

Romhányi Balázs

## A KÖZTÁRSASÁG VAGY A BOLONDOK HAJÓJA?

*Az ország hosszú távú érdekeit szolgáló  
költségvetési rendszer kialakítása*

### BEVEZETŐ

E kötet célja, hogy a Magyarország előtt álló főbb kihívásokat elemezze. A közügyek iránt érdeklődők számára szinte az összes fejezet esetében magától értetődő legalább az, hogy az adott téma miért fontos. Nemcsak az oktatás vagy az egészségügy, de az adminisztratív terhek csökkentésének kérdése vagy az állam szerepének újragondolása is olyan terület, amelyhez a legtöbben tudnak valahogyan viszonyulni. A fejezetek kétharmada közvetlenül kapcsolódik a költségvetési rendszer kérdéseéhez. Ennek ellenére általános tapasztalat, hogy még a közügyek iránt érdeklődők legnagyobb része számára sem világos, hogy a költségvetési rendszer egyáltalán hatással van az életükre, lehetőségeikre, nehézségeikre.

Nem arról van szó, hogy egy szegényebb országban kevesebb pénz jut az oktatásra vagy az egészségügyre, vagy hogy minél többet „lopnak el” (korrupció), annál kevesebb marad társadalmilag hasznos célokra. Ez magától értetődő. Az a kérdés, hogy a rendelkezésre álló gazdasági-pénzügyi keretek között is juthatna-e több, tudjuk-e, figyeljük-e azt, ténylegesen mennyi jut; s hogy az írott vagy íratlan döntési mechanizmusok segítik vagy éppen gátolják-e, hogy a közpénzek a társadalom egésze számára a leghasznosabb célokra és módon legyenek elkölthetve, és egyáltalán hogyan derülhet ki, hogy valami a társadalom egésze számára mennyire hasznos.

A költségvetési rendszer nem népszerű téma. Nincsenek benne nagy hősök vagy ifjú tehetségek, az egyének életére gyakorolt hatása pedig ritkán választható el a jól látható politikusok személyétől. A köztársaság hajója legalább négy különböző okból is zátonyra futhat: elromlott a GPS, irányíthatatlanná vált a hajó, a legénység nem képes a hajót kezelni vagy részeg a kapitány. Nem beszélve arról a régi és gazdag szájhagyományról, amely szerint hatalmas és titokzatos tengeri szörnyek borogatják az erre felkészületlen hajókat. Az alábbiakban egyáltalán nem foglalkozom sem a részeg kapitányok kijózanításának, sem a józan emberek kapitánnyá avasztatásának lehetséges módjaival. Azt igyekszem megértetni, hogy a kapi-

tány szidalmozása helyett vagy mellett a másik három tényezőre is legalább ekkora figyelmet kell fordítani. Emellett röviden arról is szó lesz, hogy a köztársaság hajóján nemcsak a legénységet kell mindig megkérdezni arról, hogy milyen manőverek milyen eredményre vezethetnek, hanem az utasokat is célszerű rendszeresen megkérdezni, hogy egyáltalán hová szeretnének utazni (nem csak négyévente lehetőséget adni nekik, hogy lecseréljék a kapitányt).

Gyakorlatiasabban fogalmazva: ha egy politikus, a kormány vagy a parlament hoz egy nekünk nem tetsző költségvetési döntést, akkor szinte mindenki ezeket az embereket vagy embercsoportokat fogja hibáztatni, még akkor is, ha belátható, hogy a fennálló játékszabályok és kapacitáskorlátok között borítékolható volt az eredmény, azaz ugyanilyen játékszabályok esetén, ugyanezen információk alapján, ugyanezzel a stábbal más politikusok is ugyanerre a döntésre jutottak volna (vagy legalábbis ugyanennyire rosszra). A probléma nem az egyénnel, hanem a rendszerrel van. Persze nem feledkezhetünk meg arról, hogy az esetek nagy részében az egyedi döntéseket is ugyanazok hozzák, akik a rendszer játékszabályait is jogosultak lennének megváltoztatni, de mégiscsak fontosabb a rendszer kijavításáért küzdeni, mint szélmalomharcot folytatni azért, hogy a rossz rendszer ellenére is jó döntések szülessenek. Hogy néhány konkrét példát említsünk:

- Hogyan lehetséges, hogy a jegybank elnöke a devizatartalékon elért árfolyameredményt a parlament megkérdezése nélkül a semmilyen legitím testület által jóvá nem hagyott, saját céljai szerint működtetett alapítványokon keresztül a saját rokonaihoz pumpálja át?
- Hogyan lehetséges, hogy az adófizetők által aktívan (az szja 1 %-áról rendelkezve) a parlagra elleni küzdelemre szánt több mint egymilliárd forint döntő részét az illetékes agrárminiszter más célokra – például cipőpuccoló gépek vásárlására – fordítsa?
- Hogyan lehetséges, hogy a kormány 2016 utolsó két hónapjában saját hatáskörben több száz milliárd forint költségvetési forrást teljesen más célokra fizessen ki, mint amire azt a parlament korábban jóváhagyta?
- Hogyan lehetséges, hogy a költségvetésért felelős miniszter 2011 elején lobogtatja az új költségvetést, hogy minden milyen szépen fog alakulni, majd a következő másfél évben több mint ezermilliárdos nagyságrendben kényszerül költségvetési kiigazításra?
- Hogyan lehetséges, hogy a kiigazítások ellenére 2010 óta még annyival sem csökkent az adósságráta, amennyit a magánnyugdíjpénztárak állampapírvagyonának ledarálása és a korábban a magánnyugdíjpénztárakba fizetett járulékoknak a folyamatos államhoz irányítása alapján látnunk kellene?

- Miért van az, hogy a kormány mindig megígéri, hogy a következő három évben 8%-kal csökkenti a kiadásait a GDP-hez képest, majd nem történik semmi, a végállapot még magasabb, mint az induló szint?
- És miért van az, hogy ugyanilyen kérdéseket 8 vagy 16 évvel ezelőtt is feltehattünk?

Azért fordulhatnak ezek elő, mert rosszak/gyengék az intézményeink. Jó, ha vannak döntéshozói pozíciókban hősök/szentek/zsenik, de rossz intézményi keretek között csak idő kérdése a bukás. Jó intézményi rendszereken belül esendő emberek is átlagosan sokkal jobb döntéseket hoznak. Nem véletlen, hogy azok, akik a társadalom egésze szempontjából rossz döntéseket akarnak hozni, egy idő után „kénytelenek” leépíteni magukat az intézményeket. Először „nem szabad” bevallani, hogy a meghozott döntéseknek mik lesznek a várható hatásai, aztán el kell kendőzni a tényeket, hogy utólag se lehessen rájönni, valójában mi történik, aztán fel kell számolni azokat az intézményeket, amelyek korlátoznák a döntéseket, és utána már magukban a döntéshozó intézményekben is vissza kell szorítani az alternatívákról való gondolkodást és a döntések utólagos értékelését stb.

Egyes nézetek szerint a populista politikusok az ügyeket és problémákat jellemzően nem megoldják, csak cserélgetik. Egy jó költségvetési rendszer abban segít, hogy a problémákat minél jobban megoldjuk. Talán ezért sem szeretik a populista politikusok a jó költségvetési rendszereket.

