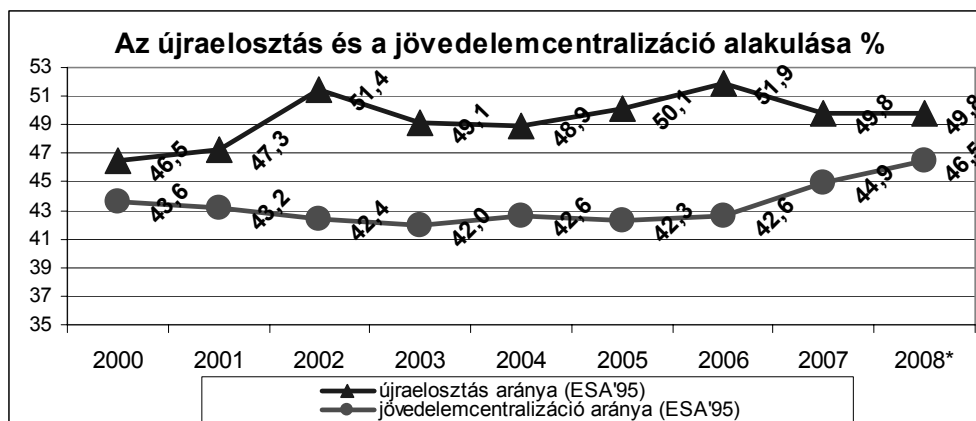
az érdekeket és elkerülni a nehéz helyzetben az egymással való szembefordulást. Itt most *kockázatot jelent, hogy a vállalkozói szféra és a közszolgálatból élők bizalmatlanok egymás iránt, mindkettő a másik teljesítmény-hiányát okolja a saját problémájáért, miközben a két szektornak egymással harmóniában kellene a válság leküzdésén munkálkodnia.*

Az ezredfordulót követő években kiugró teljesítményt mutató, jól fejlődő országok – mint például Finnország, Dél-Korea, Izrael, Szingapúr – a nemzetgazdasági versenyképesség erősítését szolgáló befektetésként a nemzetközi átlag felett költöttek a tudományra, a kutatás-fejlesztésre, az oktatásra, az egészségügyre és az infrastruktúrára. Ez a cselekvési irány „felzárkózási konszenzus” megnevezéssel vált ismertté. A különböző belső politikai és gazdasági tényezők a felzárkózás érdekében jutottak konszenzusra a szóban forgó területek, a tágran értelmezett, versenyképességi és stabilizáló tényezőként is középponti jelentőségű jóléti szféra fejlesztésének tárgyában. (Török 2008) Mindez nem zárja ki a mindennapi politikai „pengekváltásokat”, de olyan fontos érintkezési felületet jelenthet a politika szereplői között, ami a nemzetgazdaság boldogulása szempontjából stratégiai területen a parttalan szembenállás helyett érdemi kooperációt, kibontakozási esélyt biztosíthat. Akkor van azonban csak lehetőség a harmónia teremtésre, ha nem követjük el – most fordított irányból - azt a hibát, amit a szociális döntések megvalósításának pénzügyi következményei felmérésének elmulasztásával eddig tettünk.² Ugyanígy szükség van a válság terheinek megosztásával kapcsolatos pénzügyi lépések társadalmi következményeinek előzetes, sokoldalú hatásvizsgálatára is. Nélküle kevés esély van arra, hogy olyan sokoldalúan harmonizált megoldások szülessenek, amelyeket nemcsak a végrehajtó szerepkörű közpénzügyi menedzsmentek „trendekhez” alkalmazkodását jelentik, hanem stabil, gyakorlati eredményeket hoznak, holott éppen ez utóbbiak szükségesek a közpolitika hitelességének visszaállításához, ami egyik előfeltétele annak, hogy a fenntartható fejlődés reményét hozó társadalmi-gazdasági vállalkozást jelentsen a válságkezelés.

A költségvetés tervezése és a kockázatok előrejelzésének figyelembe vétele

A 2009. év költségvetési gazdálkodása makrogazdasági feltételrendszerével kapcsolatban az Állami Számvevőszék Kutató Intézete 2008 októberében jelezte (Báger 2009), hogy más, és sokkal kevésbé kedvező a helyzet, mint azt a hivatalos megnyilatkozások feltüntetik. A számok nem azt tükrözték, hogy a sikeresnek tartott, fiskális megszorításokra épülő euró-csatlakozást célzó konvergencia-program két éves nadrágszíz meghúzásának, a közszféra kiadásainak erőteljes visszafogásának köszönhetően, már 2009-től könnyebb évek jönnek.

² Palócz Éva írja: „Magyarországon nem a radikális reformok hiánya, hanem egyszerűen a minden korábbi meghaladó mértékű költségek vezetett a 2006. évi 10% körüli hiányhoz, és annak minden negatív következményéhez. A magyar kormány ugyanis egyszerre tett bevétel-csökkentési lépéseket (tb-járulékok, áfa), kezdett ambiciózus fejlesztési (autópálya-építési és egyéb) programokba, növelte a szociális kiadásokat, valamint hagyta (támogatta) a költségvetési intézmények működési kiadási előirányzatainak jelentős túllépését. Mindez súlyos fiskális inkonzisztenciához vezetett. Ezek nélkül a GDP-arányos hiány enyhén magától is csökkent volna: nem olyan mértékben, mint Szlovákiában, hanem csak annyira, mint Lengyelországban vagy Csehországban. Magyarországon az elmúlt 5-6 elhibázott gazdaságpolitikája vezetett a mai bajokhoz, és nem valamiféle „ezeréves átok” ütött fel ismét a fejét. Ha akár valamilyen magyar sajátossággal, vagy a kádári rezsím negatív örökségével magyaráznánk a mai bajok gyökerét, akkor fel kellene tenni a kérdést, miért nem érvényesültek ennek az örökségnek a hatásai a 2000-es évek fordulóján, amikor a magyar gazdaság nem csak magas gazdasági növekedési ütemmel, hanem az alacsony költségvetési hiánnyal tűnt ki a visegrádi országok közül. S ha ez így van, akkor elméletileg a bajok viszonylag gyorsan, de legalábbis belátható időn belül jóvátehetőek lehetnének.” (Palócz, 2008.)



3. ábra: Az újraelosztás és a jövedelemcentralizáció alakulása

Megjegyzés: ÁSZ által számított adatok, forrás: KSH „A kormányzati szektor adatai” és „Bruttó hazai termék”, * 2008 előzetes

Az elemzők szinte egyöntetű óvatosságot igénylő kritikái, ezek sorában a Magyar Közgazdasági Társaság elnökségének a reálgazdaság korlátozott teljesítőképességére figyelmet felhívó állásfoglalása (Magyar Közgazdasági Társaság, 2008) ellenére a kormányzat a 2009-es év költségvetésének sarokszámai tervezésben a valóságtól elrugaszkodott reálgazdasági teljesítménnyel számolt. Figyelmen kívül hagyta, hogy a konvergencia-program előirányzatainak teljesítése lényegi államháztartási szerkezetátalakítás nélkül végrehajtott restriktív eredménye. Ezek pedig a reálgazdaságra, a csatlakozás másik „pillérére” nézve inkább szűkítő, fékező hatásokkal járnak. Átaluk felzárkózás helyett távolabb kerültünk az Európai Unió teljesítményeitől, s nem valószínűsíthető olyan konjunkturális helyzet meghatározó partnereinknél, ami a kormányzati elképzelések szerinti 3 %-os növekedést lehetővé teszi, s a pénzügyi válság ellenszelében is felfelé húzza a rendkívül „nyitott”, magas export-kitettségű magyar gazdaságot.

