

Váltóállítás: szemléletváltás és megvalósítható intézményi reformok egy fenntartható növekedési pálya érdekében

Budapest, 2009. június

**Készült a MGYOSZ megrendelésére a MGYOSZ és a TÁRKI Zrt.
között 2009. február 15-én kötött szerződés alapján.**

Készítette a TÁRKI Zrt. és a Kopint-TÁRKI Zrt. munkacsoportja

**A kutatást vezette és a zárótanulmányt szerkesztette
Tóth István György**

**A kutatásban részt vett és az elemzéshez háttéranyagot készített:
Bartha Attila, Gál Róbert Iván, Kolosi Tamás, Nagy Katalin,
Palócz Éva, Szivós Péter és Tóth István György**

TÁRKI Társadalomkutatási Intézet Zrt.

1112 Budapest, Budaörsi út 45.

Tel.: 309 7676, Fax: 309 7666

E-mail: tarki@tarki.hu

Internet: www.tarki.hu

Tartalomjegyzék

| | |
|--|----|
| Vezetői összefoglaló | 5 |
| A költségvetési és reformciklusok természete Magyarországon a rendszerváltás óta. | 12 |
| Állami szabályozás és igazgatás: küldetés hiány és minőségromlás | 19 |
| Drága és rossz minőségű állami szolgáltatások az elosztási koalíciók fogságában | 23 |
| Fejlesztéspolitika és intézményrendszer | 26 |
| Az állam úgy maradt (méret, szervezeti kultúra, visszacsatolási zavarok) | 27 |
| Az állami szektor reformátlansága versenyhátrányt jelent | 30 |
| Megállapodási készség a versenyszektorban | 35 |
| A lakosság status quo kötöttsége és reformnyitottsága..... | 38 |
| A politikai rendszer torzító hatásai | 46 |
| A reformok célja | 49 |
| A legfontosabb: az állami szféra reformja | 50 |
| Állam jóléti szerepvállalásának stratégiai irányváltása | 52 |
| A kormányzati munka hatékonysága, monitorozás és ellenőrzés..... | 55 |
| A reformok stratégiája | 57 |
| A reformok korlátjai és nehézségei..... | 60 |

*„Bízást számíthatunk arra, hogy a demokratikus kormányzatok helyesen fognak cselekedni. Miután minden egyéb lehetőséget már kimerítették”
(Val Koromzay)*

2009 tavaszán, miután kiderült, hogy a 2006-os kiigazítás elégtelennek bizonyult ahhoz, hogy az ország tartósan egyensúlyi pályára álljon, az új kormány fontos kiigazító lépésekre szánta el magát. Kiindulva abból, hogy ezekre a makro-egyensúlyi lépésekre meggyőződésünk szerint szükség van, arra hívjuk fel a figyelmet, hogy az ország gazdasága csak akkor kerül át egy fenntartható növekedési pályára, ha sikerül kilépni az országot negatív spirálba vezető reformciklusok ördögi köréből. Ehhez egy új politikai gazdasági értelmezési keret kidolgozására van szükség: tanulmányunk ennek a folyamatnak egy állomása. Értelmezésünk szerint a reformok célja nem az, hogy a jelenlegi újraelosztási szinten stabilizálja a kiadásokat és a bevételeket, hanem az, hogy a gazdaság általános újraelosztási szintjét csökkentse, ezzel visszaszorítsa az újraelosztást keresztül kasul átszelő járadékvadászatot. A reformok stratégiája arra is ki kell, hogy terjedjen, hogy miképpen lehet lépésről lépésre a fenntartható makrogazdasági pályában érdekelt szereplők oldalára átállítani a gazdaság minél több ágensét.

Vezetői összefoglaló

1. Magyarország európai felzárkózásának gátja (másutt egyesén a leszakadásának oka) a gazdaságpolitikai és társadalompolitikai döntéshozatali mechanizmus intézményi működése, végső soron az államigazgatás és az állami szolgáltatások teljesítményhiánya. Mindez nagyon nagy részben az állami intézményrendszer túlzott politikai kitétszégének köszönhető. A magyar gazdaság- és társadalompolitika a rendszerváltás óta eltelt két évtizedben rendszeresen visszatérő reformciklusokban vergődik. A folyamatot egyfelől a választási ciklushoz igazodó költségvetési hullámzások, másfelől pedig az időről időre felmerülő, általában a kisebb-nagyobb költségvetési válságok által kikényszerített, ezért rövid távú reform/ellenreform váltakozások jellemzik.
2. Mindez nem szektor-specifikus, hanem keresztbe metszi a gazdaság egész működését és összességében rendkívül káros folyamat: a gazdasági szereplők időhorizontjának beszűkülését, a gazdaság- és társadalompolitikai hitelesség elvesztését, ennél fogva a szabályozás és a gazdaságpolitika hatáskörének jelentős csökkenését, a társadalom és a gazdasági szereplők reakcióidejének és reakció ingerküszöbének emelkedését hozza magával.
3. Az állam gyengesége részben oka, részben pedig következménye annak, hogy a magyar gazdaságot keresztül kasul átszelik a költségvetési források „lehívásában” érdekelt elosztási koalíciók különböző alkalmi és tartós szövetségei. Az elosztási rendszer elburjánzása lehetetlenné teszi a tisztánlátást és jól belátható, de nagyon nehezen mérhető veszteségeket okoz, ezáltal egy nagyon költséges rendszert jelent.
4. Összességében a gazdaság alkalmazkodóképessége van veszélyben és mindez megmutatkozik az ország versenyképességének visszaesésében is. A reformok célja tehát egy olyan intézményi környezet kialakítása kellene legyen, amely támogatja, hogy önfenntartó folyamatok révén kisebb, hatékonyabb, alkalmazkodóképesebb állam és átláthatóbb, olcsóbb üzleti környezet jöjjön létre, amely jelentősen csökkenti az elosztási koalíciók mozgásterét. Ez hozhat létre olyan gazdasági klímát és ösztönzési szerkezetet, amely a gazdasági értékteremtés elengedhetetlen feltétele.
5. A tanulmány célja, hogy kidolgozzon egy reform-menedzselés megtervezésére alkalmas értelmezési keretet és ezen belül írja le az állam, a vállalatok és a háztartások reform-kapacitásait, majd prioritásokat dolgozzon ki a reformok ütemtervére és menedzselési technikáira, végezetül pedig javaslatot tegyen arra, hogy a reformok implementációja érdekében milyen területeken kell részletes javaslatokat kidolgozni.
6. A tanulmánynak a szerződés szerint a jelenlegi keretben nem célja, hogy egy adott szektor gazdasági szektor vagy intézmény konkrét reformját kidolgozza, vagy hogy konkrét jogalkotási javaslatokat tegyen. Fontosnak tartjuk ugyanakkor, hogy jelezzük azokat a területeket, ahol jogalkotási természetű feladatokat elengedhetetlennek tartunk.
7. A tanulmány tudatosan szakítani akar azzal a szemlélettel, amely a reformokat a rendszer szereplőinek kooperációja nélkül, azok ellenére vagy azokat korlátnak tekintve igyekszik megvalósítani. Ez az adott idő és pénz keretek között csak elkezdhető, de sem kidolgozottság tekintetében nem vihető végig, sem pedig az összes ágazatra nem terjeszthető ki. Ezért maga a tanulmány néhány kiválasztott szektor működésén keresztül mutatja be (mintegy pilot study-ként) az általánosítható tapasztalatokat. A tanulmány szerves része ezért a továbbiakban kidolgozandó elemzések tematikájára és időzítésére vonatkozó javaslatlattétel.

Fontosabb megállapítások és javaslatok

| Diagnózis | Javaslatok |
|---|---|
| Politikai környezet és a jogállami minősége | |
| <ul style="list-style-type: none"> A demokratikus közpolitikai döntéshozatalban kiemelten fontos szerepet játszó ellenőrző szervek, „fékek és ellensúlyok” rendkívül erős kormányzati és politikai nyomás alatt nem tudnak megfelelően eleget tenni a saját küldetésüknek. Működésüket számos támadás éri, függetlenségük megkérdőjelezése és csorbítása súlyosan veszélyezteti a jogállami működésbe vetett bizalmat. | <ul style="list-style-type: none"> Szükség van arra, hogy a kormányzat explicite kinyilvánítsa, hogy a napi kormányzati gyakorlat ellenőrzésében, véleményezésében szerepet játszó szervezetek (Állami Számvevőszék, Központi Statisztikai Hivatal), a monetáris politikáért és a versenypolitikáért felelős szervezetek (Magyar Nemzeti Bank, Gazdasági Versenyhivatal) és az egyes gazdasági szektorok felügyeletét ellátó szabályozó hatóságok (Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, Magyar Energia Hivatal, és mások) függetlenségét, ajánlásait és javaslatait maximálisan tiszteletben tartja. Körültekintő jogszabályi felülvizsgálattal, ahol szükséges, erősíteni kell a megfelelő szervezetek függetlenségét az általuk ellenőrzött szervezetektől (kormányzattól egyfelől és az adott szektorok nagy szereplőitől másfelől). |
| <ul style="list-style-type: none"> A jogszolgáltatási folyamat lassúsága, a szerződések effektív kikényszerítettségének nehézségei akadályozzák a normális gazdasági tevékenységet. | <ul style="list-style-type: none"> Lépések szükségesek a bíróságok és az ügyészség függetlenségének megerősítésére. Véget kell vetni annak a gyakorlatnak, hogy a pártok nyomást gyakorolnak a független jogszolgáltatásra. A jogszolgáltatás egyszerűsítése révén meg kell teremteni a feltételeit annak, hogy a szerződések jogi úton történő kikényszerítése, az okozott károk megtérítési kötelezettsége reális fenyegetés legyen a szerződésszegők számára. |
| <ul style="list-style-type: none"> A jogállami működés szervezeti kultúrájának nem elemei azok a protokollok, amelyek segíthetnék a hatékonyság mérését és nyomon követését. | <ul style="list-style-type: none"> A jogszolgáltatás gyakorlatába adaptálni kell a nemzetközi szervezetek által ajánlott, a szerződések kikényszeríthetőségének rendszeres mérését lehetővé tevő technikákat, mérőeszközöket. A fenti eszközökkel és egyéb protokollok bevezetésével mérni és folyamatosan értékelni kell az igazságszolgáltatás működési hatékonyságát. |
| Kormányzás minősége és hatékonysága | |
| <ul style="list-style-type: none"> Az államigazgatás romló minősége és politikai alávetettsége alapvető gátja a gazdasági kibontakozásnak is. Nem megfelelő az intézmények közötti koordináció, amely a feladatok megsokszorozódásához, valamint a feladatkörök tisztázatlanságához vezet. Átláthatatlanok az állami döntések, teret engedve a lobbierők érdekérvényesítési erejének. | <ul style="list-style-type: none"> A közigazgatási államtitkár pozíciójának visszaállítása, az apparátus alárendelése a közigazgatási államtitkárnak; a közigazgatási államtitkári posztot rezisztenssé kell tenni a politikai zsákmányszerzéssel szemben. A köztisztviselői státusz és karrierutak megerősítése. A köztisztviselői kar integritásának megerősítése: új közszolgálati eskü, világos karrierpályák kijelölése, új alkalmassági és teljesítménykritériumok kidolgozása. A köztisztviselők eltiltása az aktív politikai szerepvállalástól; meg kell teremteni a köztisztviselői kar pártsemleges működésének jogi garanciáit. A döntési struktúrában a bizottsági döntések szerepének csökkentése az igazgatási (szakapparátusi) döntések javára. |
| <ul style="list-style-type: none"> A kormányzás különböző szintjei nem támaszkodnak | <ul style="list-style-type: none"> A központi és a helyi államigazgatás működésének mind nagyobb részét kell átállítani program bázisú költségvetésre. |

| Diagnózis | Javaslatok |
|---|---|
| <p>kellően a projekt-szemléletre és nem alkalmazzák rendszeresen a gazdaság-és társadalompolitikai döntések hatékonyságának, hatásosságának fokozásához szükséges visszacsatolási technikákat.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Széles körben el kell terjeszteni kormányzati és önkormányzati projektek output indikátorokra épülő tervezését és monitorozását. • Ahol ez lehetséges, legalább programtípusonként hatáselemzéseket kell végezni annak megítélésére, hogy mennyire voltak hatásosak/hatékonyak a különböző programok. • Nagyobb fejlesztési programok esetén kötelező engedélyeztetési közzétételé kell tenni a szigorú módszertani sztenderdeknek megfelelő költség/haszon elemzések előzetes elvégzését. • Megfelelő ösztönző és képző programokat kell kidolgozni és működtetni annak érdekében, hogy az államapparátus valódi elvárásokat tudjon megfogalmazni az egyes értékelő eljárásokkal kapcsolatban, majd pedig aktívan igényt támasszon az értékelésekkel szemben. • A kormányzati és önkormányzati apparátus képzettségét emberi tőke felmérésekre alapozott képzésekkel emelni kell, majd karrierútjuk egyengetése, megfelelő pozíciókba kerülésük előmozdítása érdekében humán tőke és képzettségi adatbankok működtetése révén kell segíteni a szervezeteken belüli optimális humánerőforrás allokációt. |
| <ul style="list-style-type: none"> • A statisztikai és információs rendszer lassan és korszerűtlen formában ad tájékoztatást a gazdasági és társadalmi folyamatok alakulásáról. A statisztikai adatszolgáltatás gyakran egyáltalán nem alkalmas a kormányzati programok hatáselemzésére. Az állami és önkormányzati adminisztratív adatok nem, vagy nem alkalmas formában kerülnek nyilvánosságra, a visszacsatolási hatások mérését nagyon ritkán szolgálják. | <ul style="list-style-type: none"> • A tág értelemben vett statisztikai szolgáltatási rendszer átvilágításának eredményeire építve hatékonyabbá és korszerűbbé kell tenni a statisztikai rendszert. • Meg kell vizsgálni, milyen jogszabályi feltételekkel lehet a mostaninál hatékonyabban érvényt szerezni annak az elvnek, hogy a közösségi forrásokból született adatoknak a köz számára ingyenes vagy nominális díjak mellett gyorsan és felhasználóbarát módon (mikroadatok formájában) hozzáférhetővé kell válnia. • A statisztikai szolgálattal szemben támasztott világos és erőteljes követelményrendszerrel, valamint az ehhez kapcsolt intézményi fejlesztéssel kell elérni, hogy a felhasználói igények közvetlenül jelentsenek hatékonysági kényszert a statisztikai rendszer számára. • Meg kell változtatni azt a gyakorlatot, hogy a személyiségi adatvédelem ürügyén nem történik meg a megfelelő adatszolgáltatás. Törvényileg, explicite kimondott kivételként kell meghatározni azokat az eseteket, amikor nem lehetséges a statisztikai adatok egyedi formában, anonimizáltan történő nyilvánosságra hozatala. Minden egyéb esetben legyen kötelező a nyilvánosság. |
| A szabályozás minőségének javítása | |
| <ul style="list-style-type: none"> • A gyakran változó, sok esetben túlzottan aprólékos szabályozás nehezíti a gazdasági szereplők tevékenységének tervezhetőségét, rontja az üzleti feltételek átláthatóságát, s a szabályozási korlátok | <ul style="list-style-type: none"> • Tudatos kormányzati erőfeszítésekkel törekedni kell arra, hogy javuljon a jogszabályok közötti konzisztencia, többek között az egymásnak ellentmondó jogszabályok kiszűrése révén, hogy készüljenek szabályozói hatásvizsgálatok és ezáltal visszaszoruljon a túlszabályozás. • A nemzetközi ajánlásoknak megfelelően mérni szükséges szabályok/szabályozók stabilitását, kiszámíthatóságát, valamint a megfelelő szakmai módszertani protokollok alkalmazásával rendszeresen mérni és értékelni kell a szabályozó hatóságok |

| Diagnózis | Javaslatok |
|---|---|
| megkerülésére ösztönöz. | hatékonyságát, szabályozásaik eredményességét. |
| <ul style="list-style-type: none"> A jelenlegi hazai adózási környezetre jellemző alacsony kiszámíthatóság, (a hiányzó költségvetési fegyelem következtében kikényszerített) ad hoc adóügyi intézkedések versenyhátrányt jelentenek. | <ul style="list-style-type: none"> A hosszabb távra szóló gazdaságpolitikával harmonizáló, az üzleti szektor által kiszámítható, stabil adóügyi környezet megteremtése szükséges. Az adórendszer kiszámíthatóságát csakis a szabályalapú költségvetés, a kiadások be nem tartásának a jogi konzekvenciái tudják biztosítani. Ezért ennek Magyarországon is érvényt kell szerezni. Az adórendszer hosszabb távú kiszámíthatósága, több évre garantált előre kalkulálhatósága kedvez a befektetéseknek, amelyek megtérülését több évre előre kellene kalkulálni. Ezáltal javul az ország tőkevonzó képessége. |
| <ul style="list-style-type: none"> A túlbonyolított, bürokratikus, gyakran áttekinthetetlen eljárásrendre épülő adminisztrációnak nemzetközi összehasonlításban is magas költségei vannak, illetve túlzott időigényt támaszt a gazdasági szereplők számára. | <ul style="list-style-type: none"> Az állami adminisztráció költségeinek visszaszorítása (pl. adózási adminisztráció egyszerűsítése, elektronikus adózás előnyeinek kihasználása). Az adók kiszámításának és befizetésének egyszerűsítése, az adóalany számára, a befizetés tényének azonnali nyomon követhetősége az adóegyenleg alakulásában javíthatja az adófizetési hajlandóságot. A jogalkotás (jogszabályi megfogalmazás pontossága, érthetősége, gyors intézményi állásfoglalások stb.) minőségének javítása szükséges. |
| <ul style="list-style-type: none"> A munkaerőt terhelő költségek versenytársainkhoz képest viszonylag magas szintje, de elsősorban bonyolultsága nem ösztönzi a foglalkoztatás bővítését. | <ul style="list-style-type: none"> Munkaerőt terhelő költségek csökkentése terén kiszámítható üzenetek, világos forгатókönyvek megfogalmazása az üzleti szektor számára. A munkát terhelő adók csökkentése, illetve a rendszer egyszerűsítése (adónemek, jogcímek számának csökkentése) javíthatja a foglalkoztatási hajlandóságot. |
| Ellenállás a korrupciós nyomásnak | |
| <ul style="list-style-type: none"> Az állami szférát mélyen áthatja a korrupció, amelynek fő forrása/oka a pártfinanszírozás, fő eszköze pedig a közbeszerzések manipulálása. Ez demoralizálja a lakosságot, amely közvetve-közvetlenül értesül az állami korrupcióról. Továbbá, a pártfinanszírozás miatti állami korrupció tovább (magán) korrupcióhoz vezet, mivel az intézményes korrupcióban résztvevők nem korlátozhatók a saját | <ul style="list-style-type: none"> A pártok finanszírozását a normális szinten kizárólag nyilvános költségvetési forrásból és a pártok tagdíj és vállalkozói bevételéből kell biztosítani, minden egyéb finanszírozást szigorúan büntetni kell. A közbeszerzések értékhatárát jelentősen meg kell emelni, a beszerzések, megrendelések nagy részét személyes felelősséggel összekapcsolt mezőbe kell terelni, a közbeszerzésben minden esetben meg kell fogalmazni a minőségi és szakmai követelményeket. Növelni kell az állami intézmények elszámolásának transzparenciáját. Legyen kötelező nyilvánosságra hozni az állam kezelésében álló intézmények nem állami szereplők általi hasznosításával kapcsolatos szerződéseket. Jelentősen szűkítő értelemben újra kell definiálni az üzleti titok fogalmát az állami szervezetek által kötött szerződések esetében. Szabályozni kell az állam nevében eljáró köztisztviselők és a velük kapcsolatba került üzleti körök kapcsolatát, a |

| Diagnózis | Javaslatok |
|--|--|
| <p>zsebre dolgozásban.</p> | <p>köztisztviselők alkalmazását e partnerek által.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Szélesíteni kell az Állami Számvevőszék pénzügyi ellenőrzési jogkörét, lehetővé kell tenni, hogy a vizsgálatok nyomon követhessék az állami források felhasználását a második, harmadik körös beszállítók esetében is. • Az államigazgatás minden szintjén inkább az egyéni és szervezeti integritás fejlesztését szem előtt tartó programokat kell előnyben részesíteni a büntetésre építő korrupció ellenes kampányokkal szemben. • A köztisztviselők és közalkalmazottak teljes körére vonatkozó egységes magatartási kódexet kell kibocsátani. A szóban forgó kódex alkalmazása során képzési programokat kell indítani a minél nagyobb fokú, internalizált felhasználás és alkalmazkodás elérése érdekében. • Szabályozni kell a köztisztviselők által elfogadható ajándékok, utazások, maximális értékhatárát. |
| Fiskális korlátok a deficithajlam megfékezésére | |
| <ul style="list-style-type: none"> • A fiskális politikának folyamatos és erős túlköltekezési hajlama intézményi gyengeségekből és strukturális feszültségekből táplálkozik, amelyek különösen választási éveken jutnak érvényre. | <ul style="list-style-type: none"> • Javítani kell a fiskális politikai döntések intézményi feltételeit a kormányzaton belül. A költségvetési számvitelt és adatszolgáltatást átláthatóvá és transzparenssé kell tenni. • Meg kell erősíteni a Költségvetési Tanács jogköreit és pénzügyi feltételeit; garanciát kell építeni arra, hogy lényegi javaslataik el nem fogadása érdemi korlátozást jelentsen a költségvetési folyamatban. • Jogi eszközökkel erősíteni kell az állami intézmények vezetőinek anyagi és egzisztenciális felelősségét az általuk vezetett intézmény költségvetésének szigorú betartására. • A legnagyobb hosszú távú elköteleződést megtestesítő közkiadási intézmény, a nyugdíjrendszer felügyeletét Nyugdíjtanács létrehozásával minél nagyobb mértékben ki kell emelni a politikai/választási ciklusból. A Nyugdíjtanács készítsen éves jelentést a nyugdíjrendszer rövid, közép és hosszú távú fenntarthatóságáról, és a járulékbefizetések várható megtérüléséről valamint tegyen javaslatot a fontosabb paraméterek megváltoztatásának algoritmusaira és ütemezésére. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Nincsenek vagy nem hatékonyan működnek a deficithajlam korlátozása érdekében bevezetett fiskális szabályok. | <ul style="list-style-type: none"> • Automatikus kormányzás: a kormányzati döntési szabadság egy részének feláldozása jogszabályban rögzített algoritmusok javára (pl.: a hosszú távú egyensúlyt garantáló algoritmus beépítése a nyugdíjindexbe és a korhatáremelésbe, a képviselői, közalkalmazotti és köztisztviselői bérezés változásainak makroökonómiai képletekhez kötése, stb.) • A generációs elszámolás elemeinek kötelező beépítése az állami költségvetés tervezésébe • Kötelező hosszú távú kalkulációk a jóléti rendszer elemeinek megváltoztatása esetén, nem csupán a pénzügyi, hanem a munkaösztönző, a megtakarítási és a termékenységi hatásokra nézve is. |

Az állami szerepvállalás csökkentése

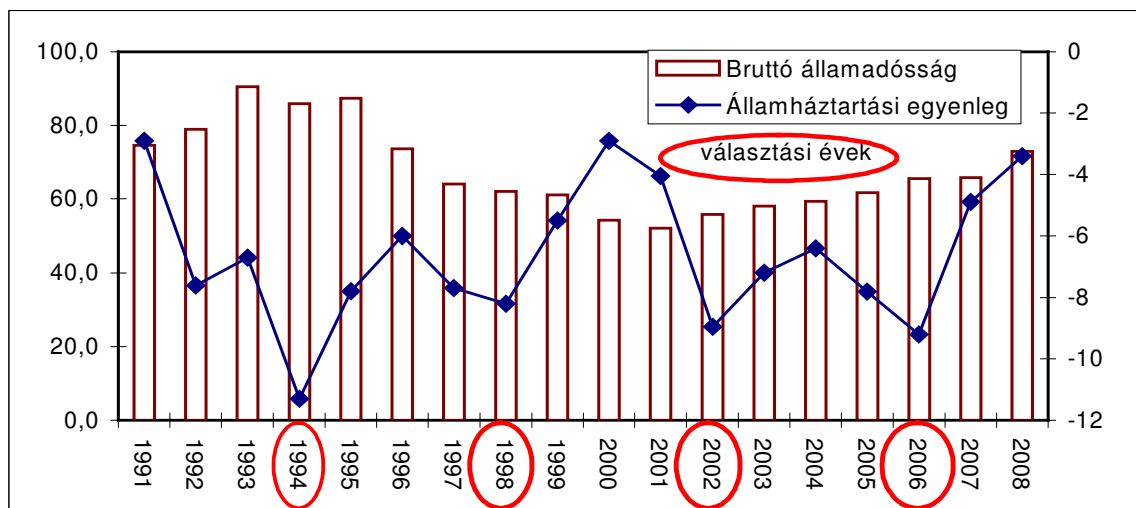
| | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Az újraelosztás minden szintjét az elkerülhetetlenül lényegesen nagyobb mértékben áthatja a járadékvadászat, a közösségi erőforrások magánérdekek által vezérelt átterelése• Az állam nagyon magas működési rezsivel látja el a feladatát | <ul style="list-style-type: none">• A járadékvadászat megszüntetésének első lépése: a kisebb állami újraelosztás. Szükséges ezért az állam működési költségeinek csökkentése. Ennek érdekében az állam kiadási szerkezetét érintő felülvizsgálati programot kell indítani. Számítások alapján csökkenteni kell az egyes funkciókhoz tartozó teljes költségvetési kiadások nagyságrendjét.• Újra kell tárgyalni a központi és a helyi állam közötti feladattelepítés arányait, centralizáció és koncentráció konkrét módját. Ahol lehet, különösen a középső igazgatási szinteken (a régiók vs megyék szintjén) költséghatékonyság által vezérelt szervezeti összevonásokra van szükség.• A felülvizsgálati program vezérelve nem elsősorban a költségcsökkentés, hanem az „értéket a pénzért” elve kell legyen. A reformok lényege tehát az állami kiadások hatékonyságának emelése.• Csökkenteni kell azokat a költségeket, amelyek a adózással, az államapparátusokkal való kapcsolattartással kapcsolatosan merülnek fel mind az üzleti élet szereplő, mind pedig a lakosság számára.• A jelenleginél lényegesen szigorúbban kell szabályozni azokat a szakmákat és közhivatalokat, amelyek a szabályozási járadéktermelésben és túlárazott állami beszállítói szerződések odaítélésében kulcsszerepet látnak el. Efféle „gatekeeper” pozíciók széles körben léteznek, az orvosi rehabilitációtól az élelmiszerbiztonságon át az építési engedélyezésig. |
| <ul style="list-style-type: none">• Az állami kiadásokkal finanszírozott szolgáltatások (oktatás, tudomány) nem megoldott a hatékonyság ellenőrzés, a minőségbiztosítás és a minőségi visszacsatolást lehetővé tevő verseny. | <ul style="list-style-type: none">• A tág értelemben vett akadémiai intézményrendszer minden szintjén (akadémiai intézmények, egyetemek és állami kutatóintézetek) felül kell vizsgálni a finanszírozási gyakorlatot. Az általános intézményfinanszírozási és tenure gyakorlat helyett projektfinanszírozásra kell áttérni.• Növelni kell a szóban forgó intézmények nemzetközi kitettségét, teljesítménykritériumok (publikációs kényszerek) bevezetésével kell elérni, hogy ütemes váltás következzen be a kutatói és oktatói gárda teljesítményének javulása érdekében.• Az oktatási szférában kiemelten kell foglalkozni a tehetséggondozás kérdésével, újra kell építeni a tehetséggondozó kollégiumok hálózatát. |
| <h2>A függőségi kultúra ellen</h2> | |
| <ul style="list-style-type: none">• A függőség kultúrája alakul ki a jóléti rendszerekben és az egyéb állami juttatásokban.• Az állami támogatási pénzek és megrendelések megszerzése érdekében létrejött elosztási koalíciók túlzottan elburjánzottak. | <ul style="list-style-type: none">• A jóléti újraelosztás teljes spektrumában transzparens összefüggésekre épülő szerződéses jóléti viszonyrendszert kell kialakítani és működtetni. A járulékfizetésen alapuló szolgáltatások esetében a járulékok és a járadékok közötti összefüggést kell kiszámíthatóvá és egyértelművé tenni. A segélyezési típusú ellátásoknál a juttatások odaítélési feltételei és a juttatások összege közötti összefüggés egyértelműsítése, valamint a feltételek kikényszerítése, nem teljesítésük szankcionálása szükséges.• A jóléti intézményrendszer és általában a nem jóléti típusú állami ellátások igénybe vételének áttekinthetősége, a visszaélések kizárása érdekében radikálisan szakítani kell a |

| | |
|--|---|
| | <p>jelenlegi adatvédelmi gyakorlattal. Rövid távon közelíteni kell egymáshoz, középtávon pedig fizikailag összekapcsolhatóvá kell tenni az adóhivatali, a segélyezési, a társadalombiztosítási adatbázisokat, valamint állami támogatások igénylése esetén meg kell teremteni a bankszámlák átláthatóságát is.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Drasztikusan egyszerűsíteni kell az adó és támogatási rendszerekben az egyéni és (foglalkozási, jövedelmi és más) csoport alapon adott kedvezmények rendszerét. Amennyire lehet, maximálisan transzparenssé kell tenni e kedvezmények igénybe vételének statisztikáit. • Szimbolikus akciókkal és a tényleges ösztönzési szerkezet átalakításával is következetesen törekedni kell arra, hogy a megtakarítások, a gyermekvállalás és az aktív munkavállalás stratégiáját választók életpályája legyen vonzóbb/kifizetődőbb, mint a jövedelem-felélés, a tartózkodás a gyermekvállalástól és a távolmaradás a munkaerőpiacról. • Tudatos, a civil társadalom spontán fejlődését támogató stratégiával kell támogató környezetet teremteni ahhoz, hogy a helyi közösségek értékítélete teremtse akadályokat a helyi érdekeltégű járadékvadászatnak. • Átgondolt fiskális képzési programokkal kell emelni a lakosság pénzügyi kultúráját. E programoknak ki kell térniük az állami kiadások adó-árára, az alkalmazott kedvezmények és juttatások egész közösséget terhelő költségeire, az alkalmazott kedvezményezési rendszerek eloszlási hatásaira. |
| A reformok stratégiája | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Az intézményi reformok a résztvevők véleményének és érdekeinek figyelembe vétele nélkül valósulnak meg. • Ennek megfelelően rossz a reformok kommunikációja, mivel a döntéshozók nem tartjuk eléggé fontosnak a reformok szereplőinek és érintettjeinek megnyerését a reformok ügyének. | <ul style="list-style-type: none"> • A reformok kidolgozását a szakpolitikai szereplőkkel való konzultációknak kell megelőznie, lehetőség szerint figyelembe véve a szektor működtetőinek véleményét, javaslatait. • Az állami szolgáltatásokban a reformok időbeni ütemezésével és a reformokban érdekelt erők összeszervezésével kell biztosítani, hogy általában erősödjenek a reformpárti erők, akikkel meg lehet állapodni az átalakítások természetét és forgatókönyvét illetően. (az egészségügy területén a járóbeteg ellátásnak az alapellátáshoz hasonló magánosításával el kell érni, hogy az orvostársadalmon belül erősödjenek a reformpárti erők, az oktatásban a minőségi kibocsátás érdekközlőjét kell megpróbálni összerendezni, az államigazgatásban speciális karrierutakkal kell honorálni a minőségi közszolgálat érdekében elkötelezett hivatalnokokat, stb.). |