Sokan azt hiszik, hogy az átláthatóság egy bónusz, amelyet a kormány a jó kormányzáson felül még megadhat az ez iránt érdeklődő szűk társadalmi csoportnak („köldöknéző liberális értelmiség”). A hazai tapasztalatok is fényesen bizonyítják, hogy az átláthatóság felszámolása (vagy éppen meg sem teremtése) magát a döntéshozatalt is korlátozza, rontja. Olyan nincs, hogy a kormányzat mindenféle szemérmetlen hazugságokat kommunikál a polgárainak és a külvilágnak éveken keresztül, de közben az államapparátusban pontosan tudják, hogy mi az igazság, minek mi lett a hatása és mi lesz a következménye. Ha egy intézményrendszer (elsősorban a politikai kultúra miatt) nem akar szembesülni a valósággal és tanulni saját korábbi hibáiból, akkor menthetetlenül elbutul. Márpedig az átláthatatlan, titkolózó rendszerek a kiszivárogtatástól való félelem miatt „kénytelenek” magukat megfosztani a tanulás lehetőségétől. Ahogy egy korábbi pénzügyminisztériumi államtitkár mondta: „ne számoljuk ki, mert akkor kitudódik!”

Az elmúlt évszázadokban sokféle megoldással, ötlettel próbálkoztak a fejlett országok, hogy javítsák, saját helyi igényeikre alakítsák költségvetési rendszerüket. Vannak bátrabb, kísérletezőbb országok, mint például az Egyesült Államok, és vannak olyanok (a többség), amelyek csak akkor vezetnek be valami újat, ha erre egy kiadós válság – vagy ennek nyomán egy nemzetközi szervezet – rákényszeríti őket. Magyarország hagyományosan

a második csoportba tartozik. Éppen ezért az alább javasolt modernizációs lépéseknek, úgy tűnik, sajnos elemi feltétele vagy egy válság, vagy hogy Magyarország visszakényszerüljön egy nemzetközi szervezet (az EU vagy az IMF) kényszerítő hatalma alá. Ez utóbbinak a jelenlegi kormányzat idején ugyancsak a válság a feltétele, tehát a költségvetési rendszer szebb jövője felé vezető út igen rögzösnek ígérkezik.

A fejlett világ országai nagyon különböző induló helyzetből és sebességgel, mégis nagyon hasonló irányokban fejlesztik költségvetési rendszerüket. Lassan kezd kialakulni egy nemzetközi konszenzus a jó költségvetési rendszerekről. Ez megjelenik például egyes nemzetközi szervezeteknek a jó gyakorlatokat propagáló kiadványaiban (például OECD-AJÁNLÁS 2015). Ez a konszenzus ugyan a fejlett országokra vonatkozik (fejlődő országok esetében e megoldások szolgai másolásának erőltetése nem feltétlenül jó), de mivel a jelen („nyugatos szemléletű”) kötet abból indul ki, hogy Magyarország a fejlett világhoz kíván tartozni és ennek nagyrészt meg is vannak a szükséges feltételei, ezért elhagyjuk annak mérlegelését, érdemes-e Magyarországnak is ezekben az irányokban fejlődnie. (Megjegyzendő itt, hogy sajnos az elmúlt évek ezen a téren hatalmas divergenciát indítottak el. Egyre többen gondolják azt, hogy például a fékek és ellensúlyok rendszere csak egy amerikai találmány, amely a magyar történelmi hagyományokból nem következik és nem is kívánatos.)

#### A KÖLTSÉGVETÉSI RENDSZEREKRŐL

A költségvetési politika elemi követelménye, de nem lényege az egyenlegcél betartása. A lényeg a közpolitikai célok megvalósítása a rendelkezésre álló pénzügyi (és egyéb) keretek között. Távoli hasonlaltal élve: igaz, hogy a biliárd szabályai szerint kiesik az a játékos, aki a golyót kilövi az asztalról, de ettől még a biliárdnak nem az a lényege, hogy a golyókat nagy ügyel-bajjal valahogy az asztalon tartsuk, hanem hogy azokat a megfelelő sorrendben a megfelelő lyukakba belőjük. Az érdeklődők számára természetesen hozzátesszük, hogy nem a nyers, a címlapokon megjelenő („headline”) egyenlegcél betartása a kritérium. Többféle megoldás közül is választhat, aki az üzleti ciklusokon és az egyedi, átmeneti tényezőkön átnézve akar a hosszú távú fenntarthatóságra koncentrálni. E megoldások egyike a „strukturális” egyenlegmutatók statisztikai módszereken alapuló számítása, amint azt azok az európai uniós szabályok előírják, amelyeket pénzügyi szankciók hiányában a magyar kormány folyamatosan és tökéletesen figyelmen kívül hagy.

Minden időben ideális költségvetési szerkezet nincs (olyan például, hogy egészségügyre a GDP mondjuk 8,3 %-át kellene költeni), ilyennek a

kiszámolásán kár fáradozni. Lehet viszont a *költségvetési rendszert* úgy fejleszteni, hogy az minél inkább elősegítse a társadalom hosszú távú érdeke szempontjából optimális *költségvetési szerkezet* elérését, beleértve a tervek hatékony végrehajtását is.

A költségvetési rendszerek „világába” rengeteg olyan kérdés tartozik, amely ritkán kerül bele a közbeszédbe és még ritkábban vált ki tartalmi vitát, mégis alapvetően képes befolyásolni a szereplők döntéseit. Néhány példa:

- Hogyan biztosítható, hogy az éves költségvetés a kormányzati szakpolitikák megvalósítását szolgálja
- Hogyan biztosítható, hogy az éves költségvetés ne veszélyeztesse a közép és hosszú távú pénzügyi fenntarthatósági korlátok betartását?
- Mi történjék, ha a vártnál több vagy kevesebb adóbevétel érkezik az államhoz?
- Hogyan csökkenthető az adócsalás és az adóelkerülés?
- Milyen szabályokkal biztosítható a közbeszerzések tisztasága és az állami kiadások minimalizálása a szolgáltatási színvonal romlása nélkül?
- Hogyan kell bérezni a közszolgákat ahhoz, hogy a legjobb szolgáltatást a legolcsóbban nyújthassa az állam?
- Milyen információkat mikor, hogyan kell és érdemes nyilvánosságra hozni a költségvetési politikáról?
- Milyen vállalatokat milyen feltételek között érdemes állami tulajdonban üzemeltetni?
- Milyen megoldásokkal lehetne az oktatási, egészségügyi stb. költségek hatékony felhasználását mérni és segíteni?
- Mi legyen a nyugdíjrendszerrel?
- Milyen elvek alapján osszák meg egymással a közfeladatokat az állam és az önkormányzatok?
- Milyen elvek alapján segítsék az ország gazdagabb régiói a szegényebeket?
- Kivel és hogyan finanszíroztassuk az államadósságot?