A költségvetési kiadások és a gazdasági növekedés közötti kapcsolat szorosságát jól érzékeltethetjük az ún. „állami piac” alakulásával. Ide elsősorban azokat az állami kiadásokat (vásárlásokat, beruházásokat) soroljuk, amelyek a vállalkozások számára teremtenek közvetlen keresletet. A magyar költségvetés ilyen célokra nemzetközi összehasonlításban sokat költ. E költségek rövidtávon gyorsítja a növekedést, míg e költségek visszafogása közvetlen hatásként a növekedés visszaeséséhez vezet.

1. táblázat: Az állami piac nagysága Magyarországon 2005-2010 között

Megnevezés	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Állami kereslet (piac) a GDP%-ban	12,3	12,9	11,6	11,6	10,6	10,5
Állami piac az összes kiadás %-ban	23,9	24,1	23,1	23,4	22,5	22,8
Állami kereslet reálérték-változása az előző időszak %-ában		109,3	90,6	100,1	94,6	101,9

Forrás: A 2008. évi költségvetés tájékoztató háttérszámításában közölt pénzforgalmi adatokból saját számítás

Látható az 1. táblázatból, hogy 2006-ban az állam által generált kereslet jelentős mértékben, több, mint 9 %-kal hozzájárult a költségvetési egyensúlytalanság kialakulásához és a GDP növekedéséhez is, addig 2007-ben a fiskális konszolidáció hatására csaknem 10%-os csökkenés következett be. Mint ismeretes, a magyar gazdaság dinamikus növekedése 2006 második negyedévében megtorpant, azóta folyamatosan lassul, 2007-ben pedig a várakozásokhoz képest is lelassult, 1,3% lett. A lassulásban az elemzők jelentős szerepet tulajdonítanak a fiskális konszolidáció következtében lecsökkent állami kereslet hatásának. Ennek bizonyítására különféle számítások készültek a GDP piaci és nem piaci összetevőkre történő szétválasztására és az állami kereslet változása növekedési hatásainak kimutatására.³ Az államháztartás teljesítményében ezzel a módszerrel mérve közel 10%-os visszaesés következett be 2007 első félévében.

Tény, az először benyújtott 2009. évi költségvetési törvényjavaslat – válság nélkül is – mintegy 1000 milliárd forinttal kedvezőbb pozíciót tétélezett fel annál, mint amit a valóságos helyzet megengedett. Ami azt is jelenti, hogy *tévedés a kialakult, jelenlegi igen nehéz helyzetet kizárólag a soha nem látott mélységű globális válságnak tulajdonítani*. Ha a különböző, valóságra figyelmeztető jelzéseket, a költségvetési tervezés ellenőrzéséről szóló számvevőszéki jelentést kezdetben nem utasítják vissza, vagy legalább komolyabban veszik, akkor megalapozottabb lehetett volna a különböző – idővel birkózó, számaikban s valós helyzet elfogadása irányában hátráló – költségvetési változatok prezentálása.

A 2. táblázatban összefoglaltuk az elsőként benyújtott, majd visszavont, és a másodikiként benyújtott költségvetési törvényjavaslathoz csatolt, valamint a pénzügyminiszter által benyújtott átfogó módosító javaslathoz – voltaképpen a költségvetési javaslat harmadik változatához – tartozó makrogazdasági prognózisok fő paramétereit. A táblázat utolsó két sorában összegeztük, hogy a két újabb változat mekkora GDP-csökkenést, illetve államháztartási bevétel-kiesést jelent az első javaslathoz képest.

Sajnálatos módon még a végleges, 1 %-os visszaesést feltételező változatban is számos irreálisan kedvező feltételezés szerepelt, amelyekre az ÁSZ véleménye felhívta a figyelmet. Így például jól látszott, hogy ehhez, a ma már igencsak optimista változathoz is mintegy 300 milliárdos adóbevételi kockázat tartozott. Akkor még mód lett volna ennek kiadásoldali kezelésére, és nem kellett volna - lényegében ennek mértékében - a törvényemelés után pár héttel újabb költségvetési megkurtításokat eszközölni. Hasonlóan súlyos hiba volt, hogy a foglalkoztatottak számának mérséklődését a végső változatban is csak 0,6 %-osnak valószínűsítették. Ugyanazt a mértéket vették alapul, amikor már 1 %-os visszaesést valószínűsítettek, mint amikor 1,2 %-os gazdasági növekedést reméltek. A reálgazdasági válság miatt azonban nagy a kockázata annak, hogy a foglalkoztatottak száma 3 %-os, vagy azt meghaladó mértékben csökken. Ez kihat a keresettömegre, és ezen keresztül a háztartások fogyasztására, valamint a költségvetés bevételeire.

³ A kormányzati intézmények és a kutatóintézetek előrejelzései között lényegi eltérés a prognózis készítés időpontjával hozható összefüggésbe. A PM április végére készíti el feltehetően – az I. negyedévi gazdasági folyamatokról szóló tájékoztatójának mellékleteként – a 2009. évi makrogazdasági mutatószámokra vonatkozó új előrejelzését, valamint az EU felé benyújtandó notifikációs jelentésében az államháztartási egyensúlyi adatok, valamint a bruttó adósságráta felülvizsgálatát. Az MNB feltehetően a májusi inflációs jelentésében korrigálja a főbb makromutatókra vonatkozó előrejelzését.

2. táblázat: A 2009. év kormányzati makrogazdasági prognózisok fő számai

	1. sz. benyújtott költségvetés	2. sz. benyújtott költségvetés	PM módosított
GDP növekedés előző évi áron %	3,0	1,2	-1,0
Fogyasztói árindex %	4,3	3,9	4,5
Alkalmazottak számának változása %	0,4	-0,6	-0,6
Beruházási hányad %	21,1	21,2	20,9
Háztartások fogyasztási kiadása	2,2	0,2	-3,8
Lakossági fogyasztás összesen	1,0	0,3	-3,1
Közösségi fogyasztás	0,8	0,5	0,2
Beruházás	6,0	4,0	-0,9
Belföldi felhasználás	2,6	1,1	-2,2
Termékek és szolgáltatások exportja	8,0	4,1	3,9
Termékek és szolgáltatások importja	7,6	4,1	2,4
GDP értéke folyó áron Mrd Ft	29 110	28 490	27 690
GDP kiesés az 1. sz. benyújtott költségvetéshez képest		620	1420
Államháztartási bevételkiesés az 1. sz. benyújtott költségvetéshez képest		240	560

Forrás: T. 6380 számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről (benyújtva 2008. szeptember 29.), T. 6571 számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről (benyújtva 2008. október 18.), a Pénzügyminisztériumnak az OGY Költségvetési, pénzügyi és számvevőszéki bizottsága részére benyújtott számítási anyaga

A foglalkoztatottak számának nagyobb mértékű visszaesése és a hitelfinanszírozás drasztikus csökkenése a kereslet további szűküléséhez vezethet. Vagyis a fogyasztás és a GDP nagyobb csökkenésével járhat együtt, ha a lakossági fogyasztás „simitása”, (azaz hitelekbeli történő finanszírozása) előbb-utóbb megszakad, hiszen – a költségvetés finanszírozhatósága szempontjából is –, drámai, hogy a lakosság nem nettó megtakarító, hanem a legnagyobb adós! Az utóbbi időszakban a lakossági hitelek állományának növekménye meghaladta mind a nem pénzügyi vállalatok, mind az államháztartás hitelállományának növekményét (lásd a 3. táblázatot). A magyar államadósság nagyságrendileg a GDP 67 %-át, a külső nettó adósság pedig a GDP kerekén 100 %-át teszi ki. A valutaválság közeli helyzet és a spekulációs támadás miatt az államadósság kezelésnek fontos szempontja az is, hogy a deviza adósság magánszektor terhelő része is finanszírozható legyen.

