

CSILLAG ISTVÁN

Költségvetési összhangzattan

Diktatúrából a demokráciába?

A szerző a Pénzügykutató Részvénytársaság által rendezett konferencia vitaindító előadása alapján készült cikkében a költségvetési-államháztartási reform megrekedésének okaira és a lehetséges kibontakozás lépéseire keresi a választ. A cikk új ajánlásgyűjtemény összeállításában látja a költségvetési reform újrakezdésének lehetőségét, amely összekapcsolja az általános egyensúly- és növekedésméleti összefüggéseket a költségvetési politika lehetséges mozgásterének és alkalmazott eszközszerének kijelölésével. A „költségvetési összhangzattan” ebben az értelemben az igényes, színvonalas kormányzás tudományos megalapozása, a „corporate governance” követelményeinek alkalmazása a kormányzásra, más szóval a „government governance” tudománya. Az írás vizsgálja az egyensúly közeli költségvetés feltételeit, a költségvetési felhalmozási kiadásainak „természetes forrásait”. Mint vitaindító, állást foglal az államtalanítás, a demokratikus költségvetési döntéshozatal, az átláthatóság kérdéseiben.

A költségvetési reform szélcsendje

Publicisztikai közhely, hogy a nyugdíjreform (1997) óta az államháztartás átfogó reformja megrekedt. Ez az állítás annak ellenére igaznak tűnik, hogy minden évben történt valami az államháztartásban. Ezekből a szakadatlan újításokból az államháztartás egyetlen alrendszere sem maradt ki.

1998-ban a társadalombiztosítási önkormányzatok feloszlásával, a társadalombiztosítási alapok szervezeti önállóságának biztosítékát szüntették meg, kezdetben a kormány felügyelete alá vonásával, majd 2001-től a kormányzatba való betagozásukkal. 1999-ben a – már 1995 és 1997 között is jelentősen megtizedelt – önálló állami alapok száma is megcsappant, fordulatot jelentett a zárt rendszerben működtetett Útalap felszámolása. 1999-et és 2000-et egyaránt az önkormányzati források szabályozásának átalakítását szolgáló erőfeszítések jellemezték. Ezek a saját és megosztott források felhasználását meghatározó önálló döntés helyett a központi elképzelések végrehajtását (a személyi jövedelemadó feletti osztozkodás helyett a normatívák növelése, illetve számuk gyarapítása) célozták. Újabb és újabb kísérletek történtek az önálló helyi adóbevételeknek központiilag szedett és kiegyenlítő mechanizmus keretében szétterített adókkal történő felváltására (iparűzési adó helyett üzleti adó).

1999-ben és 2000-ben jelentősen megváltoztak az előirányzat-módosítás és az előirányzat-felhasználás szabályai: az államháztartási törvény módosításával a kormány lé-

nyegében korlátlan átcsoportosítási joghoz jutott. Ezt kezdetben az orosz válság utóhatásai miatti gazdaságpolitikai bizonytalanság csillapításával (az előirányzatok 0,4 százalékanak zárolása), később az árvíz miatti károk enyhítésével – azaz rendkívüli események miatti rendkívüli beavatkozási jogok kiterjesztésével – indokolták, azonban a kétszer egy év (2001–2002) költségvetését előkészítő államháztartási törvény módosításakor a rendkívüli beavatkozások lehetőségét tették rendszerré.

A változásokból a költségvetési szervek sem maradtak ki. Évente meg-megújuló erőfeszítések történtek a hálózatos költségvetési szervezetrendszerek egyes részfunkcióinak összevonására, a kiadási előirányzatok automatizmusainak (finanszírozási normatívák) elterjesztésére, a köztisztviselők és közalkalmazottak létszámának csökkentésére, a gazdálkodási tartalékok feltárására. A költségvetési szerveket a költségvetési szektor „akolmelegéből” való kiebrudalás veszélye – bár ezt eddig eredményesen hátrították – fenyegette, illetve kiadásai központi adagolásának és helyi felügyelői ellenjegyzésének feladatát végző Központi Államháztartási Hivatal létrehozása.

Ha végigtekintünk az államháztartás működési mechanizmusának 1997 óta bekövetkezett változásain, igazán érthetetlenek az államháztartási reformok halogatását kritizáló vélemények. Az államháztartás minden szintjén történt valami. A kritika annál is inkább érthetetlen, ha azt is tekintetbe vesszük, hogy a kormányváltásból óhatatlanul adódó filozófiaváltás, a külső sokkok (például orosz válság, ázsiai ragály – 1998, majd az olajárak váratlan emelkedése 2000), a természeti csapások (árvizek 1999, 2000; szárazság 2000) ellenére az államháztartás mérlegeinek állapota nemcsak hogy nem romlott, de javult is. Már most előljáróban meg kell állapítanunk, hogy a kritikák általános jellemzője, hogy az államháztartási reform megrekedését nem a makrogazdasági helyzet romlása miatt emlegetik. Sőt, a kritikusok nagy része nem a romlást akarja feltartóztatni, hanem sokkal inkább a lehetőségek elmulasztását, a még gyorsabb, még harmonikusabb növekedés, felzárkózás szem előtt tévesztését kárhoztatja.

Kérdések, célok

Valóban lett volna lehetőség az átfogó reformokra, valóban csak a politikai akarat hiányzott, és csak az „elgyávulás” okozta a reformok lelassulását? A rendszerváltás első évtizedének gyökeres és ezért látványos változásai után van-e szükség és lehetőség is a további nagy változásokra? A sok-sok – az államháztartás szinten minden szintjét, minden alrendszerét érintő – változás nem éppen a fáradságos, vesződéses aprómunka eredményeit mutatja-e? A „szakadatlan” reformok, a „sok kis lépés” nem azt a változást jelzi-e, hogy már nincs mód azokra a követelt módosításokra, amelyek kiváltanák a szakmai közvélemény, a média vagy a széles tömegek elismerését?

Előljáróban szeretném leszögezni: valóban megtorpant, sőt recentralizációs irányt vett az államháztartás reformja. Amikor majd ezt a véleményemet próbálom megindokolni, sőt megkísérlem a megtorpanás okait feltárni, majd ezek elemzése után a lehetséges előrehaladás útjait és módszertanát bemutatni, nem csupán egy-egy nagy elosztási rendszer (például egészségügyi ellátás) átalakíthatóságára gondolok. Az egészségügyi rendszer szolgáltatási (kínálati) és finanszírozási (keresleti) oldalának átalakítása vagy az önkormányzati gazdálkodás változása része ugyan az államháztartás átfogó reformjának, de nem pótolják a rendszer egészének módosítására kialakítandó „új”(?) koncepciót. Ha ezeknek a mechanizmusoknak az átalakítására javaslatokat teszek, ezek mind az átfogó átalakítás elveiből és módszereinek alkalmazásából következnek. Az előrehaladás lépései ugyanis lehetnek mozaikszerűek is, de az irány, a módszerek, a szerkezeti elemek csak összehangoltak és átfogóak lehetnek.

Azt is szeretném leszögezni, hogy a megtorpanás oka az elméleti tisztázatlanság – a makrogazdasági követelmények mikrogazdasági (üzemgazdasági) szinten elhibázott érvényesítési mechanizmusának a következménye. Nem lehet az átláthatóságot, a közpénzek kíméletét – mint az államháztartási reform fő célját – elérni akkor, ha a makroszintű ésszerűséghez, fegyelmezethez, tervszerűséghez a mikroszintű költségvetési gazdálkodás ésszerűtlensége, álságossága, mesterkéltisége, az érdekek tagadása párosul. Igyekszem bizonyítani, hogy *üzemgazdasági szinten* – a szükségszerű sajátosságok ellenére – nincs két, *egymással éles ellentétben álló világ*. A reform folytathatóságának egyik – de nem egyetlen – alapfeltétele ennek az üzemgazdasági egységességnek a megértése és megértetése. Ennek az írásnak a keretében a második fontos cél annak elfogadtatása, hogy ma már – a rendkívüli helyzetek elmúltával – *lehetséges a költségvetési összhangzattan szabályainak* nemcsak a hangoztatása, hanem *akár törvényekbe foglalt elfogadtatása is*.

Elérkezett az ideje, hogy a költségvetés, az államháztartás *ne* az uralkodó politikai csoportok zsákmánya legyen. Okafigyottá vált a döntési jogok centralizációja, a hosszú távú és kiszámítható programok halasztgatása. Amíg a makrogazdasági fundamentumok nemcsak törekenyek, hanem labilisak is voltak, addig elfogadható volt, hogy a rendkívüli beavatkozásokra, a válságkezelésre tekintettel a költségvetésben is a rögtönzés, a rendkívüli állapotok uralkodjanak.

A Bokros-program óta a mutatók megszilárdult egyensúlyi helyzetet tükröznek, a lassan ötödik éve tartó – ma már tartósnak mondható – gyors növekedés idején minden feltétele adott annak, hogy a rendszerváltáskor hangoztatott reformokat kidolgozzák és végrehajtsák.

Eredmények, lehetőségek

Érdemes egy gyors pillantást vetni az államháztartás főbb mutatóira. Ha összevetjük a rendszerváltás induló évét, 1990-et a 20. század utolsó és a rendszerváltozás tizedik évével, 2000-rel, akkor egészen szembeötlő az állam szerepének módosulása az államháztartás főbb adatainak tükrében.

1990-ben az államháztartás konszolidált kiadásai a GDP 57 százalékára rúgtak, ugyanez a szám 2000-ben alig haladja meg a GDP 42 százalékát. Amíg 1990-ben a belföldi államadósság a GDP 68 százalékát érte el, hogy 1994-ben az átalakulás pénzügyi terheinek „golyófogójaként” a GDP 90 százalékára szökkenjen fel, addig 2000-ben a maastrichti kritériumokat teljesítve, már csak a GDP 58 százalékával volt egyenlő.¹

Az állam szerepváltozását nemcsak a költségvetési és államháztartási újraelosztás terjedelmének példátlan visszaszorulása jelzi – tíz év alatt a konszolidált kiadás/GDP arány kétharmadára, GDP-arányosan 20 százalékkal csökkent –, hanem az üzleti szektorba, ezen belül is az üzleti szektor árképzésébe és eredményeibe történő beavatkozás radikális mérséklődése is. Amíg 1990-ben az államháztartás kiadásaiból a gazdálkodói támogatás és a fogyasztói árkiegészítés 12 százalékot tett ki, addig 2000-ben a piaci arányok eltérése az államháztartás konszolidált kiadásainak mindössze 2 százalékát érte el.