A költségvetési és reformciklusok természete Magyarországon a rendszerváltás óta

8. A magyar költségvetési politika a rendszerváltás óta erősen ciklikus, e ciklusokat pedig alapvetően a négyévente, szabályszerűen ismétlődő választási évek alakítják. A parlamenti és önkormányzati választásokat közvetlenül megelőző évben, illetve a választások évében az erőteljes lazítás miatt az államháztartás hiánya nő, a választások utáni két évben viszont tipikusan csökken az erőteljes szigorítás miatt. (1. ábra) Ez a politikai ciklikusság természetesen az *államadósság* alakulásán is nyomot hagy: 1995 és 2000 között csökkent (egy 1999-es megtorpanás kivételével), 2002-ben pedig egyértelműen növekvő trendbe váltott bruttó államadósság szintje.

1. ábra: A bruttó államadósság és az államháztartási egyenleg alakulásának (a GDP %-ában) összefüggése a választási évekkel

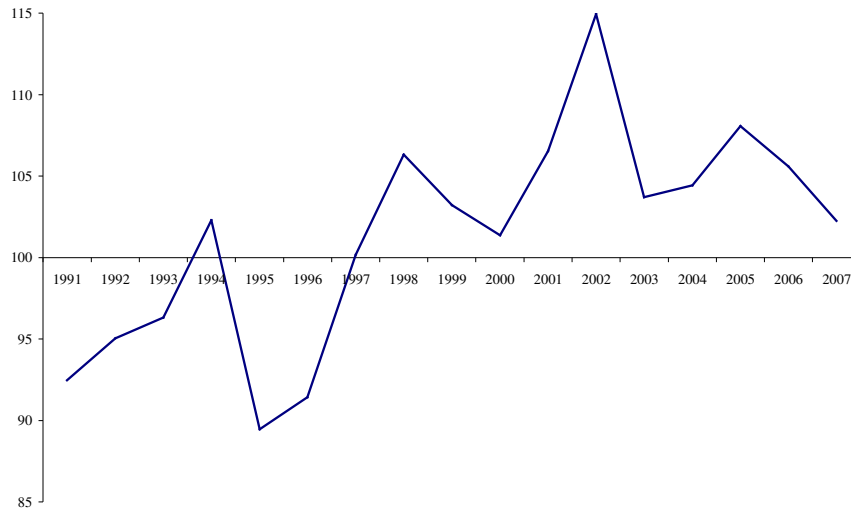


Forrás: EBRD (1991-2000), Eurostat (2001-2008)

9. Ez az erős politikai ciklus nyomon követhető a közszféra béreinek, a nyugdíjaknak és az állami beruházásoknak az alakulásában is. Stratégiai döntéseknek, hosszabb távú, koncepcionális reformoknak ebben a – politikai elit felfogásában egyértelműen uralkodó – értelmezési keretben szinte nincs tere, hiszen azok legfeljebb a választások utáni két évben juthatnának érvényre.
10. A közkiadások több elemére is igaz ez a volatilitás. A nyugdíjrendszer például nagyon erősen reagál a választási ciklusra, és ezért azok az elemi erodálódtak el az elmúlt évtizedben, amelyek a rövid távú politikai nyomásnak leginkább ki vannak téve. A 2. ábrán erős politikai ciklus vehető ki. A választások utáni első és második évben az ellátások növekedési üteme mindig visszaesik; az 1998 előtti két ciklusban, ezekben az években kifejezetten csökkennek a reálnyugdíjak. A választás előtti évben viszont a növekedési ütem mindig meghaladja az előző évit, a választási években pedig még nagyobb mértékű a növekedés. Ez alól csak a 2006-os év kivétel: ekkor, bár tovább nőttek a nyugdíjak, nem olyan mértékben, mint a megelőző évben.
11. További kutatással lehet csak eldönteni, hogy ez a ciklus a választóközönség éretlenségét mutatja-e, vagy a politikai döntéshozók téves számítását, tekintve, hogy az ábrán szereplő mindhárom választást, amelynek során teljes mértékben érvényesült a szabály, a pozícióban lévő kormány elvesztette. Egyedül 2006-ban,

tehát épp a kivétel évében választották újra a regnáló kormányt. A ciklikus nyugdíjmelések tehát látszólag hatástalanok; az is lehet azonban, hogy enélkül, vagy a soron kívüli kifizetésekre szánt összeg más felhasználásával még nagyobb arányú vereségeket szenvedtek volna a választásra induló kormányok.

2. ábra: Egy ellátottra jutó nyugdíjellátás reálértéke (előző év = 100)



Megjegyzés: Minden nyugdíj és nyugdíjszerű ellátás. Azokban az években, amikor a szóban forgó érték 100-nál nagyobb, a nyugdíjak nőttek az előző évihez képest. Amikor az érték nagyobb, mint az előző évben, akkor a növekedési ütem meghaladta az előző évi növekedési ütemet.

12. A fiskális politikának ez a választásokhoz kötődő ciklikussága nálunk már a kilencvenes éveket tekintve is erősebb volt, mint a közép- és kelet-európai országok döntő többségében. Ez a helyzet Magyarországon ugyanakkor két értelemben is tovább romlott az ezredforduló óta: szemben más országokkal, amelyek erős szabályokkal (az államháztartás egyenlegére, kiadásaira vagy az államadósságra vonatkozóan) és intézményi biztosítékokkal korlátozták a fiskális politika lehetséges expanzivitását, nálunk egészen a legutóbbi időnkig nem jöttek létre a ciklikusságot érdemben korlátozó szabályok, intézmények. Sőt, 2001-2006 között a ciklus mélypontja és csúcspontja is kedvezőtlen irányba tolódott el: a 2002-es, illetve a 2006-os választási években az államháztartás GDP-arányos hiánya trendjében is nőtt, miközben 2003-2004-ben a korrekció csekélyebb volt, mint a kilencvenes évek választásait követő két évben.

**1. táblázat Jelentős fiskális megszorítások és lazítások Közép-Európában
1991-2008 között**

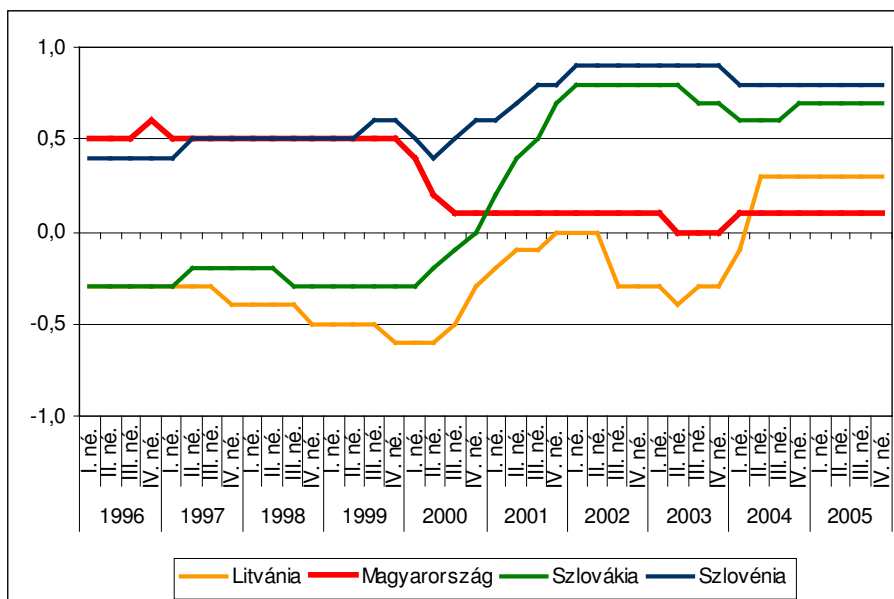
| | Jelentős megszorítás | Jelentős lazítás |
|---------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Csehország | 2004 | - |
| Lengyelország | 1993 | 1992, 2000 |
| Magyarország | 1995, 1996, 2003, 2007, 2008 | 1992, 1993, 1997, 2002, 2006 |
| Románia | 1993 | 1994, 1996 |
| Szlovákia | 1994 | 1997 |
| Szlovénia | - | 1994, 1997 |

Forrás: 1990-2003 közötti időszakra Kotosz¹ (2006), 2004-2008 Eurostat alapján saját számítás

13. Az, hogy a politikai elit (és a holdudvarba tartozó értelmiség egy része is) lényegében természetesnek tételezi a fiskális politikának ezt a fajta erős választási ciklikusságát, számos rendkívül súlyos gazdasági és társadalmi következménnyel jár.
- Egyrészt ez a fiskális politika a maga politikai ciklikussága mellett célfüggvényében alapvetően az államháztartási hiány mértékére fókuszál, a szerkezeti kérdések (a reformok esélye) háttérbe szorulnak.
 - Ilyen percepciók környezetben reformok csak súlyos külső pénzügyi nyomásra történnek, erősítve a kiszolgáltatottság érzését, a gazdasági és társadalmi szereplők paternalizmusra való hajlandóságát.
 - A reformkísérletek bevezetése diktatórikus módon, nem stratégiai-koncepcionális hanem fiskális egyensúlyi okokból történik, nem a társadalmi és gazdasági szereplőkkel kötött hosszú távú megállapodásokra építve, nem racionális, hosszabb távra előretekintő magatartást feltételezve.
 - A politikai ciklikusság mellett megszűnik a törekvés hosszú távú szociális paktumok, társadalmi (ár-bér-adó-) megállapodások megkötésére, a munkaadók és a munkavállalók növekvő bizalmatlansággal és szkepszissel viseltetnek a kormányzat gazdaságpolitikai lépései iránt.
 - A politikai ciklus *széttöri a természetes üzleti ciklusokat*, a magyar üzleti ciklusok ma sokkal kevésbé vannak szinkronban a nyugat-európaiakkal, mint a többi közép-európai országban (mindez különösen kiáltó Szlovákiával összevetésben) vagy ahogy a 90-es évek második felében voltak nálunk (lásd a 3. ábrát). Ez a vállalkozások számára kiszámíthatatlanságot jelez, rontva a beruházási hajlandóságot és visszafogva a növekedést. Ezzel egyidejűleg a lakosság viselkedési mintáit a racionális, stratégiai életpálya-tervezés felől a rövidtávra gondolkodó fatalista életvezetés irányába mozdítja el.

¹ Kotosz Balázs (2006): Megszorítások és lazítások – a rendszerváltás fiskális politikájának szerkezetéről. Közgazdasági Szemle, LIII. Évf., 2006. február, 158-174. o.

3. ábra: Néhány új EU-tagország üzleti ciklusainak szinkronizáltsága az Eurózónával, rekurzív korrelációk, a negyedéves GDP-k együttmozgásával mérve



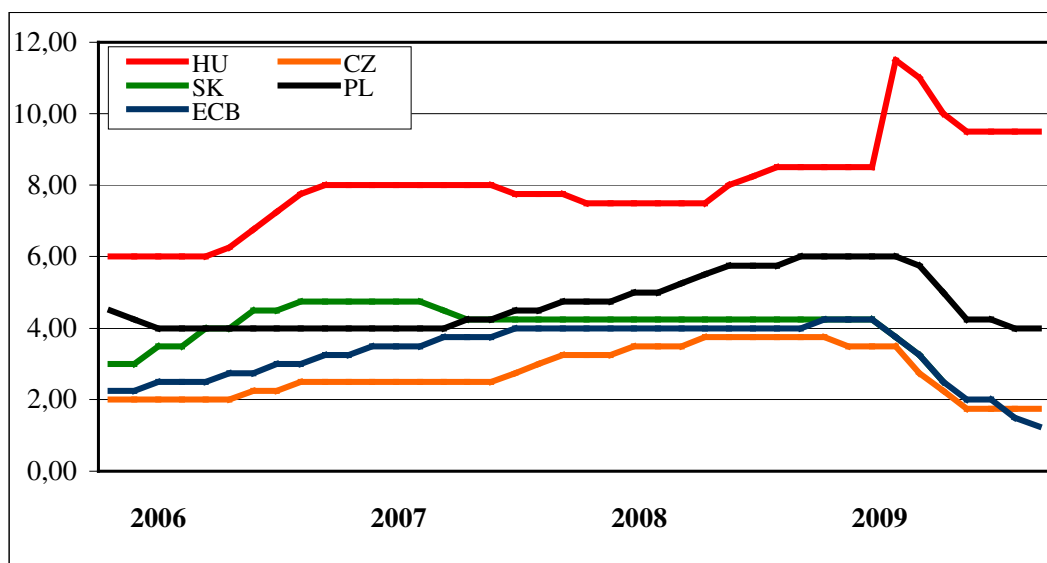
Forrás: Levasseur², OFCE (2008)

14. Mivel a fiskális politikát a politikai ciklus dominálja, *válsághelyzetben nem marad tere anticiklikus gazdaságpolitikának*. Emiatt a külső sokkokra a magyar gazdaság lehetséges védekező reakciói sokkal csekélyebbek, mint másutt. Anticiklikus gazdaságpolitikára – vagyis többek között arra, hogy a jelenlegi válságra, súlyos recesszióra a magyar költségvetési politika expanzívan reagáljon, jelenleg a legcsekélyebb mértékben sem adott a lehetőség. Ennek alapvető oka, hogy Magyarország bizalmi pozíciója a nemzetközi pénzügyi piacokon lényegesen rosszabb, mint a többi közép-európai országé. Miközben a *külső finanszírozás forrásokra történő ráutaltságunk* messze a legjelentősebb a visegrádi régióban, besorolásunk a nemzetközi hitelminősítő intézeteknél rendre rosszabb, mint szomszédainké. A forint árfolyamának gyengülése és volatilitása a válság időszakában ugyan hasonló mértékű, mint a lengyel zloty, viszont lényegesen nagyobb, mint a cseh koronáé (nem is beszélve az árfolyamkockázati problémáktól mentesülő euróövezeti tag Szlovénia és Szlovákia helyzetéről e metszetben). Az évek során – hiteltelen döntések sorozatával megalapozott – nemzetközi pénzügyi bizalmatlanság legdrámaibb következménye a *kiugró magyarországi kamatfelár*, amely 2009 áprilisában már 8, illetve közel 6 százalékpont Csehországhoz és Lengyelországhoz képest. Az évek óta magas hazai kamatprémium a – sokáig jóformán korlátlanul rendelkezésre álló -devizahitelek zabolátlan terjedéséhez vezetett, a vállalatok és a lakosság körében egyaránt. Emiatt nemcsak a fiskális politika szembesül az expanzív, anticiklikus válságkezelés gyakorlati megvalósíthatatlanságával, de a monetáris lazítás, azaz az érdemi kamatcsökkentés is roppant nehézkes, csak: a forint árfolyamának viszonylagos stabilizálása mellett, lassú, óvatos lépésekkel, a nemzetközi pénzügyi piacok bizalmának visszanyerése mellett lehetséges.

² Levasseur, Sandrine (2008): Updating empirical evidence on business cycles synchronization between CEECs and the euro area: How important is the recent period? Observatoire Français des Conjonctures Économiques (OFCE). 2008. április.

15. Ugyanakkor, bár a kilábalás esélyét vitathatatlanul csak egy sikeres – a nemzetközi pénzpiacok jóváhagyását is bíró, azaz alapvetően kiadáscsökkentésre épülő – fiskális kiigazítás teremtheti meg, a remélt pozitív forgatókönyv esetén a *monetáris politika mozgástere* is látványosan kibővül. Eredményes kiadáscsökkentésen alapuló konszolidáció esetében megszűnik a mesterségesen gerjesztett fiskális infláció veszélye, és feloldódik az a súlyos dilemma is, ami a pénzügyi stabilitás fenntartása, valamint a hitelpiac olajozott működése, mint Szkülla és Kharübdisz között folyamatos őrlődésre, illetve a növekedési szempontból kívánatosnál lényegesen magasabb kamatszint fenntartására kényszeríti jelenleg a monetáris politikát. A sikeres fiskális kiigazítással párhuzamosan látványos és gyors kamatcsökkentések sorozatával 1-2 éves időtávon belül minimálisra csökkenthető az euróvezeti gazdaságokhoz viszonyított magyar kamatprémium (ez rosszabb esetben is a mai lengyel 2 százalékpontos kamatfelárral megegyező szintet jelent). (4. ábra) A fiskális és a monetáris politika összhangját alapvetően segítené egy hiteles és gyors *euróbevezetési menetrend* kijelölése: a 2010-es ERM-2-csatlakozás, illetve a 2013 körüli euróvezeti belépés mindenképp jótékony hatású lenne: tovább erősítheti a fiskális kiigazítás hitelét (és nem melleleg számottevő növekedési impulzusokat is generálna).

4. ábra: Jegybanki alapkamatok a visegrádi országokban, 2006 jan. -2009 ápr. (időszak vége, %)



Forrás: nemzeti bankok

16. A *bizalom kérdésének a mai magyar költségvetési folyamatokkal való megkülönböztetett összefüggése* többek között azért is nyilvánvaló, mivel egy eredményes államháztartási kiigazítás kitüntetett mechanizmusa a fiskális korrekció hihetősége³, amely a *lakosság és a vállalkozások permanens jövedelmükre vonatkozó várakozásait* változtatja meg. Alesina és Perrotti⁴, illetve Benczes⁵ összehasonlításai a fiskális kiigazítások fajtáiról rámutatnak:

³ Feldstein, M. (1982): Government deficits and aggregate demand. Journal of Monetary Economics, Elsevier, vol. 9(1), 1-20. o.

⁴ Alesina, A és Perrotti R (1997): Fiscal adjustments in OECD countries: composition and macroeconomic effects. IMF Staff Papers 44(2):210–248 o.

⁵ Benczes I (2008): Trimming the Sails. The Comparative Political Economy of Expansionary Fiscal Consolidations. A Hungarian Perspective. Central European University Press, Budapest-New York

empirikusan hiteles, következésképp tartós és sikeres konszolidációnak elsősorban azok a kiadás alapú korrekciók tekinthetők, amelyek tipikusan a közületi szektor bérkifizetéseinek, illetve a háztartási transfereknek a visszafogására épültek. Ezekben az esetekben a vállalatok versenyképessége és profitkilátásai javulnak, szemben a dominánsan bevételalapú, illetve a kevert konszolidációkkal. A tartósan sikeres fiskális konszolidációt megvalósító EU-országok tapasztalatai ugyan meglehetősen heterogének, azonban közös jellemzőjük a foglalkoztatást és a vállalati profitkilátások javulását adminisztratív korlátozások oldásával, illetve adók csökkentésével, átrendezésével segítő gazdaságpolitika, valamint a – többnyire közép- és hosszabbtávú szociális paktumokkal megtámogatott – kiszámítható, mérsékelt ütemű béremelkedési pálya.

17. A jelenleg – már csak a külső pénzügyi nyomás miatt is – elodázhatatlan fiskális kiigazítás remélt pozitív növekedési hatásai (az ún. nem-keynes-i hatások) érvényre jutása 2-3 éves időtávon várható. A mai magyar helyzetben ennél rövidebb távú pozitív hatás is remélhető ugyanakkor, mégpedig éppen a kirívóan rossz induló helyzet miatt – elsősorban a kamatprémium csökkenésétől. Ez nem csupán a kormányzati adósságszolgálat terheit mérsékli, de a kedvezőbb hitelfelvételi lehetőségek révén jelentősen élénkíti a vállalkozások beruházásait, és ugyancsak pozitív hatású a magánfogyasztásra is. Az 1995-96-os magyar kiigazítás, valamint az ezredforduló időszakának szlovák stabilizációja ugyanakkor felhívják a figyelmet arra, hogy a hitelesnek ítélt konszolidáció jelentősen javítja a vállalatok profitkilátásokra vonatkozó várakozásait, és ebben az esetben igen intenzív működőtőke-beáramlásra számíthatunk, akár már 2-3 éven belül.
18. A magyar fiskális politika választási ciklikussága – kialakult deficithajlama – részben a formális szabályok hiányával, rossz megválasztásával magyarázható, részben azonban bizonyos informális intézmények, normák, attitűdök problémájára vezethető vissza. Az Európai Bizottság által időről időre publikált Közpénzügyi Jelentés (Public Finance Report)⁶ szerint Magyarország a költségvetés intézményrendszerének sűrített indexe szerint – Románia mellett – rendre a sor végén kullog az új EU-tagországok összehasonlításában. Szemben például Észtországgal, Csehországgal, Szlovákiával és Lengyelországgal, Magyarország a legutóbbi időig csupán igen kevés és meglehetősen gyenge szabályi és szervezeti korlátot, illetve érdemi külső szakértői kontrollt épített be a költségvetési tervezés és elfogadás folyamatába, de a végrehajtás és az elszámoltatás sem kapott kellő intézményi horgonyt.
19. A fiskális reformok politikai gazdaságtani összefüggéseinek vizsgálata⁷ alapján három kiemelt politikai-kulturális tényező azonosítható, amelyek érdemben befolyásolják a fiskális stabilitás, illetve a különböző államháztartási reformlépések sikerét: a nemzetközi szakértői közösségekbe történő beágyazottság, az elitek közötti konszenzus tartalma és kiterjedése, valamint a politikai rendszerbe (a politikai szereplőkbe és a politikai intézményekbe) vetett bizalom általános szintje függvényében a különböző fiskális politikai szabályok meghozatala, illetve tényleges érvényre jutásuk esélye meglehetősen eltér. A

⁶ European Commission (2006) *Public Finances in EMU – 2006*. Európai Bizottság, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/public_finances2006_en.htm

⁷ Ezt a tárgykört átfogóan és alaposan tárgyalja Györfly Dóra számos cikkében, illetve könyvében. Lásd többek között: Györfly D. (2007): *Democracy and Deficits. Fiscal Reforms in Sweden*. 139-172. o. Akadémiai Kiadó, Budapest, illetve Györfly D. (2007): *Társadalmi bizalom és költségvetési hiány*. *Közgazdasági Szemle*, LIV. évf., 2007. március, 274-290. o.

közbizalom gyengülésének időszakában a politikai döntéshozók és a választók közötti kapcsolat érzékelt időhorizontja szignifikánsan leszűkül, teret engedve a rövidtávú haszonmaximalizálási törekvéseknek. Ez esetünkben a politikai döntéshozók részéről a hosszabb távú fiskális következményeket teljesen mellőző szavazatvásárlási lépések uralkodó válását jelenti, miközben a választók részéről megnöveli a – szélsőséges esetben fiskális ámokfutáshoz vezető – populista politikai cselekvések iránti fogékonyságot. Ennek kapcsán le kell szögeznünk, hogy önmagában a populista politikai retorikát (vagy akár a dominánsan populista politikai elemeket felvonultató, a magyar közbeszédben előszeretettel emlegetett nevén ún. „ígérgetős” választási kampányt) nem azonosítjuk a felelőtlen fiskális politikai cselekvéssel, az államháztartási kiadások elszaladásával. A populista retorika felerősödése ugyanakkor egyértelműen gyengíti a közbizalmat, megnehezíti az elitek közötti konszenzus magasabb szintjét és tipikusan lényegesen kedvezőtlenebb intézményi adottságokhoz vezet a fiskális politika szempontjából.