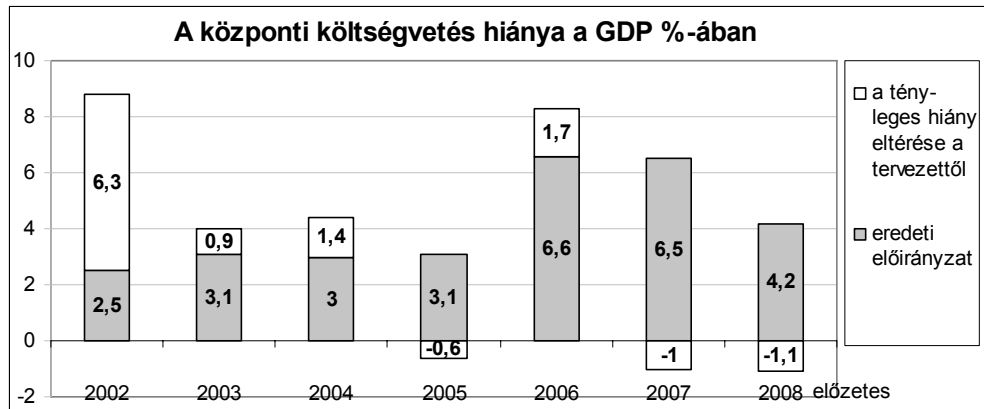
3. táblázat: A pénzügyi kötelezettségek növekedése 2007/III. né. - 2008/III. né.

	Mrd Ft	
	Kötelezettség	ebből: hitel
Nem pénzügyi vállalatok	2440	1490
Államháztartás	566	-215
Háztartás	1544	1502

Forrás: MNB, Nemzetgazdasági pénzügyi számlák, konszolidált, időszakvégi állományok

A világméretű recesszió miatt legfőbb piacainkon erőteljesen mérséklődik a kereslet, exportunk dinamikája csökken, aminek következtében előállhat olyan helyzet, hogy nem teremődik meg a belföldi felhasználás növekedésének import fedezete, azaz a belföldi felhasználás mesterséges élénkítése negatív egyenlegű külkereskedelmi mérleghez vezetne.

Rendkívül bizonytalan a külkereskedelmi forgalom alakulása. Amennyiben a belföldi felhasználás a kormányzati prognózisban szereplő mértékben lelassul, akkor az import 2,4 százalékos növekedése túlzottnak látszik. Ráadásul az előzőekben említett kockázatok következtében a belföldi felhasználás várhatóan még inkább csökken, ami még jobban fékezi az import növekedését



4. ábra: A központi költségvetés hiánya a GDP %-ában

Forrás: költségvetési és zárszámadási törvények, az előzetes adat a PM 2009. január 20-i tájékoztatója alapján számított

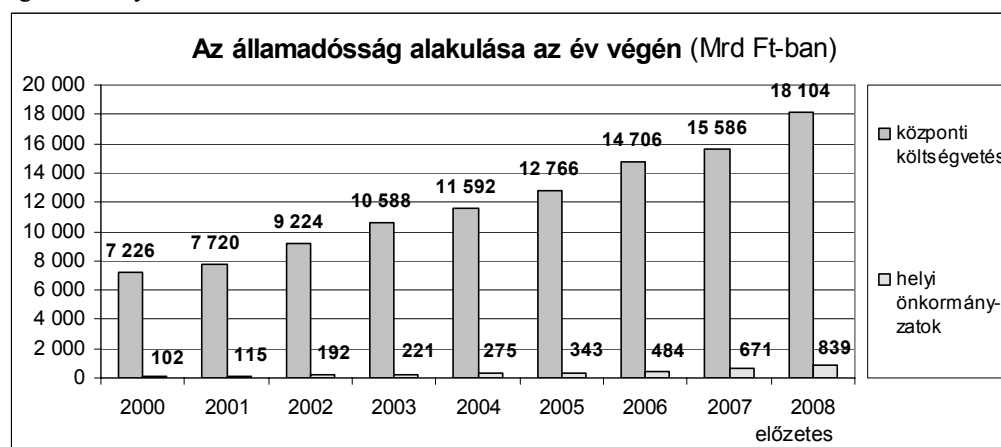
Az államháztartási egyensúlyt javító intézkedések keretében mindenképp először a hazai vállalkozások versenyképességének szempontjait kell figyelembe venni. Gazdasági növekedésünk ugyanis ma már nem kapcsolható kitüntetett módon, egyoldalúan az export bővüléséhez, annak jelenlegi struktúrája mellett. *A gazdaságpolitikai cél az exportban a hazai hozzáadott érték növelése.* Ez szükségessé teszi a külföldi transznacionális vállalatok szorosabb integrálódását a magyar gazdaságba, másrészt a hazai kis- és közepes vállalati szektor erősödését, különösen exportjának növelését.

A közkiadások szerkezetének változása, pontosabban e struktúra korszerűsítésének eddigi elmaradása nem szolgálja a gazdasági növekedést, mivel a fejlesztési jellegű kiadások részaránya nem emelkedett, sőt várhatóan a következő években sem emelkedik. A 2009. évi pozíciók szempontjából ezért kulcskérdés az uniós források lehető legteljesebb felhasználása.

A nemzetközi gazdasági válság megváltoztatta az államadósság-kezelés helyzetét, s az abból adódó költségvetési és makrogazdasági kockázatok karakterét is. Az államadósság alakulását az államháztartás elsődleges egyenlege, valamint a kamat és az árfolyamok alakulása határozza meg. Az árfolyam mellett az államadósság finanszírozási lehetőségeire is negatívan hatott a forint elleni spekulációs támadás. A lejárt államadósság megújítását célzó számos kibocsátás meghiúsult. A spekuláció elleni védekezés kényszerű eszköze volt a jegybank erőteljes alapkamat emelése, ami azonban a gazdaság finanszírozására is előnytelenül hatott. A jelenlegi magyarországi kamatszint igen jelentős, szinte elviselhetetlen terheket rak nemcsak a gazdaságra, hanem a számottevő adósságállomány finanszírozásának kötelezettsége miatt a

központi büdzsére is. Az államháztartás törlesztési kötelezettségei még évekig tovább növekednek, még akkor is, ha tartósan fennmaradnak a kiadáskorlátozó mechanizmusok. Kérdés, hogy a pénzügyi megroppanás után össze tudták-e szedni magukat a bankok, mit is jelent valójában a 10 – 20 %-osra tervezett „aktivitás csökkenés”. Jó lenne tudni, vajon adnak-e és milyen feltételekkel hitelt, s az anyabankok hol húzzák meg a fiálik határait: Budapesten, vagy egyre keletebben, délebbre. Nagyon sok függ ettől.