A költségvetési kiadásoknak ez az arányváltozása is tükrözi a változást: ma már a magánszektor állítja elő a GDP közel 80 százalékát, azaz az üzleti szektor teljesítményét; valamint az árakat jórészt a piac, és kevésbé az állam határozza meg. (Nyilván ezt a megállapítást nem cáfolja, csak árnyalja az, hogy a hatósági árak közül az energia- és a

¹ Vö. Pénzügyminisztérium éves költségvetések 1990–2000, *László* [1998] 128 o., illetve *P. Kiss-Szapáry* [2000].

gyógyszerárak tekintetében a korábbi programtól való elfordulás, zavarosság, hezitálás vált uralkodóvá, a többi hatósági ár és díj esetében az adminisztratív korlátozás az anti-inflációs politika egyetlen eszköze.)

A reformokra, újításokra való elszántságot az is mérsékli, hogy az államháztartás éves deficitje – a rejtett (költségvetésen kívüli, *off-budget*) tételek beszámításával is – alatta marad a GDP 5 százalékának. Ha pedig a hivatalosan publikált számokat és arányokat tekintjük, a deficit a GDP 3,4 százalékával egyenlő. Ezt a mutatót 1990-ben még nem lehetett hitelesen ellenőrizni, de tény, hogy a Bokros-csomagra okot adó helyzettől (1994: 8,5 százalék) meglehetősen messze került a magyar gazdaság. Igaz, hogy a nyilvános deficit várhatóan 3,4 százalékos mértéke is meghaladja a számunkra releváns célokat képviselhető maastrichti 3 százalékos mértéket, még inkább igaz ez a valamennyi tételt – a költségvetésen kívülieket is – beszámító 4,2-4,5 százalékos arányról, mégis ma már nem kellene bűvészmutatványok ahhoz, hogy ez a mérték 5 százalék alá kerüljön. Sőt 2000-ben éppen ahhoz kellett jó néhány „kártyatrükk”, hogy a 2000. évi deficit a terv szerinti 3,5 százalék közelében maradjon, és ne „süllyedjen” a 2,8-3 százalékos sávba. Ezt a nemcsak gazdaságpolitikai, hanem gazdaságpszichológiai, sőt esztétikai szempontból is elfogadható javulást nemcsak az „ostorcsattogtatás” (például árvízkarok miatti előírányzat-lefaragás), az infláció részben szándékos, részben vétlen alátervezéséből származó többletbevételek eredményezték, ebben szerepe van annak is, hogy a pénzügyi fegyelem 10 év alatt jelentősen javult.

Ha figyelembe vesszük, hogy a legutóbbi időben megjelent két, egymástól független elemzés is csak az államháztartás további, radikális összehúzódtásától várja a gazdasági növekedés fenntarthatóságának feltételeit, akkor a változtatások indokai is felcserélődnek (*Barbone-Polastri* [1998], *Darvas-Simon* [1999]). Most már nem amiatt van szükség új módszerekre, összehangolt reformokra, mert ezek nélkül súlyos gazdasági helyzet, „államcsőd” alakulhat ki. Most annak érdekében kell törnünk a fejünket, hogy milyen a köz- és a magánfinanszírozást ötvöző rendszerekkel, a közpénz hatékony felhasználást segítő módszerekkel vihetjük a magyar centralizációs hányadot (GDP-arányosan) a 30 százalékos mérték közelébe. Az is megelőlegezhető, hogy ez a mérséklődés nem lehet csupán a gyors reálnövekedés – azaz a relatív arányok javulásának – automatikus következménye.

Bármennyire igaz is, hogy az államadósság után fizetendő reálkamatot meghaladó reálnövekedés önmagában is apasztja a relatív államadósságot, ezen a logikai szálon keresztül csökkenti az államháztartás kamategyenleg-deficitjének mértékét, és ezzel nyilván hozzájárul a centralizáció szintjének relatív mérsékléséhez is, ez önmagában nem lesz elég a radikális lépésekhez. Az is elfogadott ma már – még ha törvény nem rögzíti is –, hogy az államadósság abszolút csökkentésétől is várható a centralizáció enyhülése, amihez a privatizációs bevételek államadósságra fordítása szükséges. A kettő együtt is csak akkor eredményes, ha a gazdaságpolitikai vonalvezetést a szigorúság és a takarékoság jellemzi. Ez azért szükséges, hogy a felzárkózás forrásai – a magánmegtakarítások szintjének növekedéséből táplálkozó nagyobb felhalmozás és a viszonylag magas szintű (4-5 százalékos) GDP-növekedés – előálljanak. Ehhez az elsődleges egyenleg többletének nem elegendő ellensúlyoznia, de idővel meg is kell haladnia a kamategyenleg mérséklődő deficitjét.

Az volna kívánatos, hogy a kiegyensúlyozott költségvetés mellett a felzárkózáshoz, azaz felhalmozáshoz és az ennek finanszírozásához szükséges megtakarítástöbbletet is – távlatilag 3-4 éven belül – a költségvetés folyó kiadásainak mérséklődése tegye lehetővé. A gazdaságpolitikai irányok, jókívánságok törvénybeli megfogalmazására is szükség van (például a tőkebevételek tőkekiadásokra való fordításának összehangzattani szabályozására), de még inkább az eddig követett lépések konzisztens összefoglalására: a költségvetési megtakarításokra vonatkozó filozófia elfogadtatására.

Államtalanítás és költségvetési megtakarítás

A magyar gazdasági átalakulás mélyrehatóbb és – a gazdaság tartós fellendülését tekintve – sikeresebb volt, mint a többi átalakuló országé. Ennek legfontosabb okát abban látom, hogy az állam szerepét illetően a magyar közgazdasági irodalomban uralkodó volt az állam visszaszorítására, a tisztánlátás, az átláthatóság megteremtésére irányuló felfogás a reformkorszak közel négy évtizede alatt. Jóllehet az írások túlnyomó többsége a követendő gazdaságpolitikával, a szükséges piaci reformokkal, intézményi változásokkal foglalkozott, ezek intellektuális hatása a költségvetési gazdálkodás elveinek, szabályainak, a költségvetés – mint állami beavatkozási eszköz – alkalmazhatóságában is megjelent.

A magyar közgazdasági vitáknak sohasem vált fő kérdésévé a költségvetés terjedelmének csökkentése, a költségvetés átláthatóságának megteremtése, a költségvetési szervezetek működési mechanizmusának ésszerűsítése (*Kupa* [1980] 7. o.), e területek mégsem vonhatták ki magukat a gazdaság és a társadalom egészének magánosodása, az évtized változásait jól kifejező négy *de*: a demokratizálás, a decentralizálás, a deregulálás és a demilitarizálódás hatása alól. Miközben a gazdaság fő áramlata, a magánosodás sodorta magával a költségvetési szektort is, mégis fontos lett volna, ha a költségvetési szektor átalakítására éppen olyan átfogó és részleteiben is kidolgozott elképzelésekről, programokról szóló viták zajlottak volna (*Kupa* [1989]), mint amilyenek a privatizációról vagy a piaci intézményrendszer egyes elemeiről.

Az állam szerepének újradefiniálása sajnálatos módon nem kapcsolódott össze a költségvetési szektor belső struktúrájának átalakulásával, a költségvetésből finanszírozott szolgáltatások s szolgáltatók működési mechanizmusának elméleti tisztázásával.

A költségvetési szektor átalakításának filozófiájaként a politikai demagógia és az intellektuális sötétség frigyéből hamar megszületett az üzleti szektor és a költségvetési szektor éles szembeállítás. Ennek nyilván sok oka volt, amelyek közül most csak egyet emelek ki. A rendszerváltás idején (1988–1990) még – és az akkoriban tanulmányozott európai fejlett országokban pedig különösen – nem volt látható az az államháztartási új hullám, amely az üzleti szektorban alkalmazott újítások teljes átvételével járt. Sőt, az 1980-as évek európai országaiban az amerikai költségvetési tervezési és gazdálkodási kísérletek átvételének kudarcai miatt még egy költségvetésireform-merevgörccs jellemzővé is vált.

Éppen hogy a fejlett európai országokban a nyolcvanas évek végén jellemzővé vált reformokkal szembeni gyanakvás, a reformok leállítása, a sajátos recentralizáció (lásd *Csillag* [1999]) is erősíthette azt a különös magyar költségvetési szemléletet, amely a szovjet típusú rendetlenség, a közpénzek felelőtlen felhasználásával szemben a rendpártiság eluralkodását jelentette még a költségvetési szakértők legfiatalabb és legkiválóbb képviselői körében is.

A gazdasági rendszerváltás államháztartással kapcsolatos megoldásai között kezdettől fogva vitatott volt, hogy az átláthatóság, a közpénzek felhasználásának ellenőrizhetősége, nyomon követhetősége, tervezhetősége, kiszámíthatósága milyen módszerekkel érhető el. Milyen mechanizmussal működtethetők – pénzeszközök rendelkezésre bocsátása ellenében – az e téren szolgáltatásokat teljesítő szervezetek.

A kezdet: az 1990–1991-es év, majd az államháztartási törvény 1992-ben az autoriter, a közpénzek felhasználásának átláthatóságát, a pénzügyi fegyelem helyreállításának etatista megoldását hozta. A költségvetési kérdések elméleti szakértői, a nemzetközi tapasztalatokból és a szovjet típusú (szmeta) költségvetési gazdálkodást megelőző magyarországi hagyományokból (Magyary Zoltán reformelképzelései), valamint a német–porosz és a francia költségvetési szektor tapasztalataiból merítő szakemberek az üzleti szektor rehabilitálásának időszakában az államháztartás és az üzleti szektor szervezeteinek szem-

beállítását hangsúlyozták (László [1994] 198. o.). A decentralizálással szemben a centralizálást, az önállóság kiterjesztésével szemben az autonómia szűkítését, a gazdálkodási jogok, a tényezőkombinációk decentralizált optimalizálásával szemben a központi automatizmusokat, a pénzgazdálkodással szemben a naturális elszámolást, a helyi manőverezéssel, alkudozással szemben a központi költségvetési tervezést, az outputfinanszírozással szemben a részletes és normatívákra alapozott inputfinanszírozást (Naszvadi [1995]).

Demokrácia és gazdasági ésszerűség

Az államháztartás működésének két dimenziója válik egyre fontosabbá: 1. a mikrogazdasági és 2. az összhangzattani dimenzió. Mindkettő homályban maradt a gazdasági-társadalmi átalakulás előkészítő folyamatában, s az átalakulást szimbolizáló államháztartási törvény megalkotását követően sem került a viták középpontjába. Annak ellenére történt ez így, hogy szinte minden évben készültek javaslatok mindkét problémakörben, igaz nem a lényegét, hanem az államháztartás terjedelmét, szereplőinek döntési fokát és a döntések következményeit illetően. Nincs átfogó kritikai elemzés sem a költségvetési szektor egyes intézményeinek gazdálkodásáról, működési mechanizmusáról (költségvetési üzemgazdaságtan), sem a költségvetési terv készítésének, elfogadásának és megvalósításának során követendő elvekről és módszerekről (költségvetési összhangzattan).