A magyar költségvetési rendszer a fejlett világ sztenderdjei szerint kifejezetten rossznak számít. A jelenlegi kormány ennek ellenére nemcsak hogy nem fejleszti azt, de még csak nem is gondolja, hogy a nemzetközi jó gyakorlatok átvételét valódi célul kellene kitűzni – ide nem értve a marketing-célú nemzetközi megnyilatkozásokat és egyezmény-aláírásokat, mint amilyen volt az immár sutba dobott Nyílt Kormányzati Együttműködés (*Open Government Partnership*), vagy azok a költségvetési szabályok, amelyeket a kormány a parlamenti képviselőivel rendszeresen átíratat, még mielőtt azok érdemi korlátot jelentenének a kormányzati döntések szempontjából.

Sommásan fogalmazva: semmi sincs ma a magyar költségvetési rendszerben, ami egy átlagos OECD-tagország számára új és követendő példa lehetne, olyan intézményi megoldás viszont, amely még egy átlagos OECD-tagországban is létezik, nálunk viszont nem, akad bőven.

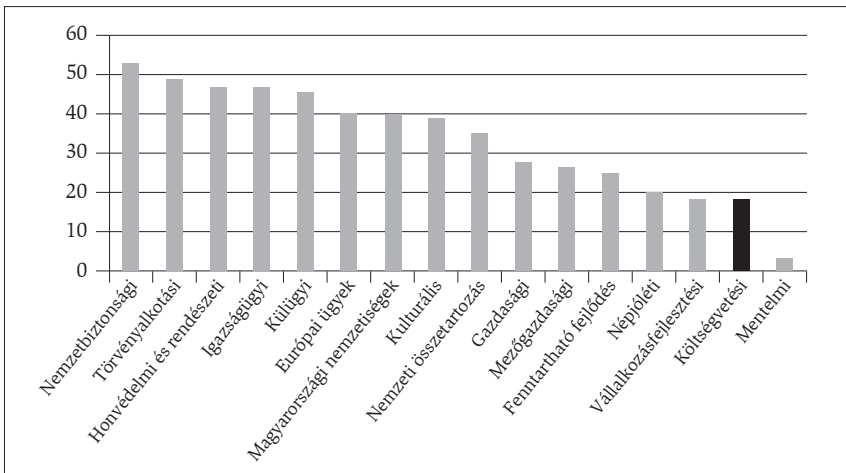
NÉHÁNY MAGYAR KIHÍVÁS

### *A parlament költségvetési joga*

ÁLLÍTÁS: VISSZA KELL ADNI A PARLAMENTNEK A KÖLTSÉGVETÉSI JOGAIT • A költségvetési folyamat egyik legfontosabb célja, hogy megfelelő mennyiségű vitát generáljon a közpénzek beszedése és felhasználása körül. Az is baj, ha túl sok a vita, de ugyanekkora baj az is, ha túl kevés. Ma nálunk egyértelműen túl kevés. Kevés szereplő vitázik rövid ideig, akkor sem az érdemi kérdésekről, és a döntéseik legnagyobb részét a kormány utólag saját hatáskörben szabadon felülírhatja. (Ehhez képest például az Egyesült Államokban rendszeresen el sem készül a költségvetés a költségvetési év elejéig az elhúzódó viták miatt, sőt többször előfordult már, hogy emiatt le kellett állítani a kormányzat egy jelentős részét – „government shut down” –, ami nyilvánvalóan komoly társadalmi költségekkel jár.)

Ma csak papíron és csak elvileg a parlament a legfőbb döntéshozó. A kormány tavasszal bruttó öt hét alatt keresztülveri a parlamenten a törvényjavaslatát, amelybe mindenféle felhatalmazásokat és tartalékokat épít be magának, majd az év hátralevő részében saját hatáskörben tömegével hozza azokat a döntéseket, amelyek gyakorlatilag teljesen kiüresítik a parlamenti döntést. Maga a hatályos költségvetési törvény egyre nagyobb (ma már legalább 6-8 hónap) távolságból követi a valóságot ahelyett, hogy azt irányítaná. Ennek világos bizonyítéka, hogy például az illetékes miniszter még 2016 novemberében is a 2017-es költségvetési törvény 2017. március-áprilisi módosítási esélyeiről nyilatkozott, amikor pedig már hónapok óta világos volt, hogy a törvény 5-600 milliárd forinttal máshol jár, mint a várható valóság. Ezek szerint a napi szintű döntéseket és kifizetéseket ilyen mértékben nem korlátozza a hatályos törvény.

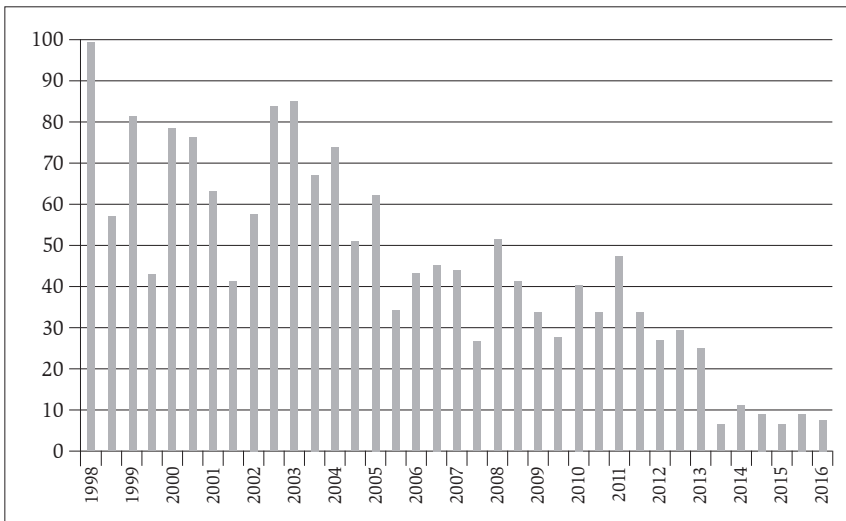
A parlamentnek a költségvetési politikában és a költségvetésnek a parlamentben betöltött szerepét világosan érzékelteti a bizottsági ülésekre fordított idők összehasonlítása. A jelenlegi ciklusban 12 hónap alatt a költségvetési bizottság összesen kevesebb mint 18 órát tölt az adott év komplett költségvetési törvényével, az adótörvényekkel, a szociális transzfereket meghatározó törvényekkel, és persze minden egyéb törvénnyel, amelyek döntő részének természetesen van érdemi költségvetési hatása. Ennél még a nemzeti összetartozás bizottsága is kétszer többet ülésezik.



1. ÁBRA • A parlamenti bizottságok átlagos ülésidője (órában), 2014. május – 2016. december

Forrás: a parlamenti bizottságok honlapjai

A probléma ugyan nem teljesen új keletű; a költségvetési bizottság – amióta az adatok rendelkezésre állnak – folyamatosan egyre kevesebbet ülészik, de 2014-ben még a csökkenő trendhez képest is zuhanás következett be:



2. ÁBRA • A parlament költségvetési bizottságának ülésidője ülésszakonként (órában), 1998–2016; az ülésszakok határa: december 31. és augusztus 20.

Forrás: a költségvetési bizottság honlapja

Nyilvánvalóan nem a felesleges szócséplés a cél, de talán még a leglaikusabbaknak sem kell magyarázni, hogy az erre létrehozott bizottság tagjai már csak az ország költségvetésének megvitatásával is bátran eltölthetnének évente egynél több munkanapot. Ennél még a Mikulás is többet foglalkozik a saját feladatával.