Bár a 2009-es költségvetés törvénnyé emelt változata közelebb került a 2008. novemberében látható realitások világához, még így is jelentős kockázatai voltak. Sem lényegi adómódosításokhoz, sem a törvényekben garantált szociális szolgáltatások lényegi megnyirbálásához nem volt megnyerhető a parlamenti többség, és a társadalmi támogatás minimuma is hiányzott.⁴ A bevételek-kiadások egyenlege adósság-szolgálat nélkül, a GDP százalékában 1,9 százalékos többletet mutat, amit aztán messze ellentétéjébe, 2,6 százalékos mínuszba fordít a korábbi évekről cipelt óriási teher. A törlesztési kötelezettségek terhei még akkor is évekig tovább növekednek, ha következetesen működnek majd a kiadási korlátozásokat segítő szabályok.



5. ábra: Az államadósság alakulása az év végén

Forrás: ÁKK Zrt., PM, az önkormányzati adat a 2008. I-III. negyedévre vonatkozik

Megjegyzés: A központi költségvetés adóssága 2008-ban 2518,4 Mrd Ft-tal növekedett.

A növekedésből 1034,8 Mrd Ft tényleges finanszírozási célokat szolgált, 1483,6 Mrd Ft az MNB-nél devizabetétként került elhelyezésre (IMF, EB).

Ma már látható, a költségvetési elképzelések reménybeli alapját képező reálgazdasági várakozások, a gyors és hatékony európai válságkezelés aligha valósulhatnak meg. Arra nem kell számítanunk, hogy 2009-ben a költségvetés kiadási oldalának „elszaladása” miatt következzenek be finanszírozási nehézségek, és ezért lenne szükség pótköltségvetésre. Az elfogadott költségvetés a kiadási oldalon lényegében elment addig a pontig, ameddig szervezeti változtatások nélkül, lefaragásokkal, egyes jóléti juttatások szűkítésével el lehetett menni. Igaz,

⁴ Az elfogadott 2009. évi költségvetési törvény eleget tesz annak, amit a fiskális kritériumok teljesíthetősége szempontjából elvár az Európai Unió, illetve a külföldi befektetők csoportja. A hiánycél teljesíthetősége a GDP alakulását, a gazdasági növekedést tekintve azonban már napjainkban is a korábban vártnál nagyobb áldozatokkal jár. A „relatív elszántságot” az ország finanszírozhatóságára hivatkozva felvett kölcsön Kormány által elfogadott keretfeltételei (2,6%-os GDP arányos államháztartási hiány) is segítették, s ilyen körülmények között eredménynek kell tekinteni a kiadásokat kordában tartó új törvényt a takarékos állami gazdálkodásról, valamint a Költségvetési Tanács gyors megalakítását.

ezt olyan áron tette, hogy számos önkormányzat ellátási zavarokkal fog küzdeni, súlyos egyenletlenségek lesznek az egészségügyi ellátásban, a kényszerhelyzetben romlik a szolgáltatások ellátási színvonala. A tartalékok általában is kimerültek, s ez mindenütt az államháztartásban távlati negatív determinációkat, elhúzódó gondokat hoz.

A gazdasági visszaesés rontja az esélyeket, de azon senki sem vitatkozik, hogy elsődleges cél a munkában tartás: hiszen ma nagyon kevés ember tart el nagyon sokat. Kérdés mennyiben sikerül értékteremtő munkával enyhíteni a válság terheit? Mennyiben teremthetők meg e munkának a ma többféle értelemben is hiányzó piacai? Ma még megvan a lehetősége annak, hogy szervezett munkával az indítani tervezett munkaerő-piaci beavatkozások közül sok hasznos ötlet megvalósuljon. Mindinkább visszaüt azonban a szakmunkásképzés elmaradása, széles rétegekben a munkakultúra minimumának hiánya. Mélyülnek azok a gazdasági és társadalmi problémák, amelyek a jelentős részben segélyeken élő és munkaerő-tartalékot csak elméletileg jelentő egymilliónyi ember élethelyzetének a következményei. Minden korábbinál élesebben merül fel, hogy a munkából átmenetileg kikerültek megfelelő képzés nélkül, élethelyzet-változtatás, szocializáció, mobilizációt ösztönző intézkedések nélkül közvetlenül nem vonhatók be olyan értékteremtő tevékenységekbe, amire szükség és talán lehetőség is lenne. A forráshiány ellenére mind keményebb kényszer, hogy sokat kell a változásért áldozni, mert különben – ez is sokféle értelemben kockázat – végtelenen tovább romlik a helyzet, miközben van arra esély, hogy türelemmel, évtizedes horizonton lassan jobbra változzon! Megjegyzem, itt is *kockázat, hogy fejlesztés kontra szociális gondoskodás ellentétpárokban gondolkodunk*, s mindenért az „állam” felelős. Pedig tényleges lehetőségei korlátozottak.

Fel kell készülni arra is, hogy – legalábbis átmenetileg, s ez is lehet több év – érezhetően romlani fog a vállalkozások és a lakosság fizetési fegyelme. Növekszik az energiaszámlák, banki törlesztések elmaradása, s az APEH már eddig is horribilis kintlévősége. Minden ígért és meghirdetett korlátozó törekvés ellenére nő a szürkegazdaság, a korrupció, s itt kockázatot növelő tényező, hogy az újra és újra beígért cselekvési programok, azonnali intézkedési „csomagok” sorra elenyésznek, miközben megy az idő! Mindennek természetesen finanszírozási – bevételi és kiadási pozícióbeli - következményei lesznek, hiszen a kieső összegeket valahonnan pótolni kell! Nem eshetünk újra a 90-es évek első felének - keservesen megfizetett – tévedésébe, amikor úgy véltük, hogy a szürkegazdaság megtűrése a gazdaság sajátos „olajaként” csökkenti a visszaeséssel járó feszültségeket.

A 2009-2010. évi költségvetési folyamatok várható alakulásáról

Gazdasági kilátások

Az év eleje óta a nemzetközi gazdasági környezet tovább romlott, a világgazdaság növekedésére vonatkozó prognózisok egyre borúlátóbbak. Magyarországon – a gazdaság nyitottsága révén – a kedvezőtlen hatások gyorsabban jelentkeztek, mint azt a hazai kutató intézetek várták. A februári előrejelzéseik 2009. évre 3-3,5%-os GDP visszaeséssel számoltak. Ugyanakkor a PM a háztartások fogyasztási kiadásainak 4,1 %-os, a közösségi fogyasztás 3,3 %-os, a beruházások 5 %-os, az export 3 %-os, az import 4 %-os csökkenését valószínűsítette. Az MNB a közösségi fogyasztás kisebb mértékű csökkenése mellett a lakossági fogyasztási kiadások, a beruházások, az export és az import nagyobb mértékű visszaesését prognosztizálta. A márciusban megjelent GKI és Pénzügykutató előrejelzések már jelentősebb gazdasági visszaeséssel számoltak. A GKI az export 9 %-os, az import 10 %-os csökkenését vetítette előre, a Pénzügykutató pedig 5-6 %-os GDP csökkenés mellett, a háztartások fogyasztásának 4-5 %-os, a beruházások 8-9 %-os visszaesésével kalkulált. Konszenzus az intézmények között leginkább a várható infláció megítélésében mutatkozott, 3,5-3,9 %-os sávban jelezték a várható pénzromlás mértékét. Az

előrejelzések már számoltak a februárban benyújtott adóintézkedések év közepétől várható fogyasztói árszintemelő, illetve fogyasztás csökkentő hatásával.