Az első kérdés az államháztartás makro- és mikroszintje közötti teljes vagy részleges azonosság, hasonulás problémáit vizsgálja, a második a közgazdasági racionalitás és a demokratikus intézményrendszer, a demokrácia alapértékeinek együttes érvényesülését, érvényesíthetőségét.

Azért fontos ezt a két problémakört önállóan elemezni, mert a költségvetési szervek mint sajátos üzemgazdasági szervezetek jellemzőinek feltárása nélkül aligha képzelhető el a közpénzek célra orientált és hatékony felhasználása – s ezáltal a jólét növelése. A második kérdés kapcsán pedig azért nem maradhatunk meg a formalitások, az üres eljárási szabályok szintjén, mert a növekedés, az összehangolt érdekek melletti társadalmi fejlődés egyre nagyobb mértékben függ a közgazdasági ésszerűség által megkövetelhető előrelátás megszilárdulásától, a kiszámítható cselekvés keretei közé szorított fegyelmezettségtől, a pénzügyi fegyelemtől.

Annak okát, hogy a költségvetési mikrogazdaságtan és a költségvetési összhangzattan kérdései nálunk meglehetősen elhanyagoltak maradtak, abban látom, hogy az önkény és a pazarlás a demokrácia és a gazdaságosság ellentmondásának paravánja mögé rejtőzött.

A költségvetés az országgyűlésben vagy más döntési fórumokon hivatalos képviselőkre szert tett társadalmi csoportok kompromisszumának eredménye. A költségvetési kiadások szerkezete, arányai vagy a bevételek megnyitott csatornái nem érdekmentes, hatékonysági szempontoktól vezérelt döntéseket tükröznek, hanem társadalmi erőegyensúlyt, értékhierarchiáknak költségi és terhelési prioritások formájában való összemérését.

A költségvetés a társadalmi szempontból (országos vagy helyi szinten) fontosnak tartott, ezért prioritást élvező szükségleteknek a kielégítését vagy a jövedelmeknek transzferekkel történő átcsoportosítása, vagy a költségvetési szervektől igénybe vehető szolgáltatások rendelkezésre bocsátása útján szolgálja. Elvileg a szolgáltatásokat rendelkezésre bocsátó (azokat termelő) szervezetek mikrogazdasági-üzemgazdasági ésszerűség diktálta keretek között tevékenykednek. A mikrogazdasági ésszerűség vajmi keveset tud kezdeni a demokratikus döntéshozatal során elfogadott azon elvvel, amely valamely szolgáltatást ingyenesen igénybe vehetővé tesz. A többség akarata sem képes a szolgáltatószervezet

gazdaságos működésének ésszerűségét megkérdőjelezni – a ráfordításokat valakinek meg kell fizetnie.

A költségvetési szervezetek állami (önkormányzati) szervezetek. Működési rendjüket, az általuk megvalósítani kívánt célokat nem az üzleti érdek, a lokális befektetői szándék és kockázatviselési képesség alakítja, hanem a többségi elvre épülő demokratikus döntéshozatal. A döntés következménye tértől, időtől függetlenül végrehajtandó egységes normákba szerveződik. Ha ezek a normák a keresleti oldalt befolyásolják (például vásárlási utalvány kiosztása), akkor a szolgáltatást termelő költségvetési szerv üzemgazdasági ésszerűség keretein belüli működésének elvileg nincs akadálya. Ha a többségi döntés nyomán a kínálati oldal állami parancsnak megfelelő uniformizált szervezése kezdődik – miközben az inputtényezők árait a helyi piacok, a kereslet szerkezetét pedig a helyi igények alakítják –, akkor az üzemgazdasági ésszerűség helyén a hiány és pazarlás váltakozásával találkozunk.

A többségi akarat érvényesülését biztosító demokratikus döntéshozatali mechanizmus sem képes felmentést adni elemi gazdasági törvények érvényesülése alól. A voluntarizmus durvább formáit az üzleti világ a szocializmusból a kapitalizmusba való átmenet, a privatizáció nyomán már lefejtette magáról, de nincs semmi ésszerű indoka annak, hogy a voluntarizmus – bármilyen demokratikus többség által jóváhagyott érték érvényre juttatása jegyében – a költségvetési gazdálkodásba szoruljon be. A célok eléréséhez a költségvetési mikrogazdaságtan vagy a költségvetési összhangzattan által nem igazolható módszerek aláássák az adott ország gazdasági hitelességét, pénzének értékét. Ennek kárvallottjai jóval többen lesznek, mint a magasztos – ám a gazdasági ésszerűség által nem igazolt – cél megvalósulásának haszonélvezői.

A költségvetés kérdései a demokrácia érvényesülésének kérdései, emiatt az államháztartás ésszerű működési rendjének megállapítására irányuló erőfeszítések elsősorban a demokratikus döntési eljárások érvényesíthetőségére koncentrálnak és kevésbé a gazdasági ésszerűség szempontjaira. A gazdasági ésszerűség – a verseny mint a gazdaság adekvát közege miatt – nem ugyanolyan mechanizmuson keresztül fejti ki hatását, mint a politikai ésszerűség. A kettő megkülönböztetése áll a közösségi döntések (*public choice*) elmélete középpontjában. Az üzemgazdasági ésszerűség és a közgazdasági logikai összhangzattan a költségvetési gazdálkodás és mechanizmus elemzése során nem került a *public choice* szempontú megközelítések látókörébe.

A költségvetés összeállításánál nem lehet figyelmen kívül hagyni a logikai-technikai (összhangzattani) törvényeket, még a többségi társadalmi érdek demokratikus döntéshozatali eljárásban való érvényesítésére hivatkozva sem. Nem „ehetjük meg” a zongorát, azaz a tőkejavak értékesítéséből vagy értékcsökkenéséből származó bevételeket nem illik folyó fogyasztásra felhasználni. A fogyasztásnövekedés többletkiadásait nem lehet légvárépítésből (a többletfogyasztás forgalmi adótöbbletet hozhat létre) származó többletbevételekből finanszírozni. A statikus és a dinamikus szempontú számbavétel nem keverhető össze.

Az összhangzattani szabályok és a demokratikus döntéshozatal követelményeinek szembeállításához hasonlóan hamis az az érvelés – amelynek lépten-nyomon tanúi lehetünk a költségvetési szervek üzemgazdasági szempontból racionális működését számon kérve –, amely a demokratikus döntéshozatalban elismert ellátási felelősségre, állami feladatvállalásra hivatkozik, és ezzel a politikai értékek paravánja mögé rejtji az irracionális gazdálkodást. A demokrácia és a gazdasági ésszerűség sem makro-, sem mikroszinten nem ellenségek, bár ebből az sem következik, hogy viszonyuk harmonikus lenne. A költségvetési szervek mint szolgáltatók a gazdasági ésszerűség, az üzemgazdasági törvények szerint működnek, még ha szolgáltatásaik iránt nem csupán a piaci, hanem a demokratikus döntéshozatalban elismertté vált társadalmi értékek és érdekek támasztanak keresletet.

Költségvetési összhangzattan

Lehetséges-e költségvetési összhangzattan?

Az 1990-es évek második felében javultak a költségvetés átláthatóságának, a költségvetési tervezés belső kiegyensúlyozottságának, konzisztenciájának és koherenciájának a feltételei (P. Kiss [1998]). Ez a javulás részben a politikai rendszerváltás, a demokratikus döntéshozatal intézményi keretei helyreállításának következménye, részben a költségvetés finanszírozhatósága változásáé. Ennek az írásnak nem tárgya a demokratikus döntéshozatal feltételeinek kialakulása, ezért a gazdasági, makrogazdasági kérdések vizsgálatára szorítkozom.

Ma már közhely, hogy az 1995-ös kiigazítás, a Bokros-csomag állította helyre a költségvetés finanszírozhatóságát. Nem közhely azonban az, hogy erre nem a pillanatnyi megszorítás, hanem a költségvetési tervezés és gazdálkodás belső konzisztenciáinak helyreállítása tette képessé (Bokros–Dethier [1998]). A kiigazítás hatása azért bizonyulhat tartósnak, mert a költségvetés finanszírozhatóságát összekapcsolta annak fenntarthatóságával, így a kiigazítás egyszeri eszközeinek megválasztásakor szerencsésen ötvöződhetek a rövid és középtávon szükséges lépések a közép- és hosszú távon lehetséges intézményi keretekkel és költségpolitikai célokkal. Már korábban, 1988-tól is történtek kísérletek a költségvetési tervezés legegyszerűbb hüvelykujszabályainak és a bonyolultabbnak számító elméleti összefüggések figyelembevételére, mégis 1995 óta beszélhetünk a *költségvetési összhangzattannak* – azaz a közgazdasági elméleti összefüggéseknek – a kormányzásban való érvényesítéséről is. 1995 óta érhető tetten az a törekvés, amelyik a makrogazdasági tendenciák (növekedésméleti eredmények alkalmazása) és az alkalmazható tervezési metódusok és technikák között tudatosan igyekszik összhangot teremteni (P. Kiss [1998], Barabás–Hamecz–Neményi [1998]). Ez a törekvés részben a hallgatólagosan elfogadott, részben a kinyilvánított módon megfogalmazott „tervezési normák” bevezetését is jelentette – annak igénye nélkül, hogy ezekből összefüggő – a költségvetési tervezésben normának tekintett, azaz a társadalmilag megkövetelhető magatartást előíró – ajánlásgyűjtemény megfogalmazódott volna.

Kérdés, hogy az akadémiai, elméleti kutatások eredményeként felismert összefüggések kellően bizonyítottak-e ahhoz, hogy a gyakorlatra is befolyást gyakoroljanak. Egyáltalában lehetséges-e és szükséges-e a költségvetési tervezés és gazdálkodás rendjét ezeknek az elméleti összefüggéseknek megfelelően átalakítani, „korlátozva” ezzel a szuverenitás letéteményeseként eljáró Országgyűlést, végrehajtó és döntés-előkészítő szerepében a kormányt? Kérdés az is, hogy az előkészítés menetének, a tárgyalások és módosítások rendjének – azaz a formális döntési eljárásoknak – a szabályozásán túl, lehetséges-e a bizonyítottnak gondolt elméleti összefüggéseket döntést befolyásoló normákká, szabályokká transzformálni. Korlátozható-e ezeknek az összefüggéseknek normává emelésével az uralkodó helyzetbe kerülő politikai csoport kormányzása? Végül kérdés az, hogy az említett tartalmú normákat lehet-e, érdemes-e „alkotmányerejű” vagy kétharmados normaként megfogalmazni és elfogadtatni.

Az Európai Unió országainak egy része az általam feltett kérdésekre – anélkül, hogy azok explicit módon valaha is megfogalmazásra kerültek volna – igenlő választ adott. Az euró bevezetése csak annak árán volt lehetséges, hogy az euróövezethez csatlakozók költségvetési politikájában – túl az általános demokratikus eljárási szabályokon – érvényesültek a közgazdasági, növekedésméleti összefüggések. A maastrichti kritériumok, illetve később a Növekedési és Stabilitási Egyezmény követelményei felfoghatók úgy is, mint a nemzeti költségvetési politika külső korlátai, a kívánatos költségvetési magatartás szabályait összefoglaló peremfeltételek.