Az úgynevezett költségvetési *irányelvek* a jó nemzetközi gyakorlatok szerint azért állnak készen legalább fél évvel a költségvetési év kezdete előtt, hogy a költségvetési vita idejére már egyértelműek legyenek a főbb keretek (kiadási és bevételi főösszeg, egyenleg stb.), mert különben a költségvetési vita parttalanná válik, és túlságosan nagy lesz a kísértés, hogy az aktuális, rövid távú, de politikai szempontból fontos ügyeket a jövő generációk számlájára oldják meg. Nálunk 2012-ig, az új államháztartási törvény hatálybalépéséig létezett a költségvetési irányelvek fogalma (április 15-re kellett a minisztériumnak kidolgoznia), de érdemi tartalma és következménye már akkor sem volt (a kormány általában meg sem tárgyalta). Az ügyszóhoz közel állók szerint az volt a legnagyobb probléma, hogy a mindenkori kormányzó pártok képtelenek voltak (vagy inkább nem akarták) meghozni már tavasszal az alapvető döntéseket, mindig mindent az utolsó pillanatig lebegtetni próbáltak, mert azt gondolták, hogy így tudják maximalizálni a saját mozgásterüket.

A mostani kormány ezt a problémát egy huszárvágással „megoldotta”. A költségvetési irányelvek műfaját (amely nem összetévesztendő a konvergenciaprogrammal, mivel abból például semmi nem derül ki arról, mennyit szánna a kormány oktatásra vagy egészségügyre) egyszerűen eltörölte, és helyébe magát a parlamenti költségvetési vitát állította, amelynek – mint fentebb írtuk – ma csak jóindulattal van annyi korlátozó funkciója, mint amennyi egy normális rendszerben az irányelveknek lenne. A többit a kormány saját hatáskörbe vonta – a parlament pedig ehhez folyamatosan asz-szisztál.

A demokratikus világban a kormányok és a parlamentek közti hatalom-megosztás két szélsőséges példája az amerikai és az angol rendszer. Az amerikaiban a kongresszus alkot (sőt gyakorlatilag kezdeményez) minden törvényt, az elnöki adminisztrációnak pedig egyértelműen a végrehajtás a feladata. Például az elnök nemcsak többet, de kevesebbet sem költhet egy-egy tételre, mint amennyit a költségvetési törvény megszab – ha kevesebb is elég, akkor is vissza kell menni a kongresszushoz jóváhagyatni a törlést vagy átcsoportosítást. Az angol rendszerben a kormány sokkal erősebb, mint a parlament: ha lényegtelen, formai módosításoknál nagyobb mértékben kíván változtatni a parlament a kormány költségvetési törvényjavaslatán, az abban a pillanatban a kormánnyal szembeni bizalmi szavazásként értelmezendő. Mivel a kormánypárti képviselők nyilván nem kívánják a saját széküket kockára tenni egy előrehozott választással, ezért ez



a rendszer gyakorlatilag teljes tétlenségre kárhozzátja a teljes törvényhozást a költségvetési ügyekben.

Az „angol-amerikai tengely” két széle ugyan nagyon eltér egymástól, egy dologban viszont megegyeznek: pontosan lehet tudni, hogy *ki miért felelős*. Lehet köztes megoldást is választani, a legtöbb ország nyilván ezt teszi, de a felelősségi körök egyértelmű elhatárolása akkor is alapfeltétel. A nemzetközi trendek egyébként az utóbbi két évtizedben egyértelműen a parlamentek szerepének felértékelődését mutatják.

A mai magyar politikai rendszerben – valószínűleg szándékosan – össze van mosva a kormány és a parlament felelőssége, a miniszterelnök büjőcskázhat, amikor miniszterelnökként megígéri, hogy majd a parlament dönt, pártelnökként meg azt mondja, hogy majd a kormány dönt. Az szja 1%-okból a parlafű-mentesítésre tudatosan felajánlott több mint egymillió forintot úgy tudta az illetékes miniszter teljesen más célokra elkölteni, hogy közben a gépezet minden tagja (miniszter, kormány, parlament) másra mutogathatott és a saját döntésének jogszerűségét hangoztathatta. Kitört ugyan a botrány, de a szabályok azóta sem változtak meg: ugyanez az eset megint ugyanúgy megtörténhetne, mert a rendszer döntésképes szereplői érdekeltek a maszatolásban.

Nemzetközi összehasonlításban rendkívül nagy a kormány lehetőségeinek tárháza arra, hogy *az eredetileg elfogadottól eltérő költségvetést* hajtson végre. A törvényben hemzsegnek az átcsoportosítási lehetőségek, a felülről nyitott előirányzatok, sőt újabban megjelent a fedezet nélküli kötelezettségvállalás lehetősége is.

A költségvetési törvényben ma nagyságrendileg kétezer szám van, de ennek nagyobb részét a kormány igen tág keretek között megváltoztathatja (automatikus túllépés lehetősége, átcsoportosítás, zárolás stb.). Sokkal tisztább viszonyokat teremtené, ha a törvény lényegesen kevesebb számot rögzítene (a holland költségvetés például csak 150 számot rögzít), attól viszont a kormány nem térhet el újabb konkrét parlamenti felhatalmazás nélkül. Ettől még a törvény indokolásának mellékletként tartalmaznia kellene egy olyan táblázatot, amely részletesen bemutatja, hogy ha a parlament elfogadja a kormány által benyújtott javaslatot, akkor a kormány az aggregált kereteket hogyan kívánja felosztani, de felesleges a parlamentben olyan számokról vitatkozni/szavazni, amelyeket a kormány január 2-án szabadon átírhat. Ehelyett sokkal fontosabb volna a parlamentben érdemi, stratégiai jellegű költségvetési kérdésekről vitatkozni. Naivitás lenne arra várni, hogy a képviselők leszokjanak az olyan miniprojektek törvénybe erőltetéséről, amelyek az ország egésze szempontjából teljesen érdektelenek, de saját választókerületükben jól kommunikálhatók. Szükség lenne viszont olyan mechanizmusokra, amelyek a döntéshozatali rendszert a részérdekek ellenében a közép- és hosszú távú kérdések irányába terelik.

A parlament költségvetési jogainak egyértelmű elvonását/leadását jelenti, amikor a költségvetési törvény jelentős tartalékokat tartalmaz (2013-ban például 400 milliárd forint „országvédelmi alap”), amelyek felhasználásának feltétele gyakorlatilag csak az egyenlegcél betartása; a felhasználás céljáról, módjáról, hatékonysági feltételeiről a törvény egyetlen betűt sem tartalmaz. Gyakorlatilag az az üzenet, hogy a kormány és a költségvetési politika fő feladata az egyenlegcél (a *headline*, még csak nem is strukturális egyenleg) betartása. Amíg az sikerül, addig a kormány szabadon azt csinál, amit akar, a parlament saját magát önként megfosztja a további beleszólás lehetőségétől, sőt zsebpénzzel jutalmazza a kormányt.

