

## KÖNYVISMERTETŐ

Vigvári András

## KÖZPÉNZÜGYEINK

KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft.,  
Budapest 2005

A közgazdász szerző: Az állam mi vagyunk című könyvének utolsó – ellenőrzésről szóló – fejezetét Calvin Coolidge idézetével kezdi: „Nincs könnyebb feladat, mint elkölteni a közpénzt. Nincs gazdája, ezért erős kényszerítést érzel, hogy szerezz neki.” A több mint fél évszázados idézet nem is lehetne aktuálisabb, mint a rendszerváltás óta halogatott államháztartási reform küszöbén. Gazdaságunk felzárkózásának és versenyképességének leggyengébb, és emiatt radikális megújításra váró láncszeme ugyanis éppen a közszektor. Úgy tűnik, hogy az Állami Számvevőszék által az Országgyűlésnek benyújtott közpénzügyi tézisek elindítottak egy mozgást a közpénzügyi menedzsment terén, de egyelőre nem látszik, hogy az új fejlemények az eddig megszokott pótcselekvések szintjén maradnak, vagy elindulnak az érdemi változások.

„A demokratikus társadalmi rend minőségének fontos ismérve a közpénzekkel való gazdálkodás minősége és átláthatósága” – emeli ki a szerző könyve előszavában. Hogy ennek az állításnak a súlyát megérezzük, elég megemlíteni azt a tényt, amely szerint az államháztartás kiadásai az Európai Unió átlagában – és Magyarországon is – az előállított GDP közel 50%-át teszik ki. Ha Wagner német közgazdász törvényét a kormányzati szektor növekedésének állandóságáról matematikai szigorúsággal értelmezhetetlennek is tekintjük – az állandó növekedés végeredménye ugyanis végtelen lenne –, történelmi perspektívában szemlélve megállapíthatjuk, hogy a XX. század során a közkiadások folyamatosan és jelentős mértékben növekedtek.

A *Közpénzügyeink* című könyv „kötelező olvasmány” az érdeklődő, közgazdasági alapismeretekkel rendelkező adófizető állampolgárok számára, hiszen mindannyiunk pénzéről, a közpénzekről van benne szó. A könyv világos mondanivalójából egyenesen következik a sürgős hazai teendők: az egészségügy és

az oktatás érdemi reformja, a K+F tevékenység átalakítása, a fizikai infrastruktúra állapotának fejlesztése, a központi kormányzat és az önkormányzatok nyújtotta szolgáltatások minőségének javítása, az adórendszer, a nyugdíjrendszer, valamint a közigazgatás átalakítása, amely területek természetesen magukba foglalják a finanszírozási rendszer teljes megújítását is. A teendők ismerete már önmagában is előnyt jelent, de ez csak az első lépés. A jó diagnózis csak feltétele a jó irányba való elindulásnak, de még nem jelent terápiát. A szerző diagnosztizál és egyben megoldási alternatívákat is kínál az olvasó számára. Ebben a komplexitásában kiemelkedik a hasonló témájú művek sorából.

A könyv *prológusa* elvezet minket egy képzeletbeli magyar város önkormányzati képviselő-testületének ülésére, ahol már korántsem képzeletbeli problémákkal találkozunk, és amely problémákra megtalálhatjuk a saját – szakmailag megalapozott – megoldásainkat a könyv további tíz fejezetének áttanulmányozása során. Ez az ötlet emberközeli, gyakorlatiasabbá teszi az általános sztereotípiák szerint száraznak minősített témákat is.

A második és harmadik fejezetben a közszektor-gazdaságtan rendhagyó összefoglalását adja. Külön érdekesség, hogy a gazdasági-társadalmi fejlődés kontextusába ágyazva tárgyalja az állami szolgáltatások iránti szükségletek növekedését. Ezzel a megközelítéssel két célt is szolgál. Egyfelől fontos üzenet, hogy *nincs tértől és időtől független* állami szerepvállalás, másfelől a szolgáltatás-gazdaságtan alapjainak bemutatásával megalapozza a későbbi közszektorkontrolling alapjait bemutató fejezetet. A negyedik és ötödik fejezet a közpénzügyi rendszer újszerű, rendszerszemléletű bemutatását tartalmazza. A hatodik fejezet, majd később a 10. fejezet a költségvetési gazdálkodás kérdéseit tárgyalja. A könyvből nem hiányozhat a magyar államháztartás, az Európai Unió közös költségvetésének és a közpénzek ellenőrzésével foglalkozó fejezet sem.