20. A közbizalom szintje, illetve az elitek közötti konszenzus minősége között empirikusan erős korreláció figyelhető meg: a magas közbizalom tipikusan az elitek erős konszenzusával jár együtt, miközben alacsony közbizalom rendre az elitek közötti konszenzus gyengeségével párosul. A pozitív példák között említhető tehát a kilencvenes évek közepe óta a svéd eset, vagy a kétezres évek szlovák példája⁸. (Persze hozzátéve, hogy ez utóbbi tartós sikeréhez a fiskális politika formális szabályainak, szervezeteinek megszilárdítása is elengedhetetlen lenne.) Negatív oldalon pedig számos alacsonyabb közbizalomszinttel jellemezhető ország (Franciaország, Olaszország, Portugália) hosszú ideje tartó küszködését említhetjük a jól ismert magyar eset mellett.
21. A jelenleg a közbizalom szintjét és az elitek közötti konszenzust tekintve egyaránt inkább negatívan értékelhető magyar adottságok, illetve a fiskális pozíció tartós, pozitív irányú megváltozásához fontos adalékkal szolgálnak a spanyol tapasztalatok. Ezek egyértelműen aláhúzzák: a demokrácia minősége végső soron a hosszútávú fiskális stabilitás elérése majd megtartása szempontjából is perdöntő. Bár az adómorál, azaz az adófizetési hajlandóság, mint az adózás hatékonyságát és a fiskális eredményességet erősen befolyásoló változó ugyan eléggé „tehetetlen” – azaz időben csak nagyon lassan és keveset módosuló – tényező, azonban a közbizalom szintjét erősítő intézkedésekkel egyértelműen pozitív irányba változtatható. Alacsony közbizalomszintű országokban tehát olyan fiskális és adópolitikai változások kívánatosak, amelyek egyszersmind a közbizalom szintjét is növelik. Ennek fényében nem meglepő, hogy a kilencvenes évektől a spanyol adómorál folyamatos erősödésében kiemelt szerepe volt annak is, hogy jelentősen visszaszorultak a közbizalmat hosszú időn keresztül súlyosan romboló helye korrupciós botrányok, miközben általában csökkentek az adókulcsok, szélesedett az adófizetők köre, a társadalombiztosítási

⁸ Palócz Éva nemzetközi összehasonlító tanulmánya meggyőzően mutatja be, hogy néhány szimbolikusan ugyan érzékeny, de fiskális következményében marginális kérdést leszámítva a szlovák fiskális politikai döntésekben nagyfokú folyamatosság volt megfigyelhető a kétezres évtizedben, ami az elitek implicit konszenzusára támaszkodott – az erősen konfliktusos attitűddel jellemezhető politikai retorika ellenére is. Részletesebben erről lásd: Palócz É. (2008): *Makrogazdasági folyamatok és fiskális politika Magyarországon nemzetközi összehasonlításban*. Megjelent: Kolosi T. – Tóth I. Gy. (szerk., 2008): *Társadalmi Riport 2008, TÁRKI, Budapest, 189-203. o.*

járandóságokat pedig közvetlenebb és transzparens módon kötötték a járulékfizetéshez.⁹

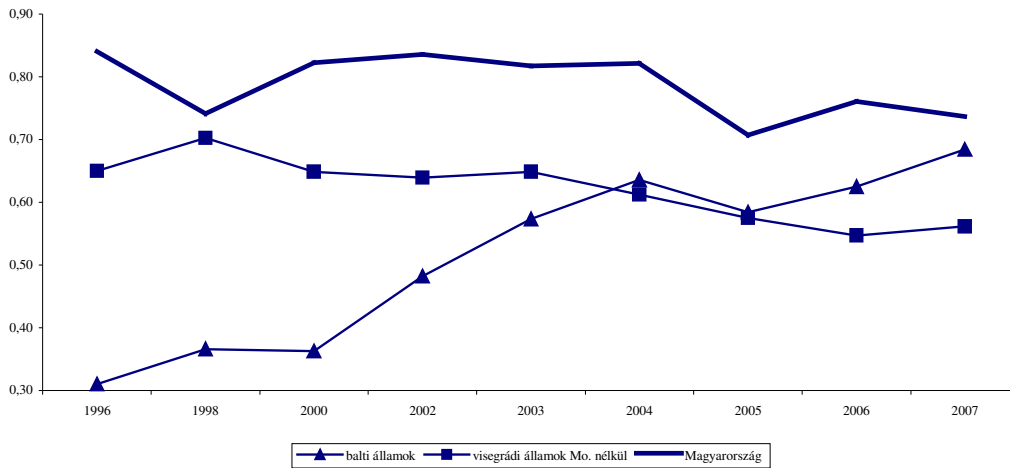
Állami szabályozás és igazgatás: küldetés hiány és minőségromlás

22. A gazdaság intézményi környezete kulcsfontosságú a gazdasági és társadalmi fejlődés szempontjából. A tulajdonjogok vagy a szerződések kikényszeríthetlensége, a hatástalan jogrendszer megemelik a tranzakciós költségeket, ez pedig komoly akadálya lehet a gazdasági növekedésnek. A kormányzat szabályozási tevékenysége további fontos alkotóeleme az intézményi környezetnek. Ha a társaságok működtetését túlszabályozzák, a gazdasági aktivitás egy része az informális gazdaságban fog megvalósulni. Mivel az informális megállapodások nem kikényszeríthetők ki a jog eszközeivel, az illegálisan szerzett erőforrások pedig nem könnyen használhatók kölcsönügyletek fedezeteként, a tranzakciók köre beszűkül. Ez nem csupán a módosabb, hanem kifejezetten a legszegényebb csoportok gazdálkodását is jelentősen gátolja.
23. A kormányzati munka minőségét leginkább az méri, hogy kikényszeríthetőek-e a szerződések és hatékony-e a jogszolgáltatás (a jogállam minősége), milyen színvonalon áll a hivatali apparátus és mennyire kompetensek a hivatalnokok (kormányzati hatékonyság), hogy mennyire gyakoriak a túlszabályozás illetve a nem piacbarát szabályozások esetei (a szabályozás minősége), és végül, hogy mennyire képes ellenállni a kormányzati apparátus a korrupciónak.
24. Magyarországon a 2000-es évek eleje óta stagnált vagy visszaesett a kormányzati munka minősége (lásd az 5–8. ábrákat). A jogállam minősége 1996–2004 között stagnált vagy nagyon lassan romlott, 2004 után azonban kifejezetten visszaesett. A kormányzati hatékonyság 2002-ig nőtt, azóta viszont folyamatosan csökken. A szabályozás minősége 1996-tól 2002-ig számottevően javult, azóta viszont stagnál. A korrupciós helyzet pedig már 2000 óta, egy 2002 és 2004 közötti átmeneti javulás ellenére is, egyfolytában romlik.¹⁰
25. Nemzetközi összehasonlításban e trendek még rosszabbul mutatnak. A balti államok a 90-es évek második felében gyorsan konszolidálták a kormányzati teljesítményt, és azóta is tartják e szintet, vagy még tovább javultak. Ennek következtében a balti mutatók a kormányzati hatékonyságot és a szabályozás minőségét illetően, sőt, mostanra már a korrupciót tekintve is jobbak, mint a magyar értékek.
26. Ugyanakkor a stagnálás illetve visszaesés nem egyedülállóan magyar jelenség. A szlovén, cseh és különösen a lengyel mutatók nem sokkal jobbak, vagy akár rosszabbak is, mint a mieink. A kormányzati hatékonyság tekintetében azonban a régiós versenytársak már maguk mögé utasították Magyarországot.

⁹ Martinez-Vázquez J. és B. Torgler (2007): *The Evolution of Tax Morale in Modern Spain*. School of Economics and Finance Discussion Papers and Working Papers Series 224, School of Economics and Finance, Queensland University of Technology

¹⁰ Az adatok a Világbank *Governance Matters* projektjéből származnak. A vizsgálat a kormányzati aktivitás minőségét méri és hasonlítja össze a világ 209 országára nézve. A projekt 1996-tól kezdődően közöl számokat, eleinte kétfévente, majd 2002 óta évente. A mutatók standard normális eloszlásban, -2,5 és +2,5 között változó értékek között változnak; magasabb értékek jobb kormányzást jelentenek; a 0 a világszám.

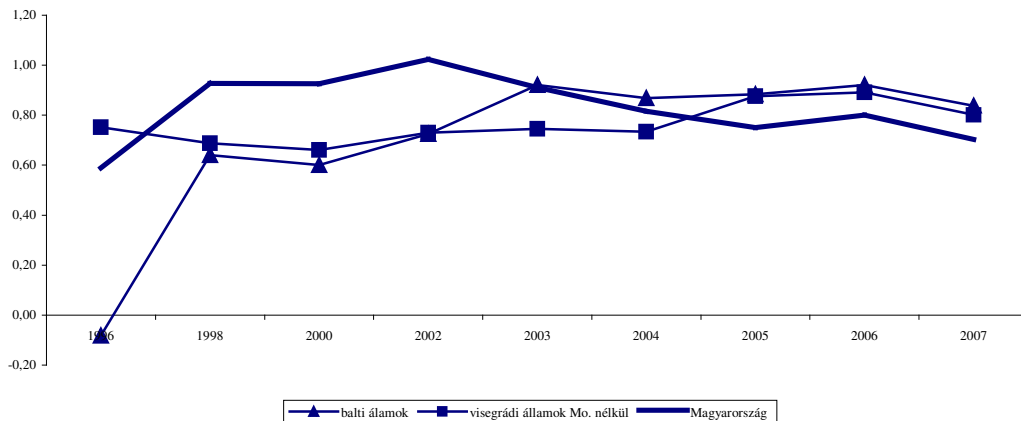
5. ábra A jogállam minősége – index alakulása, 1996–2007



Forrás: *Governance Matters* projekt, Világbank.

Megjegyzés: a jogállam minősége: milyen mértékben kikényszeríthetőek a szerződések és mennyire hatékony a jogszolgáltatás.

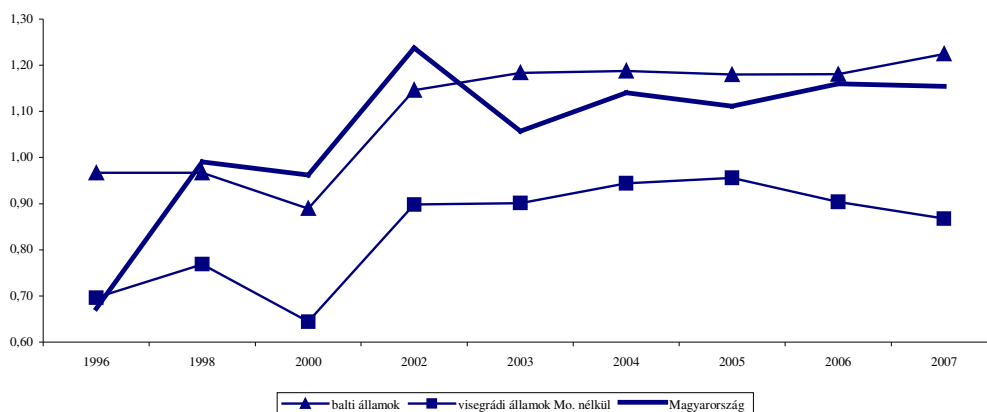
6. ábra Kormányzati hatékonyság – index alakulása, 1996–2007



Forrás: Forrás: *Governance Matters* projekt, Világbank.

Megjegyzés: kormányzati hatékonyság: milyen színvonalon áll a hivatali apparátus és mennyire kompetensek a hivatalnokok.

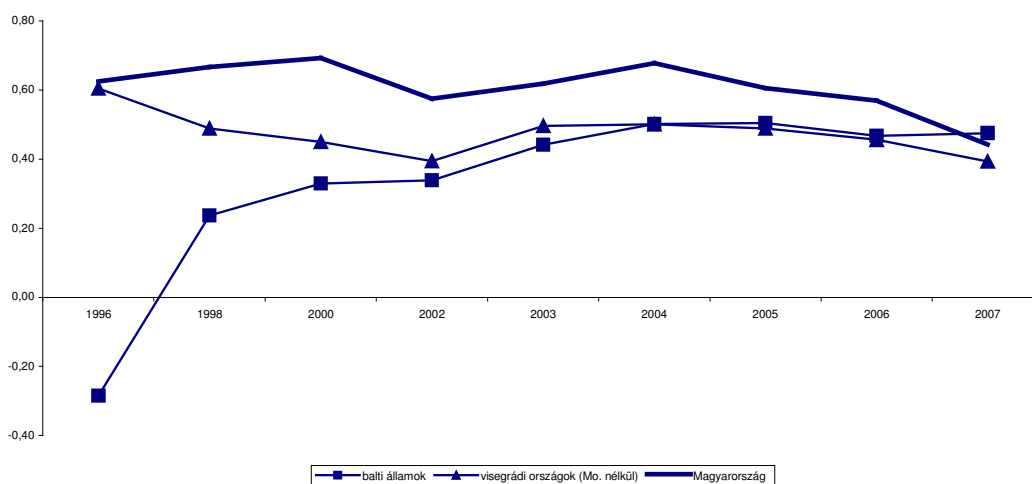
7. ábra A szabályozás minősége – index alakulása, 1996–2007



Forrás: *Governance Matters* projekt, Világbank.

Megjegyzés: a szabályozás minősége: mennyire gyakoriak a túlszabályozás illetve a nem piacbarát szabályozások esetei.

8. ábra A korrupció kézbe tartása – index alakulása, 1996–2007



Forrás: Forrás: Forrás: *Governance Matters* projekt, Világbank.

27. Ezek a lehangoló, és Magyarország szempontjából különösen kedvezőtlen trendek több forrásból táplálkoznak. Míg a nyolcvanas években az államigazgatás politika alól való emancipálódása és szakszerűségének növekedése volt jellemző, amit tovább segített a politika meggyengülése a rendszerváltás következtében, addig a stabilizáció növelte az államigazgatás politikai függőségét. Egyrészt azért, mert a politikai demokrácia intézményrendszerének gyorsított ütemű kiépülésében sokszor az államigazgatási funkciók kontrollja is politikai alkuk tárgyává vált (önkormányzati törvény, média törvény stb.), másrészt pedig a gazdasági szféra elszívó hatása következtében az államigazgatásból a legjobb

szakemberek jelentős része távozott, és helyüket kevés autonómiával rendelkező hivatalnokok („csinovnyikok”) vették át. Ez a folyamat felgyorsult a Gyurcsány-kormány időszakában, amikor tudatos kormányzati koncepcióvá vált, hogy a széleskörű reformok bevezetésének a legnagyobb akadálya az államapparátus ellenállása, s ezért reformok csak annak árán vezethetők be, ha szétverik az államigazgatást és az apparátusok hatalmát. Ennek keretében az államigazgatás szétverése megvalósult, miközben a nem megfelelően végiggondolt reformok megfelelő előkészítés hiányában és az ellenzék obstrukciója mellett sorra elbuktak.¹¹

28. Az államigazgatás működését bénítja, hogy a napi gyakorlatban az állam nem kellően átlátható működés módja és politikai kitettsége kedvez a korrupciós gyakorlatoknak. Ki kell emelni, hogy az államigazgatásban tapasztalható korrupció okait azonban nem egyik vagy másik állami hivatalnok jellemhibájaként vagy megtévedéseként kell felfognunk, sőt, nem is az ilyen hivatalnokok pusztán számát kell a tendenciák illusztrálására használnunk, hanem közelebb kerülünk a megértéshez, ha a korrupciót mint szervezeti integritás hiányát vagy eltorzulását értelmezzük. Ebben a megközelítésben világos, hogy az integritás sérelme is inkább intézményi kényszereknek, ösztönzési rendszereknek és a szervezeti kultúra rosszul elképzelt és hibásan alkalmazott normatíváiban keresendő.¹²
29. A közigazgatásban fellelhető korrupció jelenleg két legfontosabb területe a pártfinanszírozás és az úgynevezett közbeszerzési eljárásrendszer.¹³
30. A pártok működéséről és a választások lebonyolításáról szóló törvények – miközben a demokratikus normáknak megfelelően rendelkeznek egy egyébként jól működő választási rendszer kereteiről – nagyon hiányosan szabályozzák a pártok által a működésre és a kampányokra költhető összegek felhasználását. E hiányosságok miatt a pártok által alapított gazdasági társaságok, forrásgyűjtő alapítványok működése átláthatatlan és bizonyos tekintetben a „senki földjén” működnek: az ÁSZ által jogilag nem vizsgálhatók, az APEH meg tartalmilag nem tudja ellenőrizni őket.
31. A másik korrupciós kockázati terület – részben egyébként kapcsolódva a pártfinanszírozáshoz – az úgynevezett közbeszerzési eljárásrendszer. Egy

¹¹ Pulay Gyula úgy fogalmaz, hogy a minisztériumi irányítás európai modelljének bukását a modellen kívüli okok eredményezték. Egyfelől a pártfinanszírozás problémái a pártokat a zsákmányszerzés változatos technikáinak igénybevételére ösztönözték és ezek közé bevonták azt a lehetőséget is, hogy vezető köztisztviselői szerepeket is politikusoknak, illetve a párthoz kötődő vezető szakértőknek adjanak, másfelől a koalíciós alkukban egyes minisztériumokat egészében „kaptak meg” a pártok, harmadrészt az egyes politikai erők politikai kultúrája volt deficites: nem látták be, hogy a színvonalas közigazgatás beáldozásának hosszú távú kárai sokkal nagyobbak a pártkatonák elhelyezése révén szerezhető rövidtávú előnyöknél. (Dr. Pulay Gy. (2009): Politikusi és köztisztviselői szerepek a központi közigazgatásban. Budapest, Miniszterelnöki Hivatal, Magyar Közigazgatási Társaság: Közszolgálat a XXI. században.) A Sajó András vezette munkacsoport az állam és a társadalom működési zavarait arra vezeti vissza, hogy az állam szervezeti, a társadalom intézményei és a lakosság rövid távon egyaránt abban érdekeltek, hogy egymás közti együttműködésükben kialakult informális normarendszer fennmaradjon, még akkor is, az ebből fakadó kiszámíthatatlanság amúgy káros a társadalom egészére nézve. (Sajó András: Az állam működési zavarainak társadalmi újratemlése Közgazdasági Szemle, LV. Évf. 2008. július-augusztus (690-711.o))

¹² Állami számvevőszék 2007: Korrupciós kockázatok feltérképezése a magyar közszférában. ÁSZ FEMI, 2008 augusztus. Transparency International 2007: Korrupciós kockázatok Magyarországon Nemzeti integritás tanulmány Első rész. Budapest, 2007.

¹³ Amellett, hogy például az ÁSZ FEMI jelentése a korábbi állami tulajdonú vállalatok privatizációja során tapasztalt aktív hivatalnoki vesztegetés visszaszorulásával a jelenleg is állami vállalatok gyakorlata körüli gyanút is felemlíti, valamint jelzi, hogy a közigazgatáson belüli belső ellenőrzési rendszerek szétesése is korrupciós kockázatot jelent. Lásd Állami számvevőszék 2007: Korrupciós kockázatok feltérképezése a magyar közszférában. ÁSZ FEMI, 2008. augusztus.

Magyarországhoz hasonló nagyságú és tradíciójú országban a személyes kapcsolatháló szükségszerűen meghatározó jelentőségű. A jelenlegi közbeszerzési rendszer a személyre szabott és a dolog lényegét nem érintő kiírási kritériumokkal ezt a kapcsolathálón alapuló korrupciót legitimálja, illetve az erre való reakcióként a csak árra alapozó elbírálással a rossz teljesítést, a fekete gazdasággal való összefonódást és a dilettantizmust támogatja.

32. A legbiztosabb jele annak, hogy a kormányzat rosszul kezeli a korrupciós kockázatok csökkentésének feladatát, az, hogy viszonylag sűrűn létrehoznak majd meg is szüntetnek a feladat ellátásával megbízott, nem mindig a legvilágosabb mandátummal rendelkező közhivatalokat¹⁴. Ezek a kísérletek aztán eddig rendre elháltak, miközben az államapparátusok integritásának fejlesztése érdekében lényegében nem történt semmi. Pontosabban: amit a közigazgatás szakmai színvonalának szétesése kapcsán elmondtunk, inkább a helyzet rosszabbodásának gyanúját veti fel.

Drága és rossz minőségű állami szolgáltatások az elosztási koalíciók fogságában

33. Részben ideológiai prekonceptciók, részben érdekszövevények, részben pedig naivitás és kompetencia-zavarok okozhatták, hogy a rendszerváltás óta pontosan azokat a szektorokat kerülték el a hatékonyságvezérelt reformok, amelyekben jelentős értelmiségi kötöttségek voltak: a felsőoktatásban, az egészségügyben és sokáig a médiában is ez volt a helyzet. Nyilvánvalóan ilyen volt az akadémiaival kötött megállapodás is, amely kódolta egy teljesítményhiányos struktúra bebetonozódását.
34. Összességében elmondható, hogy valamennyi, az államhoz tartozó, vagy azzal szoros kapcsolatban álló rendszer átalakításra szorul. Az adóbevételek jelentős része tűnik el a továbbra is a (szocialista rendszert idéző) puha költségvetési korláttal működő állami intézmények és vállalatok kasszájában, a koncepciótlan és gyakorta változó prioritású fejlesztésekben, a korrupció csatornáin, és a nem eléggé célzott, illetve kevésbé hatékony (gyakran egyenesen kontra-produktív) szociális támogatások magas kiadásában. Az állami rendszerekben mára egyszerre van jelen a túlköltekezésre irányuló nyomással szembeni gyenge kormányzati ellenállási képesség és a rendszert működtető szereplők elégedetlensége (pénzhiány és pazarlás).
35. Az állam gyengeségét azonban ezeken a területeken sem a rendelkezésére álló erőforrások korlátozottsága okozza, hanem az, hogy az államilag újraosztott források fölötti kontroll mechanizmusai nem hatékonyak. Az állami szervezetek küldetés-hiányosak (nem tudják miért is léteznek) vagy, és ez még rosszabb, működésük során a szabályozottak fogságába esnek. A magánérdekek és a közjó egészséges összhangja helyett partikularitások (iparágak, szakmák, területek) érdekei kerülnek előtérbe. Sokszor már nem is az a helyzet, hogy a szabályozók a szabályozottak érdekeit túlzottan elfogadják, hanem esetenként maguk a szabályozottak fogják a törvényíró tollakat. Fontos hangsúlyozni: ez nem egyik vagy másik kormányciklushoz kötődik. Mindenkinek megvannak a maga kedvencei és vannak olyanok, akik mindenkinek a kedvenceivé tudnak válni.

¹⁴ Ezek a létrehozás sorrendjében: 2002: Közpénzügyi Államtitkárság, 2003: Köztársasági Etikai Tanács, 2004: tárcaközi egyeztető bizottság „Tanácsadó Testület a Korrupciómentes Közéletért”, 2007: Antikorrupciós Koordinációs Testület. E sorok írásakor a Közérdekvédelmi Hivatal létrehozása van napirenden.

36. Tanulmányunk egyik legfontosabb mondandója éppen ez: a kilábalás egyik legkomolyabb korlátját az elosztási koalíciók elmúlt évtizedekben kumulatív előrehaladt elburjánzásában látjuk. Itt is hangsúlyozni szeretnénk, hogy elosztási koalíciók nem csak a jóléti újraelosztásra szerveződnek, sőt, igazából az újraelosztásban érdekelt csoportok köre sokkal szélesebb annál, mint amit hagyományosan a jóléti újraelosztás körébe sorolnak, és az újraelosztás közvetlen tétje – noha általában végső soron mindig anyagi természetű – sokszor nem közvetlen állami redisztribúció.
37. A közvetlen pénzbeni újraelosztáson (nyugdíjak, családi pótlék, segélyek), túl küzdelem folyik azért, hogy milyen javak fogyasztása kapjon ártámogatást (gáz, energia, fűtés, közlekedés, kultúra), milyen természetű befektetés kapjon adókedvezményt (megtakarítások, biztosítások, fizikai és humántőke beruházások, a lakosság szintjén és a vállalkozások szintjén egyaránt), milyen szakma vagy ágazat kapjon valamilyen szabályozási kedvezményt (ilyenek a katonák, bányászok, művészek kedvezményes nyugdíjszabályai), melyik szakmák (orvosok, ügyvédek, közjegyzők) gyakorlásába való belépést korlátozza az állam valamilyen kvóták vagy túlbürokratizált procedúrák révén, hogy melyik ágazatok jussanak speciális szabályozás révén kedvezményekhez vagy monopoljárdékhoz (energia, telekommunikációs szektor, médiaipar).
38. Az elosztási koalíciók sokszor egy-egy ágazatot fednek le, de számos olyan eset van, amikor – legalábbis hallgatólagosan – az állami beszállítók és az adott szolgáltatás vagy árucsoport végső fogyasztói egyszerre érdekeltek az állam szerepvállalásában (az ún. szocpol támogatás az építőipar és a lakásépítők, Sulinet az informatikai ipar és a számítógép-használók, a gyógyszerkassza a gyógyszergyárak és a betegek tartós koalíciója révén marad/maradt fenn).
39. Az esetek többségében – különösen ha tartósan fennmaradó állami beavatkozásokról van szó – az állami bürokrácia részeként is kiépül egy a fennmaradásban érdekelt apparátusa: a nyugdíjrendszer működtetéséhez TB apparátus, a szociális segélyek „kiszerezéséhez” a szegénység-ipar kutatóktól az önkormányzati alkalmazottakon keresztül a szociális munkásokig tartó teljes vertikuma szükséges, a bonyolult adószabályok világossá tételén adótanácsadók serege dolgozik, a tervezett értékalapú ingatlanadó az értébecslő szakma fellendülését hozhatja magával, és így tovább.
40. Jelentős részben a fent jelzett folyamat eredménye, hogy végül minden, (vagy legalábbis majdnem minden drágább) lesz az optimálisnál. A kedvezmények és a korai nyugdíjazási gyakorlatok miatt magasabb lesz a nyugdíjjárulék, az alacsony medikus-kibocsátás a rendszeren belüli orvosok (adózási rendszeren kívüli) járadékait növeli, a közjegyzői verseny hiánya drágítja a gazdálkodók adminisztratív kiadásait, az energiaszolgáltatók közötti verseny jelenlegi szabályozásával együtt drágább az áram, a fűtéstámogatás rendszere a hatékonysági kényszer nélkül működő szolgáltatókat védi, a burjánzó adókedvezmények miatt magasabb lesz az átlagos adókulcs és így tovább.
41. Ez azonban a költségeknek csak egyik, nem is biztos hogy a legnagyobbik része. Az osztársadalmi költségeket növeli, hogy jelentős szakmai csoportok összepontosítanak a status quo fenntartására, illetve a kedvezményezett körbe kerülés érdekében folytatott lobbitevékenységre, ahelyett, hogy figyelmük a valódi értékteremtésre irányulna.¹⁵

¹⁵ Olson, M. 1987: Nemzetek felemelkedése és hanyatlása. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987

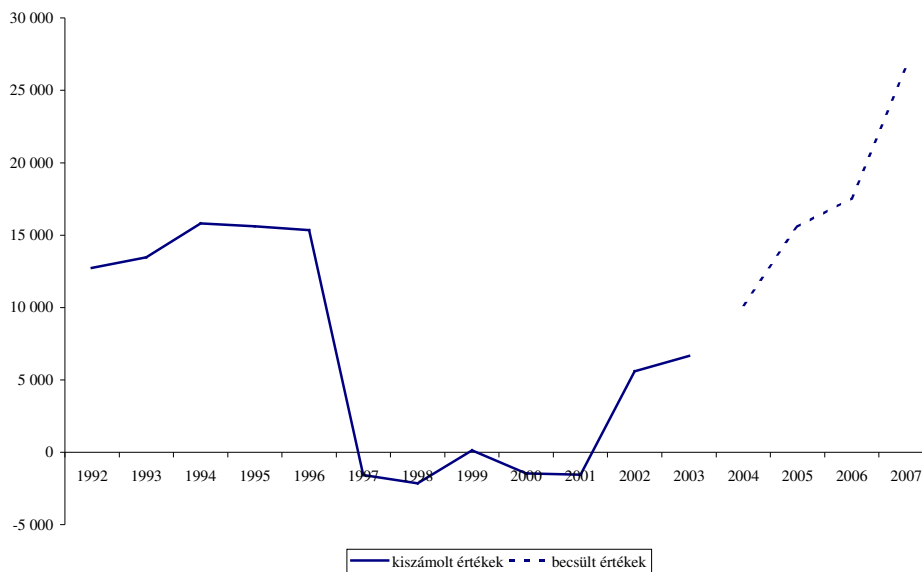
42. Tovább emeli a járadékok elburjánzásának költségeit, hogy ezek egy idő múlva általában kapitalizálódnak (beépülnek a lakás, a föld, a szolgáltatások árába), valamint ezzel párhuzamosan beépülnek a várakozásokba is: adott szakmákba már az egyéni iskolázási döntések is a komplett, formális és informális járadékcsomag csomag alapján születnek, a felosztó-kirovó nyugdíj ígérete vezérli (félre) a nyugdíjvárakozásokat és a megtakarítási magatartást, stb.¹⁶
43. Ebben a közegben, ahol az általános figyelem az újraelosztható forrásokra irányul, egy idő múlva kimerülnek az egymás elől elvonható források tartalékai és a magas járadékszint finanszírozási terhét a szereplők vagy (eladósodás révén) a jövő generációira igyekeznek terhelni, vagy – ha erre lehetőség van, az országba érkező fejlesztési források eltérítéséért indul meg a harc. Lényegében ez az oka annak, hogy már az Európai Unióhoz való csatlakozás hivatalos propagandáját és a hozzá kapcsolódó lakossági és hazai vállalati várakozásokat is a támogatásokhoz való hozzáférés ígéretei határozták meg.
44. Azt a tényt, hogy a jelenlegi elosztási koalíciók tevékenysége miképpen sodorja veszélybe a hosszú távú fenntarthatóságot, jól illusztrálja az, hogy mi történt az 1997-es nyugdíjreform után a nyugdíjrendszerrel. A nyugdíjkassza hosszú távú pénzügyi stabilitását mérő korosztályi elszámolás¹⁷ azt mutatja, hogy a rendszer a kilencvenes évek közepére fenntarthatatlanná vált. Az 1997-es nyugdíjreform eltüntette a hosszú távú hiányt és még valamelyes többletet is produkált. A negatív korosztályi egyensúlytalanság, azaz a biztos hosszú távú fenntarthatóság azonban 2001 után gyors ütemben megváltozott, 2002-ben az 1997-es javulás fele elveszett. (9. ábra)¹⁸

¹⁶ Koromzay, V. (2004): Some reflections on the political economy of reform. Conference Reforms for Europe: Growth Opportunities in an Enlarged European Union. Bratislava, Slovakia, 18 March 2004.