A mai magyar költségvetési rendszerben gyakorlatilag lehetetlen a kormánynak olyan helyzetbe kerülnie, amikor kénytelen pótköltségvetést csinálni. Sajnos már több mint 15 éve tartalmaz olyan gumiszabályokat az államháztartási törvény, amelyekkel a pótköltségvetés kikerülhető. Ez nem jó. Világos, hogy az apparátus sokáig azért akarta elkerülni a pótköltségvetést, mert a korábban összesen mintegy négy hónapos procedúra gyors megoldásnak semmiképpen sem volt nevezhető akut problémákra. Szükség lenne tehát egy olyan eszközre, amely gyors, mégis biztosítja a parlament érdemi bevonását az újratervezésbe.

### *Középtávú tervezés*

ÁLLÍTÁS: A VALÓDI KÖZÉPTÁVÚ TERVEZÉS MEGTEREMTÉSE EGYÉRTELMŰEN A KÖVETKEZŐ LÉPÉS A MAGYAR KÖLTSÉGVETÉSI RENDSZER FEJLESZTÉSÉNEK ÚJTÁN • A magyar költségvetési politikában gyakorlatilag nincs középtávú tervezés. Ennek látványos bizonyítéka volt, ami 2015 végén és 2016 elején történt: 2015. december végén a kormány elfogadta a minisztériumok és egyéb, ún. költségvetési fejezetek bevételi és kiadási keretszámait a 2017–2019-es időszakra vonatkozóan. Öt héttel később, február elején a miniszterelnök arról beszélt egy rádióinterjúban, hogy már 2017-ben nullás költségvetést szeretne, ami a december végi keretszámokhoz képest hatalmas megszorítást jelentett volna, majd további két hónap múlva, amikor a kormány benyújtotta a parlamentnek a 2017-es költségvetési törvényjavaslatot, már szó sem volt megszorításról, sőt hatalmas lazítás következett egyrészt a 2016-os költségvetés módosításával, másrészt a következő évi hiánycél jelentős megemelésével. A paródiát csak tovább fokozta, hogy amikor 2016 novemberében a kormány számára világossá vált, hogy különféle átmeneti okokból reális esélye van az egyensúly közelébe kerülnie a költségvetésnek 2016-ban, akkor eszeveszett költsékezésbe kezdett, hogy az eredeti cél szintjére rontsa az egyenleget.

Nem véletlen, hogy a kormány (pontosabban az eddigi magyar kormányok) folyamatosan igyekeznek elszabotálni a középtávú tervek készítését

és nyilvánosságra hozatalát. A tapasztalatok szerint egy-két hónap vagy akár egy-két év költségvetéseit lehet egyszeri megoldásokkal, trükkökkel szépíteni. Három-öt éves távon konzisztens és részletes terveket bemutatni már sokkal nehezebb. Ha még ez kiegészül azzal is, hogy a tervektől való eltérést rendszeresen és tartalmilag meg kell magyarázni, akkor már jelentősen beszűkül a politikai marketing játéktere.

Ahhoz, hogy a hosszabb távú kormányzati politikai célok érvényre juthassanak a napi szintű döntésekben, középtávú terveket kell készíteni. Ezeknek ki kell terjedniük nemcsak a költségvetési fenntarthatóság kérdéseire (elvileg ezt a célt szolgálják a konvergenciaprogramok, amelyeket a kormány valójában csak az EU elvárásai miatt készít), hanem a kormányzati funkciók és programok pénzügyi kereteire (például hároméves kiadási keretszámok szakterületenként), sőt teljesítménymutatóira is. Az EU kötelező előírása ellenére a magyar kormány rendszeresen elszabotálja, hogy a konvergenciaprogramban előre megmondja, két-három év múlva mennyit fog költeni oktatásra vagy egészségügyre. Ez nem véletlen. Ha megnézzük az elmúlt évek trendjeit, nem is nagyon fedezhetünk fel éveken keresztül érvényesülő nagy koncepciókat (kivéve, hogy a sportra sokkal több jut).

### *Költségvetési átláthatóság*

ÁLLÍTÁS: ÉRDEMI KÖLTSÉGVETÉSI VITÁRA VAN SZÜKSÉG, AMELYNEK FELTÉTELEI A VILÁGOS MENETREND, AZ ADATNYILVÁNOSÁG, A HATÁSVIZSGÁLATOK, EGY IGAZI KÖLTSÉGVETÉSI TANÁCS ÉS A NYILVÁNOSÁG BEVONÁSA • Az átláthatóság annyira szükséges, mint amennyire egy hajón szükség van navigációs műszerekre. Az átláthatóság nem a gazdag országok úri luxusa. Amint azt az erre vonatkozó nemzetközi felmérések egyértelműen bizonyítják, az átláthatóság biztosítása kizárólag politikai akarat kérdése. Olyan információk közzétételéről van ugyanis szó, amelyek eleve szükségesek a döntések megalapozásához. Az átláthatóság, vagyis a jó kormányzáshoz szükséges információk nyilvánosságra hozatalának kikényszerítése így önmagában is hozzájárul a jó kormányzáshoz. (Ezen kívül természetesen még rengeteg pozitív hatása van az átláthatóságnak, mint például a politikai döntések társadalmi támogatottságának biztosítása, a magánszektor szereplőinek segítése a hatékony tervezésben és üzletvitelben stb., de ezekkel itt nem foglalkozunk.)

MENETREND • A nem parttalan, de érdemi költségvetési vitát támogató parlamenti menetrendre van szükség. Cél kell legyen mind az ellenzék, mind a parlamenten kívüli érintettek véleményének átlátható becsatornázása a döntéshozatali folyamatba. Rendkívül káros minden szempontból,

ha egy-egy döntéssel kapcsolatban az ellenvélemények kifejtésének nincs megfelelő hivatalos tere.

Ahhoz, hogy valaki (akár ellenzéki politikus, akár érdekvédő civil, akár egy szakterület szakértője) hasznosan tudjon hozzájárulni a parlamenti vitához, megfelelő információkkal kell rendelkeznie. Ebbe beletartoznak nemcsak az adott téma pénzügyi mutatói, hanem például a költségvetési folyamat menetrendje is. Aki ezt nem tudja követni, az nem fogja tudni a véleményét éppen akkor elmondani, amikor azt a döntéshozók figyelembe tudnák venni.

A tényeken alapuló vitához ismerni kell a tényeket. A minőségi vitának tehát elemi feltétele, hogy az adatokhoz mindenki hozzáférhessen. Véget kell vetni annak a gyakorlatnak, hogy az állami intézmények (különösen a KSH) közadatokat pénzért árul és ebből egészíti ki szűkös (vagy legalábbis általa szűkösnek gondolt) központi támogatását. Az ez által begyűjthető legfeljebb egymilliárd forint messze eltörpül a kár mellett, amely abból adódik, hogy rengeteg tanulmány, vizsgálat stb. nem készül el az adathozzáférés nehézségei miatt.