Következésképpen megállapítható, hogy a világgazdasági válság magyar gazdaságra gyakorolt hatása az előzetes várakozásokhoz képest hosszabban tartó és mélyebb recessziót indukál. A 2009. évi gazdasági visszaesés mértéke inkább alulról közelíti a 6 %-ot. A recesszió következtében a GDP folyó áron kisebb lesz a tervezett 26 470 milliárdnál, amit a 4 – 4,5 %-os infláció – virtuálisan – mérsékelni fog.

A februárban bejelentett intézkedések részben a költségvetés rövid távú kiigazítását, részben a finanszírozási helyzet hosszabb távú fenntarthatóságának javítását szolgálják. Az államháztartás bevételi oldalán végrehajtandó változások legfőbb célja az adószerkezet átalakítása volt a teljes adóterhelés szinten tartásával. Jelentős mértékben (5 százalékponttal) csökkennének a munkáltatókat terhelő járulékok, ezzel párhuzamosan érdemben nőnek a fogyasztást terhelő adók (áfa, jövedéki adó). Az szja kedvezmények eltörlése újít lehetőséget az alsó sávhatár megemelésére. Az adószerkezet tervezett változtatása a vállalkozások jövedelem pozíciójának javulását eredményezi a lakossági adóterhek növekedése mellett.

A jóváhagyott költségvetés kiadási oldalán a lakossági transzferek (gáz- és távhőtámogatás szigorítása, családi támogatások adóalapba történő beépítése, nyugdíjmelési szabályok megváltoztatása), a kormányzati fogyasztás és beruházás (állami intézmények kiadásainak zárolása, agrártámogatások csökkentése) visszafogása jelent érdemi – 2009. évben 200 Mrd Ft, 2010. évben 330 Mrd Ft – megtakarítást államháztartási szinten. Az adóemelések, valamint a gáz- és távhő-ártámogatás szigorítása a fogyasztói árak 2-2,5 százalékponttal magasabb emelkedését jelenti a költségvetésben szereplő inflációs rátához képest.

A ma még érvényben lévő törvény bevételi oldala „nullszaldós” az intézkedések szempontjából, ugyanakkor a jelzett adóemelések nem nyújtanak fedezetet a gazdaság tervezettnél nagyobb visszaeséséből származó bevételkiesés pótlására. További bizonytalansági tényező, hogy az adócsökkentés mértéke elegendő lesz-e a hosszú távú növekedési kilátások javítására, az alacsonyabb bérterheken keresztül a munkakereslet élénkítésére. Kiadási oldalon az intézkedések a lakossági és a kormányzati fogyasztás visszafogása révén az államháztartási egyensúlyt javítják, ugyanakkor nem segítik elő a gazdaság élénkülését. Tehát a kormányzat a módosított deficitcél teljesítését változatlan jövedelemcentralizáció és alacsonyabb újraelosztás mellett kívánja megvalósítani.

2009. I. negyedévi költségvetési folyamatok

Az államháztartás alakulásáról készített 2009. I. negyedévi gyorsjelentések arról tájékoztatnak, hogy a hiányadatok lényegében az előrejelzésnek megfelelően alakulnak. Ez kedvező, de ugyanakkor az államháztartási hiány március végére elérte az éves várható deficit 77,5 %-át (tavaly a márciusi hiány a tényleges érték 56 %-át, a várható érték 46,2 %-át tette ki), a központi költségvetés hiánya pedig az éves várható 95,5 %-át (tavaly a márciusi hiány a tényleges érték 63,6 %-át, a várható érték 48,8 %-át tette ki).

A számok önmagukért beszélnek, további jelentős kiadáscsökkentő intézkedések szükségesek ahhoz, hogy a februárban 2,6 %-ról 2,9 %-ra módosított GDP arányos hiánycél tartható legyen.

Az eddig megismert intézkedések alapvetően az államháztartás kiadási oldalát érintik. Amennyiben az adóintézkedések megvalósulnak, kihatásuk a bevételi oldalon „nullszaldós”, és a gazdaság visszaeséséből származó bevételkiesést kiadási oldali intézkedésekkel kívánják ellensúlyozni.

4. táblázat: A kormányzati intézkedések 2009-2010. évekre várható hatásai⁵

Megnevezés	Mrd Ft	
	2009. év	2010. év
Közsféra bérének befagyasztása, 13. havi juttatás megszüntetése*	10	70
13. havi nyugdíj megszüntetése	82	164
Nyugdíjkorrekció elhalasztása	10	35
Táppénz 60 %-ra csökkentése	3	15
Családi pótlék befagyasztása	4	8
GYES, GYED csökkentése		30
Gyógyszer, gyógyítást megelőző támogatások csökkentése	30	30
Kamattámogatás, szoc.pol. felfüggesztése	24	52
Gáz- és távhő-ártámogatás megszüntetése	20	65
Környezetvédelemre fordított kiadások csökkentése	20	20
Közösségi közlekedéshez kapcsolódó támogatások csökkentése	10	40
Agrártámogatások csökkentése	33	37
Közmédiáknak nyújtott támogatások csökkentése	1	2
Költségvetési fejezeti zárolások	60	60
Önkormányzati reform	n.a.	n.a.
Intézkedések számított kihatása összesen önkormányzati reform nélkül:	307	628
Médiában megjelent intézkedések kihatása összesen:	300-350	850-900

*/ Nettó költségvetési kihatás, csak SZJA és járulékcsökkenéssel számolva

A tervezett intézkedések költségvetési kihatását illetően a következő kockázati tényezőkkel lehet számolni:

- A közsféra bérének befagyasztása, valamint a 13. havi juttatásának megszüntetése 2 évre bruttó módon évi 160-180 Mrd Ft megtakarítást jelentene. Mivel 2009. évben felülről korlátos bérkiegészítéssel lehet számolni, ami 120 Mrd Ft-ra tehető, az szja és a járulékkerhek csökkenése révén nettó módon 70 Mrd Ft megtakarítás adódhat a kiadási oldalon.
- A közsféra és a lakosság egyéb rétegeit (nyugdíjasokat, alacsony jövedelmű nagycsaládosokat, stb.) érintő megszorító intézkedések kihatása a költségvetés bevételi oldalán is érezteti hatását a lakossági fogyasztási kiadások visszafogása révén. A forgalmi típusú adóknál 2009. évben kb. 40 Mrd Ft, 2010-ben 90-100 Mrd Ft bevételkiesés adódhat. (A költségvetési intézményeket érintő megszorítások is csökkentik a forgalmi típusú adóbevételeket, ugyanakkor a kiadásokat is mérsékelik, államháztartási szinten a kihatás „nullszaldós”).
- A lakásépítések kamattámogatásának felfüggesztése – a szociális, társadalmi kihatásán túlmenően – az építőipar recessziós spirálba kerülésével fenyeget, valamint ellene hat a munkahelyteremtés ösztönzésének is.
- A gáz- és távhő-ártámogatás megszüntetése paradox helyzetet teremthet, ha 2009. év második felétől a lakossági gázárak csökkenése következne be. Márpedig az elmúlt időszak világpiacon ártendenciái erre engednek következtetni. A szabályozás szerint amennyivel csökken a gázár, annnyival csökken az ártámogatás. Tehát csak a rászorultaknál fognak nőni az árak. Ezt a folyamatot nem szerencsés erősíteni. Összlakossági fogyasztói árak szintjén az

⁵ A bemutatott becslést az ÁSZ munkatársai a 2009. évi költségvetési adatok, a PM, az SZMM, a KSH, az MNB és kutatóintézetek adatainak, illetve szakértői becsléseknek a felhasználásával készítették.

intézkedés éves kihatása 0,5 százalékpont, de az ártámogatás 2 éven belül történő megvonása egyes családoknál 50 %-os áremelkedést is jelenthet, ami a probléma szociális rendszerrel történő kezelését teheti szükségessé.