A könyv jól jellemezhető a ma divatos „3 in 1” jelzővel. Alkalmas egy egyetemi mester kurzus (MA) és egy doktori kurzus (PhD) tankönyvének, valamint az érdeklődő olvasók és szakemberek – akár autodidakta, akár szervezett keretek között történő – közpénzügyekkel kapcsolatos ismereteinek fejlesztésére, elsősor-

ban továbbképzési, posztgraduális és MBA-képzések programjába illesztve. A megértéshez a közgazdaságtan alapjainak (mikro- és makroökonómia), alapvető jogi, monetáris politikai és vállalati pénzügyi ismereteknek a megléte szükséges. Az eligazodást rendkívül jól segíti a könyv felépítése, a fejezetek egységes szerkezete és a rendszerszemléletű gondolkodásmód. Piktogramok segítik az alapkurzustól elkülönülő területeken való eligazodást. Ilyenek a mondanivaló hátterét megvilágító *olvasmányos* részeket, a megértéshez szükséges utalásokat tartalmazó *emlékeztetőket*, a közszektorral foglalkozó kiemelkedő közgazdászokat bemutató *arcéleket*, valamint a mélyebb összefüggéseket tárgyaló *PhD*-képzés anyagrészeit megkülönböztető jelölések. A szerző, figyelembe véve az olvasók különböző előképzettségét, a szövegben ki nem fejtett fogalmakat külön *fogalomtárban* szerepelteti. Minden fejezet végén megtaláljuk az adott részben előforduló *kulcsfogalmakat*. Emellett *ellenőrző kérdések*, a nyitott szakmai kérdésekre fókuszáló *vitakérdések* és a világháló használatára inspiráló *internetes feladatok* teszik teljessé az anyag megértését. A fejezetenkénti *irodalomjegyzék* pedig támpontot nyújt a további elmélyüléshez.

A vizsgált jelenségek, folyamatok mélyebb megértéséhez nyújt további segítséget a fejezetenként visszatérő „*Mi mennyi?*” című rész. A közgazdászszaktudás fontos kelléke a vizsgált jelenségek mennyiségi vonatkozásainak megragadása, a számok faggatásának készsége. Az állandó alcímben feltett kérdésre számokkal illik válaszolni, amely számok – természetüknél fogva – mennyiségi összefüggéseket rejtenek, újabb megválaszolandó kérdésekkel, ezzel is inspirálva a közszektor további, önálló pénzügyi elemzésére. Különösen fontos az is, hogy a szerző illusztrálásra olyan táblázatokat állított össze, amelyek jelentős tudástöbblet juttatják a „csupán érdeklődő” olvasót.

Izgalmas kalandnak néz elébe, aki rászánja magát a könyv áttanulmányozására. A közgazdaságtan „névadójától” – Arisztotelészről – eljuthatunk a XXI. század Magyarországnak terület- és településfejlesztésének kistérségekkel, megyékkel, régiókkal „terhelt” problémáinak megismeréséig. Szembesülhetünk a közszektor – átalakítást is nagymértékben meghatározó – egyik legnagyobb problémájával, a teljesítményméréssel. Információs aszimmetriákon, forrásallokáción, bonitáson, adórendszereken, zárszámadáson, regionális és kohéziós politikán, eredmény szemléleten és ellenőrzési folyamatokon keresztül jutunk el addig a felismerésig, hogy a „*Közpénzügyeink*” főszereplői, szülők és gyerekek, vállalkozók és alkalmazottak, politikusok és civilek, azaz mi magunk vagyunk.

David Osborne – Peter Hutchinson

## A KORMÁNYZÁS ÁRA

Hatékonyabb közszolgáltatások  
megszorítások idejénAlinea Kiadó –  
IFUA Horváth & Partners 2006

Érdekfeszítő, széles körű nemzetközi hatást kiváltó könyvvel gazdagodott a magyar közigazgatás-tani szakirodalom azzal, hogy 2006-ban megjelent a magyar könyvpiacon David Osborne és Peter Hutchinson 2004-ben, az Egyesült Államokban publikált könyve „A kormányzás ára – Hatékonyabb közszolgáltatások megszorítások idején” címmel. Ez David Osborne – más-más társszerzővel írott – negyedik könyve.