ALAPPÁLYA • Ahogyan egy tengeren is rendszeresen ki kell számolni, hogy az adott menetirány és sebesség mellett milyen útvonalon fog haladni a hajó és vannak-e belátható távon belül zátonyok vagy viharok, ugyanúgy a gazdaság és a költségvetés várható alakulására is rendszeresen ki kell számolni az ún. alappályát, amelyre változatlan politikák és jogszabályok mellett számítani lehet. Nagyon nem mindegy, hogy mekkora akadály milyen messze van. Ha nem figyeltünk és hirtelen nagyon közel felbukkan egy zátony, akkor éles kanyart kell venni, ami önmagában is veszélyes, és gyakorlatilag biztosan komoly sebességvesztést fog okozni még akkor is, ha sikerül elkerülni a katasztrófát. Ezt nevezik a gazdaságpolitikában növekedési áldozatnak, amit csak akkor tudunk minimalizálni, ha minél jobb távcsöveket vagy GPS-t használva folyamatosan az előttünk álló utat kémleljük.

Ha a kapitány az utasokat úgy akarja megnyugtatni, hogy a GPS-t beviszi a kabinjába, nem mutatja meg senkinek, vagy utasítja a legénységet, hogy az utasok kabinjaiban a monitoron mindig a „szélcsend és szerencsés hajózás” című kép legyen látható, az utasoknak akkor is fel fognak tűnni a hajó esetleges rángatózásai. Ha még rosszabb esetben a kapitány arra utasítja a legénységet, hogy magát az egyetlen GPS-t „berhelje meg”, mert attól fél, hogy a kíváncsiskodó utasok meglesik, vagy a fegyelmetlen matrózok kikotyogják, hogy a valóság nagyon más, mint amit a képernyők mutatnak, akkor csak idő (vagy szó szerint a vak szerencse) kérdése a hajótörés.

HATÁSVIZSGÁLATOK • Az elmúlt években a kormány rendszeresen vett el nagy feladatokat az önkormányzatoktól és ezzel párhuzamosan különféle forrásokat (például csökkentette a központi támogatásokat vagy éppen elvonta az összes gépjárműadót), de arról soha nem volt tartalmi vita, hogy az így előálló konstrukció milyen következményekkel fog járni az egyes önkormányzatok pénzügyi helyzetére, érdekeltségeire, a szolgáltatások színvonalára stb.

Hol a határa annak, hogy a kormány az adórendszert a szerinte (!) nemkívánatos gazdasági tevékenységek visszaszorítására használja? Például szinte mindenki szerint rendben van, ha a kormány a dohányzás visszaszorítása érdekében jövedéki adót vet ki a cigarettára, de az már nagyon kevesek szerint van rendben, ha olyan adót vet ki a dohánygyártókra, amely néhány céget sokkal kedvezőbb helyzetbe hoz, mint az összes többit. Hol a határa annak, hogy az állam a „magyar” (jelentsen ez bármit is) vállalkozásokat előnyben részesítse a „külföldiekkel” szemben?

A fenti kérdésekben a minimumelvárás az lenne, hogy a kormány javaslatainak előterjesztésekor megfelelő hatásvizsgálatokat is bemutasson, amelyekben levezeti, hogy a javaslat miért, hogyan és mennyire szolgálja a magyar gazdaság és társadalom egészének érdekeit, kit hogyan fog érinteni az intézkedés. Nálunk ennek nyomai is alig vannak, sőt az esetek legnagyobb (és politikailag legfontosabb) részében a kormány titkosítja a hatásvizsgálatokat (amelyekről ezek után persze még azt sem lehet tudni, hogy elkészülnek-e). Azonnal törlendő tehát az a szabály, hogy a jogalkotás előkészítéséhez kapcsolódó információk harminc évig titkosak (ide nem értve a nemzetbiztonsági ügyeket).

KÖLTSÉGVETÉSI TANÁCS\* • Annak idején a holdra szállást négy számítógéppel vezényelték le az űrhajóban. Három gép egymástól függetlenül, párhuzamosan elvégzett minden számítást, a negyedik pedig akkor jutott szerephez, ha az első három eredményei eltértek. Pedig ott egyik számítógépnek sem állt érdekében valótlan eredményt közölni. A 2009 létrejött, majd 2010 végén felszámolt Költségvetési Tanács éppen azt tűzte ki célul, hogy megszüntesse a kormányzat információs monopóliumát, és a gyakorlatban használható, nyilvános ellenőrzési pontot (adott esetben alternatívát) biztosítson a parlament számára, azt a szerepet eljátszva, mint a holdra szálláskor a negyedik számítógép. A ma Költségvetési Tanácsnak nevezett testület saját számításokat (makropálya-tervezést és költségvetési becsléseket) nem végez, mindössze arról értekezik, hogy a különféle kormányzati becs-

\* A szerző felhívja az olvasók figyelmét, hogy 2009–2010 folyamán az akkori Költségvetési Tanács Titkárságának főigazgatójaként dolgozott, ezért a témában nem tekinthető teljesen pártatlan véleményalkotónak.

lések mennyire hihetőek vagy éppen kockázatosak. A parlament számára ez pont annyira használható, mint amennyire a holdra szálláskor használható lett volna egy olyan számítógép, amelyik csak annyit közöl, hogy a másik számítógép eredménye „kockázatos”.

A Költségvetési Tanács teljesen újraértelmezendő, lecserélendő és megfelelő stábbal ellátandó. Olyan intézményre van szükség, amelyik képes biztosítani a költségvetési átláthatóságot. Ehhez a tanácsnak rendelkeznie kell azokkal a pénzügyi és humánerőforrásokkal, amelyek elégségesek ahhoz, hogy minden kormányzati számítást képesek legyenek ellenőrizni, sőt szükség esetén minden olyan számítást képesek legyenek elvégezni, amelyet a kormány nem végzett el. Törvényben elő kell ugyan írni, hogy például a kormánynak minden javaslatához (nemcsak a sajátjaihoz, hanem a képviselői indítványokhoz is) hatásvizsgálatot kell mellékelnie, de ha ezt nem teszi meg, akkor a tanácsnak meg kell csinálnia. (Ha a kormány elkészíti, a tanácsnak akkor is feladata az ellenőrzés). Csak ez biztosítaná a mindenkor parlamenti ellenzék és az állampolgárok valódi információs jogainak érvényesülését.

A NYILVÁNOSSÁG BEVONÁSA • A nyilvánosság bevonásának módjait ki kell dolgozni és azt be kell vezetni. Van hozzá bőven nemzetközi tapasztalat és tudás. Tolerálható a kormányzati apparátus igénye, hogy a költségvetési törvényjavaslat előkészítése közben hagyják nyugodtan dolgozni, de akkor például átlátható módon lehetőséget kellene biztosítani az újra bevezetendő költségvetési irányelvek nyilvános megvitatására.

### *Költségvetési szabályok*

ÁLLÍTÁS: JÓ KÖLTSÉGVETÉSI SZABÁLYOKRA VAN SZÜKSÉG, DE ENNEK FELTÉTELE A KORMÁNYZATI ÖNKORLÁTOZÁS KULTÚRÁJA • Nemsokára megint eljön az idő, amikor sokkal több szó fog esni a költségvetési hiányról, pedig nem ez a költségvetési politika lényege. A költségvetési politika lényege, hogy a közpolitikai célokat minél gyorsabban és teljesebben lehessen megvalósítani a rendelkezésre álló pénzügyi keretek között. A költségvetési szabályok egyik nagy előnye, hogy szűkítik a döntési menüt (ebben az értelemben önkorlátozást jelentenek), ezáltal a gazdaságpolitikai viták fókuszát az egyenleg-számról segítenek átterelni a tartalmi kérdésekre.