A számunkra mellékesként, külső kényszerítő korlátként jelentkező maastrichti kritériumokból – mint kívánatos, elérendő célból, eredményből – azonban közvetlenül nem vezethető le a költségvetési tervezésre és gazdálkodásra nézve a tervezés tartalmára, „összhangzattani” szabályozására vonatkozó részletes ajánlás. Másképpen úgy is fogalmazhatunk, hogy a célhoz több – esetleg egymással ellentétes irányú normák érvényesítésével is követhető – út vezethet, nincs általános „átmeneti” modell. Ez annál is inkább igaz – ahogy ezt *Oblath* [1999] már vizsgálta –, mert a kritériumok nem vesznek tudomást arról a fontos tényről, amely az országok által bejárt történeti utat jellemzi, és amely a jegybanki finanszírozású deficitet és az állami kamatfizetés inflációs komponensét büntetni rendeli.

A Nemzetközi Valutaalap 1999 végén küldte meg a *kormányzati pénzügyi statisztikára* (*Revised General Manual on Government Financial Statistics*) vonatkozó új ajánlását, hogy az eddigieknél hitelesebb tükröt lehessen szolgáltatni. A magyar költségvetés-politika ezzel mintegy kettős „satu” (EU-GFS-ajánlás) szorításába került. A GFS-rendszerben válik – többé-kevésbé – lehetségessé a kormányzat (a parlament) közpénzekkel való manőverezésének statisztikai nyomon követése.

Ebben a „satuban” már egyáltalában nem tűnik különlegesnek a költségvetés-politikai vonalvezetés keretek közé terelése, a pénzügyi fegyelemnek a konzisztencia- és koherencia-összefüggések követésében is megjeleníthető követelménye. Ez több, mint a költségvetés átláthatóságának – azaz a közvélemény számára való nyitottságnak és elszámoltathatóságnak – az érvényesülése, de kevesebb, mint a kormányzati politika nemzetközileg koordinált egyirányúsítása. A finanszírozható és fenntartható költségvetés ugyanis nem csupán döntési eljárási formáktól, tájékoztatási és könyvvezetési szokásoktól függ, hanem az önkényes, pillanatnyi megoldásoktól való tartózkodástól, tudományosan felismert összefüggésekre alapozott hiteles és színvonalas kormányzástól. Ennek, azaz a színvonalas és hiteles kormányzásnak a költségvetés-politikai kereteit szabhatná meg a *költségvetési összhangzattan*, a színvonalas vállalatirányítás (*corporate governance*) makrogazdasági párja (*government governance*).

Egyensúly közeli költségvetés

Nyilván vitatható és ezért vitatott is a költségvetési összhangzattannak az az ajánlása, hogy kívánatos, ha a költségvetés kiegyensúlyozott vagy egyensúly közeli állapotban van. Ez nem a „konvergenciakritériumok” primitív újrafogalmazását, még csak nem is a költségvetés által fűtött kereslet moderálásának igényét fejezi ki, hanem csupán azt a felismerést, hogy a semleges (neutrális) költségvetés-politika van a leginkább összhangban a globalizált piacokkal, a versenymechanizmussal.

A költségvetés és bővebben az államháztartás egyensúly közeli állapota – mint kívánatos irányzat – önmagában is vitatható, még inkább annak tűnik, ha a ciklushatásokra és strukturális változásokra is tekintettel vagyunk. A konjunktúraciklus és az egyensúly közeli állapot összekapcsolásából sok érdekes elemzés született már eddig is (lásd *Oblath* [1995]). Az elemzések ellenére sem látszik kellően bizonyítottnak, hogy vajon az üzleti szektornak és a költségvetésnek a konjunktúraciklus fázisaihoz való eltérő ütemű alkalmazkodása a szektorok belső szerkezeti jellemzőiből fakadó adottság következménye, vagy az átgondolt és színvonalas (más szóval: szándékoltan anticiklikus) költségvetés-politika eredménye.

Sajnos, hosszú idősorok nem állnak rendelkezésre ahhoz, hogy ezt a kérdést az elméleti-hipotetikus érveken túl a statisztikai adatokkal is alátámaszthassuk, mivel a gazdasági-társadalmi rendszerváltás óta eltelt évtized alatt tervezett és tudatos gazdaságpolitikai-

költségvetés-politikai alkalmazkodásra alig találunk példát. A két legtöbbet említett beavatkozás: az 1995-ös kiigazítás és az 1999-es „hideg csomag” nemcsak az alkalmazott eszköztár, de a konjunktúraciklushoz való alkalmazkodás szempontjából is eltérő volt. Amíg a „kiigazításra” a konjunktúraciklus emelkedő ágában került sor, addig a „hideg csomagot” éppen a világgazdasági konjunktúra enyhe lassulása idején „kézbesítették”. Magyarázataik és a hozzájuk kapcsolódó ideológiák inkább elfedték, mintsem megvilágították belső természetüket, céljaikat és a kiválasztott eszközök alkalmasságát. Minthogy az egyik esetben a kormány nyíltan vállalta (*Kornai* [1996], *Matolcsy* [1997]), a másik esetben végig tagadta (*Csillag* [1999]) nemcsak a beavatkozás indokoltságát, hanem még a tényét is, ezért hihetetlenül nehéz „összhangzattani” szempontból vizsgálni, hogy az egyensúly közeli költségvetési ajánlást módosítja-e, és ha igen, milyen időbeli csúszással a konjunktúraciklus hatása.

A másik „árnyaló” tényező a strukturális változások kezelése. A költségvetés-politika számára a rendszerváltás első öt évében lényegében feloldhatatlan feszültséget teremtett részben a hagyományos külső és belső piacok átalakulásából levezethető keresleti sokk, részben az üzleti szektor tulajdonosi, méret-, technológiai szerkezetéből levezethető kínálati sokk következményeinek kezelése. A keresleti és kínálati sokk mindenképpen megkérdőjelezte a korábbi trendeket, új összefüggésrendszerek alakultak ki a lakossági jövedelmek, a fogyasztás és a megtakarítás között is.

Erre a strukturális változásra a gazdaságpolitikának, ezen belül a keletkező elsődleges jövedelmek újraelosztásával gondoskodni képes költségvetés-politikának a korábbi felelősségvállalásokra és az új feszültségek enyhítésére irányuló költségvetési kiadások fedezetéről saját szokásos ellentmondásainak (a deficit, az adósság explicitté válása és kezelhetősége) megoldásával egyidejűleg kellett reagálnia. A költségvetési mérleg kiegyensúlyozására – a (folyó és tőke-) mérlegen kívüli, de azokra mégis hatással lévő – alkalmas eszköz a jövedelmek és a kiadások azonnali elinflálása, ez azonban a konzisztenciaproblémák további torlódásával is fenyegetett. Emiatt vált egyre kedveltebb megoldássá a feltorlódozó feszültségek időbeli széthúzása, a strukturális változások okozta sokk feldolgozásában – későbbi államadósság növelésével – az időtényező bevetése. Az intertemporális dimenzió, azaz az éves egyenleg és a jövőbeli egyenlegek tudatos összekapcsolása a deficit és az államadósság közötti átváltási összefüggés korábbiaknál árnyaltabb alkalmazását összehatásuk figyelembevételét követelte meg (lásd *Pete* [1994], [1996] és *Dedák* [1998]).

Ebben a kontextusban vált az államháztartás, szűkebben a költségvetés inflációszürt egyenlege egyik lehetséges statisztikai elemzési módszerből fontos argumentációs, ideológikus megközelítéssé, sőt összhangzattani közbenső eszközzé. Egyfelől tompította a „kritériumok” kritikátlan átvételére buzdítók megfogalmazásainak élességét (*Oblath* [1999]), másfelől igyekezett a gazdaságpolitikai manőverezéshez kellő kiindulási alapot teremteni (*Bath–Horváth* [1998]). A strukturális változások figyelembevétele a tervezésben – márpedig a költségvetés végső soron a makrotervezés egyik fontos (ha nem a legfontosabb) metszete – azonban korántsem megoldott, a lehetséges ökonometriai alkalmazások egyelőre nem írják le elég jól a problémát (*Neményi* [1995]).

Visszatérve az egyensúly közeli költségvetés ajánlásához, nyilván válaszolni kell azoknak a kételkedésre, akik a felzárkózás, a gazdasági és társadalmi felemelkedés hatalmas feladatával, illetve még hatalmasabb forrásszükségletével érvelve, odáig mennek, hogy a fiskális szemlélet eluralkodásától féltik a versenyképesség és felzárkózás folyamatát, azaz végső soron a maastrichti kritériumok „reálgazdasági” feltételeinek kialakulását (*Oblath* [1999]).

Vajon van-e a felzárkózásnak „természetes” költségvetésideficit-rátája? Ha igen, akkor van-e összefüggés a felzárkózás, a reálgazdaság versenyképességének gyors javulá-

sa, esetleg a gyors gazdasági növekedés között. Ha nincs, akkor a költségvetési összhangzattani ajánlásunk helytállónak látszik.

Bármennyire is helyes logikailag és történetileg érvelni az ellen, hogy a különböző történeti utat bejárt gazdaságokra egységes kritériumrendszer (például a deficit finanszírozásának módja és az államadósság volumene és keletkezése terén) kényszerítsenek rá, azt is be kell látnunk, hogy a deficit csökkentése és vele együtt az államadósság apasztása „csinál helyet” a magánszektor számára ahhoz, hogy a gyors növekedés felhalmozási forrásait megteremthesse. Más szóval: a „kritériumok” nemcsak a csatlakozás „felsőbb” fokának eléréséhez mutatnak utat, hanem a növekedés egyensúlyelméleti feltételeinek követéséhez is. Az egyensúly közeli költségvetési egyenlegre vonatkozó ajánlást erősíti Darvas Zsolt és Simon András kiváló tanulmányában (*Darvas–Simon* [1999]) levont következtetés is, amely éppen az államháztartás összehúzódásától várja a gyors gazdasági növekedéshez szükséges források megteremtését.