¹⁷ A korosztályi egyensúlytalanság mutatója azt méri, hogy a most születettek egész életpályára vonatkozó nettó járulékfizetései (korosztályi számlája) mennyire térnek el a még meg nem születettek nettó járulékfizetéseitől, akik tehát az adósságot is ki fogják fizetni. Ha a most születettek és a jövő nemzedékek nettó életpálya-járulécai között számottevő eltérés van, akkor a jelenlegi rendszer hosszú távon nem fenntartható. A nulla egyensúlytalanság nem jelenti azt, hogy a rendszer a még meg nem születettek számára egységnyi feletti nyugdíj/járulék rátát produkál, csak azt, hogy a rendszerben elszenvedett veszteségeiket nem növelik a ma élő korosztályok által felhalmozott hiányok. Korosztályi elszámolást lehet az egész államháztartásra is végezni és lehet elkülönítve csak a nyugdíjrendszerre. Előbbi esetben az összes adó- és járulékfizetéssel illetve juttatással és támogatással számolunk, utóbbi esetben csak a járulékokat és a nyugdíjakat vonjuk be a kalkulációba.

¹⁸ Az idősor, adathozzáférési okok miatt csak 2003-ig tart. Bizonyos információk segítségével azonban feltételezésekkel élhetünk a trend további alakulásáról. Ha 1996-1997-nél kettévágjuk az idősort, úgy a szóban forgó korreláció a két rész-időszakra nagyon erőssé válik. Az éves hiány elvileg jó prediktora lehet a hosszú távú hiánynak, ha nem történik valami fontos intézményi változás, mint amilyen a reformcsomag is volt. Ha ez a hipotézis helytálló, akkor 2005-re a rendszer hosszú távú hiánya megközelítette, 2006-ban és 2007-ben pedig jelentősen túlszárnyalta a reform előtti legsúlyosabb mértéket, bár a 2007-es megugrás részben a dollár leértékelődésének a következménye.

9. ábra: Korosztályi egyensúlytalanság a nyugdíjrendszerben



Forrás: Gál Róbert Iván és Tarcali Géza: Pension reform and intergenerational redistribution. In: Gál R.I., Iwasaki, I. és Széman Zs. (2008): Assessing intergenerational equity. Budapest: Akadémiai, 150.

Fejlesztéspolitika és intézményrendszer

45. Az alkalmazott gazdaságpolitikai döntések hatékonyságát alapvetően térítheti el az a mód, ahogy a gazdaságba a beérkeznek az unió fejlesztéspolitikai forrásai. A nagy összegű külső fejlesztési források nem légmentes térbe érkeznek, hanem egy sajátos érdekeltségi, intézményi közeg fogadja be őket. Ennek a tág értelemben vett szociológiai közegnek csak egyik (bár nagyon fontos) elemét képezi a fejlesztéspolitikai apparátus és általában a kormányzat. Nagyon fontos azonban hangsúlyozni, hogy a fejlesztéspolitika társadalom-átalakító hatása szempontjából kulcsfontossága van ezeken túl a politikai rendszer aktuális állapotának, a kormányzatot ellenőrző intézmények minőségének, az érintettekkel és a civil szervezetekkel folytatott egyeztetési folyamat jellegének, és természetesen annak az intézményrendszernek is, amely az érintetteket egybefogja. Mindezen túl, általában a helyi közösségeknek és az országos nyilvánosságának is meghatározó szerepe van annak a működésnek a kialakításában, melynek eredményeképpen a fejlesztéspolitikai erőfeszítések hasznosulnak.
46. Ezeknek az intézményeknek a pozitív, egymást erősítő és a fejlesztéspolitika eredeti céljait soha szem elől nem tévesztő együttműködése lehet a záloga annak, hogy a nagy összegű külső források áldássá és ne átokká váljanak egy ország életében. Ha ez nem áll fenn, akkor könnyen elképzelhető, hogy a fejlesztési források felhasználása mindazokat a tüneteket produkálni fogja, amelyeket a nemzetközi szakirodalom a közepesen fejlett országok esetében már feltárt: felerősödhetnek azok az ösztönzők, amelyek az érintetteket járadékavadászatra (a szabályozási folyamat keveseket kedvezményező hatással járó befolyásolására) sarkallják; az állami ellenőrzés szükségtelenül nagymértékű lehet azokban a szektorokban is, ahol az egyébként egyáltalán nem indokolt; abban a hitben ringathatja a fejlesztéspolitikusokat, hogy ők jobban tudják a piac egyes szereplőinél, hol hasznosulnak legjobban az erőforrások. Mindezen túl,

tekintettel arra, hogy a nagy összegű külső források kiegészítést jelentenek az egyébként is a költségvetésben centralizált állami forrásokhoz, könnyen előfordulhat, hogy az adófizetők figyelme lankad, és nem ellenőrzik kellően szigorúan a források elosztóit, akik viszont a külső forrásokat a saját mozgásterük kitágításaként fogják értelmezni. Emiatt reális veszélye van annak, hogy a fejlesztési erőforrások egy része veszteség lesz, vagy legalábbis drágán és nem hatékonyan hasznosul, különösen egy olyan országban, ahol az állampolgárok adótudatossága amúgy is hiányos.

47. A fejlesztési programok, különösen az infrastrukturális beruházások hatékonyságát csökkentheti a járadékvadászat, aminek következtében az erőforrások nem feltétlenül a leghasznosabb célokra kerülnek felhasználásra, a beruházást nem feltétlenül a legkedvezőbb feltételeket biztosító szereplő hajthatja végre, közben pedig produktív erőforrások pazarlódnak el. A járadékvadászat torzító hatása minden esetben érvényesülhet, amikor az állam közösségi forrásokból ruház be. A nagy volumenű, külső (nem a magyar állampolgárok adójából származó) erőforrások beáramlása és elosztása esetén ez a veszély fokozott. Szélsőséges esetben a kívülről érkező források hosszú távon akár károsak is lehetnek, amennyiben elkényelmesítik a közbeszerzésen résztvevőket és eltompítják a közkiadások hatékony elköltését szavatoló közfigyelmet.

Az állam úgy maradt (méret, szervezeti kultúra, visszacsatolási zavarok)

48. Az államháztartás a kilencvenes évek elejétől kezdve egy furcsa „kiüresedési” folyamaton ment keresztül: úgy maradt nagy az államháztartás terjedelme, hogy közben korábbi funkcióinak jelentős részét leadta.¹⁹ A közkiadások szintje a járadékvadászat, a politikai elit legitimációs problémáinak osztogatással feloldani képzelt megoldásai és ugyanennek a politikai elitnek a kooperációs képtelensége miatt maradt meg a korábbi magas szinten, pedig a klasszikus állami funkciók hatékony ellátása ezt a szintet már nem tette volna szükségessé. Az állami feladatok reformjára irányuló törekvések azonban sokszor haltak el eredménytelenül. Erre jó példa az önkormányzati rendszer reformkísérleteinek kudarca.
49. A rendszerváltás óta eltelt időszakban a magyar reform-felfogásra egy konvencionális, felülről lefelé, hatalmi pozícióból indított stratégia volt jellemző, az átfogó tervek megvalósításhoz azonban részben a külső feltételek, részben a kellő kormányzati elkötelezettség és eszköztár hiányzott. Azok a kitérők pedig, amelyek bizonyos mértékben az inkrementális reform irányában mozdultak volna el, és egy új, konszenzuson alapuló irányítás megteremtését tűzték ki célul, rendre megrekedtek, elhaltak.
50. Az önkormányzati reform kísérletek kudarcának az okát a közgondolkodás a kormány és az ellenzék megállapodásának a hiányában jelöli meg, mivel az 2/3-os törvényváltoztatást igényelné. Ez részben igaz is. Az Alkotmánybíróság 2006. évi CIX. Törvényt és a regionális közhivatalok létrehozásáról szóló

¹⁹ Ezt nevezi az Állami Számvevőszék anyaga az államháztartás paradoxonának. (Állami Számvevőszék (2007): Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások ÁSZ FEMI 2007. április, illetve Báger G. et al. (2007): A közszféra és a gazdaság versenyképessége. (szerk. Báger Gusztáv és Czákó Erzsébet); [közread. az] Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet. - Bp.: ÁSZ FEMI, 2007)

kormányrendeletet kétszer is visszaküldte, azóta a kérdés, legalábbis átmenetileg, lekerült a napirendről.

51. Valójában azonban azok a lépések sem (vagy alig) történtek meg, amelyek nem igényelnének kétharmados többséget. A regionális közhivatalok létrehozása amúgy sem oldotta volna meg a hatékonysági problémákat, mivel a megyei hivatalok megszüntetésének magakadályozásához nagyon súlyos érdekek fűződnek, így a regionális hivatalok lényegében a funkciók megkészszerzését eredményezték volna.
52. A probléma megoldására a helyi önkormányzatok hatósági (közigazgatási) és közösségi funkcióinak olyan szétválasztása segíthet, amelyben a hatósági funkciókat az állam kistérségi hálózatba szervezi (tehát a jelenlegi helyi szintnél eggyel feljebb), miközben megmaradhat a helyi közösségek összetartása szempontjából fontos szerepet játszó helyi önkormányzatok – a jelenleginél lényegesen csökkentett hatáskörrel. A jegyzői feladatok és hatáskörök kistérségekbe való delegálása (körjegyzőségek létrehozása) a költségek jelentős megtakarítását eredményezheti. Ez a folyamat elindult: 2008-ra 753-ra emelkedett a körjegyzőségek száma, ami több mint 2000 település jegyzői feladatait látja el.
53. A helyi közösségi (hagyományos önkormányzati) funkciók kistérségekbe való delegálása más nehezebb feladat, mivel itt a legerősebb a helyi közösségek ellenállása.
54. Egyfelől a helyi lakosságnak erős a félelme, hogy ha megszűnik a községekben a polgármester funkciója, azzal elveszítik a helyi érdekek képviselőit a legfontosabb zálogát, ami hátrányos helyzetbe hozhatja őket. Ezért „jobb ha - az érintettek tevékeny részvételével - a rendszer tudatosan kerül átalakításra, semmint egyszerű pénzügyi megszorítással válnak működő képtelenné az önkormányzatok, vagyis végleg és teljes-körüen elveszítik valódi autonómiájukat és befolyásukat a helyi ügyek intézésébe”. (Zongor, 2006)²⁰
55. A helyi érdekek képviselőihez való ragaszkodás jelenik meg a többcélú kistérségi társulási rendszer problémáiban. A kistérségi társulások támogatására a kormány az elmúlt években jelentős pénzeket költött, és a közoktatási és szociális intézmények közös fenntartását célzó társulások száma valóban számottevően emelkedett. A kistérségi funkciók racionalizálását EU-s támogatások is ösztönzik. Ennek ellenére a rendszer számos feszültség jellemzi.
56. A kistérségi önkormányzatok létrehozásának legfontosabb akadálya a helyi önkormányzatoktól rendszeres jövedelemben részesülők anyagi ellenérdekeltsége. Ugyanakkor ez a rendszer legfontosabb megtakarítási forrása, s ez azon tényezők egyike, amelyben nem (vagy csak nagyon csekély mértékben) lehet számítani a szereplők együttműködésére.
57. Ezt az anyagi ellenérdekeltséget részben csökkentheti a helyi önkormányzatok szerepének az átalakítása abba az irányba, hogy azok egyfajta szolgáltató szerepet töltsenek be a lakosság, az egyéni és mikro-vállalkozók számára a tömeges (rutin) közigazgatási, vállalkozói, alap-, köz-, és közmű-szolgáltatási ügyek intézésével. Erről szól az ún. TSR (Többcélú Szektorközi Rendszer) országos ügyfélszolgálati inkubációs franchise hálózatra vonatkozó javaslat,

²⁰Zongor, G. (2006): Államreform kéne régen. ÖN-KOR-KÉP 2006. 1-2. 8-14. o
http://www.onkormanyzaticsod.hu/data/fajl/upload/Zongor_Gabor_Allamreform_kene_regen.doc

amely üzleti alapon lehetővé tenné munkahelyek létrehozására és ezzel együtt helyi jövedelmek keletkezésére.

58. A magyar közigazgatás legfontosabb problémája, hogy miközben lényegesen többbe kerül, mint az EU-országok átlagának működési kiadásai (a GDP arányában), minősége nem csak alacsony, hanem az elmúlt években tovább romlott.
59. A közigazgatásban az egyes rendszerek megreformálhatósága az adott közigazgatási rendszer öntörvényűségének, autonómiájának függvénye²¹. Minél autonómabb a politikai irányítással szemben egy közigazgatás, annál kevésbé, annál nehezebben reformálható meg, ezzel szemben minél inkább jellemzi a politikai akaratnak való közvetlen és eszközjellegű alávetettség, annál inkább alkalmas tárgya a reformtörekvéseknek. Ebben a modellben²² egy adminisztratív rendszer megreformálhatósága három változótól függ: (i) a politikai irányítás erőssége, centralizáltsága; (ii) a közigazgatás rendszerének jogi-intézményi bebetonozottsága; és (iii) a bürokrácia politikai befolyása.
60. Mivel a magyar közigazgatást erősen áthatja a politika befolyása, a fenti modell szerint könnyen megreformálható lenne. És valóban, a közigazgatási reform akadályát a legkisebb mértékben sem a rendszerben dolgozók jelentik. Kétségtelen, hogy a rendszer működését számos anomália jellemzi: a tárcaérdekek előtérbe helyezése, a tárcák harca a funkciókért, ezért egyes funkciók nemcsak megduplázódása, hanem néha megháromszorozódása. A tárcák közötti hatalmi harcokat jól jellemzi a legalább egy évtizede naprenden lévő „egyablakos ügyintézési rendszer” létrehozásának a kudarca, amely azon bukott meg, hogy a tárcák nem tudtak megegyezni azon, hogy ki legyen a rendszer gazdája. El kell ismerni, hogy az elektronikus kormányzati eszközök alkalmazása következtében az ügyintézés jelentős mértékben egyszerűsödött, az egyablakos ügyintézési rendszer azonban nem valósult meg. Erre most a Bajnai kormány az április 20-án közzétett programja szerint ismét kísérletet tesz, az alapfeltételek változtatása nélkül azonban az eredmény legalábbis kétséges.
61. Az állam „reformátlanságának” másik oka (és egyben következménye is) az a tény, hogy az apparátusoknak nem állnak rendelkezésére a tényeken alapuló döntéshozatal eszközei. A kormányzat különböző szintjein szinte teljesen hiányoznak a közpolitikai döntéshozatal támogatni hivatott monitoring és értékelési rendszerek. Nem kapott teret a program-bázisú költségvetés gondolata, az értékelésben a legkritikább esetben alkalmaznak valódi output alapú teljesítményindikátorokat, mikor és makro projekt értékelések léteznek ugyan, de a nagyon ritka esetben lehet találkozni valódi hatásvizsgálatokkal és időszakos teljes költségvetési felülvizsgálatokkal.
62. A nemzetközi tapasztalatok szerint ilyen értékelési módszerek akkor tudnak elterjedni, ha a kormányzat oldaláról kereslet támad irántuk (szükség van rájuk), a kormányzatok jól megtervezett ösztönzőrendszert alkalmaznak az elterjesztésükre, ha létezik egy kompetens és elkötelezett, a bevezetésben és működtetésben élenjáró kormányzati kulcsszereplő (személy, minisztérium, intézmény), ha létezik egy jól (de nem túl-) tervezett, egyértelmű sikerkritériumokat célul kitűző rendszer, ha léteznek a minőségi és objektív értékelő munkát honoráló intézményi megoldások, van rendszeres értékelési

²¹Ch. Knill ezt hívja „reform-kapacitásnak”. Ld. Knill, Ch. (1999): Explaining cross-national variance in administrative reform: Autonomous versus instrumental bureaucracies, Journal of Public Policy Vol. 19 No. 2.

²²V.ö. Knill, i.m.

visszacsatolás valamint működnek képzési és hasznosítási programok a kormányzaton belül.²³

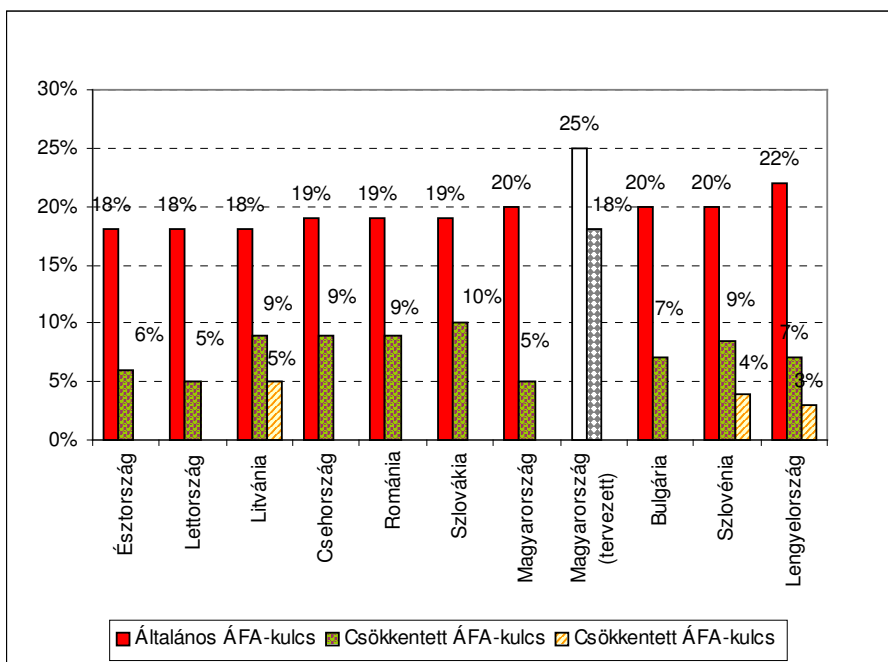
Az állami szektor reformátlansága versenyhátrányt jelent

63. A transzformációs folyamat egyik nagy, s napjainkban is következményekkel járó ellentmondása, hogy az üzleti szektor imponálón gyors technológiai felzárkózásához és a pénzügyi közvetítő rendszer fejlődéséhez képest számottevően elmaradt a közszolgálati intézményi feltételek javítása. A szabályozások átláthatóságában, a korrupció visszaszorításában, a jog- és a szerződésbiztonságban mutatkozó hiányosságok már napjainkban is, de különösen középtávon komoly versenyképességi hátrányokat jelentenek.
64. A WEF legutolsó (2008-2009-re vonatkozó) felmérése során készített összesített rangsor alapján Magyarország úgynevezett Globális Versenyképességi Indexe (GCI)²⁴ jelentősen romlott 2007-hez képest, s a vizsgált 134 országból a 47. helyről a rangsor 62. helyére csúsztunk vissza, s az EU-n belül már csak Görögország, Románia és Bulgária mutat nálunk gyengébb teljesítményt. Ez a romlás azonban nem hirtelen következett be, hiszen 2000-ben még a 29. helyen álltunk a rangsorban, s régió elsőnek számítottunk, míg jelenleg az utolsó vagyunk. Az adatfelvétel során a megkérdezett hazai vállalati vezetők 1-7-ig terjedő skálán a versenyképesség valamennyi lényeges elemét (általános gazdasági környezet, közintézmények működése, infrastruktúra, innováció, pénzügyi intézmények, versenykörnyezet, vállalati működés, oktatás és humán tőke, korrupció és üzleti etika, idegenforgalom, környezeti állapot és egészségügy) értékelik. A megkérdezett vállalatvezetők különösen az adószabályokat, illetve az adóráták szintjét kritizálták, s az adóterheknek jelentős foglalkoztatás- és beruházás-visszafogó hatást tulajdonítanak más országokhoz képest. Nemcsak az adók mértéke, hanem az adók, illetve a támogatások versenytorzító hatása is súlyos kritika tárgya. Másfelől a relatíve magas adók a közszolgáltatások gyengébb minőségével párosulnak. A tervezett ÁFA-emeléssel (a kormány javaslata: 25%, a Reformszövetség szerint 24%) az általános ÁFA-kulcsok nálunk lesznek a legmagasabbak a régióban. (Lásd 10. ábra)

²³ Keith Mackay (2007): How to Build M&E Systems to Support Better Government Washington: The World Bank, 2007

²⁴ Porter, M.-Schwab, K.: WEF, Global Competitiveness Report 2008-2009, Geneva, Switzerland, 2008. A kompozit index fő elemei (pillérei) a következők: intézményi környezet, infrastruktúra, makrogazdasági stabilitás, egészségügy és alapoktatás, felsőoktatás és képzés, árupiaci hatékonyság, munkaerő-piaci hatékonyság, pénzpiacok fejlettsége, technológiai fejlettség, piac mérete, üzleti tevékenység fejlettsége, innováció.

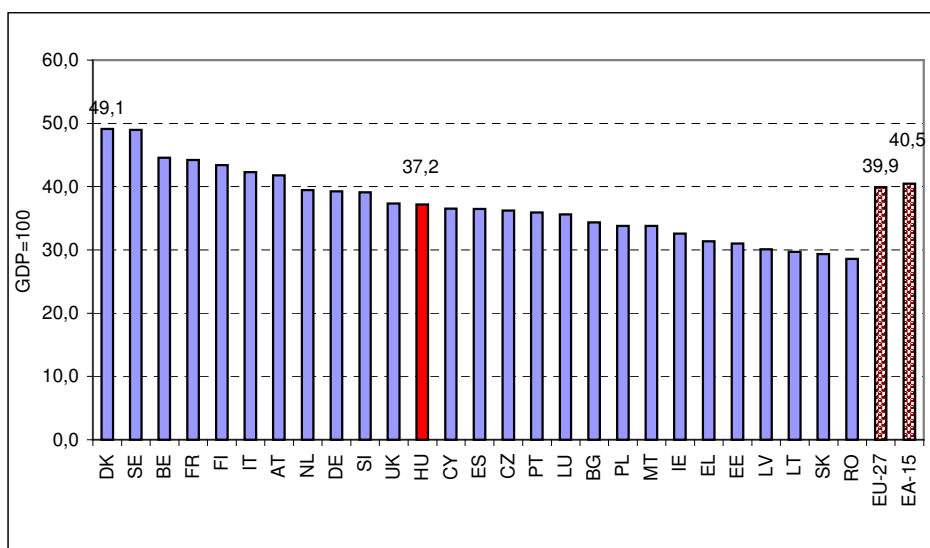
10. ábra Jelenleg alkalmazott ÁFA-kulcsok a kelet-európai régióban



Forrás: Portfolio.hu

65. Az adózási környezet az üzleti szféra szempontjából meghatározó versenytényező. Az e téren történő vagy tervezett változtatások az üzleti szféra reformelkötelezettségét alapvetően befolyásolják. Az EU-tagállamokban a vállalkozások GDP-hez mért teljes adóterhelése nagy különbségeket mutat (lásd 11. ábra), s ezek a különbségek a csatlakozás után tovább nőttek. Régióon belüli összehasonlításban a magyar vállalkozások adóterhe magas, de még az EU-27 átlagában is az erős középmezőnybe tartozik (2006. évi adatok, OECD).

11. ábra Teljes adóterhelés GDP-hez viszonyított aránya (2006)



Forrás: OECD

66. Érdemes megjegyezni azt is, hogy adókötelezettségek teljesítésének és teljesítésének jelentős adminisztrációs költségei is vannak. Makrogazdasági szempontból számottevő az adóhatóság tevékenységének finanszírozási költsége, de ugyanakkor jelentős az az összeg is, amelyet a vállalkozások az

adózási kötelezettségeik teljesítéséhez szükséges adminisztratív feladatokra fordítanak. A vállalkozások nézőpontjából az adózási előírásoknak való megfelelés költségnövelő/profitsökkentő hatása egyértelmű, az adózásból fakadó adminisztratív terhek visszaszorítása a vállalkozások eredményét – versenyképességét és nem mellesleg közérzetét – jelentősen javíthatja. Az OECD adatai szerint a magyar adóhatóság adminisztrációs költségei a GDP 1,14%-át (2004) teszik ki, míg például Írországból ez a mutató 0,86%.²⁵ A vállalkozások (és a lakosság) adminisztratív terheinek a csökkentése – különösen a legjelentősebb terhet okozó adózási – sok fejlett ország politikájában kitüntetett szerepet kap, s a különböző adminisztráció-csökkentő programoknak egyes országokban komoly múltja van²⁶. A vállalkozások az adórendszer minősítésekor nemcsak a fizetendő adók mértékét (kulcsát) veszik figyelembe, hanem számos egyéb tényezőt, például az adóalap nagyságát és számításának módját, a külön fizetendő adók számát, a fizetés és bevallás gyakoriságát. Az egyes országok adófizetési környezetéről készített másik Világbankos felmérés, a Doing Business 2008²⁷ szerint a kelet-közép-európai országok többsége a rangsor végén kapott helyet, ezen belül is Magyarország az utolsó előtti, csupán Romániát előzi meg.