Robotpilótára van szükség (a nem olyan teljesen abnormális időben, mint amilyen például 2009 volt), amely egyrészt a közfigyelmet és főleg a döntéshozók és lobbicsoportok tevékenységének fókuszát a rövid távú keretek tágításáról – vagyis a deficit növeléséről – az átcsoportosítási le-

hetőségekre tereli át, másrészt lehorgonyozza a várakozásokat. Másként fogalmazva: egyrészt le kell venni a rövid távú problémák megoldási lehetőségeinek menüjéről a „majd kifizetik a gyerekeink” tételt, másrészt minimalizálni kell a gazdaság szereplői számára a gazdaságpolitika felől érkező meglepetéseket. A robotpilóta nem tud mindent a kapitány helyett, de normál körülmények között rengeteg energiát takarít meg, és kivédi a pillanatnyi „elmezavarok” kockázatát. Talán még nem késő áttérni egy ilyen robotpilótára.

A jelenlegi magyar szabályok szerint a változatlan árfolyamon számított adósságrátának csökkennie kell, de ennek mértékét egy olyan képlet határozza meg, amelyet csak akkor kell figyelembe venni, ha a kormány várakozása szerint mind a gazdasági növekedés, mind az infláció meghaladja a 3%-ot. Ha e két feltétel valamelyike nem teljesül, akkor akármilyen kismértékű adósságráta-csökkentés is elegendő, akármennyire is kedvezők a gazdasági körülmények. Ez a szabályrendszer rossz, de „szerencsére” a kormány nem is investált semmiféle politikai tőkét abba, hogy a rossz szabályrendszernek hitelességet szerezzen. Senki nem gondolja, hogy a törvényben leírt költségvetési szabályok bármilyen szempontból érdemi korlátot jelentenének a kormányzati döntéshozatalban. Sajnos ez egy ennél sokkal általánosabb jelenségnek csak az egyik lenyomata: a kormányzati szereplők nem értették meg vagy nem fogadják el, hogy a politikai önkorlátozásnak értéke van, azzal növelhető a közjó. Ennek a témának a variációit láthatjuk az Alaptörvény átirásaiban, az európai szintű illemszabályok be nem tartásában és még sok minden másban is.

Ha egyszer majd lesz érdemi politikai elszántság a kormányzati önkorlátozásra, akkor olyan költségvetési szabályrendszert kell alkotni, amely 1. tényleg az egyensúlyos költségvetést célozza meg, 2. az 1929-es vagy 2009-es méretű válságokat leszámítva még kisebb recessziók idején is egyértelmű horgonyként tud szolgálni, 3. középtávú tervezési keretbe ágyazott, és így képes a konjunktúraciklusok, egyszeri tényezők figyelembevételére (részletesebben lásd ROMHÁNYI 2007).

Kifejezetten cél, hogy a költségvetésben kellően nagy súllyal szerepeljenek (elsősorban a bevételi oldalon) olyan tételek, amelyek a gazdasági fellendülések és visszaesések hullámzásait képesek „automatikusan” ellensúlyozni. Ilyenek leginkább a progresszív jövedelemadók, mivel a fellendülések idején a gazdaság egészénél még gyorsabban növekvő adóbevételeket, így javuló költségvetési egyenleget eredményeznek, a visszaesések idején viszont kifejezetten tompítják a háztartások nettó jövedelmének csökkenését. Bár a fogyasztás adóztatása sok szempontból támogatható cél, figyelmet érdemel egy „mellékhatása”. Mivel a háztartások rossz időben hajlandók inkább egy kicsit eladósodni, hogy fenntarthassák korábbi életszínvonalukat, jobb időkben pedig valamivel nagyobb a hajlandóságuk



a megtakarításra, ezért a fogyasztás kevésbé ingadozó, mint a jövedelem. Ennek megfelelően a fogyasztási adók sokkal kevésbé tudnak automatikus stabilizáló szerepet betölteni, mint a jövedelemadók (különösen a progresszív személyi jövedelemadó).

### *Teljesítményinformációk a közpénzügyekben*

ÁLLÍTÁS: TELJESÍTMÉNYINFORMÁCIÓKAT IS ÉRDEMBEN HASZNÁLNI KELL A KÖZSZFÉ-  
RÁBA • Érdemi szerephez kell jutnia a közpénzügyekben a pénzügyi mellett a teljesítményinformációknak is (bővebben lásd például MARCZELL–ROMHÁNYI 2010).

A költségvetési kiadásokat lehet kategorizálni aszerint, hogy melyik intézmény fizet (intézményi bontás), hogy milyen célt (kormányzati „funkciót”) szolgál a kiadás, vagy hogy miért fizet az állam (közgazdasági bontás).

Intézményi bontásban a különféle minisztériumok, hivatalok költségvetési keretei látszanak. Innen lehet például tudni (elvileg), hogy melyik állami vezető mekkora pénzről dönthet. A közgazdasági bontás a személyi és a dologi kiadásokat, a beruházásokat, a pénzbeli társadalmi juttatásokat stb. különbözteti meg.

Elemzési szempontból a közgazdasági bontás is sokszor fontos, de a „mezei állampolgárok” és a politikai döntéshozók számára a legfontosabb, legkönnyebben értelmezhető bontás az ún. funkcionális, amely azt mutatja meg, hogy mennyit költ az állam oktatásra, egészségügyre, közlekedésre stb. Bár nyilvánvaló, hogy a közpolitikai diskurzus ez utóbbi „nyelven” beszél elsősorban a költségvetésről, a mai magyar költségvetési törvény intézményi bontásban tartalmazza a tételeket (mi több, valójában nem is lehet tudni, hogy ténylegesen mennyit kíván jövőre oktatásra vagy egészségügyre költeni az állam). A fejlett világ egyre több országa áll át funkcionális szemléletű költségvetési prezentációra, Magyarország ebben a tekintetben is erőteljes lemaradásban van.

Papíron sokszor nagyon könnyű bizonyos költségvetési területek kiadási keretszámait jelentősen csökkenteni (például a 2011 tavaszi konvergencia-program még azt ígérte, hogy százmilliárd forinttal csökken a közösségi közlekedés támogatása). Ha a döntés mögött nincs érdemi elemzés és intézkedés, akkor nem lesz fenntartható a kiadáscsökkentés. Ez vagy úgy történik, hogy a társadalmi preferenciákkal ellentétesen csökken a szolgáltatás színvonala (lásd „rohad az egészségügy”), vagy úgy, hogy a kormány rövid időn belül kénytelen (esetleg megváltoztatott néven) ismét növelni a kiadást (a munkanélküli segély csökkentésének ára a még többre kerülő közmunkaprogram).