Amit ugyanis érdemes megvizsgálni, hogy a globális pénzügyi piacok létrejötte után tendenciaszerűen fenntartható-e a felzárkózáshoz szükséges gyors gazdasági növekedés forrásaként egy kicsiny, nyitott országban a fizetési mérleg viszonylag jelentős, ám kézben tartott hiánya. Ezzel egyidejűleg kérdés az is, hogy a felemelkedéssel együtt járó költségek, illetve annak pozitív externális tényezőjeként létrehozandó infrastrukturális fejlesztések ráfordításai együtt meghaladhatják-e tartósan a költségvetés bevételeit. Újra fogalmazva a kérdést: *a felzárkózás érdekében szükséges közpénzből finanszírozott felhalmozás*, illetve a társadalmi alkalmazkodás közpénzből finanszírozott költségei miatt elfogadható-e a költségvetési hiány (tartós keresleti hatás). A felzárkózáshoz szükséges magánberuházások forrásszükségletéhez elégséges hazai megtakarítások hiányában a költségvetés tartós hiánya további torzulások nélkül vezethet-e fizetésimérleg-hiányhoz is? Más szóval: elégséges hazai megtakarítások hiányában – a tendenciaszerűen magas reálkamat kiváltotta külföldi forrásbeáramlás miatti sterilizálás költségein túl – nemcsak szükséges, de lehetséges is a költségvetési deficit mértékét tartósan a „kritériumok” feletti sávban hagyni.

Ez a kérdés addig volt csupán elméleti, amíg a globalizáció, a globális pénzügyi piacok és intézményeik „még nem nyirbálták a kormányok gazdasági hatalmát, és nem szűkítették a »nemzeti« gazdaságpolitika mozgásterét” (*Király–László* [1998]). Ahogyan ezt Király Júlia és László Géza bizonyította, az állam gazdasági hatalmát biztosító négy monopólium: az adókiivetés monopóliuma, a pénzkibocsátási monopólium, a költségvetési deficit adósságfinanszírozással történő monopóliuma és az állami szabályozás monopóliuma mind-mind átalakulásban vannak. Anélkül, hogy megismételnénk a szerzőpáros érvelését, csak arra mutatunk rá, hogy a globalizált piacok különösképpen korlátozzák, illetve veszélyessé teszik a költségvetési hiány tartós és jelentős (5 százalékos GDP-arányos fizetésimérleg-hiányt meghaladó) mértékű külföldi finanszírozását. A befektetők ugyanis ezeket a körülményeket – joggal – kockázatosnak tartják, és tartva gazdaságpolitikai elbizonytalanodástól, tartózkodóbbakká válnak. Ez pedig – az ország piacainak kicsiny méretei, a tőkeabszorpciók képesség alacsony foka stb. miatt – olyan tényező, ami bizonytalaná teszi a fizetési mérleg tartós finanszírozását (adósságot nem generáló) külföldi tőkebeáramlás formájában.

Szokásos és hagyományos érvelésmód, hogy a belföldi források hiányát enyhítő nem adóssággeneráló finanszírozás eddigi hagyományos formáit, a működő tőkét és a portfólióbefektetést kezdetben kiegészíti, majd jelentős mértékben pótolhatja az Európai Unió strukturális alapjaitól várható támogatás. Ez pedig nem gazdaságpolitika-függő, hanem alapos regionális felkészülés szükséges hozzá. Csak megemlítjük, hogy ehhez jelentős mértékű, jól átgondolt fiskális decentralizációra is szükség van, ami pedig gazdaságpolitikai és költségvetés-politikai, illetve intézményrendszerbeli fordulatot feltéte-

lez. Az EU-támogatás abszorpciók kérdés is. Az előírt hazai hozzájárulás éppúgy az államháztartás folyó kiadásainak összehúzódnását teszi szükségessé, mint ahogy az egyenleg közeli állapot általános követelménye is ezt diktálja.

Érdemes szólni arról is, hogy az egyensúly közeli költségvetésre éppen a globális piacokról könnyen és gyorsan áterjedő recesszió, illetve „pénzügyi ragályok” hatásainak némi ellensúlyozása miatt van szükség. A semleges költségvetés-politika ugyanis a ciklushatáshoz való alkalmazkodás miatt célszerűen anticiklikus. Ennek eszközei sokféle lehetnek, de a gazdaságpolitika a külső sokkok radikális hatását akkor képes némileg tompítani, ha a költségvetés felhalmozási kiadásait a recesszió idején némileg „bőkezűben”, a fellendüléskor pedig némileg megfontoltabban időzíti. Nyilván ez csak akkor lehetséges, ha az elsődleges egyenleg alkalmazkodásának 0,5-1,0 százalékos tudatos időbeli csúsztatásához a költségvetés nincs „befeszülve”, eleve egyensúly közeli helyzetben van. A közösségi felhalmozás ilyen nagyságrendű kilengése (folyó áron 70-150 milliárd forint) éppen annyi, mint ami az előreláthatóan a következő 10 év alatt végrehajtandó termelőinfrastruktúra-fejlesztés 1-1,5 százaléka. Más szóval, az összes felhalmozás legfeljebb 2-4 százalékaival „játszik” a költségvetés. Ez a nagyságrend – bizonyos – multiplikátorhatásokkal (1-1,3-as szorzó) összesen a felhalmozás 5-10 százalékos elmozdulását hozhatja, ami nyilván csak „kisimító”, de nem „felfűtő” hatású. Ez lényegében annak tudomásulvételét és beismerését jelenti, hogy a költségvetés-politikai eszközökkel nem lehet „nyarat” csinálni (még választások előtt sem). Ugyanakkor annak érzékeltetését is jelenti, hogy egyensúly közeli költségvetés esetében a gazdaságpolitika nem „fegyvertelen” a ciklus hullámainak korlátozott kisimításában, segítheti a nemzetközi piacokba még nem integrálódott vállalkozások alkalmazkodását.

Vannak-e a felhalmozási kiadásoknak „természetes” forrásai?

A makrogazdasági, költségvetés-politikai elemzések, javaslatok egybeesése következtetése, hogy az előttünk álló évtized(ek?) fő tendenciája a költségvetés felhalmozási hányadának növekedése a folyó kiadások relatív visszaszorulásával. Bármennyire elfogadottnak is látszik ez a sokak által hangsúlyozott összefüggés, már ez is vitát gerjeszt. Sokan gondolják úgy – a korábban túlnyomórészt állami, költségvetési szolgáltatások fokozatos privatizációját vagy legalábbis felemás formáinak (*private-public partnership* stb.) terjedését látva még a kontinentális Európában is –, hogy ez a megkérdőjelezhetetlennek látszó állítás sem lesz fenntartható (lásd *Major-Valentiny* [2000]). Másfelől az is nyilvánvaló, hogy a jólét növekedése kevésbé jövedelem-, mintsem vagyon- (felhalmozott eszközök) függő, amelyben pedig a magánvagyonok gyarapodása mellett ebben az időszakban a pozitív externáliák körébe tartozó közvagyon felhalmozása sokkal erőteljesebb lesz.

Ha elfogadjuk a közösségi felhalmozási kiadások gyors növekedésére vonatkozó előrejelzést, akkor szólnunk kell annak finanszírozásáról is. A már említett Darvas-Simon tanulmány nemcsak a közösségi felhalmozások, hanem általában a felhalmozások forrásait az elégséges megtakarítások hiányában az államháztartás összehúzódnásában látta. Ha ez nem következik be, akkor előbb-utóbb le kell mondanunk a felzárkózáshoz szükséges gyors (4-5 százalékos) növekedésről is. Visszatérve a költségvetési összhangzattan következő ajánlásához, a felhalmozás „természetes” forrásaihoz, érdemes megvizsgálni először is azt, hogy a jövőben remélt EU-csatlakozás és a későbbi euróövezetbe való belépés milyen felső korlátokat jelöl ki Magyarország számára.

Amint azt *Oblath* [1999] számításai mutatták, a maastrichti kritériumok szerint még megengedett – nominálisan – 3 százalékos deficitráta csak akkor nem vezet a még éppen megengedett 60 százalékos adósság/GDP ráta növekedéséhez, ha a gazdaság növekedése

eléri az 5 százalékos mértéket. Ebből adódóan az egyensúly közeli államháztartási mérleg követelményét legfeljebb 3 százalékos deficit szintjéig lazíthatjuk a gyors növekedés (5 százalékos GDP-növekmény) esetében ahhoz, hogy ne romoljon az adósságállomány megengedett aránya. Más szóval azt mondhatjuk, hogy a gyors felzárkózáshoz szükséges magasabb felhalmozási rátához az egyensúlynál legfeljebb GDP-arányosan 3 százalékkal rosszabb helyzet (deficit) vállalásával járulhatunk hozzá, feltéve ha ennek következtében vagy ezzel együtt a növekedés a gyors (GDP-arányosan 5 százalékos) tartományban marad. Ha a növekedés ennél lassúbb, akkor értelemszerűen ennél kisebb nominális deficit vállalása ésszerű.

Figyelembe véve azonban – a szintén *Oblath* [1999]-ben olvasható levezetést – a nyugdíjreform nominális deficitet növelő hatását (bár ez valójában megtakarítás), továbbá a sterilizált intervenció következményeként előálló veszteségeket, ezek anélkül tartják – a pillanatnyilag fenntarthatónak ítélt – növekedési pályán a gazdaságot a megengedett költségvetési deficit közel teljes arányát „kimerítve”, hogy az előbbi tényezőkhöz felüli, további deficit vállalásával finanszírozható lenne a többletfelhalmozás magas növekedéshez vezető szintje. Más szóval: ha figyelembe vesszük az államháztartás EU-országokétól eltérő tényezőkből eredő teljes deficitjét, akkor máris előállt a nominális egyensúly közeli követelmény. Ha ezt a szigorú követelményt még továbbiakkal tetézzük a költségvetésen kívüli (*off-budget*) kiadások tényleges elismerésével (például autópálya-építés költségei, avagy a posta, a MÁV és más vállalatok konszolidációja), csak nagy szerencsével maradhatunk a még megengedett 3 százalékos deficitrátnál belül, hiszen ezek együtt közel további 0,5–0,7 százalékos deficitromlást idéznének elő.

Tehát a szűken vett, hagyományos költségvetési tételeket figyelembe véve, egyensúly közeli költségvetési mérleggel is éppen hogy csak teljesíthetjük – a továbbra is magas, 5 százalékos növekedés esetén – a 3 százalékos nominálisdeficit- és a 60 százalékosnál nem magasabb adósságkövetelményt. Ha ehhez azt is hozzátesszük, hogy a gazdaság átalakulásának magas tranzíciós költségeit egy rendkívül ügyes húzással időben szétterítettük – aminek áraként a konszolidált államadósság szintje 1990–1993 között közel kétszeresére nőtt, amivel az amúgy is nagyarányú kamatfizetéshez a magas infláció miatt felpuffasztott magas költségvetésikamat-szint járult –, akkor az is világos, hogy minden felzárkzási remény ellenére hosszú ideig kell a múlt örökségével bajlódni a gyors növekedéshez szükséges felhalmozás megalapozásához szükséges kiadástüllépés helyett. Az is világos, hogy addig, amíg a reálnövekedés rátáját az adósság után fizetendő reálkamatok szintje nem haladja meg, addig a relatív adósság nem növekszik, hanem legrosszabb esetben is stagnál. Az is kétségtelen azonban, hogy a deficitkritérium nem a reálkamatot (az inflációs erózió kompenzálására szánt kamatrész kiszűrését), hanem a teljes másodlagos egyenleget veszi szemügyre, azaz a teljes nominális deficit szerint ítélt. Ennek következményeként – még a csökkenő infláció és kamatszint esetében is – a felhalmozás egyik forrásául szóba jöhető elsődleges bevételeknek a felhalmozási kiadásokkal növelt folyó elsődleges kiadások szintjét meghaladóan kell növekednie.