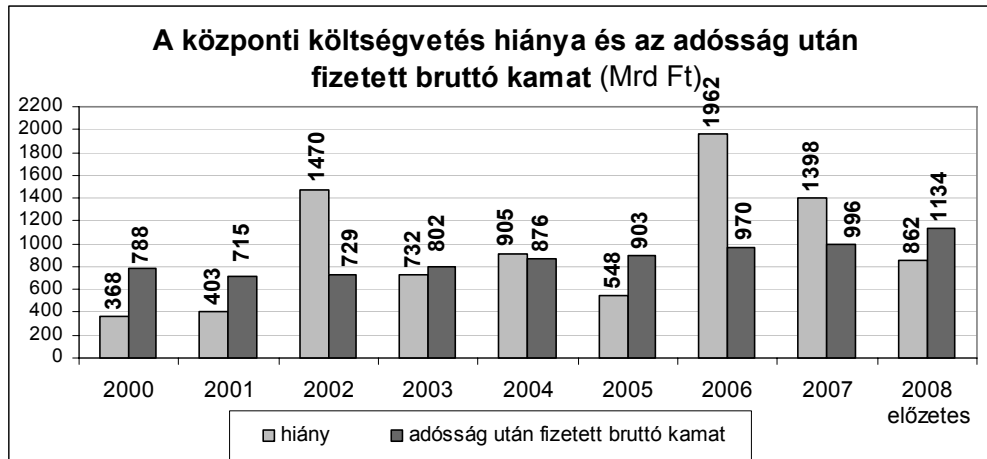
- A közösségi közlekedéstől, azaz a MÁV-tól 2 év alatt 40-50 Mrd Ft termelési támogatás megvonása vagy a lakosság számára jelent többletterhet, vagy a szolgáltatás színvonalát kell tovább csökkenteni, vagy utólag adják oda a szolgáltatónak, ugyanis a jelenlegi gazdálkodási feltételek mellett a MÁV évente 5-6 Mrd Ft elvonást tud kigazdálkodni.
- Az önkormányzati reformmal, illetve az önkormányzati támogatások átalakításával kapcsolatban nem rendelkezünk részletesebb információkkal. Abban az esetben, ha a médiákban megjelent kormányzati intézkedések hatását megjelölő végösszeg számításon alapul, akkor 2009-ben 40-50 Mrd Ft-ra, 2010-ben 200-250 Mrd Ft-ra a kiadások várható csökkenése.

Összességében megállapítható, hogy az eddig tervezett lépések megszorításokkal próbálja a kormány teljesíteni a nemzetközi szervezetek, illetve hitelintézetek felé vállalt módosított deficitcél. A vállalkozásokat érintő, tervezett járulékcsoökkentő és közvetlen támogató intézkedések továbbvitele esetén is bizonytalan azoknak a hazai gazdaság növekedését elősegítő közép-, illetőleg hosszabb távú hatása. Kétséges továbbá, hogy az ország versenyképessége és a befektetői bizalom helyreállítható-e pusztán megszorításokkal, illetve beígért adómérsékléssel. Közgazdasági megfontolások és a nemzetközi tapasztalatok egyaránt arra hívják fel a figyelmet, hogy *a gazdaság fejlődéséhez – a nemzetközi környezet javulásán túlmenően – mind az államháztartást, mind pedig a reálszférát korszerűsítő szerkezeti átalakítások, változtatások is szükségesek.*

Remények és lehetőségek

A gazdaság duális szerkezete, meghatározó külföldi kitettsége miatt a világgazdasági krízis alakulásától függ, hogyan alakul majd a 2009-re elfogadott büdzsé további megvalósíthatósága. Bízunk benne, a világgazdaság válsága nem mélyül tovább lényegesen, a feltételrendszer nem lesz számunkra végletesen rosszabb. Valószínűsíthető, hogy a beígért gazdaságélénkítő, vállalkozásvédelmi programok, EU-s forrás-átcsoportosítások a várt átgűrűző hatásokkal, társadalmi szinergiákkal, ha zökkenőkkel is, de működni fognak. Meglehetősen lassú azonban az indulás. Nagy kérdés, mi lesz ennek a késlekedésnek az idej és az elkövetkező évekre kiható hatása?

A kiadási oldalon egy, a prognosztizált 1 százalékos körüli gazdasági visszaesésnél nagyobb recessziót, 1,5-2 %-os szintig technikailag még lehet kezelni. Ekkor még – ha csonkításokkal is – megoldható a finanszírozás. Ennél rosszabb, pesszimista forgatókönyv bekövetkezésével, 3-4 százalékos visszaesés esetén ez már nem járható. A következmények sorában itt már korántsem nem a pótköltségvetés technikai elkészítése, időigénye a kérdés, sőt még csak nem is az elfogadása és végrehajtása közpolitikai feltételrendszerének megteremtése tét, hanem elsősorban nyilvánvalóan az, hogy a társadalomban és a gazdaságban végbemenő változások ne legyenek jóvátehetetlenek. Nem engedhetjük meg magunknak, hogy esetleg ilyen mélyre jussunk: meg kell védeni annak az esélyét, hogy 2010-re a korábbiaknál jobban megalapozott költségvetés készüljön.



6. ábra: A központi költségvetés hiánya és az adósság után fizetett bruttó kamat
Forrás: zárszámadási törvények, PM, ÁKK Zrt.

Megkezdődött a 2010. évi költségvetés főbb körvonalainak meghatározása. Minden indokunk megvan a körültekintő, óvatos tervezésre. De még, ha a vártnál esetleg nagyobbak lesznek a gondok, akkor sem az esetleges pótköltségvetés megalkotása, a „havária-kezelés”, hanem a 2010-es büdzsére való felkészülés jelenti az igazi kihívást. Számolni kell azzal, hogy még hosszabb ideig nehéz lesz az államháztartás deficitjének finanszírozása. Minden bizonnyal egy új felfogású büdzsét kell „építeni”. Mindenekelőtt a költségvetés szerkezetét kell érdemben átalakítani, hiszen nyilvánvaló, a valós megtakarítások nem azonosak a régi keretekben végrehajtott finanszírozás-kurtítási lehetőségekkel, az ilyen megoldások tovább nem alkalmazhatók.

Tudomásul kell venni, hogy gazdaságunk már nem azon pályán halad, mint amire a konvergencia program épült. Célszerű ezért átalakítani a gazdaság- és a költségvetési politikát, valamint az üzleti szférával való kooperációt, hogy a nyugati világ felfogásában tágan értelmezett humán-jóléti szférát, a tudomány, a kutatás-fejlesztés, az oktatás, az egészségügy és az infrastruktúra körét a fejlesztések centrumába helyezzük.

Nem feledkezhetünk meg arról, hogy az európai országokhoz hasonlóan az öregedő és a zsugorodó létszámú lakosság nálunk is csak képzettségével és szellemi potenciájával tudja elősegíteni, hogy a nemzetgazdaság helyt álljon a kiélezett globális versenyben.