67. A már említett WEF felmérés szerint a jogalkalmazásról alkotott vélemények ugyancsak nagyon negatívak, akárcsak a korrupció szerepéről az üzleti életben, illetve a közügyek terén. Vállalati vélemények szerint az üzleti ügymenetet jelentősen megnehezítő tényezők közé tartozik a politikai instabilitás, a nem hatékony állami bürokrácia, és a finanszírozás nehézségei.
68. A felsorolt adatok jól jelzik, hogy az üzleti környezet a magyar vállalkozások számára objektíve sem elég versenyképes. Ezt az üzleti szektor érzékeli, s – különösen a jelenlegi nehéz gazdasági helyzetben – olyan irányba mozdul, ahol komparatív előnyöket remélhet. Az állam az üzleti szféra reformérdekltségét és támogató magatartását elsősorban oly módon segítheti elő, ha az általa szorgalmazott reformok az üzleti környezet javításához is hozzájárulnak.
69. Mind a külföldi tulajdonú, mind a hazai vállalatok szempontjából rendkívül fontos lenne a tervezhetőség, a hosszabb távú stratégiák kialakítása. A reformkonceptiók választásokhoz kötött ciklikussága, illetve az üzleti környezet szabályozási és pénzügyi, adóügyi feltételeinek ad hoc jellegű, elsősorban a költségvetés érdekeit szem előtt tartó változtatása megnehezíti egy stabil és kiszámítható üzleti környezet kialakulását.
70. Erre utalnak a Kopint-Tárki negyedéves Konjunktúratesztjének²⁸ idősorai is. A válaszadó vállalatok 2003 óta egyértelműen jelzik, hogy a gazdasági környezet

²⁵ Lásd Hüttl, A.-Nagy Á.-Palócz, É.: Elemzés a kiszámítható adózási és járulékfizetési környezet megalapozása érdekében, Kopint-Tárki Zrt., 2008. pp. 100.

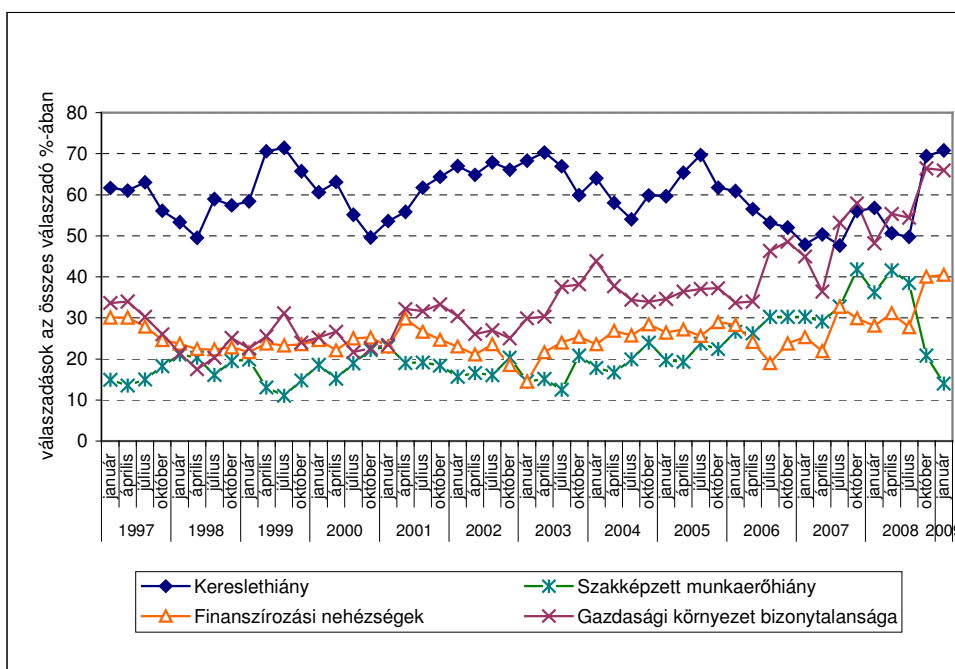
²⁶ 2005-ben az OECD felmérése szerint a témáról információt szolgáltató 22 tagország közül 19-ben létezett program a bürokrácia csökkentésére, 14 országban mérték az adminisztratív terheket, és 9 országban számszerűen meghatározták az előirányzott csökkentés mértékét. (Cutting Red Tape: National Strategies (OECD Policy Brief, January 2007) 2007-ben az EU ECOFIN Tanácsa által meghirdetett akcióprogram értelmében az EU és a nemzeti kormányok törvényi szabályozásából következő adminisztratív terheket 2012-re 25%-kal csökkenteni kell. (Programs to Reduce the Administrative Burden of Tax Regulations in Selected Countries (Forum on Tax Administration: Taxpayer Services Sub-Group, Information Note; OECD, 22 January 2008)

²⁷ <http://www.doingbusiness.org/>

²⁸ A feldolgozóipari konjunktúrateszt mintája az utóbbi időben három részmintából tevődik össze. Egyrészt felkérjük a 300 legnagyobb árbevétellel rendelkező vállalkozást a tesztlap kitöltésére, másrészt kérjük az évek alatt kialakított teszt-panel tagok véleményét (nagyjából 100 cég). A harmadik részmintát a jogi személyiséggel rendelkező és legalább 10 főt foglalkoztató vállalkozások köréből véletlen kiválasztással készüli. Ez utóbbit a

bizonytalanságai egyre inkább a termelés bővítését akadályozó tényezők közé tartoznak. (12. ábra). Míg 2003 januárjában a válaszadók mintegy 30%-a tartotta a gazdasági környezet bizonytalanságait az egyik legfontosabb termelést akadályozó tényezőnek, addig 2009 januárjára ez az arány 66%-ra emelkedett. A 3. számú ábra jól jelzi, hogy a jelenlegi itthon és nemzetközi viszonylatban egyaránt labilis konjunkturális környezetben a kereslethiány (különösen a belföldi kereslethiány) és a finanszírozási nehézségek fogják vissza leginkább a termelés bővítését. Ilyen körülmények között a stabil, megbízható intézményi környezet, a gazdálkodás feltételeit érintő világos, átlátható intézkedések jelentősége még inkább felértékelődik.

12. ábra A Kopint-Tárki vállalati konjunktúratesztjének idősora



Forrás: Kopint-Tárki

71. Hasonló eredményre jut a német-magyar ipari és kereskedelmi kamara felmérése²⁹ is, amely a kelet-európai német befektetők elégedettségét vizsgálta a befektetési környezet különböző elemei vonatkozásában. A régiós átlaghoz képest a magyarországi feltételeket elsősorban az adóterhek mértéke, az adórendszer, az adóigazgatás formái, a gazdaságpolitikai kiszámíthatóság, a munkaerőköltségek (lásd 13. ábra) és a fizetési morál tekintetében ítélték sokkal kedvezőtlenebbnek. De ugyancsak komparatív versenyhátrányt jeleztek a közbeszerzések átláthatósága és a közigazgatás hatékonysága vonatkozásában is. A kelet-európai régió egésze szempontjából német befektetők a korrupció és a bűnözés, a közbeszerzések hiányzó transzparenciáját, a nem kellően hatékony közigazgatást, az állami és uniós támogatásokhoz való hozzáfutás rendszerét

várható válaszadási arány és a tervezett válassz minta mérete alapján határozzuk meg. (Mindhárom részmintához a mintavételi keretet a KSH Gazdasági Szervezetek Regisztere szolgáltatta/szolgáltatja.)

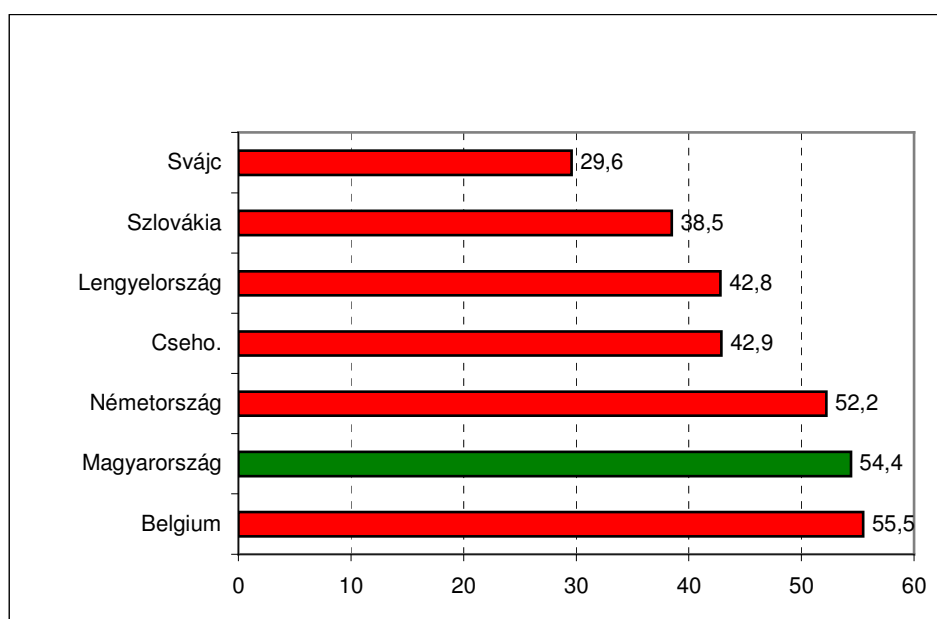
A teszt a gazdálkodást akadályozó tényezők között az alábbiakra kérdez rá: belföldi kereslethiány, külföldi kereslethiány, kompetitív import, munkaerőhiány, szakképzett munkaerőhiánya, finanszírozási problémák, kapacitáshiány, hazai anyagok és alkatrészek hiánya, import anyagok és alkatrészek hiánya, gazdasági környezet bizonytalansága, nem világos gazdasági rendelkezések.

²⁹ Befektetői hangulat Közép- és Kelet-Európában; A német külkereskedelmi kamarák konjunktúra felmérése a régió 14 országában 2008. július 31. www.duihk.hu

látják a befektetési hajlandóságot leginkább visszafogó tényezőnek. Ugyanakkor a befektetői döntés szempontjából a Német-Magyar Kereskedelmi és Iparkamara által megkérdezett vállalati kör a munkavállalók termelékenységét, a jogbiztonságot, a munkavállalók teljesítmény-motiváltságát, a munkavállalók képzettségét, a fizetési morált, a munkaerő összköltségét és az egyéb adóterheket jelölte meg.³⁰

72. A fizetési morál javítása terén az üzleti szféra joggal várja el az állam példamutató szerepét. Addig, amíg az állam 90 napos vagy még hosszabb határidőkre tesz eleget fizetési kötelezettségének, az ÁFA előfinanszírozására kényszerítve a cégeket, s gyakran nem fizetési láncolatokat indítva el, nem meglepő, hogy ez a fajta attitűd a versenyszférában is elterjedté vált.

13. ábra A személyi jövedelem adóterhelése a munkaerő összköltségének %-ában (2007)



Forrás: OECD

73. Az üzleti szféra reformokkal szembeni nyitottságának egyik jeleként fogható fel a Reformszövetség megalakulása³¹, illetve az általa az asztalra tett reformkoncepció, amelynek célja olyan adóreform-koncepció elővezetése, amely a gazdaság dinamizálását és az államháztartási kiadások csökkentését egyidejűleg teszi lehetővé olyan formában, hogy a szükséges változtatásokat, tervezett lépéseket időben évekre előre felvázolja. A szóban forgó anyag arra is felhívja a figyelmet, hogy a reformlépések feltételezett pozitív növekedési hatásaival csak akkor lehet számolni, ha a magángazdasági szereplők (a hitelezést biztosító pénzpiac, a beruházó vállalkozások, és a fogyasztó, hitelt felvevő lakosság) hitelesnek, meggyőzőnek tartják azokat, és ezáltal jövőre vonatkozó várakozásaikat is pozitívrá hangolják. Tétova, elégtelen mértékű reformok azonban az üzleti szektor amúgy is megcsappant bizalmát is aláásnák. A hitelesnek ítélt reformok pozitív üzenete a kamatprémiumok csökkenésében is megnyilvánulna, ami az üzleti szféra szempontjából a beruházások és a

³⁰ AHK – Nemzetközi konjunktúra-felmérés 2008, Bérézési tanulmány, 2007-2008, 2008, dec., www.duihk.hu

³¹ A Reformszövetség 2008. novemberében alakult, az Országos Érdekegyeztető Tanácsban képviselt kilenc munkaadói szervezet vezetői, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara elnöke, és a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) volt és jelenlegi elnökeinek részvételével. Lásd: www.reformszovetseg.hu

fogyasztás élénkülését segíthetné elő, illetve a működő-tőke beáramlását ösztönözné.

74. Az átfogó és átgondolt reformokat helyettesítő tűzoltó intézkedések egy bonyolult, áttekinthetetlen adórendszerhez és bizonyos – más országokban jól működő – jogintézmények (szerződésbiztonság, jogérvényesítés) alulfejlettségéhez vezettek, ami az üzleti szférában is a „kiskapuk” keresését, a joghézagok kihasználását ösztönzi, illetve a korrupciónak egyre tágabb teret ad.
75. Ezt támasztja alá a Transparency International legutóbbi felmérése is, amely szerint az úgynevezett Korrupciós Érzékelési Index alapján Magyarország 2008-ban a 47. helyen állt Costa Rica, Malajzia, Jordánia, Lettország és Szlovákia társaságában, ami az előző évekhez képest jelentős rosszabbodást jelentett³². Magyarország ugyan továbbra is a közepesen korrump országok közé tartozik, azonban veszítettünk a régió belüli korábbi kedvező, éveken át stabil helyezésünkben. Az idézett tanulmány megállapítja, hogy míg a korrupciós mechanizmusok kivédésére született hazai jogszabályi és intézményi környezet nagyjából megfelel a nemzetközi elvárásoknak, a végrehajtásuk nem elég hatékony. A helyzetet különösen súlyosnak ítélik meg a kampányfinanszírozásra, illetve a közbeszerzésre vonatkozó szabályok fényében, ahol a tanulmány szerint teljes revízióra lenne szükség. A másik fontos megállapítása a tanulmánynak, hogy a „túlzott állami befolyást mutatják az üzleti szférára nehezedő a gazdaság jelentős részét uraló állami megrendelések, valamint a politikai és a gazdasági elit szoros összefonódása. ...A gazdasági és szabályozó szerepében az állam mindaddig nem teremtett az üzleti szférának megfelelő, azt teljesítményre és versenyre ösztönző klímát. A magyarországi piacon működő vállalkozások lassú gazdasági növekedéssel, nem kiszámítható gazdaságpolitikával és adószabályokkal néznek szembe. Az adó és adminisztratív terhek európai viszonylatban magasak. Magas a feketegazdaság aránya, nem utolsósorban a következetes jogalkalmazás és szankcionálás hiányosságai miatt. A magyarországi üzleti kultúra nem a tiszta versenyt helyezi középpontba, a visszaéléseken kapott cégek nem esnek rossz társadalmi megítélés alá. A korrupció elterjedt jelenség Magyarországon, politikai hovatartozástól és gazdasági szektortól függetlenül találkozunk különböző megnyilvánulási formáival. Egyaránt jelen van a pénzmozgással nem járó, kölcsönös szívességek alapján működő korrupciós gyakorlat, és a pénzmozgást is feltételező korrupció. Az utóbbi esetben egyre gyakoribbak a többszereplős, láncba szerveződő tranzakció-sorozatok, ami a korrupció intézményesülésének tendenciájára hívja fel a figyelmet.”³³

Megállapodási készség a versenyszektorban

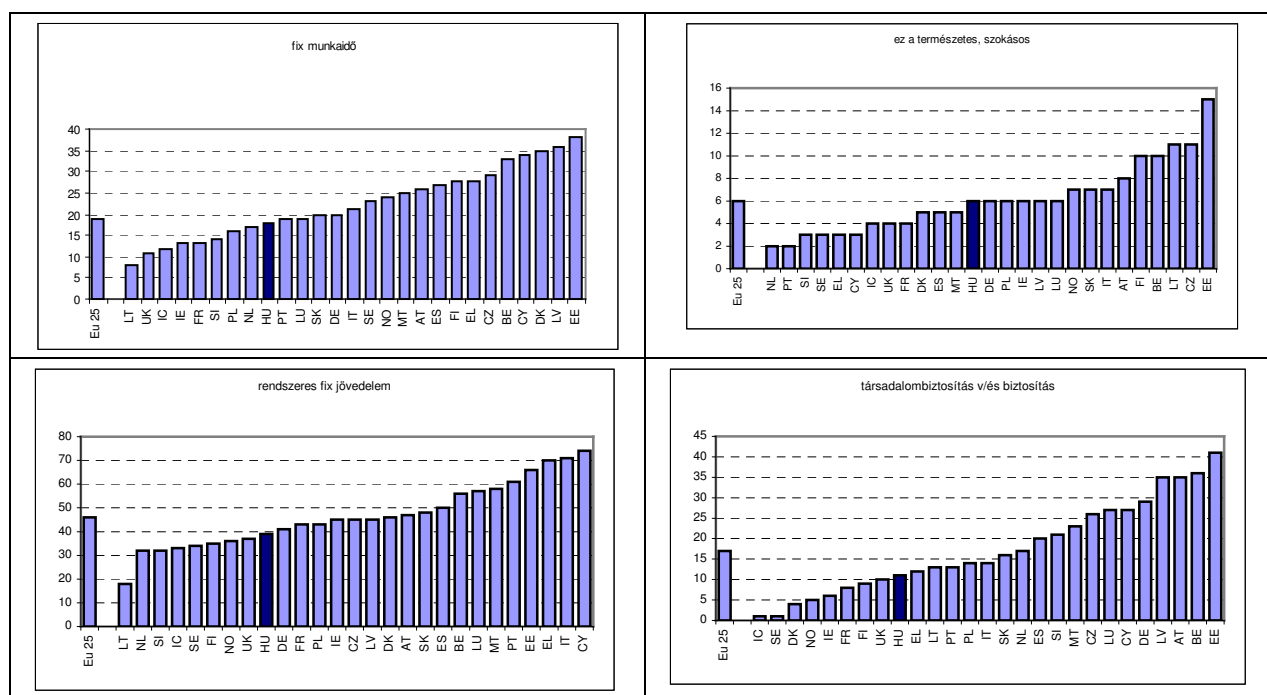
76. A kormány és az üzleti élet szereplői közötti párbeszéd nélkül minden felülről jött reformtörekvés kudarcra van ítéelve, a tripartit keretében történő érdekegyeztetés, illetve érdekvérvényesítés képezi az alapját annak, hogy a reformok társadalmi elfogadtatása javuljon.

³² Korrupciós kockázatok Magyarországon (Nemzeti integritás tanulmány, Első rész 2007), illetve Korrupciós felmérés 2008, www.transparency.hu

³³ Korrupciós kockázatok az üzleti életben Magyarországon (Nemzeti integritás tanulmány második rész, 2008), www.transparency.hu, pp. 9-10.

77. A munkaadók és a munkavállalók együttműködése nélkül nehéz komoly és áldozatokkal járó változásokat sikeresen megvalósítani. Ez olyan munkahelyi környezetet feltételez, ahol a munkaadók és a munkavállalók között lehetséges megállapodás, a munkavállalók munkahelyhez kötődése, együttműködése erős. A munkaadói státusból származó előnyök és a reformok iránti nyitottság és elkötelezettség, a vállalkozók (munkaadók) oldalán erősek, a munkavállalók együttműködése, a közös célok és érdekek motiválta reformelkötelezettség azonban nagyon gyenge. A hazai munkavállalói attitűdöt elég jól jelzik a legújabb, a 25 EU ország 2007. évi Flash Eurobarometer³⁴ adatai. Munkavállalóként, alkalmazottként Magyarországon – a többi EU országhoz hasonlóan – leginkább a rendszeres jövedelme biztonsága miatt érdemes dolgozni. Ezt az opciót – az önfoglalkoztatás lehetőségével szemben Magyarországon mindössze 40% említette, ami nemzetközi összehasonlításban elég gyenge motivációnak tűnik. Hasonló a helyzet a fix munkaidő és a munkahely nyújtotta biztonságosabb társadalombiztosítás szerepével kapcsolatban is. A tehetetlenség nemzetközi összehasonlításban valamivel erősebb: a középmezőnyhöz közelebb állt a magyarok válaszainak az aránya, amikor úgy vélekedtek, hogy alkalmazottként dolgozni természetes, szokásos forma. (Összességében ennek a kicsi a szerepe a munkavállalás motívumai között.)

14. ábra Az alkalmazott státus előnye az EU-25 országaiban



Forrás: Flash Eurobarometer adatokból saját számítások

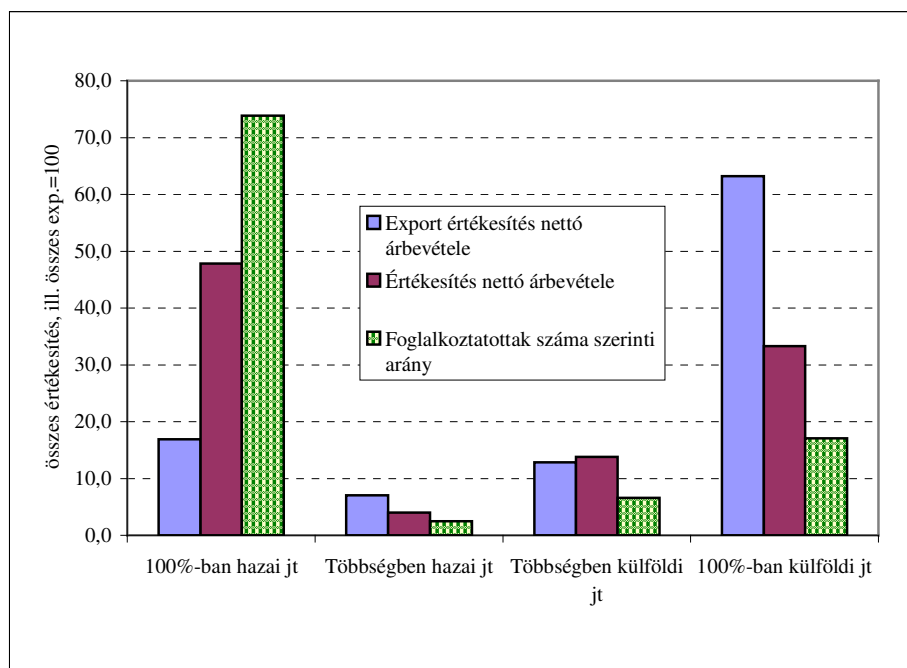
78. Míg a munkavállalók reformelkötelezettsége gyenge, az önfoglalkoztatók, mikro-vállalkozások reformelkötelezettsége jelentős, a Flash Eurobarométer adatokban a hazai szabályozási anomáliák visszaköszönek. Szélsőséges értéket látunk, ha azt vizsgáljuk, mi az oka annak, ha valaki az alkalmazotti, illetve önfoglalkoztató munkaviszonyt választja. (14. ábra) A megkérdezettek válaszaiból az derült ki, hogy Magyarországon – más országokhoz képest – jelentős mértékben azért preferálják, hogy alkalmazottként dolgozzanak, mert nincsen igazi kedvező vállalkozói környezet (pl. üzleti lehetőségek hiánya, források, jogszabályok

³⁴ Entrepreneurship Survey of the EU25 Secondary analysis, Hungary, European Commission 2007, http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/survey/eurobarometer_intro.htm

hiánya). S láttuk, hogy az olyan opciók, mint a biztonság, kiszámíthatóság kevésbé voltak fontosak. Aki az önfoglalkoztatást választja, gazdasági kényszerre hivatkozik, s nem arra, hogy a vállalkozás szabadságot és függetlenséget jelentene a számára. Noha összességében a vállalkozások száma magasabb, mint az EU 25-ök átlaga, nálunk a legmagasabb – a korábbiakkal összehangban – a kényszer vezérelte, kockázatkerülő vállalkozás s a legalacsonyabb a lehetőségek által vezérelt és kockáztató vállalkozás motívuma. Feladatorientált, vállalkozásbarát környezet több lehetőséget biztosít a munkavállalói és munkavállalói megegyezésekhez is. Az Eurobarometer eredmények azt mutatják, hogy Magyarországon – az EU-25-ökhöz képest a vállalkozási klíma és ezzel összefüggésben a vállalkozási aktivitás a leggyengébbek között van.

79. Jól látható az érdekegyeztető tanács döntéshozó testületeiben is, hogy gyenge a munkaadók és a munkavállalók megállapodási készsége. A munkaadók erős – a reformszövetség életre hívásában és dokumentumaiban testet öltő – reformelkötelezettségével szemben a munkavállalók érdekképviselőinek erős a status quo-hoz kötöttsége. A reformok iránti viszonyuk kevésbé érzékelhető, a hagyományos munkavállalói érdekérvényesítés terepeként a korábbinál kedvezőbb bérek elérésének alkufolyamatai és a kedvezményeket védő állásfoglalás jellemzi a munkavállalói érdekképviselőket, ez a válsághelyzetben sem változott, maradtak a rövid távú érdekérvényesítési szerepek. A munkavállalókkal közösen megállapodott reformcélok és feladatok a munkabéke elfogadásával, társadalmi gazdasági megállapodásokkal válhatnak igazán hatékonyá.
80. Amikor a magyar üzleti szféra reform-elkötelezettségéről beszélünk nem árt emlékezni arra, hogy a többségében külföldi tulajdonú vállalatok szerepe a magyar gazdaság szempontjából meghatározó, hiszen ezekre jut az exportbevételek 76%-a, és az értékesítés nettó árbevételének 47%-a. (15. ábra) A foglalkoztatásban lényegesen kisebb szerepet vállalnak: az össz foglalkoztatottaknak csupán 24%-a jut rájuk. Ha még ehhez hozzátesszük, hogy mintegy 300, 100%-ban külföldi tulajdonban levő (250 főnél többet foglalkoztató) nagyvállalat adja a magyar export 43%-át, akkor még inkább világos, hogy a reformok kapcsán a velük való kommunikáció rendkívül fontos. Hiszen ez az a vállalati kör, amelyik az üzleti környezet kedvezőtlen irányú változása esetén a leggyorsabban tud mozdulni, s telephelyét valamilyen más országba, régióba átvinni.