A felhalmozási kiadások egyik természetes forrásául az előbbi levezetés alapján nyilvánvalóan az elsődleges bevételek jöhetnek szóba. Sajnálatosan nálunk a közösségi (kincstári) tulajdonban lévő eszközök után lényegében nem számolnak el amortizációt. Emiatt az elsődleges kiadásokon belül a folyó és a tőkekiadások számlában nem mutatható ki a felhasznált amortizáció mint a beruházások egyik forrása. Ez nemcsak statisztikai szempontból okoz gondot, sőt nem is csak amiatt, hogy a nemzetgazdaság nem tud számot adni arról, hogy a közösségi tulajdonban lévő eszközeit feléli-e, avagy gondoskodik azoknak generációk közötti fennmaradásáról, hanem azért is, mert így a közösségi tulajdonban lévő eszközök értékesítéséből származó bevétel nem értelmezhető mint az eszközök várható amortizációjának jelenértéke. Más szóval, a privatizációs bevételek, mint talált pénz, hozzáadódnak

a költségvetési egyenleghez, és annak az egyszerű közgazdasági mérlegelésnek sincsenek meg a biztos alapjai, amely összeveti a mai bevételt a várhatóval, illetve összeveti a jövőbeli szükséges kiadásokban, illetve azok fedezetéül szolgáló bevételek *alternatív* felhasználásában rejlő hasznot a mai privatizációs bevételekkel.

Ebből a gondolatorból ugyanakkor levezethető egy másik irányú okoskodás is. Ha a közösségi tulajdonban lévő eszközök után kötelezően elszámolnánk a minimálisan szükséges és átlagos amortizációt, azaz a honatyákat és honanyákat korlátoznánk az elsődleges folyó kiadásokról hozott döntésükben, akkor világossá tennénk a „*költségvetési egyszerű újratermelés*” primitív parancsát mint a költségvetési összhangzattan egyik (al)alapszabályát.

Ekkor az elsődleges bevételekből kellene finanszírozni a kamategyenleg deficitjét, továbbá a közösségi tulajdonban lévő eszközök amortizációját, és a folyó kiadások terjedelme nem haladhatná meg az előbbi levonásokkal csökkentett bevételi reziduumot. Ha eszközértékesítésre is sor kerülne, akkor először is össze kellene vetni a bevételt a várható amortizáció jelmértékével, illetve a megtakarított várható egyéb fenntartási kiadásokkal. Ha a szaldó negatív, azaz az értékesítési bevétel nem éri el a várható amortizáció és a várhatóan megtakarítható fenntartási kiadások összegének jelenértékét, a különbözetre „tartalékot” kellene képezni, azaz ennyivel kellene a folyó kiadásokat – a közösségi vagyon elért szintjének fenntartása érdekében – megcsapolni. Más szóval, ha a költségvetés nem más, mint egy nonprofit vállalkozás, amelynél minimális követelmény az eszközök megtérülése, akkor a *költségvetési szervek vagyonfelélésének* éppen csak a megfelelő „*céltartalékolási*” szabály életre hívása vethetne véget. Tehát, ha szigorúan vesszük az összhangzattani szabályt: a tőke jellegű kiadások természetes forrása – bővülés (azaz többletfelhalmozás) nélkül – nem más, mint a közösségi eszközök után elszámolt amortizáció + az eszközértékesítési bevétel + „*céltartalék*” az előzőekben kifejtettek szerint. Ez az összeg a közösségi eszközök egyszerű újratermelésének fedezete. Ebben az esetben – „többletfelhalmozás” nélkül – az elsődleges folyó bevételeknek csak az előzőekkel csökkentett (amortizáció + „*céltartalék*” + kamategyenleg deficitje) része lenne felhasználható a folyó kiadásokra.

Ha nemcsak statisztikai apparátusunk, de letisztult szándékaink is lehetővé tennék ennek a logikának, költségvetési összhangzattani szabálynak a követését, akkor bizony szigorúan meg kellene követelnünk a folyó kiadások hasznosságá ellenőrzését, vagy más szóval, egyfajta költségvetési „eredményességet”.

A „*költségvetési eredményesség*” annak a mutatója, hogy képes-e a költségvetés a folyó elsődleges bevételeiből a már bevezetett közösségi eszközök egyszerű újratermelésének kiadásain és a kamategyenleg deficitjén felül a folyó kiadások ésszerűsítéséből megtakarítani, vagyis „*működési eredményt*”² képezni. Nyilván lehetetlen megítélni, főleg a tervezés során előre, hogy elérhető-e „*működési eredmény*”, és teremthető-e fedezet a felhalmozási kiadások számára.

A technikai és főként az értelmezésbeli (költségvetés-politikai) nehézségek legyőzésének „megkerülésére” kínálkozik egy kerülő út. Ez nem más, mint az államadósság megnövelése a még éppen lehetséges 60 százalékos szintig, amennyiben a növekedés 5 százalékos szintjét fenntarthatónak, az infláció szintjét pedig minimálisan stagnálóknak ítéljük. Ebben az esetben a felhalmozási többlet finanszírozhatóságáról a kamategyenleg deficitjének mesterséges megnövelésével gondoskodunk. Azaz úgy kényszerítjük ki a „*költségvetési eredményeket*” vagy a költségvetési „*működési eredményt*”, hogy a kamategyen-

² Ez a mutató rokontartalmú, de nem azonos a volt brazil pénzügyminiszter Luiz Carlos Bresser Pereira által javasolt költségvetési megtakarítás fogalommal [költségvetési megtakarítás (SG) = a folyó állami bevételek (J) – és a kamatfizetéseket is tartalmazó folyó kiadások (C6) különbözetével]. (Lásd Bresser Pereira [1993]).

leg deficitjét megnöveljük a többletfelhalmozás fedezetére kibocsátott kötvények kamatával. Ez a módszer azonban csak a konvergenciakritériumok által megköveteltnél alacsonyabb államadóssági szint, továbbá 5 százalék körül fenntartható növekedés, valamint legalább nem növekvő infláció esetében jár a többletfelhalmozás finanszírozási feltételeinek előteremtésével. Ha ezek a peremfeltételek nem teljesülnek, akkor vagy az infláció által fenyegetett tőke eróziója miatti kamatpuffadás viszi el a többletfelhalmozás forrásait, vagy a reálkamat alatti reálnövekedés (a nominálisan alacsonyabb növekedés) miatt az adósság a megengedett mérték fölé nő.

A költségvetési eredményesség, a működési eredmény elérésének azonban a költségvetési üzemgazdaságtan következtetései alapulvételével van egy világosabb, közvetlen „egyes” útja. Ha az állam szolgáltatói szerepét visszaszorítva, erősítjük finanszírozói és szabályozói szerepét, akkor kialakítható az a mechanizmus, amelyen keresztül a „működési eredmény” kikényszeríthető. A szolgáltatások helyett a transzferek finanszírozása az a mechanizmus, amelyben a versenyeztetés eszközével a kedvezőbb erőforrás-allokáció kikényszeríthető. Más szóval: ha egy-egy költségvetés által is finanszírozott feladat megvalósítására azokat a vállalkozókat vonják be, akik az időben csökkenő mértékű támogatást vállalják (üzleti terveik, pályázatuk javuló eredményességet valószínűsít), akkor az elsődleges bevételek egy része folyamatosan és tervezhetően felszabadítható többletfelhalmozásra.

A költségvetési üzemgazdaságtan és a költségvetési összhangzattan ezen a ponton nemcsak összekapcsolható, hanem össze is kapcsolódik. A közösségi felhalmozás növekvő kiadási szükségletének finanszírozására sincs más módunk, mint a folyó kiadásoknak a leghatékonyabb felhasználása révén „helyet csinálni” nekik. Ugyanez a módszer látszik követhetőnek az államháztartás terjedelmének visszahúzódása és a magánmegtakarítások, illetve ezen a módon a magánberuházások kívánatos növekedése érdekében.

Az egyre inkább *transzfermechanizmus útján való finanszírozás* a megtakarítások kikényszerítésére alkalmas versenymechanizmus meghonosítása mellett azért is hangsúlyosabbá váló forma a következő időszakban, mert az uniós csatlakozástól várt többleterőforrások fogadásának is így teremthetők meg a feltételei. Arra gondolok, hogy az egyes projektek, pályázatok esélyéhez a hazai (magán- és köz-) erőforrások ütemezett, programozott rendelkezésre bocsátása is szükséges. A jól átgondolt, a résztvevőkkel egyeztetett, a felzárkózási hatást különböző indikátorok szerinti mérhető előrehaladással alátámasztott projektekhez is csak akkor nyerhetők el az EU-támogatások, ha közel 50-50 százalékos mértékben hazai társfinanszírozásról is gondoskodni tudunk. A társfinanszírozási források fellelésének is leghatékonyabb módja lehet mind makro-, mind az egyes pályázó régió mezo- és a részt vevő szervezetek (főként költségvetési szervek) mikroszintjén a költségvetési eredményesség, a működési eredmény kikényszerítése.

Az összhangzattannak a felhalmozás „természetes” forrására vonatkozó ajánlását újrafogalmazva, azt javasolhatjuk, hogy a költségvetés felhalmozási kiadásainak „természetes” forrása az amortizáció, az eszközértékesítésből származó „cél tartalékokkal” csökkentett/növelt bevételek, továbbá a költségvetési eredményesség, avagy működési eredmény.

Irodalom

- ACOALBA, N [1998]: the Foundations of Economic Policy. Values and techniques. Cambridge University Press, Cambridge.
- ALESINA, A.–PEROTTI, R. [1997]: Fiscal Adjustments in OECD Countries: composition and Macroeconomic Effects. IMF Staff Papers, 44.
- ALESINA, A.–PEROTTI, R.–SPOLAORE, E. [1995]: Together or separately? Issues on the costs and benefits of political and fiscal unions. European Economic Review, 39. 751–758. o.