Ahhoz, hogy fenntartható módon lehessen csökkenteni bizonyos területek (kormányzati funkciók) kiadási igényét, mélyreható, az adott szak-



terület működésének ismeretén alapuló elemzésekre van szükség. Meg kell határozni, mely feladatokat nem szükséges egyáltalán elvégezni, vagy melyeket hogyan lehet kisebb erőforrásigénnyel végrehajtani. Ez jelenthet akár áttérést az elektronikus ügyintézésre, akár bizonyos engedélyezési eljárások megszüntetését, akár a magánszektor bevonását bizonyos közfeladatok ellátásába (lásd az e-útdíj rendszeréhez sem kellett végül kiépíteni egy teljesen új, hatalmas állami megfigyelőrendszert, elég volt a szállítványozó cégekkel együttműködni, és elkérni tőlük azokat az információkat, amelyeket azok eleve, saját érdekből is begyűjtenek). Ezeket a szakterületi elemzéseket és intézkedési javaslatokat nevezi a szaknyelv „*spending review*”-nak. Magyarországon sajnos ennek sincs hagyománya. (A 2006-ban, majd 2014-ben létrejött Államreform Bizottságok nem ezt a feladatot végezték.)

Ahhoz, hogy a kiadáscsökkenés ne okozza a szolgáltatások szándékolatlan színvonalcsökkenését, kézenfekvő, hogy mérhetővé kell tenni a szolgáltatási színvonalat, méghozzá nem a ráfordított forintösszeggel. A különféle output és outcome indikátorok a magyar költségvetési döntésekben gyakorlatilag semmilyen szerepet nem játszanak. (Például az egészségügy finanszírozásában a beavatkozások mennyiségét számszerűsítő pontrendszer is csak arra való, hogy a teljesen más „elvek” alapján meghatározódó keretösszeget az egészségügyi intézmények között a társadalombiztosítás szétossza. Ha minden kórház jobban dolgozik, többet műt, nem érnek el mást, mint hogy egy-egy pont forintértéke csökken. Mindennek az aggregált keretekről folytatott költségvetési vitában semmilyen szerepe nincs.) Ebben is nagy lemaradásban vagyunk, még a szomszédos országokhoz képest is. Mind az azonos feladatokat ellátó, de például területileg elkülönülő intézmények összemérésének, mind az egy adott intézmény által elköltött többletforrás hatékonyságmérésének elemi feltétele az indikátorok bevezetése.

Egy konkrét példával: az iskolatej (időnként „Igyál tejet”) program immár közel húsz éve minden évben több milliárd (2017-ben 4,2 milliárd) forintot visz el. Bár a program létezéséről szinte minden magyar állampolgár tud, annak sikerességét senki nem képes megítélni. Magától értetődő ez a helyzet, ha egyszer azt sem lehet tudni, hogy mi a program célja. Legalább három verzió is elképzelhető ugyanis.

Ha a program célja, hogy egészségesek legyenek a gyerekek, akkor azt kell mérni, hogy a programban részt vevő gyerekek körében kevesebb-e például az A-vitamin-hiányban szenvedők aránya azokhoz képest, akik egyéb szempontból hasonlóak, de a programban nem vesznek részt. Ha ezzel szemben a cél nem a gyerekek aktuális egészségi állapotának javítása, hanem az egészséges táplálkozásra nevelés, akkor nem az aktuális A-vitamin-értékeket kell mérni, hanem meg kell várni, míg a programban részt vevő gyerekek felnőnek, és megnézni, hogy első keresetüket egészségesebb élelmiszerekre költik-e, mint azok a gyerekek, akik a programban nem vet-

tek részt. A harmadik lehetséges verzió szerint senkit nem érdekel a gyerekek jelenlegi vagy jövőbeli egészsége, hiszen a lényeg a mezőgazdaságban tapasztalható tejtútermelési válság. Ebben az esetben a program teljesítményindikátora nyilvánvalóan a tejtermelő gazdák pénzügyi helyzetének alakulása kell hogy legyen.

Mivel a program hivatalos célja sosem volt kimondva, soha nem is került sor semmiféle mérésre ezzel összefüggésben. Perverz módon a költségvetési törvény akkor „mesélt” a gyerekek egészségéről, amikor a program éppen az agrárminisztériumhoz tartozott, amikor pedig az egészségügyi minisztériumhoz, akkor a tejtermelő gazdák pénzügyi helyzetéről szólt a mese. A fenti három cél mindegyike vállalható (bár a tejtútermelési válság mint indok 18 év után egy kicsit gyanúsnak tűnik). Az viszont, hogy az évente elköltött több milliárd forint eléri-e a célját, vagy hogy a cél elérhető lenne-e ennél kevesebb pénzből, egyszerűen nem is értelmezhető a jelenlegi helyzetben. Ráférne a rendszerre egy alapos *spending review*.

A költségvetési törvényeket és általában a költségvetési jellegű döntéseket nem csak a fenntarthatóság szempontjából kell és lehet vizsgálni. Ki kell fejleszteni a megfelelő kapacitást (stáb, módszertan, adatbázis stb.), amellyel rendszeresen vizsgálható, hogy egy-egy döntés vagy maga az egész költségvetési törvény hogyan hat például a hosszú távú gazdasági növekedésre (ezt nevezik az EU-terminológiában a közpénzügyek minőségének) vagy akár a nemek közötti egyenlőségre (például a sportkocsik adójának csökkentése elég egyértelműen a férfiaknak kedvez a nőkhöz képest, míg az óvodák létesítése inkább a nők lehetőségeit bővíti).

## ÖSSZEFOGLALÁS

Írásunk legfőbb célja megértetni a kedves olvasóval, hogy a döntési keretek és procedúrák a közpolitikában is érdemi hatással vannak magukra a döntésekre.

A fentiek után talán már nem annyira tűnik üres frázisnak, ha azt mondjuk, hogy a kormányzati döntések javításához az alábbiakra van szükség:

1. a kormányzati önkorlátozás kultúrája,
2. stratégiákból levezetett napi döntések,
3. tényalapú viták a szélesebb nyilvánosság érdemi bevonásával,
4. intézményépítés,
5. a fentiek megvalósulása érdekében öles léptekkel elindulni a fejlett országok jó gyakorlatainak átvétele irányában.

Némi szakzsargon is megengedve magunknak, a feladat:

1. a parlament és a kormány között koherens és átlátható hatalommegosztás,
2. átláthatóság (adatnyilvánosság, költségvetési tanács, hatásvizsgálatok, „tematikus költségvetések” stb.),
3. középtávú tervezési keretbe ágyazott költségvetési szabályok (fenntarthatóság, anticiklikus költségvetési politika),
4. teljesítményinformációk előállítása és használata a közpénzek kezelésében,
5. a nyilvánosság bevonása.

#### HIVATKOZOTT SZAKIRODALOM

- MARCZELL–ROMHÁNYI 2010 MARCZELL Kinga – ROMHÁNYI Balázs: Javaslat a magyar költségvetési rendszer célközpontú átalakítására, *Pénzügyi Szemle*, 2010/3., 585–621, *asz.hu* = [goo.gl/v6NSEJ](http://goo.gl/v6NSEJ)
- OECD-AJÁNLÁS 2015 OECD: *Public Governance and Territorial Development Directorate. Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, 2015, *oecd.org* = [goo.gl/6MQAqs](http://goo.gl/6MQAqs)
- ROMHÁNYI 2007 ROMHÁNYI Balázs: Szempontok és javaslatok a magyar fiskális szabály- és intézményrendszer reformjához, *Pénzügyi Szemle*, 2007/2., 335–370, *asz.hu* = [goo.gl/40JTmE](http://goo.gl/40JTmE)