

Kovács Árpád

Versenyképes államháztartás

A pénzügyi ellenőrzés tartalmi célja az államháztartás, a gazdasági működés biztonságának a szolgálata, erősítése. Meggyőző arról, hogy ez a biztonság fennáll, illetve beavatkozást indukál, ha ennek hiányát vagy kockázatát tapasztalja. Megjelöli, hogy tapasztalatai alapján ennek az alapvető érdeknek az érvényesítésében milyen lépésekre van szükség. Ezt segítik, és – hangsúlyozom – csak segítik az ellenőrzés technikai céljai: a megelőzés, a hibajavítás és szükség esetén, végső soron a szankció kezdeményezése, amelyeket pedig oly sokan – tévesen – magával az ellenőrzéssel, annak céljával azonosítanak.

Az állam igen nagy függetlenséget és parlamenti támogatást élvező legfőbb pénzügyi ellenőrző szervezetének, az Állami Számvevőszéknek alapvető kötelessége a tartalomról beszélni. József Attila gyönyörű gondolatát parafrázálva, nemcsak az *igazat*, hanem a *valódit* is elmondani.

Egyre inkább megtanuljuk, hogy a modernizáció nem kizárólag a gazdaság függvénye, hanem fontos „gondolkodási attitűd” a szellemi és az anyagi erőforrások minél teljesebb, kreatívabb igénybevételére: módszert, találmányosságot és alkalmazkodást jelent egy meghatározott érték- és érdek struktúrára épülve, ahol a személyes érzelmeknek, beállítottságnak is – hiába tagadnánk – jelentősége van. Az állam gazdasági szerepe megvalósul, mint a gazdaság szabályozója; mint tulajdonos; és mint a közös társadalmi célok és feladatok megvalósítója, szervezője, a többségi akarat érvényesítője.

E szerep betöltésében legfontosabb eszközzel a rendszer az államháztartás. Ebből kiindulva

a továbbiakban három kérdést szeretnék érinteni:

a) először a feladatok és az intézményi funkciók meghatározottságáról, mint az átlátható és elszámoltatható állami működés feltételéről és a költségvetési tervezés és végrehajtás kapcsolódásáról;

b) másodsor arról, hogy az államháztartás működésének hatékonyabbá tétele miként kapcsolódik a nemzeti versenyképességhez;

c) harmadszor, összefoglalónak is szánva arról, hogy miként fogalmazható meg a magyar Állami Számvevőszék (ÁSZ) szerepe, „missziója” az államháztartás működésének hatékonyabbá tételében.

Ma Magyarország az Európai Unió tagja, ahol az együttműködés alapfeltétele a külső és belső transzparencia megfelelő szintje, és ahol megbízhatóan el kell számolni a kapott külső források szabályos és hatékony felhasználásáról. Az átláthatóság és az elszámoltathatóság (accountability) megfelelő szintje tehát egyre kevésbé „csak” nemzeti kérdés.

A költségvetési javaslatok véleményezése és a zárszámadás ellenőrzése során az ÁSZ évek óta kifogásolja egyrészt a tervezettől való eltérések kezelésének törvényi szabályozását, másrészt a számítások, alátámasztó dokumentumok létező jogszabályoknak nem megfelelő bemutatását, valamint azt is, hogy az évközi teljesítés követése, az elfogadott törvénnyel való összevetése meglehetősen átláthatatlan. Ugyanakkor az újraelosztás terjedelme, nem kevésbé a költségvetés bevételi és kiadási szerkezete, „miből mit” dilemmái is mindinkább a fenntartható

fejlődés, a versenyképesség kérdéseivé válnak, és éppen ezért növekszik a kapcsolódó, nemzetközileg is elfogadott, mérhető makro- és mikrogazdasági teljesítmény-kritériumok betartásának fontossága.

Mondhatjuk, költségvetés-tervezési és végrehajtási anomáliák nehezítik ma az életünket, csak éppen nincs erőnk, hogy felszámoljuk őket. Ez így van! Nagy hiba lenne azonban, ha gondjainkat erre, az egyébként „igaz” állításra egyszerűsítanénk, és a „valódi”, tartalmi okokról, az állami funkciók, feladatok bizonytalan, vagy éppen hiányzó meghatározottságáról hallgatnánk.