A szerzőpáros egyik tagja, David Osborne már régóta ismert a nemzetközi szakmai közvéleményben. 1992-ben jelent meg Ted Gaeblerrel közösen írott „Reinventing Government” című könyve, amely nemcsak az Egyesült Államokban vált széles körben ismertté egyetemi körökben és közintézmények vezetői között egyaránt. A könyvet számos nyelvre lefordították. Így magyar nyelven is megjelent 1994-ben „Új utak a közigazgatásban – Vállalkozói szellem a közösségi szektorban” címmel. A könyv napjainkig tartó vitát váltott ki. A „New Public Management” áramlata, amely elsősorban az angolszász országokban terjedt el, szemléleti alapvetést tartalmazó könyvnek tekintette Osborne és Gaebler művét. Ugyanakkor nemzetközi szinten jelentkezett egy olyan szkeptikus értelmezés is, amely a közintézményi menedzsmentreformok szükségességének elismerése mellett, komplex szemléletben hangsúlyozta, hogy a menedzsmentreformok csak akkor hatékonyak, ha kiegészülnek a közpolitikai döntéshozatal reformjával és jogi innovációkkal is, és a piaci mechanizmusok közszektorban történő alkalmazását erőteljesebben kapcsolja össze értékorientációs követelményekkel.

A nemzetközi vitákhoz újabb adalékokat szolgáltatott David Osborne második könyve, amely 1997-ben jelent meg Peter Plastrikkal – ezúttal más társszerzővel – „Banishing Bureaucracy – The Five Strategies for Reinventing Government” címmel. Ezt a nyomvonalat folytatta a szerzőpáros második könyve, amely „The Reinventor’s Fieldbook” címmel jelent meg 2000-ben.

„A kormányzás ára” című könyv központi témaköre, hogy a tartós vagy időleges költségvetési deficitek

– a könyv kifejezésével élve a „folytonos költségvetési válság” – időszakában hogyan kerülhetők el a közszolgáltatásokat veszélyeztető csapdák; azaz a könnyebb ellenállás irányába mutató olyan alternatívák, mint a létszámleépítés, a szolgáltató szervezetek megszüntetése és más olyan kényszerlépések, amelyek hatása a társadalmi feszültségek és elégedetlenség kiegyensúlyozása.

A könyv erénye, hogy nem kínál mindenható recepteket, logikailag szimmetrikus megoldásokat. A könyv szemléleti közelítése hasonló David Osborne más-más szerzőkkel megjelentetett korábbi könyveinek szemléletéhez. A könyvekben közös, hogy kategorikusan elutasítják az elvont érvényű tudományos normativitást, és ehelyett a közigazgatási gyakorlat innovatív megoldásaival érvelnek.

A könyv lényegében az Egyesült Államok egyes államainak és helyi kormányzatainak gazdag és szerteágazó tapasztalati anyagát rendezi egységes mondani-  
valójú példatárrá.

A könyv az állami életképesség fenntartásában és a társadalmi támogatás megőrzésében kulcsfontosságú összetevőnek tekinti a közszolgáltatások minőségi színvonalát.

A könyv példatára nemcsak az elkerülendő veszélyekre figyelmeztet, hanem pozitív orientációt is tartalmaz. A pozitív orientáció egyik lényeges eleme, hogy a rövid távú szemléletű reaktív csapda, a hektikus kapkodás csak olyan stratégiai szemlélettel kerülhető el, amely egyaránt kiterjed a költségvetés és a kapacitás tervezésére.

A második mozzanat, hogy a szervezeti összeolvastással, az öncélú és pillanatnyi konjunkturális célokat szolgáló átszervezéssel szemben a finanszírozási források konszolidálásával kell az irányító és ellenőrző szervezetek közszolgáltatásokat szabályozó szerepét erősíteni.

A pozitív orientáció harmadik mozzanata, hogy közintézményi monopóliumok és a magánmonopóliumok megszüntetésével olyan valódi és szabályozott versenyfeltételeket kell teremteni, amelyben a közintézmények versenyképességét a költségvetési, számviteli, személyzeti, beszerzési és auditrendszer átfogó reformjával alapozzák meg.

Ennek során az egyes modern országok – különböző időzítéssel és dominanciával – bizonyos szinten egységes pálya irányába haladnak. A pálya kiindulópontja a hierarchikus típusú mechanizmusok bázisán nyugvó rendszer, amely a piaci típusú mechanizmusok alkalmazásának hatására olyan új közintézményi rendszerre alakul át, amelyet a három mechanizmus együttes alkalmazása alapoz meg. Ezek a hierarchikus, a piaci és a koordinatív mechanizmusok.

A negyedik mozzanat, hogy a lakosságot – egyéni vagy csoportosan – bevonják a szolgáltatások nyújtásába. Ez nemcsak az erőforrásokat bővíti – ami korlátozott fiskális lehetőségek és növekvő társadalmi igények körülményei között életbevágóan fontos –, hanem abban is segít, hogy a társadalom realiztikus képet alakítson ki a közszolgálati programok és akciók anyagi-financiális lehetőségeiről.