15. ábra Külföldi tulajdonú vállalatok súlya az értékesítésben, illetve az exportban (2007)

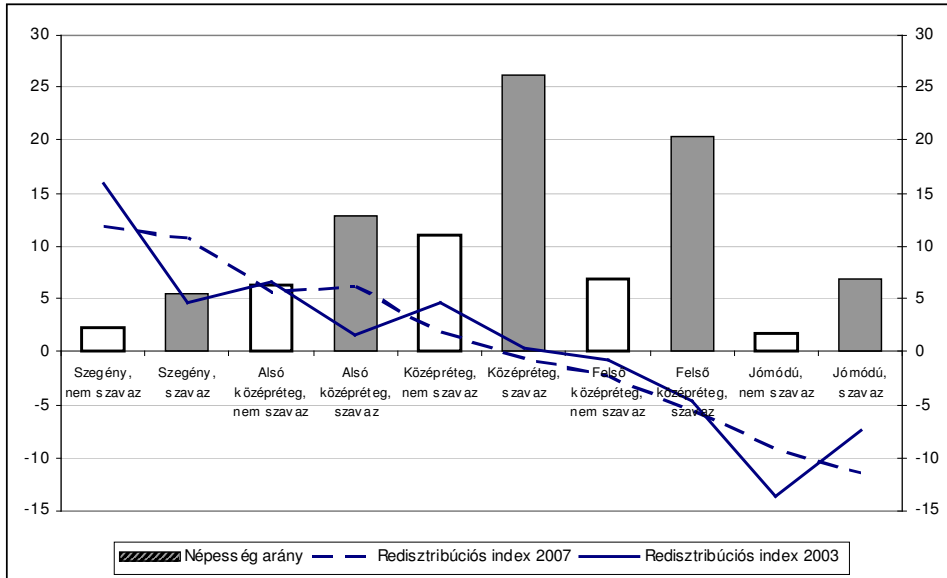


Forrás: APEH, saját számolás, a pénzügyi vállalkozások nélkül

A lakosság status quo kötöttsége és reformnyitottsága

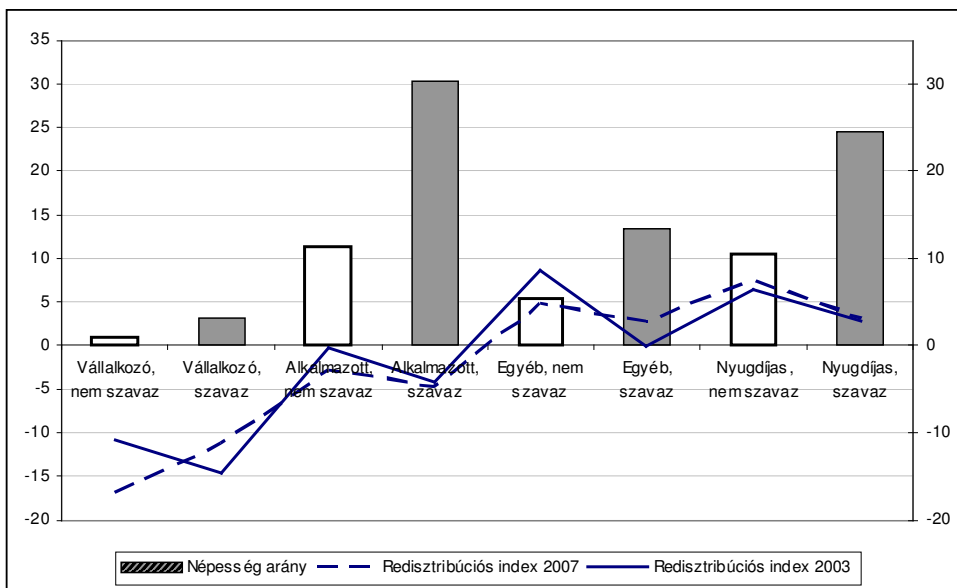
81. Az állampolgári adótudatossággal kapcsolatos kutatások azt mutatják, hogy Magyarországon rendkívül magasak az állam gazdasági és jóléti szerepvállalására vonatkozó elvárások. A redisztribúció iránti igény azoknak a körében a legintenzívebb, akiknek a legalacsonyabbak a jövedelmei (16. ábra). A felső középrétegek és a jómódúak kevésbé támogatják az állami újraelosztást igénylő megoldásokat. A vállalkozók, valamint kisebb mértékben az alkalmazottak között lehet olyanokat találni még, akik a redisztribúciónak csak kisebb mértékben barátai (17. ábra).

16. ábra. A különböző jövedelmi csoportokba tartozó, politikailag aktív és nem aktív választópolgárok népességben belüli aránya (2003-ban) és átlagos redisztribúciós indexe 2003-ban és 2007-ben.



Forrás: TÁRKI Háztartás Monitor, 2003 és 2007

17. ábra. A különböző munkaerő-piaci csoportokba tartozó, politikailag aktív és nem aktív választópolgárok népességben belüli aránya (2003-ban) és átlagos redisztribúciós indexe 2003-ban és 2007-ben (%)



Forrás: TÁRKI Háztartás Monitor, 2003 és 2007

82. A lakosság reformokkal kapcsolatos attitűdjei nem a kádár időszakra vezethetők vissza, hanem a rendszerváltás során/óta elkövetett rossz (társadalom)politikai kompromisszumok révén alakultak ki. Ilyen rossz kompromisszum volt, hogy az éppen aktuális kormányzatok úgy döntöttek, hogy a strukturális alkalmazkodás, a tulajdonváltás áldozatainak számára széles utat nyitnak a jóléti rendszerek felé. Az inaktívakkal kötött hallgatólagos alku (hogy elmehettek rokkant nyugdíjba, nem

vizsgálom, van-e rá okotok vagy nem, de remélem, nem lázadtok ez ellen) hosszú távon súlyos örökséget hagyott ránk.³⁵

83. Téves volt az a társadalompolitikai megközelítés is, amely egyoldalúan az állam (a tágabb politikai közösség) szociális felelősségéről és kötelezettségeiről beszélt. A szóban forgó, széles körben elterjedt dogma az ösztönzési probléma pusztá létének emlegetését is ördögi, érzéketlen mesterkedésnek tekintette. Ma, úgy tűnik, változik a szélirány, de nagyon messze van még, amikor mindez olyan mértéket érhetne el, hogy a közpolitika csinálás szerves része lesz egyfajta szerződéses szemlélet, valamint amikor már a közpolitikai döntések meghozatala során is szerepet kap az esetleges ösztönzési hatások számbavétele³⁶.
84. Súlyos tévedésnek és nagyon károsnak bizonyult az a fajta értelmiségi politika, amely a magyarországi cigánysággal kapcsolatos domináns hozzáállást jellemezte. Ez abból indult ki, hogy a marginalizálódás és kirekesztés legfőbb oka a többségi társadalom előítéletessége, ennél fogva a problémák megoldásának útja a többségi társadalom előítéleteinek csökkentésén keresztül vezet. Miközben egészen biztosan ez is szerepet játszik a kirekesztődésben, a tolerancia projekt látványos kudarca ma már jól látszik a robbanásig feszült etnikai indulatokban. Az eredmény: etnikailag fragmentált társadalom, amely egy újabb megosztottsági dimenziót teremt, újabb falat húz ott, ahol a megoldáshoz egy kulturálisan sokszínű de gazdaságilag és társadalmilag homogén közegre lenne szükség.³⁷
85. Az állami újraelosztás kiterjedésével párhuzamosan növekedett meg kedvezményezett csoportok létszáma. E csoportok egy része a jóléti újraelosztáshoz kötődik, abból él: ide tartoznak a tartósan inaktívak, a nyugdíjasok, a segélyezettek. Ma Magyarországon ezeknek a csoportoknak az aránya nemzetközi összehasonlításban is rendkívül magas és részben ennek köszönhető a rendkívül alacsony magyar foglalkoztatottsági ráta. Pontosabban: a munkaerőpiacon kívül levők magas aránya³⁸.
86. Mindezekén túl az állami beavatkozás bizonyos területeken tapasztalt (túl)kínálata, ha már megvan, kiszorítási hatást gyakorol a szóban forgó területeken. Az erőszakoltan és tartósan kiterjedt állami újraelosztás károkat

³⁵ A szociálpolitikai eszközök ilyen „stratégiai felhasználásáról kiváló képet ad P. Vanhuyssee: Divide and pacify. Strategic Social Policies and Political Protests in Post-Communist. CEU Press, 2006. Magyarországra vonatkozóan: Tóth István György (szerk.): *Gazdasági aktivitás, vagy szociális támogatások? A jóléti újraelosztás megváltozott keretfeltételei.* Háttér tanulmányok a középtávú szociálpolitikai koncepcióhoz. Záró tanulmány. Budapest, TÁRKI, 1998.

³⁶ A nemzetközi irodalomban, például az OECD gyakorlatában aktív szociálpolitikának nevezik azt a megközelítést, amely szerint a jogok és kötelezettségek összhangjára, egyfajta szerződéses szemléletre kell törekedni a szociálpolitikai gyakorlatban. Lásd például OECD (2005): Extending Opportunities. How active social policy can benefit us all Paris: OECD

³⁷ Ebben a sok tekintetben szimbolikus csatazajban szinte érdemi visszhang nélkül jelennek meg nemcsak a tudományos elemzések, hanem a kormányzati roma-politika olyan „hivatalos” értékelései is, mint a például az Állami Számvevőszék jelentései (lásd például ÁSZ FEMI (2008): A magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére a rendszerváltás óta fordított támogatások mértéke és hatékonysága [http://www.asz.hu/ASZ/tanulmányok.nsf/0/79ED5720B293EBC9C12574F30031B5C7/\\$File/t206.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/tanulmányok.nsf/0/79ED5720B293EBC9C12574F30031B5C7/$File/t206.pdf), illetve Pulay Gy. (2009): Az etnikai hovatartozás számbavételi lehetősége és szükségessége, kézirat, készült a Gyermekesély Programiroda megrendelésére. Különösen érthetetlen, hogy lényegi reflexiók nélkül maradhatnak teljesítetlenek egyébként nagyon nagyívűnek indult programok, mint a 1105/2007. (XII. 27.) Korm. határozat a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervhez kapcsolódó, a 2008-2009. évekre szóló kormányzati intézkedési tervről

³⁸ A legfrissebb Employment In Europe kiadványban nincs olyan említés, ami a magyar munkaerő-piaci helyzetet akár a múlt, akár az előrejelzésekre vonatkozóan pozitív kontextusba helyezné... (European Commission 2008: Employment in Europe 2008 Brussels).

okozott az egyéni, állampolgári szolidaritásban. Magyarország mindig is társadalmi tőke-hiányos ország volt, amin sokat rontott a szocializmus, amikor mindent, ami horizontális volt, igyekezett kiirtani az állampolgári tudatból és gyakorlatból. Mindez élesen szemben áll az angolszász országok gyakorlatával, ahol a szolidaritást magánügyként kezelik az emberek, ám ennek gyakorlása beépült a privát szférába. Szemben áll a skandináv országokéval is ahol viszont úgy tekintik állami feladatnak mindezt, hogy közben (az általánosan magasabb bizalom-szint közepette) elfogadják, hogy az állam az ő érdekükben kér többet adók formájában és ad ezért cserébe többet az állami szolgáltatások minősége tekintetében.

87. Hasonlóképpen: mivel a nyugdíjrendszer kiépülése egyfelől intézményesítette az időskorúak jövedelembiztonságát, másfelől pedig elszakította az időskori biztonságot a gyermekvállalástól, a nyugdíjrendszer a hosszú távú pénzbeni megtakarításokra és az egyéni humántőke beruházásokra (illetve a gyermekvállalásra is) kizorítási hatást gyakorol.
88. A kizorítási effektus azonban másutt is érvényesül: a teljesítmény-független előmeneteli lehetőségeket biztosító akadémiai rendszer (amelybe most nem csak a szó szűkebb értelmében vett kutatóhálózatot, hanem az egyetemi, felsőoktatási kutatóbázisokat is kell érteni) működés módja, illetve az általa felemésztett közpénzügyi források a jelenlegi formában sok helyen nem kitermelői, hanem gátjai a fiatal tehetségek útkeresésének, az innovatív kutatói teljesítményeknek. A tudományos, egyetemi és akadémiai teljesítményértékelési rendszer, nemzetközi kitettsége kicsi, hatékonysága és átláthatósága kérdéses, ha egyáltalán létezik.
89. Az intézményi peremfeltételek és a kialakult túlélési technikák létrehoznak egy függőségi kultúrát, amely aztán adottság lesz, saját jogon képez gátat mindenféle intézményi változás elé. Ha ugyanis a segélyhez jutás egyetlen lényegi feltétele az alacsony munkajövedelem, a segély elvesztése pedig akkor következik be, ha a segély és a munkajövedelem együttes szintje meghalad egy bizonyos küszöbértéket, nem kell csodálkoznunk azon, hogy az érintettek adott jövedelem szintig a segélyt igyekeznek maximalizálni és törekedni fognak arra, hogy munkajövedelmeik (illetve amennyit abból látni lehet) ne emelkedjenek a küszöb fölé. A kialakuló szegénységi és/vagy munkanélküliségi csapdahelyzet nem morális defekt, hanem szimpla adok-kapok kalkulus eredménye lesz. Az ennek kezelésére tett erőfeszítések eredményeit csak később fogjuk látni.
90. De a függőség kultúrája sem csak a segélyezés szférájában alakul ki, hanem más, a kiterjedt állami újraelosztás által lefedett területeken is. A nyugdíjrendszer kiterjedése az időskori anyagi biztonságot ígéri: a kizorítási hatás miatt az idősödő generációk egyre nagyobb mértékben hagyatkoznak az állami nyugdíjrendszer ellátásaira. Ma Magyarországon a foglalkoztatott nélküli nyugdíjas háztartásokban az állami nyugdíjból származó jövedelem kilencven százalék fölött van.³⁹ (2. táblázat) A nyugdíjrendszer filozófiája ráadásul egyfajta vagy-vagy logikára kényszeríti az érintetteket: minden arra ösztönzi őket, hogy a nyugdíjba vonulás után hagyjanak is fel a pénzkereső tevékenységgel. Az eredmény: a jövedelem szerkezetén belül szinte kizárólagossá váló állami ellátmány esetleges értékvesztése tömeges életszínvonal-problémává válik, azonnali politikai akcióért kiált, amelyre (tekintettel a szavazóbázisra és az egy ember-egy szavazat elvére) nem is mulaszt el azonnali orvoslási javaslatot tenni a kormány (vagy az ellenzék).

³⁹ Tóth István György (2008): Ki nyert ma? A jövedelem eloszlás változásai 2005-2007 között. Megj: Szívós . és Tóth I. Gy (2008): Köz, teher, elosztás. Társi Monitor jelentések 2008 Budapest: Társi

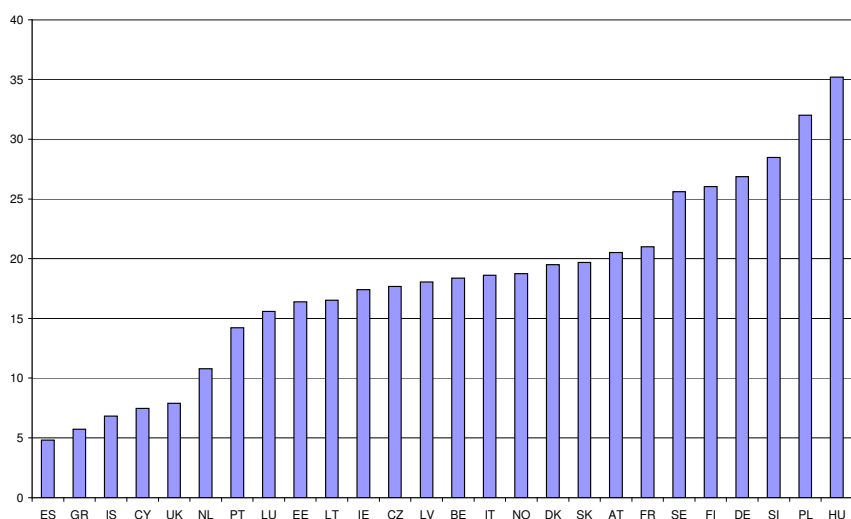
2. táblázat Az egyes háztartástípusok jövedelmi összetétele 2007-ben (%)

| Jövedelem típus | Össze- sen | Háztartásfő Foglalkoz- tatott, más nem | Háztartásfő és más is foglalkoz- tatott | Háztartásfő munkanélküli vagy inaktív | Háztar- tásfő nyug- díjas, foglal- koztatott nincs | Háztar- tásfő nyug- díjas, foglalkoz- tatott van |
|---|---------------|---|--|---|--|---|
| Piaci jövedelmek | 56 | 68 | 86 | 38 | 5 | 44 |
| Társadalombiztosítási jövedelmek | 35 | 18 | 8 | 31 | 91 | 44 |
| Szociális jövedelmek | 7 | 10 | 5 | 26 | 2 | 5 |
| Háztartás transzfer és egyéb jövedelem | 3 | 4 | 1 | 0 | 2 | 5 |
| Összesen,% | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Népességarány,% | 100 | 23 | 27 | 7 | 35 | 7 |

Forrás: TÁRKI Háztartás Monitor

91. Azt a tényt, hogy Magyarországon mekkora szerepe van a jóléti támogatásoknak, a makro (GDP-n belüli) kiadási összehasonlításokhoz képest sokkal jobban mutatja az, hogy mekkora szerepe van az adott támogatásoknak az egyes háztartások jövedelmi szerkezetében. Ezen belül is kitüntetett az ún. medián szavazó pozíció, akinek a szavazataiért (különösen a miénkhez hasonló, erősen kétpólusos pártrendszerekben) a pártok versenyeznek. Ez az arány, ami egyfelől az állami jóléti támogatásokban és társadalombiztosítási ellátásokban részesedők magas aránya, másfelől pedig a támogatások viszonylag jelentős nagyságrendje miatt van, Magyarországon a legmagasabb a vizsgálatunkba bevont Európai országokban (18. ábra).

18. ábra Állami újraelosztásból származó transzferek aránya a medián szavazópolgár háztartásának jövedelmi szerkezetében különböző európai országokban, 2005-ben, %



Forrás: EU-SILC 2006, saját számítások

Magyarázat: a mutató az adott ország 18 év fölötti állampolgárainak a pénzügyi jóléti transzferek (családi támogatás, nyugdíj, táppénz és egyéb pénzügyi egészségügyhöz kapcsolt juttatás, munkanélküli támogatások és segélyek együtt) összes nettó háztartási jövedelmen belüli aránya alapján képzett rangsorában pontosan középen levő személy megfelelő adatát mutatja

92. Az államtól származó jövedelmek túlzottan magas részaránya persze üzleti vállalkozásokat is belesodorhat egyfajta függőségi kultúrába, amelynek a vége megint csak újabb állami megrendelés vagy éppen támogatás követelése lesz. Ennek az összekapcsoltságnak egy sajátos esete az, amikor a magán tevékenységek ráépülnek az állami infrastruktúrára és mindegyik nem a cégindítási költségek fedezéséért tekintenek, hanem azt a tartós működési kiadások részének tekintik. Az állami szektor kínálja az efféle parazitizmusok lehetőségét az egészségügyben, az oktatásban, tudományban, adatszolgáltatásban és másutt is. Azok, akik berendezkednek erre a kettősségre, természetesen érdekeltek lesznek e kettősség fennmaradásában, és mint ilyenek, minden eszközzel igyekezni fognak fellépni a státus quo védelmében. Mindehhez adódik a támogatás megszerzésre vagy a támogatások „kiszerezésére” szerveződött üzletágak foglalkoztatotti köre: a szegénység ipar szereplői vagy legújabb példaként a fejlesztéspolitikai támogatásokra specializált projektíró-lebonyolító-kijáró üzletág alkalmazottai.
93. Az az elképzelés, hogy az egyenlőtlenségek csökkenése jó, növekedése pedig rossz, továbbá, hogy az „igazságos” társadalom definíció szerint csak akkor jöhet létre, ha az állam vertikális újraelosztást visz végbe, nagyon széles konszenzusra épül Magyarországon. A népesség elsöprő (nemzetközi mércével mérve is nagy) többsége ért ma egyet azzal a kijelentéssel, hogy az egyenlőtlenségek túlzottan nagyok (miközben a magyar egyenlőtlenségi rendszer valahol az európai közepes szinten helyezkedik el) és hogy az állam elsődleges feladata ezeknek az egyenlőtlenségeknek a csökkentése (miközben a magyar jóléti kiadások, progresszív célzatú újraelosztási törekvések viszont Európa „drága” újraelosztó rendszerei közé tartoznak). Ez részben oka, részben pedig következménye annak, hogy az átmenet során nem sikerült megteremteni az újonnan létrejövő egyenlőtlenségi rendszer legitimitását. Magyarországon a kilencvenes évek folyamán is, meg azóta is a kelletténél sokkal többen vallják azt, hogy ebben az országban tisztességes módon nem lehet meggazdagodni, az érvényesüléshez szükség van a normák és a szabályok áthágására. Ezzel nem csak az a gond, hogy rossz ilyen világban élni, hanem az is, hogy a bizalmatlanság és a tisztességes gyarapodással kapcsolatos szkepszis a gazdasági növekedés egyik nagyon komoly, sokszor alulértékelt korlátja is.
94. A Társasági jövedelem eloszlásra vonatkozó legutóbbi, 2007-ben lefolytatott kutatásai azt mutatják, hogy Magyarországon a háztartások megfigyelt nettó szabadrendelkezési jövedelmei közötti egyenlőtlenségek a 2003 és 2007 közötti periódusban csökkentek, amellyel, hogy a reáljövedelmek szintje is esett a periódus második felében. A csökkenésre hatást gyakorolt az, hogy a szóban forgó időszak második felében⁴⁰ még a megelőző éveket jellemző, a régió átlagához képest szerény mértékű gazdasági növekedés is visszaesett. A döntő hatást azonban nem ez okozta, hanem az egymást követően meghozott, önmagában nem feltétlenül logikus sorrendiségű, de összességében, a jövedelemeloszlás mintázata tekintetében ugyanabba az irányba mutató gazdaság- és társadalompolitikai lépések rendszerbe szerveződő sorozata. Miközben tehát a rendszerváltás táján a jövedelem eloszlás változásának a legfontosabb meghatározó tényezője a munkaerőpiac átalakulása volt, utána pedig a kilencvenes második felében inkább az iskolázottság megtérülésének változása vezérelte az egyenlőtlenségek alakulását⁴¹, az utóbbi évtizedben egyre

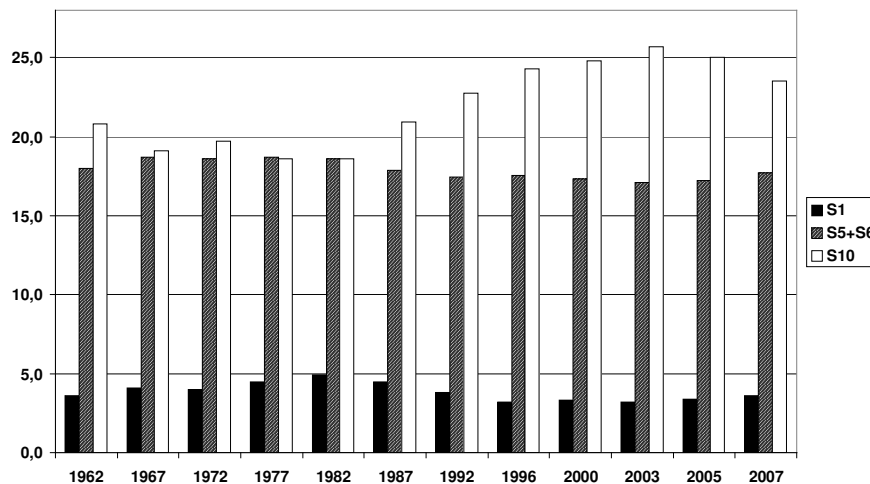
⁴⁰ Szivós P. – Tóth I. Gy. (szerk., 2008): Köz, teher, elosztás. TÁRKI Monitor Jelentések 2008. Budapest: TÁRKI:

⁴¹ Tóth István György: Jövedelemeloszlás. A gazdasági rendszerváltástól az uniós csatlakozásig Budapest: Andorka Társaság-Századvég Kiadó

nagyobb mértékben került át a hangsúly a jövedelmi folyamatok politika által befolyásolására.

95. A jövedelemeloszlás egyenlőtlenségeinek csökkenésére ugyanis azért került sor, mert a vonatkozó időszakban erőteljes jövedelem átcsoportosítás történt egyfelől a munka-jövedelmek és a járadékjellegű jövedelmek között, másfelől a jövedelmeiket a munkaerőpiacról szerző, és a jövedelmeiket a döntően a jóléti újraelosztásból szerző csoportok között. 2006 nyaráig az alapvetően az alsó középrétegeknek kedvező kormányzati osztogatás politikája volt jellemző, 2006 nyara után pedig az a kiigazító csomag, amely mindennek a költségeit a felső középrétegekre terhelte. (19. ábra) Az eloszlás szűkülése tehát a felső középrétegek pozícióromlásával és az alsó-középrétegek pozíciójavulásával van összefüggésben.
96. Az azóta eltelt időszakban sem csökkent jövedelem eloszlás alakításában a politika szerepe. Nem tudjuk pontosan, hogy a válság hogyan érinti a jövedelem eloszlást, de azt a világ más országaiban is tapasztalt tendenciák is valószínűsítik, hogy a válság és a visszaesés továbbra is a középosztályokat sújtja.

19. ábra Egyes egy főre jutó jövedelmek alapján képzett népszégtizedek részesedése az összes jövedelemből 1962 és 2007 között



Forrás: 1962–1987: KSH jövedelemfelvételek alapján Atkinson–Micklewright [1992] HI1. táblázat; 1992–1996: Magyar Háztartás Panel I–VI. hullámai, 2000–2007: Tárki Háztartás Monitor.

97. Meg kell azonban jegyezni, hogy a jövedelemeloszlást középtávon nemcsak a közvetlen, hanem a közvetett hatások is formálhatják. E közvetett hatások eredőjének nagysága és iránya attól függ, hogy milyen viselkedési válaszokat provokálnak ki a háztartásokból, miképpen igyekeznek az egyéni munkavállalók és a családok mint a munkaerőkínálat kollektív szereplői alkalmazkodni hozzájuk. A háztartások alkalmazkodását ugyanis nem egyszerűen egy adott adó- vagy társadalombiztosítási intézkedés azonnali hatásai befolyásolják, hanem sokkal inkább az a mód, ahogy a szabályozási sokkok rendszerbe (vagy rendszertelenségbe) szerveződnek. Az év elején bevezetett adójogszabályok év közbeni megváltoztatása, az ideiglenesen bevezetett intézkedések tartós jelenmaradása, a tartósnak hitt intézkedések rövid távú megváltoztatása a háztartások tervezési időhorizontjának rövidüléséhez vezethet, amelynek aztán közvetlen hatása lehet a háztartások jövedelemszerzési stratégiáira és a

fogyasztás és megtakarítás közti allokációs döntéseire egyaránt. Mindezekhez társul az az általános politikai klíma, amely a közpolitika oldaláról a magas jövedelmekkel és vagyonokkal kapcsolatos bizalmatlanságot szítja, a társadalmi igazságosságot a jövedelmek nagyobb fokú vertikális egyenlősítésével azonosítja. Összességében ez nemcsak a viselkedési visszahatásokat befolyásolja, hanem a tisztességes jövedelemszerzést gyanúba keverő hangulatkeltés révén csökkenti a jövedelemfelvételekben befogható jövedelmek mértékét is (azáltal, hogy jövedelem eltitkolásra ösztönöz az interjúszituációban is).