Sem az 1992-ben elfogadott államháztartási törvény, sem annak számos módosítása nem foglalkozott az Alkotmányban csak használt, de nem definiált „állami feladat” fogalom meghatározásával, annak ellenére, hogy számos helyen hivatkozik arra.

Az állami feladatok köre, terjedelme, tartalma változik, de nem kerülhető meg, hogy egy adott időszakra konkrét törvényi meghatározását elvégezzük. Ez mindaddig nem történt meg, amely azzal a következménnyel jár, hogy nem lehet egyértelműen kijelölni az állam által kötelezően ellátandó feladatok körét, terjedelmét, intézményrendszerét, a feladatok telepítését, a felelősség, a finanszírozási és ellátási kötelezettség esetleges megosztását. Nagyrészt ennek a hiátusnak tudható be, hogy az állam karcsúsítása általában kimerült az intézmények finanszírozásának egyöntetű csökkentésében, remélve, hogy majd maguk az intézmények kényszerülnek „hatékonyabb” gazdálkodásra.

Kérdés, miért van ez így? Miért ellentmondásos a közszolgáltatási tevékenységek tartalmi meghatározása, és különösen azok teljesítménykövetelményeinek definiáltsága, és ha ilyen jól tudjuk, hogy ezek a problémák nehezítik életünket, akkor miért nem cselekszünk? A nehézségek okai mélyek és túlmutatnak a gazdasági szférán. Arról van szó, hogy a tizenöt éve kialakított társadalmi-politikai kompromisszumok kimerültek, az azokra épülő önkormányzati, társadalombiz-

tosítási, pártfinanszírozási jogi konstrukciók nem felelnek meg a mai követelményeknek. Az államháztartás helyzete a rendszerváltás óta kiélezett. Részben a relatíve alacsony GDP, az állam örökölt széleskörű feladatai, a társadalmi igények, részben az adófizetők terheinek mérséklési szándéka között feszülő ellentmondás miatt. Ez az ellentmondás leginkább a nagy közösségi elosztórendszerek problémájaként jelenik meg. A társadalom egész kontinensre jellemző „elöregedése”, a csökkenő aktív járulékfizető arány önmagában is felveti a nyugdíj és az egészségügyi ellátás rendszere reformjának szükségességét. Sajnos nálunk ezt a problémát még tetézi a nemzetközi összehasonlításban alacsony foglalkoztatási arány, a 70 %-os európai átlaggal szemben a csak 60 % körüli aktivitási ráta.

A közösségi ellátórendszerek működtetésében, a közigazgatásban, a közszolgáltatásban bőven van még mód az üzemgazdasági szemléletű megtakarításokra is. Az erre irányuló erőfeszítések több-kevesebb sikert hoznak, és – meggyőződésem – az ÁSZ sok „igaz” megállapítással és ésszerűsítéssel szolgáló gyakorlatias javaslattal támogatja és támogatja a jobbitó lépéseket. Mindez azonban kevés! Hozzá kell végre fogni a „valódihoz”: az átláthatóbban működő és jobban elszámoltatható, olcsóbb és hatékonyabb, a közösségi szolgáltatásban minőséget nyújtó állam felépítéséhez. Elkerülhetetlenül erre vagyunk ítéltetve, mert – mint megszenvedtük –, átfogó stratégiai elvek, és konkrét hatástanulmányok hiányában természetesen rendre kudarcba fulladtak még azok a „lopakodó” kísérletek is, amelyek egy-egy rész kérdés megoldását tűzték zászlójukra.

A tartalmi kérdések tisztázása nélkül az előrelépés elképzelhetetlen, s azzal se áltassuk magunkat, hogy lényegesen csökkenhetnek a költségek, kisebb lehet az állam felelőssége. A világon éppen az ellenkező a trend! Növekednek a szociális kiadások, s nagyjából változatlan a közigazgatás költsége. Más kérdés, hogy milyen a minőség, és

technikailag ki látja el az adott feladatokat. Ennek tisztázása pedig elengedhetetlen a változásokhoz szükséges lépések sorrendjének meghatározásához. Meggyőződésem, a közigazgatás feladatainak átgondolása és új működési modelljének megalkotása nélkül az állami működés más területein sem lehetséges érdemi előrelépés.