A pénzügyi ellenőrzés segítő lehetőségei a kibontakozás keresésében

Szerte a világon az egyensúlyi helyzet megrendülése miatt rövidebb-hosszabb ideig, több vagy kevesebb sikerrel különböző fiskális szabályok alkalmazására került sor. A fiskális szabályozás eszköztárához tartozik az is, hogy a kormánytól független, makrogazdasági elemzéseket végző szakmai apparátus, számvevőszék, kutatóintézet, vagy költségvetési hivatal működik. Hasonlóképpen az eszköztár része lehet az is, hogy szakmailag hiteles és független személyiségekből álló, politikailag kiegyensúlyozott és a parlamentnek felelősséggel tartozó, kis létszámú testület, „tanács” nyilvánít szakvéleményt a költségvetés fenntarthatóságáról és a kapcsolódó kérdésekről.

A szabályalapú költségvetés segítségével akkor lehet sikeres a stabilizáció és a felzárkózást előmozdító fejlődés kibontakoztatása, ha a fiskális szabályokat nem külső kényszer, hanem belső konszenzuson nyugvó elhatározás alapján vezetik be. Ez teszi lehetővé, hogy több

cikluson keresztül alapvetően kiadásoldali kiigazítás jusson érvényre. Ma mindezek megvalósulására van esély. Köztársaságunk elnökével, az MNB elnökével együtt a cikk szerzője is megtette javaslatait a Költségvetési Tanács tagjaira, s az Országgyűlés is megválasztotta őket. Indulhat tehát a munkájuk, s a 2010. évi költségvetés megalapozottságát az ÁSZ ellenőrzési jelentésével együtt már segítheti a Tanács véleménye.

Az ÁSZ-nak a tervezési folyamat összehangoltságát és a költségvetési javaslat belső konzisztenciáját kontrolláló ellenőrzése és a Tanács makrogazdasági összefüggésekre, lehetőségekre rámutató véleménye – akárcsak a kormányzat tervező munkája – 2010-re nézve sem modellezett körülmények között fog megvalósulni, hanem a már vázlatosan említett társadalmi valóság szorításában, s kérdés, hogy ez a környezet addig miként és milyen irányban változik meg.

Mindez arra is utal, hogy az államszervezet legfelső szintű pénzügyi ellenőrző intézményeinek nemcsak arra kell alkalmasnak lenniük, hogy a vizsgált szervezetekre nézve „rendet tartsanak” és korrekciókat kezdeményezzenek, vagy akár az államháztartás egészére nézve jelzéseket adjanak a pénzügyek, a gazdaság biztonságáról vagy éppen kockázatairól, hanem megbízható, kiegyensúlyozott működésük által arra is hivatottak, hogy maguk is a közbizalom-teremtés eszközei, társadalmi stabilizáló erők legyenek. Ez nem csak az államháztartást, hanem a pénzügyi közvetítő rendszert ellenőrző szervezetekre is igaz. (Asztalos, 2009)

A számvevőszéki függetlenséget azért őrzik, védik, sőt erősítik igen erős alkotmányos garanciák, hogy az ilyen – óhatatlanul kormányzati munkát is érintő – kritikák vállalása ne „civil kurázsiz” kérdése, hanem a társadalom szolgálatában vállalt kötelezettség legyen. A pénzügyi ellenőrzés ugyanis messze más, mint vizsgálati technika, s ennek alapján a hibafeltárás, a hibajavítás és a szankcionálás. *A számvevőszéki ellenőrzés legfőbb célja a közfinanszírozás biztonságának a szolgálat, erősítése.*

A számvevőszék tevékenysége így nemcsak egy országon belül, hanem a nemzetközi kapcsolatokban is hitelességet tanúsító, fontos stabilizáló erő. A nemzeti ellenőrző szervezetek kettős értelemben is versenyeznek a maguk sajátos, nemzetközi „piacán”. Egyrészt közvetlenül egymással, hiszen egy-egy intézmény jó híre, alkalmassága, szuverenitása érdekérvényesítési eszköz. Másrészt közvetve, mivel munkájuk része mindannak a sikernek és nehézségnek, amit egy ország fel tud mutatni.

Az ellenőrzési rendszer működésének tartalma, vizsgálatainak súlypontjai követik az új társadalmi kihívásokat. Ehhez teszem hozzá, hogy a társadalmi vonzatú problémák feloldásának segítése, a nemzetgazdasági szintű alkalmazkodási képesség erősítéséhez elengedhetetlen teljesítménynövelés ellenőrzési eszközökkel történő segítése egy magára valamit adó, korszerű identitással rendelkező kontrollintézmény számára vizsgálati súlypontokat, feladatfelfogást befolyásoló kötelesség. Nem háríthatja el azt a felelősséget, hogy tapasztalatai és az arra támaszkodó elemzései, következtetései és ajánlásai közreadásával a ma hiányzó közpolitikai elgondolások megszületését segítse.

Nyilvánvaló, a kormányzati cselekvés forgatókönyv-választásainak politikai előkészítése, de különösen a kapcsolódó döntések és kormányzati intézkedések közvetlen megalapozása kívülről esik egy számvevőszék hatáskörén. Az azonban már mindenképpen *a számvevőszék kötelessége, hogy a tapasztalatai alapján, mint sajátos „korai figyelmeztető rendszer” (early warning system) határozottan jelezze, milyen kockázatokat lát, hol tartja szükségét a korrekciónak.* (Kovács 2007)

Mindenkor kérdés, mire koncentráljunk ellenőrzéseinkkel: a viszonylag könnyen identifikálható intézményi hibákra vagy a kormányzati, önkormányzati döntések szakmai előkészítésének gyengeségeire s az ebből következő kockázatok feltárására. Különösen

napijainkra igaz, hogy a társadalommal szembeni felelősség elhárítását jelentené, ha nem az utóbti tekintené feladatának a Számvevőszék.

A számvevőszékek tevékenységét harmonizáló szakmai világszervezet, az INTOSAI legutóbbi, 2007. novemberben Mexikó-városban lezajlott XIX. Kongresszusán az ellenőrzési tapasztalatok szintetizálására épülő tanácsadó szerep erősítését szolgáló feladatokat határoztak meg. (INTOSAI 2007) Ez az irányzat – stratégiai céljainknak megfelelően – mindinkább kiterjedten jut érvényre az Állami Számvevőszék munkájában is, megfelelve azoknak az országgyűlési határozatoknak, amelyek igényelték a legfőbb szuverén pénzügyi ellenőrző szervezetének ez irányú tevékenységét. (Csapodi 2009) Az Országgyűlés 43/2005. (V.26.) határozatában kimondta, hogy „az Állami Számvevőszék tanácsadó tevékenysége keretében folytassa a problémacsoportokra koncentrált, tanulmányokban megjelenő összefoglaló, elemző munkáját és korszerű pénzügyi szakfolyóiratot jelentessen meg.” Ezt követően, az ÁSZ éves munkájának értékelése kapcsán 2006-ban és 2007-ben is megerősítette ezt a vonalvezetést, legutóbb pedig 72/2008. (VI.10.) határozatában írta elő, hogy „... a szervezet vigye tovább és tegye rendszeressé tanácsadó tevékenységét, az ellenőrzési tevékenység fejlesztése keretében alkalmazza a kiemelt szakmai programok közgazdasági értékelésére is alkalmas rendszerorientált teljesítmény-ellenőrzést.”