A politikai rendszer torzító hatásai

98. A gyenge kormányzati hatékonyság, és a politikai konjunktúra-ciklus fennmaradását – paradox módon – részben az egyébként kiválóan működő választási rendszer is támogatja. A jelenlegi választási eljárás kedvez a nagy pártoknak, ami demokratikusabbá teszi a törvényhozást, és folyamatosan koncentrálja a választási palettát azáltal, hogy egyre kevesebb pártot enged be az Országgyűlésbe. Emiatt a győztes gyakran csak kis különbséggel nyer. A kapcsolódó konstruktív bizalmatlansági indítvány egyfelől elősegíti a stabil, kiszámítható kormányzást, másfelől azonban kényelmessé is teszi a kormányzati jogosítványokat megszerzőket.
99. A kilencvenes évek második felétől alaposan átalakult a magyar politikai rendszer. A pártszerkezet koncentráltabbá vált, az egymást követő választásokon mind kevesebb párt a szavazatok mind nagyobb hányadát szerezte meg. Miközben 1990-ben a két legnagyobb párt (az MDF és az SZDSZ) az összes szavazat 46%-át szerezte meg, 2002-ben az akkori két legnagyobb párt (az MSZP és a FIDESZ) együttvéve 83%-ot gyűjtött be, ma pedig a kormánypárt és a legnagyobb ellenzéki párt (szövetség) együttvéve a szavazatok több, mint kilencven százalékát birtokolja.
100. Ugyanebben az időszakban nemcsak a politikai piac „kínálati” oldala, hanem a „keresleti” oldal is átrendeződött. Általában nőtt a választási részvétel⁴², erőteljesebb lett a szavazók pártossága (pártokkal való azonosulásának mértéke⁴³) és csökkent a szavazatok úgynevezett „illékonyasága”, bár lemorzsolódás és átpártolás azért lassúbb tempóban, de folyik. Mindennek az eredményeképpen az egész pártrendszer stabilabbá, kiszámíthatóbbá vált.
101. Magyarország azonban, úgy tűnik, rosszul használja ki a jó választási rendszerből fakadó lehetőségeket: a hazai rendszer nem olyan eredményre vezet, mint más országokban, ahol hasonló intézményi konstrukció működik. Nevezetesen, a kiérleltebb véleménnyel rendelkező választók kibékíthetetlen szembenállása folyamatosan rábírja őket, hogy saját táboruk politikusaikat olyat is elnézzenek, amit eredetileg elfogadhatatlannak találtak. Ez az elfogult politizálás nem csak nálunk van jelen. Az Egyesült Államok például gyors ütemben tolódott ebbe az irányba a 70-es évek végétől. Az amerikai elnökjelöltek közötti szavazatiarány-különbségek az egyes választási területi egységekben jelentősen megnöttek az elmúlt 30 évben: egy környék egyre inkább vagy demokrata, vagy republikánus. Nálunk azonban ez a szembenállás szélsőséges és maga a politika is rájátszik.

⁴² Angelusz, R. – Tardos, R. (szerk.). 2005: *Törések, hálók, hidak. Választói magatartás és politikai tagolódás Magyarországon*. Budapest: Demokrácia Kutatások Központja Közhasznú Alapítvány.

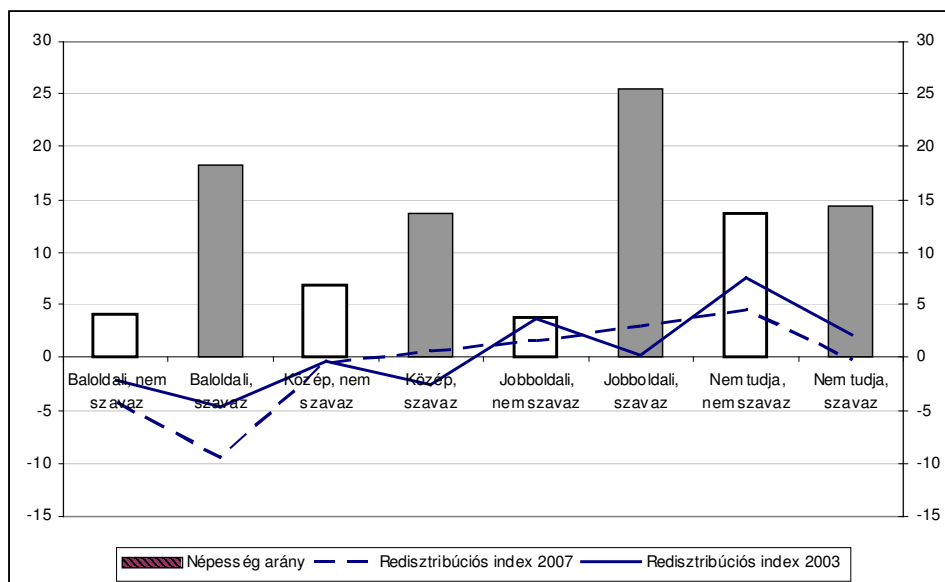
⁴³ Fábán Zoltán – Tóth István György: *Pártpreferencia-csoportok politikai azonosulása és redistribúciós attitűdjei* megj.- Kolosi Tamás – Tóth István György (szerk., 2008) *Társadalmi riport 2008* Budapest: TÁRKI

102. Magyarországon, más hasonló gazdasági és társadalmi berendezkedéssel de kevésbé stabil választási rendszerekkel rendelkező országokkal ellentétben a választás (és csak az) élet-halál kérdése, mindkét tábor minden eszközt elfogadhatónak tart arra, hogy a másikat kiszorítsa a hatalomból, és a választások egyre kisebb különbségeken dőlnek el, tehát egy kis szavazatvásárlás is nagy haszonnal kecsegtet.
103. A visszatérő ciklusok karaktere nem csak azt látszik alátámasztani, hogy az egymást követő kormányok politikája révén időről időre „elszaladt” a költségvetés hiánya, hanem azt is, hogy a választások előtt a „kimenő” kormányzatok – nem lévén biztosak a választás eredményében – a biztonság kedvéért stratégiai változónak kezelték az államadósságot. Úgy igyekeztek elköteleződni a választások utáni periódusokra, hogy a létrejövő kiadási tervek az általuk kívánatosnak tartott determinációkat szabják meg egy esetleges ellenzéki ciklus esetén is.
104. A választási rendszer természete azonban (amellett, hogy politikai reprezentáció és a kiszámítható pártstruktúra fenntartása szempontjából határozott előnyei vannak), bizonyos mértékig kódoltan hordozza magában az elszaladó költségvetési ciklusokat. Arányos választási rendszerekben (ebből a szempontból a miénk is ilyen) nagyobb az esélye annak, hogy a pártok széles bázisú ígéreteket fogalmazzanak meg a kampányaikban. Ígért politikai csomagjuk karakterét tehát nem elsősorban a helyi fejlesztési feladatok határozzák meg, hanem az országos, nagyobb társadalmi csoportokat érintő ígérek. Ezek a széles bázisú jóléti ígérek azonban különösen költségesek lehetnek, ráadásul úgy, hogy a költségek finanszírozását általában nem valamilyen jól definiált csoportok viselik, hanem diffúz adófizetői körök.⁴⁴
105. A mai politikai rendszer kétosztatúsága a kilábalás szempontjából nagyon szerencsétlen helyen húz vonalat (árkot) a választópolgárok között. Ennek az évtizednek az elején jutottak el a politika szereplői arra a felismerésre, hogy a politikai részvétel emelkedése azokat a csoportokat emelte be a döntéshozatalba, amelyek alapvetően az állami újraelosztásban érdekeltek. Mindez – az ország gazdasági esélyeit illetően mindenképpen szerencsétlenül – összekapcsolódott a politika fokozott mediatizálódásával. Az eredmény: a kétosztatú politika mindkét pólusa az állami programok kedvezményezettjeinek szavazataiért versenyez, miközben nincs valódi érdekképviselője az adófizetőknek és a kiegyensúlyozott költségvetésnek.
106. Ma Magyarországon a szavazókorú népességnek mintegy 70%-a rendelkezik bal-jobb, illetve liberális-konzervatív azonosulással. Az utóbbi fél évtizedben a pártpreferencia-csoportok helyzete csak kismértékben változott a vizsgált politikai-ideológiai dimenziók mentén. A látens csoportok (válaszmegtagadók, bizonytalanok) nagy tömegei továbbra is a centrumban helyezkednek el. Miközben azonban a politikai-ideológiai azonosulás és a pártpreferencia-csoportok közötti összefüggés erős, addig a baloldaliságnak és jobboldaliságnak az állami szerepvállalással kapcsolatos attitűdökhöz hagyományosan meglévő kapcsolódása elmosódni látszik. Mára tehát a baloldaliak (akik inkább MSZP-szavazók) már kevésbé állam-pártiak, míg a jobboldaliak (akik inkább Fidesz-szavazók) már inkább állam-pártiakká váltak. (20. ábra)

⁴⁴ Erről, a töredezett kormányzati struktúráról, illetve mindezek költségvetési következményeiről lásd például Benczes I. (2008): A költségvetési hiány politikai gazdaságtana. Közgazdasági Szemle, LV. évf. 2008. március, 218–232. o.

107. Ez arra utal, hogy ma már a baloldali-jobboldali dichotómia hagyományos megjelenése eltűnt. Nem tudjuk ugyanakkor, hogy itt vajon egy időleges, – a pártpreferenciák és a konkrét aktuális belpolitikai helyzet által befolyásolt – tényezőről van-e szó, vagy pedig egy tartósabb tendenciáról.

20. ábra. A különböző (bal és jobboldali) politikai identitás-csoportokba tartozó politikailag aktív és nem aktív választópolgárok népességben belüli aránya (2003-ban) és átlagos redisztribúciós indexe 2003-ban és 2007-ben (%)



Forrás: TÁRKI Háztartás Monitor, 2003 és 2007.

108. Arra a kérdésre, hogy az elmúlt tíz évben miért változtak meg az egyes csoportokban az állami újraelosztással kapcsolatos attitűdök, több interpretáció lehetséges. Az egyik szerint a kormánypárti és az ellenzéki szavazók véleménye ahhoz igazodott, amit a számukra egyébként kedves pártok vezetői nekik magyarázatként, véleményként, világértékelésként ajánlottak. A másik, hogy a népességben meglévő, az állami szerepvállalással kapcsolatos véleményeloszlás átfedte a pártpolitikai szavazótáborokat, amelyet felismert az ellenzéki párt vezetése, és a keresletnek megfelelő vélemények hangoztatásával érte el támogatottságának jelentős mértékű emelkedését. Az igazság biztosan valahol e két értelmezés között lehet. Ma már a hagyományos „bal-” és „jobboldal” nem annyira a tradicionális gazdasági-társadalmi értékekhez kapcsolódik, hanem sokkal inkább a legnagyobb pártokkal való azonosulás szinonimája lett a választópolgárok egy nagyon jelentős nagyságú csoportja számára. A bal-jobboldali azonosulás tehát ma már független az állami szerepvállalással és az egyéni felelősséggel kapcsolatos attitűdöktől. Mindeközben a bal-jobboldali azonosulás fontos szerepe megmaradt, hiszen továbbra is nagyobb különbségek vannak e tekintetben a pártpreferencia-csoportok között, mint például a liberális-konzervatív skála alapján.

109. Mindez – a reformok szempontjából – középpontba helyezi a pártok reform-elkötelezettségét. Ma ugyanis annyira politikavezérelt lett a pártok szavazótáborainak véleményformálása, hogy ez a reformok tervezése során akár erőforrásnak, lehetőségnek is kezelhető.

110. A deficithajlamot a kormányzaton belül az is táplálja, hogy az elmúlt évtizedekben (vagy azért, mert a parlamenti matematika kikényszerítette, vagy azért, mert a

nagyobbik kormánypárt nem vállalta egyedül a kormányzati felelősséget), zömmel koalíciós kormányzatok működtek Magyarországon. Ez a mindenkori kisebbik partner számára zsarolási potenciált teremtett, ami egyfelől a számára kedvező programok költségvetését emelhetette az „optimális” fölé, másfelől pedig a minisztériumok és miniszteri és államtitkári posztok számára is felhajtóerővel bírhatott, annak összes költségvetési konzekvenciájával együtt.

111. További következmény, hogy míg a régió többi országában a politikai „bénázás” jobban magára hagyja a kormányzást (mert a politika kevésbé jut hozzá, hogy egyáltalán kormányozzon), és így az apparátusok átpolitizálására kisebb a készlet, nálunk, ez ügyben jelentős változás történt a 90-es évek közepe óta. Ugyanez érvényes a kormánytól független szervezetekre. Időről időre erőteljes politikai nyomás nehezedett a Nemzeti Bankra, PSZÁF-ra, az Energiahivatalra és más szervezetekre is.

A reformok célja

112. Egy tartós, stratégiai reform célja, hogy javítsa a gazdaságban az erőforrás allokációt, növelje a hatékonyságot. Ha a gazdaság járadékos csoportok érekkötöttségeinek a hálójában vergődik, akkor egy stratégiai reform hatékonyság javulást a járadékszint általános és tartós csökkentése révén tudja elérni⁴⁵. Fontos kiemelni: nem elég a járadékok újrendezése. Nem elsősorban az tehát a feladat, hogy más prioritásokat szabjunk meg az állami aktivitás számára. Egy-egy kormányváltáskor lényegében ez történik, ami időről időre adhat lendületet egyes szektoroknak, de összességében nem segíti a gazdaság egészében a hatékonyabb erőforrás-allokációt.⁴⁶ Nem elég továbbá az sem, ha a járadékok időlegesen csökkennek: ahhoz, hogy a gazdaság tartós növekedési pályára kerüljön, a gazdaság egyes szereplői számára hihetően világossá kell tenni: az állami szerepvállalás „járadékosításának” egy valódi reform tartós gátat igyekszik szabni⁴⁷.
113. Azon túl, hogy a gazdasági reformnak általában és tartósan csökkentenie kell a járadékszintet,
- erősíteni kell a versenyt a gazdaságban, különösen azokon a területeken, ahol állami források igénybevételéről van szó
 - széles bázisú adózás irányába kell elmozdulnia, hogy az adózás a lehető legkisebb mértékben torzítsa a gazdasági szereplők ösztönzési szerkezetét
 - csökkentenie kell a szociálpolitikai rendszerben keletkező és a munkaerő-piaci aktivitást gátló járadékokat is.

⁴⁵ Koromzay, V. (2004): Why change is so difficult? Some reflections on the political economy of reform. OECD Observer No 243, May 2004

⁴⁶ Kicsit leegyszerűsítve a dolgot: ha az 1998 és 2002 közötti kormányzat az építőipar kedvezményezte a lakástámogatási rendszer révén, akkor a járadékokat át lehetett rendezni a kormányváltás után az informatikai ipar irányába, de mindez összességében nem vezetett a gazdaság hatékonyság-javulásához...

⁴⁷ Ezért különösen károsak azok a járadékcsökkenés időlegességére utaló kvalifikáló megjegyzések, amelyek már az új kormány hivatalba jutása utáni héten bekerültek magába a kormányprogramba.

A legfontosabb: az állami szféra reformja

114. A gazdasági versenyképesség helyreállításának, a válságból való kilábalásnak alapfeltétele az államigazgatás működőképességének helyreállítása. Összességében kisebb de erősebb államra van szükség.
115. A működőképesség helyreállítása érdekében vissza kell állítani az államigazgatás politika független vezetését biztosító közigazgatási államtitkári pozíciót, az államtitkárok kiválasztását többpárti egyeztetésnek kell megelőznie, és garantálni a közigazgatási államtitkárok és a köztisztviselők kinevezésének és esetleges leváltásának szakmai követelményrendszerét.
116. Tisztázni kell az állami hivatalok küldetését és mindezt az állami alkalmazottak (mindenekelőtt a köztisztviselők és a közalkalmazottak) számára is világossá kell tenni. A hivatalok működését a költségvetés készítés időszakától a zárszámadásig terjedő időszakban végig át kell hatnia az elszámoltathatóságnak és annak a gondolatnak, hogy a hivataloknak elsősorban a saját küldetésüknek kell megfelelniük, még akkor is, ha aktuálpolitikai nyomás más irányba terelné őket.
117. Biztosítékul, hogy mindez így is történjen, szükséges a közszektor hatékonyságát olyan eszközökkel kell növelni, amelyek megnehezítik a közszolgáknak, hogy adminisztratív hatalmukat magánelőnyökké konvertálják, programbázisú költségvetés révén támogatják a kormányzati szintek (központi kormányzat, regionális és megyei szintek, valamint a helyi önkormányzatok) közötti feladattelepítés újradefiniálását, a jelenleginél lényegesen nagyobb teret engednek a kormányzati munkában a hatékonyság-mérésének és annak, hogy az ilyen módon folyamatosan keletkező visszajelzések effektív, gyakorlati munkára kiható módon, a költségvetésbe csatolódjanak vissza
118. Annak érdekében, hogy a hatékonysági hozamok tartósak lehessenek, olyan intézményi változásokat kell a fiskális tervezési folyamatba és a gazdaságpolitikai gyakorlatba beépíteni, amelyek
 - már a tervezési folyamat elején garanciákat tartalmaznak az idő-konzisztencia megteremtésére a központi és a helyi szinteken egyaránt⁴⁸
 - megerősítik a fékek és ellensúlyok (kormányzaton belüli, kvázi kormányzati és a végrehajtó hatalmon kívüli ellenőrző intézmények) mára erősen kikezdett rendszerét
119. A súlyos – nemzetközi összevetésben is kirívó, és a rendszerváltás utáni magyar politikába egyfajta káros hagyományként beleívódó – politikai ciklikusság egyértelműen szükségessé teszi az *automatikus kormányzás*⁴⁹ intézményeinek erősítését. Automatikus kormányzás esetén a mindenkor kormányzatok önként lemondanak döntési szabadságuk egy részéről, és jogszabályban rögzített *algoritmusok* alapján cselekszenek. (Ennek klasszikus példája a nyugdíjak indexálási szabálya.) Az automatikus kormányzás kiterjesztésének fő motívuma a politikai döntéshozók számára az olyan döntések felelősségének áthárítása-megosztása, amelyek az állampolgárok érzékelt jólétének (legalábbis átmeneti)

⁴⁸ Az egyensúlyi tervezésnek tehát nem egyszerűen folyó évi bevételek és kiadások tekintetében, hanem a jövőt terhelő kiadási és bevételi ígéretek mai értékét beszámítva is érvényesülnie kell.

⁴⁹ Weaver, R.K. (1988): Automatic Government: The Politics of Indexation. Brookings

csökkenésével járnak. Az automatikus kormányzás intézményeinek, szabályrendszerének kiépítése és megerősítése egyrészt könnyebb és a politikai döntéshozók szempontjából is beláthatóbb, megemészthetőbb olyan időszakokban, amikor a politikai elit elkerülhetetlenül népszerűtlen intézkedésekre kényszerül. Magyarországon a jelenlegi vitathatatlannal ilyen periódus: a súlyos gazdasági visszaesés és egyidejűleg a nemzetközi pénzpiac megítélésének való vitathatatlannal kiszolgáltatottság miatt ezúttal fel sem merülhet a fiskális stabilitás feláldozása valamiféle kiadási szempontból expanzív, költséges populisták gazdaságpolitikai intézkedéscsomag javára. Másrészt az automatikus kormányzás megkönnyítheti stratégiai célok elérésének intézményi megalapozását is: erre számos ország gyakorlatából (Szlovénia, Szlovákia, korábban Spanyolország) példaként hozható fel az *euró bevezetéséhez vezető maastricht-i kritériumok* teljesítése. Ellentétben a kreatív könyvelésre vagy az egyszeri restrikción alapuló technikákkal (lásd Görögország, Franciaország vagy Olaszország példáit), az algoritmusokra építő erős szabályrendszerek kiépítése hosszabb távon is fenntartható költségvetési egyensúlyt ígér.

120. Az automatikus kormányzás különböző megoldásai különösen gyors karriert futottak be az elmúlt években a *nyugdíjrendszer* szabályozásában. A svéd nyugdíjtörvény szerint mind az egyéni számlákon gyűlt jogosultságokat, mind a már megállapított nyugdíjakat kiigazítják egy olyan szorzóval, amely garantálja a járulékok és a nyugdíjak hosszú távú egyensúlyát. A szorzó kiszámításánál csak keresztmetszeti adatokat használnak, hogy még az előrejelzés paramétereiben megbúvó politikai manipulációs lehetőségeket is kizárják⁵⁰. A Rürup-bizottság javaslatára, a német nyugdíjformulába is bekerült egy demográfiai fenntarthatósági algoritmus, amely a változó demográfiai feltételekhez igazítja a nyugdíjakat⁵¹. Ugyancsak automatikusan alkalmazkodnak a nyugdíjak a megváltozó feltételekhez Finnországban és Portugáliában. Dániában nem a nyugdíjak, hanem a nyugdíjkorhatár, Franciaországban pedig az elvárt szolgálati idő változik a törvényben megadott algoritmus szerint. Általánosságban a rendszer a következőképpen működik: miután felírtuk a rendszer hosszú távú egyensúlyának képletét a meglévő intézményrendszer figyelembe vételével, kijelölünk egy vagy több (nem sok) paramétert, amely reagál arra, ha a rendszer kibillen az egyensúlyból. Efféle paraméter lehet, egyebek mellett a járulékmérték, a korhatár vagy az ellátások szintje (de klasszikusan ilyen a nyugdíjak indexálásának szabálya is). Vagyis, automatikus kormányzás esetén a nyugdíjszabályok reagálnak a körülmények változására, és nem válnak a politika esetleges populizmusa martalékává (amire a fokozottan előregedő társadalmakban különösen erős lenne a kísértés).
121. A jelenlegi, sarokszámokra épülő szabályozást algoritmusokra épülő szabályozással kell felváltani. Azaz, példaképpen, nem a korhatárt kell törvénybe iktatni, hanem a korhatárt a körülmények változásaihoz igazító képletet, így a beavatkozási lehetőségek száma jelentősen lecsökkenne. A megmaradó beavatkozási lehetőségek a Nyugdíjtanács, egy, a Parlament által minősített többséggel választott szakértői testület kezébe kerülnének. Magát a rendszert azonban, algoritmusostul, Nyugdíjtanácsostul, mindenestül csak a Parlament módosíthatná, szintén minősített többséggel. A Nyugdíjtanács tagjait az Országgyűlés választaná kétharmados többséggel, kötött időtartamra.

⁵⁰ Settergern, O. (2001): The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System. The National Social Insurance Board, Sweden.

⁵¹ Börsch-Supan, Axel H., Wilke, Christina B. (2003): The German Public Pension System: How it Was, How it Will Be. Working Paper WP 2003-041, Michigan Retirement Research Center, University of Michigan

122. Az automatikus kormányzás logikájának megfelelően nemcsak a nyugdíjrendszerben, hanem általában az államháztartás rendszerében is célszerű erős és automatikusan érvényesülő fiskális szabályokkal, intézményi fogódzókkal érdemben korlátozni a fiskális politika lehetséges választási ciklikusságát. Ezek a szabályok lehetnek részben numerikusak – elsődleges egyenleg szabálya (legalább +2% a GDP arányában), adósságszabály, kiadásokra vonatkozó szabály – amelyeket Alkotmányban vagy erős, 2/3-os törvényekkel kell rögzíteni. Emellett az ellenőrző intézmények (Költségvetési Tanács) szerepét, jogosultságát is célszerű erősíteni, a kormányzatok esetleges szabályszegését pedig politikai természetű szankciókkal is kell büntetni. Mindenképp (az esetleges átmeneti kudarcok után is) törekedni kell *társadalmi megállapodások megkötésére* a reformok – ezen belül kiemelten az automatikus kormányzás intézményeinek, szabályainak – támogatásához. A megállapodásokban az esetleges tervezési hibák esetére a kormányzatnak kellő biztosítékokat kell adni a vállalkozók, munkaadók és munkavállalók számára.
123. Az automatikus kormányzáson túlmenően a reformoknak is *a hosszútávú pénzügyi, társadalmi (és környezeti) fenntarthatóságot* kell megalapozniuk. Megjegyzendő, hogy ennek az elvnek megfelelni látszanak azok az utóbbi időben ismertté vált kormányzati szándékok, amelyek visszafogni szándékoznak a foglalkoztatási ellenőztőket, mindenekelőtt az adórendszerben (foglalkoztatás adó- és járulékterhei), illetve a nyugdíjrendszerben (13. havi nyugdíjak eltörlése, korai nyugdíjba-vonulás lehetőségének radikális korlátozása. Induló helyettesítési arány és az indexszabály szigorítása).

Állam jóléti szerepvállalásának stratégiai irányváltása

124. Az állam szervezeti reformja teheti képessé az apparátusokat arra, hogy az egyes szakterületeken részletes és megvalósítható reformkonceptiókat fogalmazzanak meg. Úgy véljük, hogy az állami feladatok telepítésével kapcsolatosan (tehát a központi és a helyi kormányzati szintek együttműködésre vonatkozóan és az állam gazdasági és jóléti szerepvállalásának súlypontjaival kapcsolatosan is csak jól felkészült, hatékonyan szervezett és a szervezeti kultúra és integritás tekintetében is „átfazonírozott” apparátusok képesek konceptiókat kidolgozni. Mindazonáltal az alábbiakban jelzünk néhány szerintünk fontos területet, amelyek között hangsúly eltolódásokat szorgalmazunk.
125. A szociálpolitikáról és a jóléti rendszerekről szóló közbeszédet, de még a szakmai közgondolkodást is olyan szakmai-gondolati iskolák határozzák meg, melyek monopolhelyezete a világban már rég megszűnt. E közbeszéd forrása a szegénység-egyenlőtlenség versus makroökonómiai egyensúly vita. A vita- sőt csatazajban azonban gyakran elsikkad az a tény, hogy a vitázó felek között egy fontos területen hallgatólagos egyetértés van azt illetően, hogy a jóléti intézmények működésének hatékonysága érdektelen, a fő kérdés az e programokra fordítandó közkiadások mértéke.
126. A szociálpolitika időben elsőként kialakult, tudományos igényű iskolája a szegénységgel és egyenlőtlenséggel foglalkozik. E kutatási irány mély gyökereket eresztett, fő eredményei két kérdéskörben is bekerültek a közbeszédbe. Az egyik a jövedelemelosztás módszeres erkölcsfilozófiai vizsgálata, az igazságos jövedelemelosztás elvei, a méltányosság és igazságosság kérdései, a társadalmi jólét fogalma, az egyéni jóléti helyzetek összehasonlítása, és egyéb kérdések. A másik terület a szegénység és egyenlőtlenség mérésének módszertana. E

módszertan gyorsan és erőteljesen intézményesült és beépült a mindennapos statisztikai gyakorlatba.