Ez persze azt is nyilvánvalóvá teszi, hogy a stratégiai kérdések tisztázása után ez csak az első, megkerülhetetlen lépés, és még utána sem lesz sokkal könnyebb. Hiszen ez után indul a sok érdekkonfliktus feloldását kívánó „aprómunka”. Vagyis a „miért” és a „mit” után a „hogyan” tisztázása. Mindenekelőtt annak a meghatározása, hogy az állam mely feladatokat lát el intézményei útján, többnyire, de nem kizárólag költségvetési finanszírozással, és melyek azok, amelyek teljesítésének felelőssége az államé, de azokban a magánszféra is közreműködik.

Mint láttuk, a finanszírozás rendjén lehet javítani, fejleszteni, új módszereket bevezetni, ahogy az elmúlt években ez tapasztalható is volt. De ez önmagában nem oldja meg gondjainkat. Az előzőekben összefoglaltak alapján nyilvánvaló: a költségvetési tervezés mai gyengeségei az adott, csapda-helyzet következményei. Lényegüket tekintve tehát nem vezethetők vissza a mindennapi, kisebb-nagyobb szervezési és információs hiányosságokra.

Rátérve második témánkra, a versenyképesség és az államháztartás kapcsolatára, alighanem egyetérthetünk abban, hogy a versenyképesség javítása nem oldható meg önmagában a versenyszektorban. Úgy pedig végképp nem, ha a közszolgálati területeken kampányszerű elbocsátásokkal, az ellátási funkciók megszüntetésével akarjuk a versenyszektort „tehermentesíteni”.

Az összefüggéseiket jelzi például a versenyképesség egy, az állami ellátórendszerrel összefüggő szegmense: a rendszerváltoztatás óta közhelyszerűen hajtogatott, versenyképességet befolyásoló feltételként hangzik el, hogy a szociális, a sport és a kulturális

szolgáltatásoknak nincs helye a termelő szférában. Ez így is van, de amennyiben az ilyen funkciójú létesítmények valós és indokolt társadalmi-szolgáltatási szükségletekhez kapcsolódnak, vagy politikai, közhangulati, szociális okokból nem szüntethetők meg, akkor működtetésükről más formában és fenntartóval költségvetési forrásokból kell gondoskodni. A cégtábla-átfestés nem hoz társadalmi szinten hatékonyságjavulást. Ellenkezőleg, csak még több intézmény finanszírozása nehezedik a költségvetésre.

Az intézménybezárások sem segítettek, mert az ellátási feladat megmaradt. Mivel pedig nem került sor egyidejű strukturális korszerűsítésekre, így növekedett a közalkalmazottak száma, a közkiadás, amelynek forrása csak az adó- és járulékteher lehet.

Aligha vitatható, hogy a laza pénzügyi fegyelemtől, az államháztartás deficitjétől és a bérinflációtól kezdve a monetáris korlátozáson, továbbá a hazai valuta reálfelértékelődésén át egyenes az út a gazdasági növekedés lelassulásáig. A hazai gazdaság fejlődését az egyensúlyi problémák kedvezőtlenül befolyásolták, felszámolásuk több évet vesz igénybe. A jelenlegi szabályok és a takarékosági intézkedések nyomán az előző évi hiány alacsonyabb lett ugyan a korábban vártnál, az intézkedések azonban csökkentik a 2005. évi költségvetés mozgásterét.