- ANTAL LÁSZLÓ [1998]: Kiigazítás – ahogy én látom. Közgazdasági Szemle, 2.sz.
- ANTAL LÁSZLÓ [1999]: Nemzetközi pénzügyi válság és hazai gazdaságpolitikai dilemmák. Külgazdaság, 9. sz.
- ANTAL LÁSZLÓ [2000]: Túl az első évtizeden. Mozgó Világ, február.
- BARABÁS GYULA–HAMECZ ISTVÁN [1997]: Tőkebeáramlás, sterilizáció és pénzmennyiség, I–II. rész. Közgazdasági Szemle, 7–8. és 9. sz.
- BARABÁS GYULA–HAMECZ ISTVÁN–NEMÉNYI JUDIT [1998]: A költségvetés finanszírozási rendszerének átalakítása és az eladósodás megfékezése. MNB Füzetek, 5. sz.
- BARABÁS GYULA–MAJOR KLÁRA [2001]: A monetáris program. Módszertani leírás. MNB Műhelytanulmányok, 21. sz. Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- BARBONE, L.–POLASTRI, R. [1998]: Hungary's Public Finances in an International Context. Megjelent: *Bokros Lajos–Dethier, J.-J.*: Public Finance Reform during the Transition. The experience of Hungary. The World Bank, Washington, D.C.
- BARR, N. [1999]: Állami beavatkozás. Megjelent: *Csaba Iván–Tóth István György* (szerk.): A jóléti állam politikai gazdaságtana. Osiris–Láthatatlan Kollégium, Budapest.
- BARRO, R. [1998]: Macroeconomics. John Wiley and Sons, New York.
- BATHÓ FERENC–HORVÁTH IBOLYA [1998]: Fókuszban a költségvetés. Pénzügyi Szemle, 11. sz.
- BÉCSI ETELKA [2000–2001]: EU + PÉNZ + TÁR. A magyar európai uniós csatlakozás, költségvetési szemmel, I–VII. rész. Pénzügyi Szemle, 2000: 5., 6., 7., 9., 10., 11–12. sz., 2001: 1. sz.
- BENCZES ISTVÁN [1999]: Fiskális politika a Gazdasági és Monetáris Unióban. Közgazdasági Szemle, 4. sz.
- BIBÓ ISTVÁN [1986]: A magyar közigazgatásról. Megjelent: *Bibó István*: Válogatott tanulmányok. Magvető, Budapest, II. kötet.
- BODÓ PÉTER [1996]: Az ügynökprobléma néhány aspektusa az átmeneti gazdaságban. Közgazdasági Szemle, 4. sz.
- BOKROS LAJOS–DETHIER, J.-J. (szerk.) [1998]: Public Finance Reform during the Transition. The Experience of Hungary. The World Bank, Washington. D.C.
- BOYER, A. [1985]: Államadósság és állami választás. Megjelent: *Draskovics Tibor–Gálné Hajdani Beáta* (szerk.): Állami pénzügyek és az állami adósság. Pénzügykutatási Intézet–Pénzügyminisztérium, Budapest.
- BUCHANAN, J. M. [1960]: Fiscal Theory and Political Economy: Selected Essays. University of North Carolina Press, Chapel Hill, North Carolina.
- BUCHANAN, J. M. [1997]: Economic Freedom and Federalism Prospects for the New Century. Presentation at World Bank Seminar on Fiscal Decentralization. Május.
- CALMFORS, L. [1992]: Lessons from the Macroeconomic Experience of Sweden. Institute for International Economic Studies. Seminar Paper, No. 522. Stockholm.
- COTARELLI C.–SZAPÁRY GYÖRGY [1998]: Mérsékelt infláció. Nemzetközi Valutaalap–Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- CRAIG, J.–KOPITS, G. [1997]: Transparency in Government Operations. IMF Fiscal Affairs, Washington.
- CSILLAG ISTVÁN [1995]: Az Állampénztár létrehozása, működési mechanizmusa. Kézirat.
- CSILLAG ISTVÁN [1999]: 0-bázisú költségvetés. Kézirat.
- CSILLAG ISTVÁN [1999a]: Költségvetési reformok nemzetközi összehasonlításban. Kézirat, július.
- CSILLAG ISTVÁN [1999b]: Hitelesség és bizalom. Népszava, július 30.
- CSILLAG ISTVÁN ÉS SZERZŐTÁRSAI (CZÉL ISTVÁN–KEVEVÁRI BÉLA–KUSTÁR PÉTER–LUKÁCS GYULA–NÁDASKAI ÉVA–RÓZSAHEGYI GYÖRGY–ZUPCSÁN ERIKA) [1997]: Az államháztartás szereplőinek „normális” viselkedése, normák és államháztartás. Kézirat.
- CSONKA GIZELLA–LEHMANN MARIANNA [2000–2001]: A kormányzati szektor új felfogásban. Pénzügyi Szemle, 2000: 3., 4. 5., 6., 7., 8., 9., 10., 11–12. sz., 2001: 1. sz.
- CSONTOS LÁSZLÓ–TÓTH ISTVÁN GYÖRGY [1998]: Fiskális csapdák és államháztartási reform az átmeneti gazdaságban. Megjelent: *Gács János–Köllő János*: A „túlzott központosítástól” az átmenet stratégiájáig. Tanulmányok Kornai Jánosnak. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- DARVAS ZSOLT–SIMON ANDRÁS [1999]: A növekedés makrogazdasági feltételei. Gazdaságpolitikai alternatívák, MNB Füzetek, 3. sz.
- DAVIDSON, J. D.–REES-MOGG, W. [1997]: The Sovereign Individual / The Coming, Economic Revolution: How to Survive and Prosper in It, Simon & Schuster Inc., New York.

- DEDÁK ISTVÁN [1996]: Seigniorage, költségvetési deficit, aggregált kereslet. *Közgazdasági Szemle*, 2. sz.
- DEDÁK ISTVÁN [1998]: Államadósság és gazdasági növekedés. *Közgazdasági Szemle*, 11. sz.
- DEDÁK ISTVÁN [2000]: A gazdasági felzárkózás növekedéseméleti összefüggései. *Közgazdasági Szemle*, 6. sz.
- EU [1996]: Structural Funds and Cohesion Fund 1994-99. Regulations and Commentary. European Commission, Brüsszel.
- FEDERAL GERMAN BUDGET... [1988]: Federal German Budget Legislation. Germany, Federal Ministry of Finance, Bonn.
- FEHÉR MIHÁLY–KÉRI ISTVÁN–SZEMERE MÁTYÁS [1989]: Költségvetési reform és gazdaság. Szervező és Vezetési Tudományos Társaság Baranya megyei Szervezete, Pécs.
- FLYNN, N.–STREHL F. [1996]: Public Sector Management in Europe, Harvester Wheatsheaf, Prentice Hall.
- GÁSPÁR PÁL [1993]: A költségvetési hiány és államadósság kiigazításának nemzetközi tapasztalatai. Kandidátusi disszertáció, kézirat, Budapest.
- GÁSPÁR PÁL [1995]: A költségvetési deficit és az államadósság Magyarországon. A Pénzügyminisztérium részére készült tanulmány, kézirat, Budapest.
- GÁSPÁR PÁL [1997] (szerk.): Macroeconomic issues of Recovery in Transition Economics. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- HAYEK, F. A. [1989]: Order – with or Without Design. Válogatta: *Naomi Madafshy*, the Centre for Research into Communist Economics, London.
- HETÉNYI ISTVÁN [1988]: A költségvetés reformjáról. *Pénzügyi Szemle*, 2. sz.
- HETÉNYI ISTVÁN [1994a]: Államháztartás a kilencvenes évek elején. Megjelent: Kormány a mérlegen 1990–1994. Korridor, Budapest.
- HETÉNYI ISTVÁN [1994b]: Államháztartási folyamatok a kilencvenes évek elején. *Közgazdasági Szemle*, 5. sz. 377–390. o.
- HETÉNYI ISTVÁN [1998]: Válasz a kései szocializmus és az átmenet gazdaságpolitikai dilemmáiról feltett közkérdésre. Megjelent: *Gács János–Köllő János: A „túlzott központosítástól” az átmenet stratégiáig*. Tanulmányok Kornai Jánosnak. *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, Budapest, 440–446. o.
- HÜTTL ANTÓNIA–SURÁNYI BÁLINT–VITA LÁSZLÓ [1998]: A gazdasági növekedés és fejlettség paradoxona a kelet-közép-európai átmenetben. *Közgazdasági Szemle*, 11. sz.
- JANOSSY FERENC [1966]: A gazdasági fejlődés trendvonalai és a helyreállítási periódusok. *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, Budapest.
- KI FIZET A... [1991]: Ki fizet a végén? Vita a magyar gazdaság pénzügyi helyzetéről (Tanulmánykötet). Az MTA Közgazdaságtudományi Intézete, Budapest.
- KIRÁLY JÚLIA–LÁSZLÓ GÉZA [1998]: Megrendszabályozni, szabályozni vagy liberalizálni: a szabályozás szerepe a pénzügyi rendszerben. Megjelent: *Gács János–Köllő János: A „túlzott központosítástól” az átmenet stratégiáig*. Tanulmányok Kornai Jánosnak. *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, Budapest.
- KOPITS GYÖRGY [1994]: Félúton az átmenetben. *Közgazdasági Szemle*, 6. sz.
- KORNAI JÁNOS [1994]: A legfontosabb: a tartós növekedés. *Népszabadság*, augusztus 29., 30., 31., szeptember 1., 2.
- KORNAI JÁNOS [1995]: A magyar gazdaságpolitika dilemmái. *Közgazdasági Szemle*, 7–8. sz.
- KORNAI JÁNOS [1996]: Kiigazítás recesszió nélkül. Esettanulmány a magyar stabilizációról. *Közgazdasági Szemle*, 7–8. sz.
- KÖVES ANDRÁS [1995]: Egy alternatív gazdaságpolitika szükségessége és lehetősége. *Külgazdaság*, 6. sz.
- KÖVES ANDRÁS [1995]: Fordulópont a magyar gazdaságpolitikában? *Társadalmi Szemle*, 8–9. sz.
- KÖVES ANDRÁS [1995]: Gazdaságpolitikai dilemmák és lehetőségek a Bokros-csomag után. *Külgazdaság*, 11. sz.
- KUPA MIHÁLY [1980]: Jövedelemelosztás–költségvetés–gazdasági folyamatok. *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, Budapest.
- KUPA MIHÁLY [1989]: A költségvetési reform koncepciója és főbb irányai. Megjelent: *Fehér Mihály–Kéri István–Szemere Mátyás: Költségvetési reform és gazdaság*. Szervezési és Vezetési Tudományos Társaság Baranya megyei Szervezete, Pécs.