A tanácsadási tevékenység előtérbe kerülését magyarázza, indokolja: a fejlett világban – ahol a hatékony rendszerműködés üzemgazdasági szintű feltételét jelentik a jól működő belső kontrollok – az állami ellenőrzés legfelső szintű intézménye számára mindinkább az válik alapkövetelménnyé, hogy haladja meg a szabályossági, a célszerűségi és – hangsúlyozom – az egy adott intézményre összpontosuló teljesítményvizsgálatokat. Tudnia kell képet adni a társadalmi feladatellátás egy-egy komplex területének hatékonyságát befolyásoló tényezőkről, háttérösszefüggésekről. Például a fiskális irányítás-igazgatás problémakezelésének eredményességéről, az erre fordított pénzügyi erőforrások hasznosulásának színvonaláról. Tapasztalatai alapján az államháztartás bevételi és kiadási oldala teljesítését veszélyeztető összes tényezőre nézve kell kockázatelemzéseket végeznie. Részt kell vennie a problémakezelés harmonizációjának, a pénzügyi menedzselés hatékonyságának fejlesztésében.

A számvevőszék felelőssége azonban alapvetően abban jut kifejezésre, hogy a változó integrációs és a globalizációs körülmények között hiteles és elfogadott legyen a munkája. Ezért képesnek kell lennie befogadni azokat az új eljárási-módszerbeli és elsősorban stratégiai-szerepvállalási követelményeket, amelyek ma a nemzetközi trendeket jelentik. E két feladat valóra váltása, azaz a stratégiai szerepvállalás, valamint az új módszerek alkalmazása feltételezi és igényli az állami életben a demokrácia kiteljesítését.

A számvevőszéki ellenőrzés missziója és felelőssége nyilvánul meg abban, hogy az ellenőrzések témaválasztásában és súlypont-meghatározásaiban, a módszertan alkalmazásában, az ellenőrzési bizonyosság, megbízhatóság és a kockázatkezelés szempontjainak alakításában a szervezet tudatosan igazodik a legfontosabb, általában érzékelhető társadalmi hatásokkal is együttjáró (nemzet)gazdasági feladatokhoz. Emellett az egyes ellenőrzéseken túlnyúlóan összegző, kutatómunkát kell végeznie a hosszabb távú trendek, a kockázatok távlati hatásai tekintetében, véleményformáló szerepet kell felvállalnia, és ehhez kapcsolódóan aktívan részt kell vennie a tudományos fórumteremtésben, a szakmai közéletben.

Ezért is szeretném külön is megköszönni, hogy a Miskolci Egyetem konferenciájának előadásai sorában magam is elmondhatom gondolataimat.

Felhasznált irodalom

- Asztalos L. Gy. (2009): *Back to the heap of the horse – a crisis-required amendment of paradigm in financial regulation and supervision*, Kézirat, Budapest.
- Báger G. (2009): *A 2009-es költségvetés makrogazdasági kockázatainak elemzése*, www.asz.hu
- Bod P. Á. (2008): *A gazdasági élet hatékony kormányzásáról – Trendek, elméletek, fejlemények*, in: Báger G. – Bod P. Á. (szerk.): *Gazdasági kormányzás – Változás és alkalmazkodás a magyar gazdaságirányítás intézményrendszerében*, Aula, Budapest.
- Bogár L. (2009): *Mit várok 2009-től?* Polgári Szemle, I.szám, pp.12- 15.
- Chikán A. (2006): *A vállalati versenyképesség mérése*, Pénzügyi Szemle 1. szám. pp. 42 – 57.
- Chikán A. – Czakó E. – Zoltay-Paprika Z. (szerk.) (2002): *Vállalati versenyképesség a globalizálódó magyar gazdaságban*, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Czakó E. (2003): *Have competitiveness research projects brought a system paradigm shift*, Society and Economy 25(3): pp. 337-349.
- Czakó E. (2005): *A versenyképességi programok néhány tanulsága a kormányzati szféra számára*, Műhelytanulmány sorozat 11. kötet, 2005. szeptember.
- Csapodi P. (2009): *A tanácsadás az Állami Számvevőszék tevékenységében*, Pénzügyi Szemle, 1. szám, pp.136-151.
- Fukuyama, F. (2005): *Államépítés. Kormányzás és világrend a 21. században*, Századvég Kiadó, Budapest
- Jenei Gy. (2008): *Válaszút? Nemzeti Érdek*, 4.szám, pp.44-66.
- Kádár B. (2008): *Deficitjeink*, Pénzügyi Szemle, 2. szám, pp.171-182.
- Kovács Á. (2005): *Versenyképesség és államháztartás*, Pénzügyi Szemle, éves összevont szám, pp.25-47.
- Kovács Á. (2007): *A közsféra ellenőrzésének egységessége, az ellenőrzés sokszínűsége*, www.asz.hu.
- Laki L. (2008): *A „rendszer váltás”, avagy a „nagy átalakulás”*, Nemzeti Érdek, 4. szám, pp. 67-85.
- W. W. Lewis (2008): *A termelékenység ereje: Gazdaság, szegénység és a globális stabilitás fenyegetettsége*, Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest.
- Losonczi M. (2004): *Hungary's competitiveness in an international comparison – a supply-side approach*, Acta Oeconomica, 54(2), 201-226. old.
- Magas I. (2007): *Globalizáció és nemzeti piacok. Liberális felfogások*, Napvilág Kiadó, Budapest.
- Marján A. (2008): *Az öregedés és az európai nyugdíjrendszerek*, Pénzügyi Szemle, 1. szám, pp. 53-63.
- Ocskai G. (2009): *Helyzetjelentés az európai országok szociális védelméről*, Európai Tükör XIV.4.szám, április.
- Palánkai T. (2008): *A globalizáció természetéről és hatásairól*, ISIS füzetek, Társadalomtudományok és Európa-tanulmányok Intézete, Budapest.

- Palócz É. (2008): *Fiskális politika a visegrádi országokban*, in: Társadalmi Riport, 2008, 189-202. old. (Szerk: Kolosi T., Tóth I. Gy.) Társi, Budapest.
- Romhányi B. (2007): *Szemponatok és javaslatok a magyar fiskális szabály- és intézményrendszer reformjához*, Pénzügyi Szemle, 2. szám, pp. 335-370.
- Simai M. (2007): *A világgazdaság a XXI. század forгатagában*, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Somogyi M. (2009): *Versenyképesség a szakirodalomban*, Vezetéstudomány, 4. szám, pp. 54-63.
- Stumpf I. (2006): *Új államépítés - Alkotmányos és kormányzati kihívások, túlterhelt demokrácia*, in: *Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk* (szerk.: Gombár Csaba-Köröseyi András-Lengyel László-Stumpf István-Tölgyessy Péter), Századvég Kiadó, Budapest.
- Szentes T. és munkaközössége (2005): *Fejlődés, versenyképesség, globalizáció*, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Trócsányi L. szerk. (2006): *A kormányról, a kormányzati politikáról és a jó kormányzásról. A mi alkotmányunk - Vélemények és elemzések Magyarország Alkotmányáról*, Complex Kiadó Kft., Budapest.
- Török Á. (2008): *Tudomány, vagy versenyképesség? Tudomány és versenyképesség!* Pénzügyi Szemle, 4. szám, pp.549-570.
- ECOSTAT mikroszkóp (2009): *Világgazdaság: válság és kilábalás*, 132. szám, március, Budapest.
- GKI Gazdaságkutató Zrt.. (2009): *Előrejelzés 2009-re* (2009/1. prognózis), március, Budapest.
- INTOSAI (2007): XIX INCOSAI, Mexiko Accords, INCOSAI 2007 Secretariat, Mexico.
- Magyar Közgazdasági Társaság (2008): elnökségi állásfoglalás, www.mkt.hu.