127. Ugyanakkor a szegénység-egyenlőtlenség iskola kevés érdeklődést mutat a jóléti rendszerekkel kapcsolatos kérdések széles köre iránt. A „miért” kérdőszóval kezdődő kérdésekre hajlamos kizárólag „azért, hogy” kezdetű (azaz normatív) válaszokat adni, miközben az „azért, mert” típusú (azaz leíró) válaszokra nem fogékony. Az iskola képviselői ugyancsak hajlamosak elhessenteni maguktól a szegénységegyenlítés illetve jövedelemkiegyenlítés költségeire vonatkozó kérdéseket. Márpedig a költségek számosak és nem érnek véget a szegénység- illetve egyenlőtlenség-mérés költségeinél. A jövedelemátcsoportosításnak egy sor járulékos költsége van, mint amilyen az adózás okozta holtteher-veszteség és a munkavállalásra, megtakarításra illetve termékenységre gyakorolt negatív hatás. E költségtételek több nagyságrenddel meghaladják a szegénységegyenlítés és jövedelemkiegyenlítés adminisztrációjának költségeit.
128. A szegénység-egyenlőtlenség iskola költségérzékletlenségére adott gyakori válasz szintén figyelmen kívül hagyja a jóléti intézményrendszer optimális felépítésére irányuló kérdéseket. Ez a leegyszerűsített makroökonómiai válasz azzal érvel, hogy a jóléti intézmények luxusjavak, amelyeket a GDP adott szintje felett megengedhet magának egy társadalom, az alatt azonban nem. Ugyanennek a megközelítésnek a másik változata pedig abból, az empirikusan gyakran nem megtámogatott, tételből kiindulva, mely szerint az állami megoldások szükségszerűen sikertelenebbek, mint a piaci megoldások, szintén eltekint a jóléti rendszer hatékonyságának mérésétől. A megengedőbb változat hajlandó a jól célzott (értsd a legszegényebbekhez eljutó) programok támogatására: az intézményi hatékonyság tehát itt is kimerül a szegénységegyenlítés és jövedelemkiegyenlítés hatékonyságában.
129. A nemzetközi szociálpolitikai szakma jelentős része azonban már nem ezt a vitát folytatja, hanem az optimális jóléti rendszer kialakításával foglalkozik. Nem elégszik meg dogmákkal, ékezzenek azok akár az egyik táborból („a kevesebb szegénység és a kisebb egyenlőtlenség jobb, mint a több szegénység és nagyobb egyenlőtlenség, pont”), akár a másiktól (az állam rosszabbul működik, mint a piac, pont). Arra kíváncsi, hogy megéri-e valamilyen állami intervenció, legyen az szabályozás vagy közvetlen szolgáltatás, vagy nagyobb költséggel jár, mint amekkora haszonnal. Milyen intézményi konstrukció miként hat a munkavállalási hajlandóságra, a megtakarításokra és a termékenységre.
130. Ez a kutatási program, melyet legegyszerűbben talán a jóléti rendszer közgazdaságtanának nevezhetünk, az utóbbi másfél-két évtizedben, a felhalmozódó ismeretanyag összerendeződése következtében, elfordulóban van egy olyan irányba, amelyben a jóléti programok nagy részét az állami kezelésben lévő vagy az állam által szabályozott módon zajló életpálya-finanszírozás tekintik. Az elmozdulás alapja az a felismerés, hogy a jóléti programok világos korprofilokat követnek. Miközben a finanszírozás az aktív korban lévők vállán nyugszik, a kedvezményezettnek vagy az életpályájuk inaktív elején, gyermekkorukban járnak (oktatás, családtámogatás) vagy pedig életpályájuk inaktív végén (nyugdíj, egészségügy). Az aktív korban lévőkől a szintén aktív korban lévőkhöz áramló transzferek és juttatások közül azok, amelyeknek nincs köze a gyermekvállaláshoz, és ilyen formán áttételesen sem sorolhatók a gyermekekhez (munkanélküli ellátások, táppénz) nagyságrendje eltölpül az életciklus mentén sorakozó programok nagyságrendjéhez képest. Ez a szakmai félfordulat még tovább tolja a szociálpolitikai hatékonyságra vonatkozó gondolkodást. Ebben a kontextusban ugyanis a kérdés nem pusztán a célzottság

(a szegényekhez jutnak-e a jóléti kiadások, vagy a gazdagok is részesülnek belőle), és nem is egyszerűen az ösztönző hatások, hanem az életpálya-finanszírozás szempontjából vett hatékonyság kérdései. Fokozzák-e vagy csökkentik a termékenységet egyes intézkedések? Keletkezik-e újraelosztás generációk teljes életpályáját összehasonlítva? Miként fest a jóléti programokkal kapcsolatos politika generációs szemszögből? (Lásd a jóléti kiadások idősek felé húzódása; a magyar nyugdíjrendszer politikai ciklusa). Keletkezik-e újraelosztás generáción belül, gyermekszám szerint?

131. A társadalompolitikának tehát véleményünk szerint három alapvető prioritás kell szem előtt tartania: a humántőke beruházásokat kell ösztönöznie (makroszinten is, de az egyének és háztartások szintjén egyaránt), elő kell segítenie a foglalkoztatottságot és ösztönöznie kell a megtakarításokat.
132. Általában indokoltnak tartjuk az emberi tőke típusú beruházások preferálását az infrastrukturális beruházásokkal szemben, mert azoktól a kimeneti oldalon jobb megtérülés remélhető. Különösen fontosnak tartjuk azokat a humántőke beruházást ösztönző programokat, melyek az életpálya egészen korai szakaszaiban, tehát az iskolás kor előtti, illetve a közoktatás korai időszakában kerülnek végrehajtásra. Ezek az eszközök a rövidtávú hatásokkal szemben értelemszerűen a hosszú távú megtérülést preferálják, ám mind a növekedés ösztönzése, mind pedig az esélyek egyenlőtlenségének csökkentése szempontjából eredményesebbek lehetnek, mint az aktív munkaerő-piaci politikák.
133. A foglalkoztatottság alakulásának kulcsfontosságú szerepe van a többi általunk vizsgált értékelési dimenziókban is. A foglalkoztatási szint emelése jótékonyan hat a növekedésre, az államháztartásra, feltétele a társadalmi egyenlőtlenségek csökkenésének és az abszolút szegénység felszámolásának is. A hosszú távú foglalkoztatás-növelés szempontjából azokat a beavatkozásokat tekintjük jótékonyaknak, amelyek semlegesek az innováció versus adaptáció kérdésében, és növekedési korlátokat távolítanak el. A foglalkoztatási hatás erősítése érdekében e programok súlyának növelését elsősorban a kutatás-fejlesztés, a vállalati klaszterek, az általános egészségügyi fejlesztések és egyes vállalatok egyedi támogatásának rovasára javasoljuk. Ugyancsak javasoljuk, hogy a fejlesztések átmeneti építőipari munkaerő-igényét ne közmunkások alkalmazásával oldják meg.
134. Javasoljuk, hogy az alacsony képzettségű rétegek felzárkóztatása, de legalábbis a képzetlenség intergenerációs újratermelődésének megállítása lényegesen nagyobb súllyal jelenjen meg. Ez a szempont a foglalkoztatottság emelése és a szegénység csökkentése szempontjából egyaránt fontos. Az intergenerációs újratermelődés megelőzésére mindenekelőtt az iskolarendszer alkalmasan megválasztott fejlesztési programjain át vezet az út.
135. A romák helyzetének javítását célzó törekvések esetében legfontosabb célokként a leszakadás folyamatának megállítása, a leszakadó csoportok reintegrálása és a romákat érő hátrányos helyzetek kiküszöbölése fogalmazható meg. E célrendszer leghatékonyabban komplex programokkal érhető el, ezért javasoljuk az ilyen típusú beavatkozások támogatását. Szükségesnek tartjuk egy átfogó roma integrációs program kidolgozását, amelynek fókuszában az iskoláztatás és a foglalkoztatás növelése kell, hogy szerepeljenek, ami összekapcsolódhat a kormányzat terepfelszámoló programjával, a deszegregációs törekvésekkel és a romák által nagy számban lakott, elmaradott területek infrastrukturális fejlesztésével. Ugyancsak a romákra (is) célzott programok esetében,

feltételezhetően jobb lenne, ha azok konkrétan megneveznék őket azokon a pontokon, ahol célcsoportként szóba kellene jönniük, mert így elkerülhető az a helyzet, hogy egy-egy konkrét pályázat esetében nem kerülnek a célcsoportok közé, pedig kellene.

136. Az ösztönzők szerkezetét mikroszinten is úgy kell átkalibrálni, hogy azok az egyes egyének és háztartások viselkedését arra tereljék, hogy fejlesszék saját és gyermekeiket emberi tőkét (élethosszig tanuljanak és iskoláztassák gyermekeiket), minél többen és minél hosszabb ideig dolgozzanak (szemben az inaktivitással, a segélyezett léttel és a korai nyugdíjazásokkal) és minél nagyobb mértékben megtakarítsanak (nyugdíjcélra, betegségek esetére és további egyéni szintű beruházások fedezetének megteremtésére egyaránt).

A kormányzati munka hatékonysága, monitorozás és ellenőrzés

137. Nagyon fontos tartalmi (és nem formai vagy módszertani) okok vezetnek bennünket arra, hogy kiemelt helyet biztosítsunk a kormányzati programok monitorozását lehetővé tevő indikátorok rendszerének. A kellően jól megválasztott indikátorok mindenfajta hatásmérés és értékelés alapfeltételei. A monitorozáshoz szükséges megfelelő indikátoroknak mindjárt a programok elején jól definiálnak kell lenniük, és azoknak az eszközöknek is rendelkezésre kell állniuk, amelyek segítségével a végrehajtási ciklus időtartama alatt megfelelő időközönként produkálni lehet majd az indikátorokat. Ezért alapvető gondnak tartjuk, hogy az indikátorok előállításának, a szükséges információk gyűjtésének módja és az alkalmazott indikátorok jó része, ha egyáltalán vannak ilyenek, hatás vagy eredmény értékelésére alkalmatlan mutatókból állnak a kormányzat különböző szintjein.
138. Javasoljuk, hogy az állami kezelésű, illetve fenntartású beruházások és intézményfejlesztések esetében a tervezők legalább vázlatos becslések formájában mellékeljenek a fejlesztések közép és hosszú távú államháztartási hatásaira vonatkozó számításokat. Az államháztartási hatásokra vonatkozó számítások közzétételének elvárása alkalmas lehet arra, hogy a hosszú távú fenntarthatóság megfontolásai között ne csupán a – vitathatatlanul fontos – környezeti és társadalmi fenntarthatóság szempontjai jelenjenek meg, hanem a pénzügyi-államháztartási fenntarthatóságé is. Az állami projektek esetében a nyilvánosság és a közhivatalnokok számonkérhetősége alapfeltétel ahhoz, hogy a különböző kisebb és (különösen) nagyobb projektek kisebb eséllyel ejtsék fogságba a kormányzatot és a közfinanszírozókat. az egyik legfontosabb
139. Javasoljuk, hogy minden nagyobb beruházást előzzön meg költség-haszon elemzés, hogy el lehessen dönteni, melyik beruházás kecsegtet költségarányosan nagyobb eredménnyel. A költség-haszon elemzés (bizonyos összeg fölött) váljon kötelező kellékké a pályázatok elfogadásakor és az abban foglalt javaslatok és számítások eredményeinek teljesülése váljon a projekt elfogadás feltételévé.
140. Az indikátorok megválasztása kulcsfontosságú a fejlesztési programok hatékonyságának méréséhez, a szándékolt és nem szándékolt hatások beazonosításához. A mégoly jól specifikált indikátor is csak akkor használható azonban, ha előállításának minden infrastrukturális feltétele adott, tehát megfelelő információbázis áll rendelkezésre. Fontos ezért, hogy az állami statisztikai és

adminisztrációs rendszer ténylegesen is képessé váljon a projekt értékelések szempontjából releváns adatok és információk előállítására.

141. Az indikátorok kialakításánál a teljes körre vonatkozó (programhatást nem mérő), illetve a kizárólag a kedvezményezett körre vonatkozó (értékelésre alkalmatlan) mutatók helyett célszerű az érintett és nem érintett populáció közötti összehasonlításra törekedni, kivéve azokat a programokat, melyek hasznai szórta jelentkeznek, és folyamatos hatásmérésre nincs esély. Az alkalmas kontrollmintával való összehasonlítás az esetek egy részében nehezen oldható meg, mert nem folyik rendszeres adatgyűjtés a célváltozóról. Olyan indikátorok esetében azonban, amelyek a bruttó hozzáadott érték, a foglalkoztatás vagy az export alakulásán alapulnak, az összehasonlítás megoldható, mert a szóban forgó adatok teljes körűen rendelkezésre állnak az állami statisztikai rendszerben.
142. Azon programok esetében, ahol annak értelme van, fontos követéses vizsgálatokat elvégezni a programban részt vevő egyének, háztartások körében, a program ideje alatt és annak lezárását követő időszakban, az adott program esetében szakmailag indokolt időtartamra. Ez biztosíthatja a beruházások hozamának mérését (megfelelő költség-haszon elemzési technikák alkalmazásával), illetve a programok hatékonyságának ex-post megítélését.
143. A hátrányos helyzetű társadalmi csoportok esetében legalább két dimenzióban merülnek fel komoly problémák az adatgyűjtéssel kapcsolatban: a romák és a fogyatékkal élők esetében. Ennek részben adatvédelmi okai vannak, hiszen e csoportokról a fennálló jogszabályok szerint nem gyűjthetők olyan adminisztratív célú személyes adatok, mint az etnikumra vagy az egészségi állapotra vonatkozók. Ugyancsak nehézséget jelent a finanszírozás kérdése, hiszen az ilyen típusú célzott kutatások forrásigényesek. Amíg azonban célzott adatfelvételek nem készülnek, addig – még ha lennének is jól definiált indikátorok – információ hiányában azok összegyűjtése és elemzése nem lehetséges. Javasoljuk a programok nyomon követését célzó adatgyűjtések módszertanának kidolgozását, az adatvédelmi szabályok összehangolását, illetve – akár a technikai segítségnyújtás rovására – ismétlődő és területileg koncentrált felvételek sorozat elindítását abból a célból, hogy a romákra és a fogyatékkal élőkre vonatkozó indikátorok is előállíthatóak legyenek.
144. Amint arra a korábbiakban felhívtuk a figyelmet, a policy döntések, így a fejlesztéspolitikai beavatkozások értékelésekor figyelemmel kell lennünk nemcsak azok hatékonyságára és keresztmetszeti méltányosságára, hanem a társadalmi programok gazdasági és politikai fenntarthatóságára és megfelelőségére, valamint az együtt élő generációk közötti méltányosságra és kockázatmegosztásra. Javasoljuk tehát, hogy amerikai mintára, a Nemzeti Számlák rendszeréhez hasonlóan, mely többek közt a kormányzat, a vállalatok és a háztartások közötti jövedelemáramlását mutatja be, az életpálya-szemlélet érvényesítésével készüljön egy olyan számlarendszer is (Nemzeti Transzfer Számlák), amely a közösségi és magántranszferek együtt élő generációk közötti áramlását (újraelosztását), valamint az ennek nyomán létrejövő vagyonképződést és -megszűnést összegzi. Az adott évi költségvetések kiegészítéseként szükségesnek tartjuk a Generációs Elszámolások csatolását is a jövő generációkra gyakorolt hatások beazonosítása céljából.

A reformok stratégiája

145. Az időről-időre felcsapó reform-elképzelések többnyire azért is fulladtak kudarcba, mert hiányzott a megfelelő párbeszéd a reformokban érintett szereplőkkel. Holott ezek ellenállása mellett az átalakítások nem hajthatók végre, mivel a rendszer szereplői blokkolni tudják (nem csak sztrájkokkal) az akár még jó elképzelések végrehajtását is.
146. A párbeszéd hiánya a kormányoldalon abból a hibás megfontolásból fakad, miszerint a megreformálandó rendszer szereplői ellenérdekeltek az átalakításban, ezért velük nem tárgyalni kell, hanem őket legyőzni⁵². Az ellenérdekeltség részben igaz is lehet, mindazonáltal ez a megfontolás nem veszi figyelembe azt, hogy gyakran a rendszer szereplői is rosszul érzik magukat a széteső, rosszul működő rendszerekben és szintén változást kívánnak. Olyan megoldásra kell tehát törekedni, amely – legalábbis részben – találkozik a szakpolitika fontosabb kulcsszereplőinek érdekeivel.
147. A párbeszéd az állam és a szakpolitikák fontosabb szereplői között nem csak (sőt nem is elsősorban) a kompromisszumok keresése, a rendszerek szereplőinek a meggyőzése, netán kommunikációs szempontból fontos, hanem a szakpolitikákat működtető tapasztalatainak, kezdeményezéseinek és javaslatainak a figyelembe vétele miatt is, amely kiválthatja a szereplők aktív közreműködését. Az ideális reform tehát elsősorban olyan feltételek megteremtését célozza, amelyek a szakpolitikai szereplők anyagi és egzisztenciális érdekeit a kívánt irányba terelik.
148. A nemzetközi és részben a hazai tapasztalatok is azt mutatják, hogy a mélyreható változásokat sokszor nem feltétlenül egyszeri reform-csomagok, hanem egy hosszabb időszak alatt megvalósuló „kis lépések” sorozata idézi elő. A szakirodalom megkülönbözteti a gyors, egyszeri reformokat és a lassú, fokozatos, lépésenkénti átalakításokat és azok jellemzőit.

3. táblázat A reformok típusai

| | |
|-------------------------------|------------------------------|
| Inkrementális | Konvencionális stratégia |
| Belülről-motivált | Kívülről-vezérelt |
| Kísérleteken alapuló | `Blueprint`-alapú |
| Ösztönzőkön-alapuló | Hatalmon alapuló |
| Helyi adaptivitás | Általános |
| Inkrementális és folyamatos | Meghatározott időtávra szóló |
| Egy-egy részt érintő | Mindenre kiterjedő |
| Hangsúly a politikai taktikán | Kormányzati hatalmon alapuló |

Forrás: Moore, M. (1996)⁵³

149. Az inkrementális reform, a reform kevésbé szabályos stratégiáját jelenti, amely a reformot egy hosszabb, kísérletező, helyi sajátosságokat és különbségeket figyelembe vevő folyamatként értelmezi. Az inkrementális stratégia esetében a kormányzat tudatosan törekszik olyan feltételek megteremtésére, amely a helyi adaptivitást, innovációkat, kísérleteket, valamint a szereplők közötti kooperációt ösztönzik.

⁵² Emlékeztet a korábbi gazdasági miniszter sokatmondó bon-mot-ja arról, hogy a mocsarak lecsapolásáról nem a békákat kell megkérdezni...

⁵³ Moore, M. (1996)⁵³ Public Sector Reform: Downsizing, Restructuring, improving performance, WHO

150. A központi irányításon alapuló reform, a konvencionális stratégia hívei szerint a legfontosabb feladat: megtervezendő egy kívánatos végső állapot, majd ebből kiindulva megválaszolendő az, hogy milyen eszközökkel valósíthatók meg a kitűzött célok. Ez az álláspont szerint az illetékes ágazati Minisztérium által kiválogatott szakemberek feladata, hogy meg tudják adni a megfelelő választ a problémákra, (pl. kialakítani a jó finanszírozási módszert). A végrehajtás során azután a problémák rendre abból fakadnak (az álláspont hívei szerint) hogy a többiek (orvosok, lakosság, önkormányzatok stb.) még nem kellően „érettek”, felkészültek a reformra, azaz rosszul hajtják végre a jó célokat. Ez a szemléletet továbbá nem tud mit kezdeni azzal, hogy vannak olyan problémák, amelyekre az adott időszakban nem látszik jó megoldás (és ennek tudatában más módon kell a változásokat menedzselni).
151. Mint általában, a gyakorlatban a két steril modell valamilyen kombinációja az ideális. Ez természetesen nem nélkülözheti a kívánatos irányok, alapvető célok kijelölését, de elismeri, hogy erre több alternatíva létezhet, másrészt egy adott döntési helyzetben előfordulhat, hogy a rendelkezésre álló alternatívák a különböző célok szempontjából eltérő eredménnyel járhatnak, és ebből eredően nem rangsorolhatóak egyértelműen. Továbbá előfordulhat, hogy adott helyzetben nem tudható biztosan, hogy a valóságban milyen eredménnyel járnak az egyes alternatívák. Ezek a körülmények között szükséges lehet a folyamatos korrigálás. Ezért alapvető fontosságú azoknak a kereteknek a megfelelő kialakítása, amelyek között a döntések születnek. Ez a köztes modell szerint a szereplők közötti konszenzus-teremtés intézményi kereteinek megléte és funkcionálása önmagában is cél (érték) – nemcsak a reformok tartalma, hanem a folyamata („hogyanja”) is fontos⁵⁴
152. Az inkrementális reform előnye többek között az is, hogy ahhoz, hogy az egyes rendszerek új módon működjenek, nemcsak a makro struktúra (pl. finanszírozási technikák), hanem a szereplők viselkedésmódjának, szemléletmódjának, kapcsolatrendszerének, továbbá a döntéshozatali kultúráknak a változása is szükséges, ami nyilvánvalóan nem egyik napról a másikra következik be. Bármely rendszer csak úgy tud működni, ha figyelembe veszi a működtetők motiváltságát, reformkapacitását (a reformok következtében előállott új rendszer működtetésére való képességét és az abban való érdekeltségét, ami alapján az abban szereplők legalábbis minimálisan azonosulni tudnak vele).
153. Fontos megjegyezni, hogy a szakpolitikai szereplőkkel való megegyezés semmiképpen sem terjedhet ki a korrupciós jellegű állapotok fenntartására: az egészségügyben a hálapénz legitimálására, a közigazgatásban és az önkormányzatoknál az intézményes korrupció, a közbeszerzési eljárások ellenőrizhetetlensége (vagy akár a közbeszerzések kiiktatása) elfogadására.
154. Az egyes szakpolitikai területeken az érdekek egyeztetésének alapvető nehézségét az okozza, hogy ezek az érdekek nem csak az egyes ágazatokon belül összetettek, hanem különböző dimenzióban azonosíthatók, ennél fogva a szereplők meggyőzése, reformoknak való megnyerése nem is azonos eszközöket igényel. Miközben ugyanis az egyes szakpolitikai szereplők csoportérdekei is erősen differenciáltak, minden állami rendszer működtetésének létezik egy

⁵⁴ A kérdésfelvetés egyébként nagyban hasonlít arra a helyzetre, amellyel a 90-es évek elején a gazdasági átmenet idején találkoztunk, s amelyben a megoldására a szakirodalom (és a tanácsadók) egy része sokkterápiát (shock therapy), másik része fokozatos átmenetet (gradual approach) javasolt. (Orosz, É. (2001): Félúton vagy tévúton. Egészségügyünk félmúltja és az egészségpolitika Alternatívái. Egészséges Magyarországgért Egyesület, Budapest, 2001.)

másik, regionális dimenziója is, amely nem csak az önkormányzati és közigazgatási rendszer működtetését, hanem valamennyi állami feladat ellátását áthatja. Ugyanakkor ez a regionális dimenzió is ellentmondásos: miközben az önkormányzatok gyakran igyekeznek szabadulni a szakpolitikai feladatoktól (egészségügy, oktatás), választási, helyi népszerűségi szempontok miatt nemegyszer ezen funkciók megtartását, az önkormányzatiság rekvizitumainak megőrzését ambicionálják, holott pénzügyi eszközeik ezek fenntartására nem elégségesek.

155. A reformoknak tehát ezeket a bonyolult, nemegyszer ellentétes, és folyamatosan változó érdekviszonyokat kellene összeegyeztetni a makrogazdasági (fiskális és rendszer-hatékonysági) valamint osztársadalmi szempontokkal. Ehhez fel kell mérni ehhez egyfelől a fennálló érdekviszonyokat, másfelől meg kell határozni a rendszer átalakításának kívánatos irányát, és a kettőt aprólékos munkával, folyamatos egyeztetéssel közös nevezőre hozni.
156. A tapasztalatok és az empirikus felmérések szerint az eddigi reformok (legyenek azok akár olyan nagy ívű átalakítások, mint az egészségügyé, vagy akár csak egy kisebb terület rendbetétele, mint pl. a rokkantigazolvánnyal való parkolás anomáliának a megszüntetése) nem elsősorban a szakpolitikai szereplők ellenállásán vagy együttműködési készségének hiányának bukott meg, hanem a döntéshozási-jogalkotási-ellenőrzési mechanizmusok hibáin és elégtelenségén. Azaz pontosan ennek az aprólékos előkészítő munka és gondos monitorozás megspórolása miatt. Lényegében minden reform-kudarccal megállapítható a közpolitika alkotóinak a felelőssége, még akkor is, ha látszólag úgy tűnik, hogy a reform a szakpolitika aktorainak a nem megfelelő alkalmazkodása miatt bukott meg⁵⁵.
157. A reformoknak tehát akkor van esélyük a sikerre, és a szakpolitikai apparátus együttműködésére, ha:
 - A szakpolitikák mérvadó szereplőit sikerül megnyerni a reform céljainak
 - A helyi kezdeményezések irányított módon támogatják
 - A reformok során világosan szétválasztják a fiskális és a hatékonysági szempontokat
 - A reformoknak gondosan megválasztott céljai vannak és azokat megfelelően kommunikálják is a szereplők számára
 - A cél hozzávetőleges megjelölése mellett az oda vezető utakat is világossá teszik
 - A reform levezénylésére megfelelően elfogadott és magas tekintéllyel rendelkező irányítókat választanak ki
 - A szakpolitikai szaktekintélyeinek és a szakpolitikai szervezetek képviselőit bevonják a döntéshozatalba.
 - A reformokat komplexen kezelik: központi közigazgatás és önkormányzat együttműködésére törekszenek és az egyes rendszerek összekapcsolására figyelnek
 - A rendszer anomáliáinak megszüntetése érdekében átláthatóbb és ellenőrizhető eljárásokat és procedúrákat vezetnek be

⁵⁵ Hajnal Gy. (2008): Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz. Közigazgatási olvasmányok. KSZK ROP 3.1.1. PROGRAMIGAZGATÓSÁG, Budapest, 2008.

158. A folyamat legfontosabb eleme azonban a bizalom helyreállítása. Ez azonban szerintünk – szemben a jelenlegi kormányprogrammal, amely csak a külföldi befektetők bizalmának visszanyerését hangsúlyozza – elsősorban a gazdaság szereplői közötti, mindenekelőtt pedig az állam iránti bizalom helyreállítását kell, hogy magával hozza. Bizonyos értelemben ez a legnehezebb, hiszen a bizalom magának a fenti reformoknak az eredményeképpen szilárdulhat meg, de a fenti folyamat megindulásához is a bizalmi tőke lenne az elsődleges feltétel.
159. Biztosítani kell a bíróságok és ügyészségek teljes politikai függetlenségét, a döntési jogköröket igazgatási kérdésekben teljes mértékben az államigazgatásra kell bízni a politikai testületektől függetlenül, és kezdeményezni kell az ebbe az irányba mutató törvénykezést.
160. Az ország jövőjének kulcskérdése, hogy mennyire sikerül helyreállítani a jogbiztonság és az állampolgári jogkövetés intézményrendszerét. Ennek alapfeltétele, hogy az un. fekete gazdaság és korrupció elleni küzdelemben az állam és a politikai szféra járjon elől. Ennek legfontosabb eleme az államilag támogatott korrupció megszüntetése a pártfinanszírozás területén. Ameddig erre nem kerül sor, addig minden korrupció elleni fellépés álságos és hatástalan marad.

A reformok korlátjai és nehézségei

161. Most némiképpen eltérően az eddigi gondolatmenettől azt vesszük számba, hogy miképpen lehet a reformok előtt tornyosuló akadályokat leküzdeni. Azt ugyanis, hogy bizonyos esetekben tények, folyamatok vagy emberek konstellációja egy adott pillanatban ellene van a reformoknak, nem kell valamifajta fátumnak tekinteni, általában létezik a problémának valamilyen stratégiai vagy taktikai megoldása.
162. A legnyilvánvalóbb korlát általában az egyes, az adott területen a status quo-ban érdekelt csoportok, elosztási koalíciók ereje. Ilyen esetekben kézenfekvőnek látszik a reformok elemeit különböző csomagokba tenni, majd ezeket a csomagokat kellően ütemezve megkísérelni azt, hogy az érdekeltek folyamatosan kerüljenek át a reformok /kedvezményezettjeinek, majd támogatóinak oldalára.
163. Említettük, hogy a reformfolyamatokban sokszor az egyes szereplők számára beszűkül az időhorizont, elkezdenek túlélésre, az adott reform-lendület megtörésére játszani. Ilyen esetekben a már létező intézményi konstelláció kismértékű inkrementális, forgatókönyv szerinti változtatásával lehetséges hitelessé tenni a reformelkötelezettséget.
164. Ha az érintettek a fiskális illúziók foglyai (alábecsülik az adott status quo költségeit és túlbecsülik annak eredményeit), akkor magának a fiskális illúzióknak az okait érdemes detektálni és orvosolni: transzparencia előmozdítása, vagyis az adórendszer egyszerűsítése révén, az adókulcsok helyett az egyes szereplők által befizetett adó-volumen középpontba helyezésével, az adófizetői szempontoknak az eltartottak érdekeivel való szembeállításával és az intergenerációs következményekkel járó adóssághalmozás jövőbeni költségeinek jelenértéken történő „beárazásával”.
165. A jóléti rendszerekben és másutt kialakult függőségi kultúrát aprólékos, szisztematikus munkával egyéni szinten át kell formálni szerződéses

viszonyrendszeré, a jogoknak és a kötelezettségeknek egy kölcsönös megállapodássá történő átalakítása révén. Ezek után természetesen keményen ragaszkodni kell a kialakított megállapodáshoz és megfelelő szankciókkal kikényszeríteni annak betartását.