Az Európai Unióval megtárgyalt és egyeztetett 2004-2008. évi Konvergencia Program hivatott hosszabb távon meghatározni a prioritásokat, célokat és eszközöket. Az ÁSZ szerepével összeegyeztethetetlen lenne, ha a program prioritásait, céljait minősíteném. Más a helyzet az alkalmazni tervezett eszközökkel kapcsolatban. Itt a kockázatok jelzése, a megalapozottság vizsgálata kötelességünk. Nézzünk néhányat ezek közül:

– nem tartalmazza a Konvergencia Program a nagy közösségi elosztó rendszerek érdemi strukturális átalakítását. A feladataiban rosszul artikulált, részben forráshiányos, részben pazarló jelenlegi rendszer fennmaradása a szükségesnél több közpénzt emészt fel;

– csökkentése az adóterhelésnek átmene-
tileg bevételkieséssel jár. Ez – változatlan
struktúrájú kiadási szerkezet és intézmény-
rendszer mellett – veszélyezteti a deficit-
mérséklési célok teljesíthetőségét;

– meghatározzák az egész időszak fejlesz-
tési lehetőségeit a több területen beinduló
olyan projektek és programok, amelyek a
magántőke bevonásával valósulnának meg.
Ezek hosszú távú determinációt jelentenek a
jövő időszak költségvetéseire, melyek nagy-
ságsrendjét egyelőre nem látjuk át.

E kockázatok azt mutatják, hogy a Konver-
gencia Programban feltételezettnél minden
bizonytalannal lényegesebb reformlépésekre van
szükség, amit legkésőbb az új kormányzati
ciklus elején, 2007 körül lenne szükséges és
talán lehetséges megvalósítani.

Végül összefoglalóan arról, hogy miként fo-
galmazható meg a magyar Állami Számvevő-
szék szerepe, „missziója” az államháztar-
tás működésének hatékonyabbá tételében,
a nemzeti, nemzetgazdasági versenyképesség
javításában. Az érdekek motivációkká,
célokká artikulálásában, majd a kapcsolódó
döntések előkészítésében és végrehajtásában
meghatározó szerepe a politikának,
az annak akaratát szolgálóan vagy alkotóan
végrehajtó, azt stimuláló közigazgatásnak,
szélesebb értelemben az állami, kormányza-
ti menedzsmentnek van. A pénzügyi ellenőr-
zés hatékonysága mind a három funkcióban
szerepet játszik, s mind a három szorosan
összefügg az államháztartás állapotával.

Az ÁSZ tevékenységének alapvető célja a
közpénzekkel való hatékony gazdálkodás

ellenőrzése, javaslati révén pedig a fel-
használás hatékonyság- növelésének elő-
segítése. Az ÁSZ ellenőrző és javaslattevő
minőségében új feladat előtt áll. Ezt csak
úgy tudja ellátni, ha a törvényességi, sza-
bályszerűségi ellenőrzések eredményein túl
sajátos ellenőrzési és elemzési eszközeivel
rátapint a neuralgikus pontokra és ajánlása-
ival hozzájárul az államháztartási stabilitás
hosszabb távú fenntartásához, ezzel, végső
soron, a versenyképesség javításához.

Az államháztartásnak kiemelt szerepe van
a gazdasági fejlődésben. Elhibázott fiskális
politika áttételeken keresztül az egyensúly
megbomlásához, inflációhoz, kiélezett eset-
ben veszteségekkel járó kiigazításhoz, eladósodáshoz, végül a fejlődés megtorpaná-
sához vezet. Az államháztartás reformjának
kulcskérdései közé tartozik az államháztartás
körének és alrendszerének a megváltozott
társadalmi-gazdasági környezethez igazodó
ismételt meghatározása, valamint annak az
egyértelmű rendezése, hogy az államháztar-
tás mely szereplőinek milyen kötelezettségei
és jogosítványai vannak.

Nem kell szemérmesen hallgatunk róla, hi-
szen általánosan ismert: a politika gazdasági
értelemben általában nehezen tud semleges
és racionális maradni, s rendszerint a rövid
távú előnyöket helyezi előtérbe. Mindezek a
változtatást sürgető gondolatok feltételezik,
hogy a politikai élet szereplői előbb-utóbb fel-
ismerik: az államháztartást érintő alapkérdé-
sekben megegyezésre van szükség, hiszen
a politika is növekedést befolyásoló tényező
lehet.

(Az Amerikai-Magyar Kereskedelmi Kamara 2005. március 31-ei üzleti ebédjén elhangzott előadás szerkesztett szövege.)