További mozzanat a szervezeti átalakítás, amely több dolgot jelent. Jelenti mindenképp a hierarchikus függőség oldását, az „alsó” szintek önállóságának növelését, jelenti a szervezeti irányítás egyszerűsítését a szervezetek „ellaposításával”, ami általában a közbülső, közvetítő szintek kiiktatását feltételezi, a szervezeti egyszerűsítés további összetevője a dereguláció, amely nemcsak az egyes szervezeteken belüli felesleges szabályozók leépítését jelenti, hanem a szervezetek közötti érintkezés szabályaira is vonatkozik. A szervezeti változások végeredményeként új típusú közszolgáltató szervezetek épülnek ki; a szabályozásvezérelt szervezetek helyét küldetésvezérelt szervezetek veszik át.

A kilencvenes évtizedben kifejlődő új közszolgáltatási rendszerek további jellemző vonása, hogy az eredményorientáltságot állítják középpontba, vagyis a közszolgálati programok eredményei alapján finanszíroznak. Ez azt jelenti, hogy a közszolgálati szervezeteket nem azon az alapon finanszírozzák, hogy betartják-e a szabályokat, és a megtervezett szolgáltatásokhoz mereven ragaszkodnak-e. Ezzel ellentétben az a meggyőződés terjedt el, hogy az eredményesség érdekében rugalmasan kell alkalmazkodni a változó igényekhez. Ezért számszerűsített tervek helyett olyan stratégiák váltak a szervezeti cselekvés alapjává, amelyek a feladatot egyértelműen meghatározzák, de a megvalósításban nem kötik meg a szervezetek kezét.

A 4 könyv megjelenése közel két évtizedet fog át. Ezalatt jelentős modernizációs folyamatok és reformtörekvések valósultak meg a modern országok közigazgatási-közszolgáltatási rendszereiben. David Osborne különböző társszerzőkkel írott könyvei – vitatott mozzanataik ellenére – azért gyakoroltak széles körű nemzetközi hatást, mert a menedzsmentreformokat átfogó, közpolitikai-közgazdálkodási kontextusba helyezték, és túlléptek a magánvállalkozások piaci szemléletének és módszereinek transzferközpontú közelítésén az asszimilatív-adaptív megközelítés irányába.

„A kormányzás ára” című könyv – a korábbi 3 könyvhöz hasonlóan – hasznos és tanulságos olvasmány Magyarországon is a közigazgatás-tani tudományok művelői és a közintézményekben dolgozó gyakorlati szakemberek számára egyaránt. Hiszen hazánkban a modern demokrácia EU-konform változatá-

nak irányába haladva kettős követelmény érvényesítése szükséges:

- megkerülhetetlen a jogállamiság folyamatos fenntartása és a változó körülményekhez igazodó erősítése, vagyis weberi szemléleti alapokon és nyomvonalakon kell haladni,
- ugyanakkor megkerülhetetlen a piaci követelményekhez és nyomásokhoz történő igazodás, a piaci szemlélet és módszerek integrálása,
- a piaci szemlélet és a módszerek integrálása a közigazgatási-közszolgáltatási folyamatokba önmagában még

nem modernizációs lépés. Ez „conditio sine qua non”, azaz szükséges, de nem elégséges feltétel. A vezetési-irányítási folyamatok megújítását ki kell egészíteni a közpolitikai döntéshozatal átfogó reformjával.

A kiegyensúlyozott alappozíció, a vezetési-irányítási folyamatok piaci szemléletű megújításának és a közpolitikai döntéshozatal reformjának összekapcsolása biztosíthatja, hogy szinkronba kerüljünk a régi EU-tagországokban zajló modernizációs folyamatokkal.

Jenei György

## E SZÁMUNK SZERZŐI

**Dr. Hoványi Gábor**, az MTA doktora, a PTE habilitált egyetemi magántanára, **Homolya Dániel**, közgazdasági elemző, Magyar Nemzeti Bank, részes PhD-hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem, **Kiss Lilla Veronika**, egyetemi tanársegéd, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, **Dr. Demeter Krisztina**, egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem, **Varga Szabolcs**, PhD-hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem, **Fellegi Miklós**, egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem, **Dr. Jenei György**, egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem

## C O N T E N T S

### STUDIES AND ARTICLES

#### HOVÁNYI, Gábor

SMS in the management –  
Thoughts about a new management  
conception in the global crisis ..... 2

#### HOMOLYA, Dániel

Assessment of environmental risks –  
effects of parameter uncertainty to the risk  
management decisions ..... 10

#### KISS, Lilla Veronika

Efficiency rising  
opportunities at local governments ..... 19

#### DEMETER, Krisztina

Case based analysis of service  
competitiveness ..... 29

**Conference reports**..... 38

**Book review** ..... 57