- LÁSZLÓ CSABA [1990]: A költségvetési reform. Megjelent: Közgazdasági reform. Oktáv, Esztergom.
- LÁSZLÓ CSABA [1993]: Mekkora valójában az államháztartás szerepe az újraelosztásban? Közgazdasági Szemle, 1. sz.
- LÁSZLÓ CSABA [1994]: Tépett vitorlák. Az államháztartásról közgazdasági és jogi szempontból. Aula, Budapest.
- LÁSZLÓ CSABA [1998]: Twist and Turns: History of the Hungarian Public Finance Reform. Megjelent: *Bokros Lajos–Dethier, J.-J.*: Public Finance Reform during the Transition. The experience of Hungary. The World Bank, Washington, D.C.
- LE GRAND, J. [1999]: A kormányzati kudarcok elmélete. Megjelent: *Csaba Iván–Tóth István György* (szerk.): A jóléti állam politikai gazdaságtana. Osiris–Láthatatlan Kollégium, Budapest.
- LINDBECK, A. [1999]: Újraelosztási politika és az állami szektor expanziója. Megjelent: *Csaba Iván–Tóth István György* (szerk.): A jóléti állam politikai gazdaságtana. Osiris–Láthatatlan Kollégium, Budapest.
- MAGYARY ZOLTÁN [1942]: Magyar Közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest.
- MAJOR IVÁN–VALENTIN PÁL [2000]: Az infrastruktúra és a szolgáltatások fejlődése a 90-es évtizedben. Kézirat, Budapest.
- MANDEL MIKLÓS–PAPPNÉ GÁSPÁR LUIZA–SÁGHI GÁBOR [1987]: Infrastruktúrapolitika. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- MANDEL MIKLÓS–VERESS JÓZSEF [1992]: A gazdasági rendszerváltás dilemmái – válságban. Közgazdasági Szemle, 1. sz.
- MATOLCSY GYÖRGY [1996]: Milyen gazdaságpolitikával integrálódunk az Európai Unióba? Valóság, 8. sz.
- MATOLCSY GYÖRGY [1997]: Kiigazítás recesszióval. Közgazdasági Szemle, 9. sz.
- MATOLCSY GYÖRGY [1998]: Sokk vagy kevés? Kairon, Budapest.
- MELLÁR TAMÁS [1995]: A költségvetési kiadások hatása a kínálatra. Közgazdasági Szemle, 6. sz.
- MELLÁR TAMÁS [1997]: Egyensúly és/vagy növekedés. Közgazdasági Szemle, 6. sz.
- METCALFE, L.–RICHARDS, S. [1987]: Improving Public Management. Sage Publications, London.
- MODIGLIANI, F. [1988]: Költségvetési hiány, infláció és a jövő nemzetékek. Megjelent: Pénz, megtakarítás, stabilizáció. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- MURAKÖZI LÁSZLÓ [1992]: Az államháztartás a kilencvenes évek Magyarországon. Közgazdasági Szemle, 11. sz.
- MUSGRAVE, R. A. [1961]: Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism. Megjelent: Public Finances: Needs, Sources, and Utilization. NBER, Princeton, N.J.
- MUSGRAVE, R. A. [1969]: Fiscal Systems. Studies in Comparative Economics, 10. Yale University Press, New Haven.
- NASZVADI GYÖRGY [1995]: Az államháztartás pénzügyi rendszerének reformja. Előterjesztés a miniszteri értekezlet részére. Pénzügyminisztérium, Budapest.
- NELSON, J. M.–TILLY, CH.–WALKER, L. (szerk.) [1997]: Transforming Post-communist Political Economics. National Academy Press, Washington D.C.
- NEMÉNYI JUDIT [1994]: A strukturális változások kezelése az átmenet gazdaságának ökonometriai modelljében. Közgazdasági Szemle, 11. sz.
- NOVICK, D. (szerk.) [1965]: Program Budgeting: Program Analysis and the Federal Budget. Rand Series. Harvard University Press, Cambridge.
- OATES, W. E. [1991]: Studies in Fiscal Federalism. Worcester.
- OBLATH GÁBOR [1991]: Államadósság – külső adósság – fizetési mérleg. Megjelent: „Ki fizet a végén?” Vita a magyar gazdaság pénzügyi helyzetéről. Az MTA Közgazdaságtudományi Intézete, Budapest, 65–80. o.
- OBLATH GÁBOR [1995]: A költségvetési deficit makrogazdasági hatásai Magyarországon. Külgazdaság, 7–8. sz.
- OBLATH GÁBOR [1999]: A maastrichti szerződés fiskális kritériumai és a hazai fiskális helyzet értelmezése. Megjelent: *Laki Mihály–Pete Péter–Vincze Péter* (szerk.): Mindannyiunkban van valami közös. Lányi Kamilla születésnapjára. Kopint–Datorg–MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, Budapest. Megjelent még: Közgazdasági Szemle, 10. sz.
- OECD [1992]: Measuring Performance and Allocating Resources. Public Management Studies, No. 5. OECD, Párizs.

- OECD [1997]: Modern Budgeting, OECD, Párizs.
- OECD [1998]: Planning, Programming and Budgeting System, R-COG Presentation 9. március.
- OLSON, M. [1987]: Nemzetek felemelkedése és hanyatlása. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- P. KISS GÁBOR [1998a]: A költségvetés tervezése és a fiskális átláthatóság problémái. MNB Füzetek, 1. sz.
- P. KISS GÁBOR [1998b]: Az államháztartás szerepe Magyarországon. MNB Füzetek, 4. sz.
- P. KISS GÁBOR–SZAPÁRY GYÖRGY [2000]: The Fiscal Adjustments in the Transition Process: Hungary, 1990-1999. Post-Soviet Geography and Economics, No. 4.
- PEREIRA, BRESSER L. C. [1995]: Latin-Amerika az „állam válsága” megközelítés fényében. Közgazdasági Szemle, 6. sz. 533–551. o.
- PERSSON, T.–ROLAND, G.–TABELLINI, G. [1996]: The theory of fiscal federalism: What does it mean for Europe?, Prepared for the Conference „Quo Vadis Europe?”, Prepared for the Conference „Quo Vadis Europe”. Kiel, július.
- PERSSON, T.–TABELLINI, G. [1996]: Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution. Journal of Political Economy, Vol. 104, No. 5.
- PETE PÉTER [1994]: Makroökönómia, seigniorage, államadósság. Közgazdasági Szemle, 6. sz.
- PETE PÉTER [1996]: Mi az általános az általános egyensúlyelméletben?. Közgazdasági Szemle, 5. sz.
- PETE PÉTER [1997a]: Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló modellje. Közgazdasági Szemle, 2. sz.
- PETE PÉTER [1997b]: Az egészségügyi ellátás rendszerének alapvonásai és reformjai Ausztráliában és Új-Zélandon. Közgazdasági Szemle, 5. sz.
- PÉTERI GÁBOR [1995]: Önkormányzati gazdálkodás. Helyi demokrácia és újítások Alapítvány. Budapest.
- PETSCHNIG MÁRIA ZITA [1994]: Örökségtől – örökségig. Századvég, Budapest.
- PREMCHAND, A. [1969]: Performance Budgeting. Academic Books, Bombay.
- PREMCHAND, A. [1983]: Government Budgeting and Expenditure Controls, Theory and Practice, International Monetary Fund, Washington D.C.
- PREMCHAND, A. [1990a]: Government Financial Management, IMF, Washington D.C.
- PREMCHAND, A. [1990b]: Government Financial Management, Issues and Country Studies, International Monetary Fund, 1990. Washington, D.C.
- PREMCHAND, A. [1996]: Issues and New Directions in Public Expenditure Management, IMF Working Paper, WP/96/123.
- PREMCHAND, A.–GARAMFALVI, L. [1992]: Government Budget and Accounting Systems. Megjelent: *Tanzi, V.* [1992]: Fiscal Policies in Economies in Transition. International Monetary Fund, Washington.
- SCHULTZE, CH. L. [1968]: The Politics and Economics of Public Spending. The H. Rowan Gaither Lectures in Systems Science. Brookings Institution, Washington, D.C.
- SHAH, A. [1994]: Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization, World Bank, Washington, 1994.
- SHAH, A. [1997]: Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse?, World Bank, Washington.
- SHAH, A. [1998a]: Fiscal Federalism: Principles and Practices. The World Bank, Washington.
- SHAH, A. [1998b]: The Quest for Right Balance and Responsive and Accountable Governance. Lesson of Decentralization Experience. World Bank Policy Research Working Paper, Series 349.
- SIGMA [1997a]: Effects of European Union Accession. Budgeting and Financial Control. Sigma Papers, No. 19. OECD, Párizs.
- SIGMA [1997b]: Effects of European Accession. External Audit II. Sigma Papers 20. OECD, Párizs.
- STIGLER, G. J. [1989]: Piac és állami szabályozás. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- STIGLITZ, J. [2001]: A kormányzati szektor gazdaságtana. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- STIGLITZ, J. [2000]: More Instruments and Broader Goals: Moving Towards the Post-Washington Consensus. WIDER Lectures (<http://wider.uhn.edu/stiglitz.Htm>).

- SZAMUELY LÁSZLÓ (szerk.): *Reevaling Economic Reforms in Central and Eastern Europe Since 1989*, Kopint–Datorg Alapítvány, Budapest.
- SZÁNTÓ ANIKÓ [1991]: *Gödörben. Gondolatok az állami költségvetés helyzetéről. Megjelent: Ki fizet a végén? Vita a magyar gazdaság pénzügyi helyzetéről. Az MTA Közgazdaságtudományi Intézete, Budapest, 28–48. o.*
- SZÁNTÓ ANIKÓ [1992]: *Államháztartás a dirigizmus jegyében. Társadalmi Szemle, 1. sz.*
- SZAPÁRY GYÖRGY [1993]: *Az átmenet kérdései a magyar tapasztalatok fényében: nincs követhető recept. Gazdaság, 12. sz.*
- SZILÁGYI GYÖRGY–ÉRILICH ÉVA–CSERNOK ATTILA: *Infrastruktúra, korok, országok. Kossuth, Budapest.*
- TANZI, V. [1993]: *Fiscal Policy and Economic Restructuring of Economics in Transition. IMF Working Paper WP 93/22. Washington.*
- TANZI, V. [1995a]: *Növekedést és stabilitást segítő költségvetési politika. Pénzügyi Szemle, 11. sz.*
- TANZI, V. [1995b]: *Fiscal Federalism and Decentralisation: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. Annual World Bank Conference on Development Economics. The World Bank, Washington.*
- TER-MINASSIAN, T. [1997]: *Decentralization and Macroeconomic Management, Working Paper of the International Monetary Fund, november.*
- TIROLE, J. [1998]: *A kormányzati döntéshozatal politikája. Megjelent: Válogatás Jean Tirole műveiből. A kormányzat belső szervezete. Szakkollégiumi füzetek, Budapest.*
- Turján Sándor [1990]: *Államháztartás. Aula Kiadó, Budapest.*
- VALENTINYI ÁKOS [1995]: *Endogén növekedésmélet. Áttekintés. Közgazdasági Szemle, 6. sz.*
- VÍGVÁRI ANDRÁS [1997]: *Az önkormányzati finanszírozás néhány nyugat-európai tapasztalata. Comitatus, február.*
- VILLELA, R. [1998]: *Transparency, Credibility, Fiscal Management, and Financing. Notes on the Brazilian Experience. The World Bank, Spanyolország, Santander, október.*
- WILDASIN, D. E. [1997]: *Fiscal aspects of evolving federations. Cambridge University Press, Egyesült Államok, december.*
- WILDAVSKY, A. [1975]: *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes. Little, Brown and company, Boston, Toronto.*