

## Az állam válasza a gazdaságpolitika mai kihívásaira

*Interjú Windisch Lászlóval*

Interjú dr. Windisch Lászlóval, az Állami Számvevőszék elnökével és a Költségvetési Tanács tagjával

A Fejlesztésgazdaságtani Szakosztály interjút készített dr. Windisch Lászlóval, az Állami Számvevőszék elnökével az ÁSZ feladatairól és szerepéről a következő gazdaságpolitikai szakaszban. Ebből fakadóan kérdeztük Elnök Urat a következő időszak fő gazdaságpolitikai kihívásairól, és ebből fakadóan az állami szerep átalakulásáról. Az interjút Trautmann László és Vertetics Ádám készítette.

Jelenleg a világgazdaságban komoly feszültségi pontok vannak, jelentős visszaesésre számítanak az elemzők. Hogy látja, a magyar gazdaság számára ez milyen kihívásokat jelent, és hogyan lehet ezekkel megküzdeni? Milyen rövid- közép- és hosszú távú feladatok következnek ebből a válságból a hazai gazdaságpolitika számára, és milyen módon tudja ebben az igazodási folyamatban támogatni a Kormányzatot az Állami Számvevőszék?

A legnagyobb kihívást az energiaárak ugrásszerű emelkedése jelenti. A magyar energiafelhasználás korábbi mennyiségével számolva az energiaárak növekedése a magyar GDP 10 százalékát kitevő költségnövekedést okoz. Ez a növekményt a gazdaság szereplői, azaz a vállalkozások, a háztartások és a közsféra külön-külön és együtt sem képes kigazdálkodni. Ezért az elsődleges feladat az energiafelhasználás mérséklése. Rövidtávon ez együtt jár kényszerű takarékosági intézkedésekkel. Az energiafelhasználás csökkentése után is fennmaradó terheket pedig méltányosan kell elosztani. Ezt szolgálta a háztartások rezsitámogatásának ésszerűsítése, és ezt célozzák a vállalkozások egyes köreinek támogatására kiírt pályázatok. Megoldandó feladat még a központi és az önkormányzati költségvetések közötti célszerű tehermegosztás kialakítása, és az állami feladatot végző egyházi és civil szervezetek megnövekedett költségeinek legalább részleges kompenzálása. Mindez ezer milliárd forintos nagyságrendű többletkiadást okoz a központi költségvetés számára, amit részben fedeznek az év közepén életbe léptetett extraprofitadók.

Közép és hosszabb távon azonban a technológiák cseréje, korszerűsítése a megoldás. A magas energiaárak felgyorsíthatnak olyan ésszerűsítési folyamatokat, amelyek az energiaigények csökkentésével vagy megújuló energiaforrások szélesebb körű alkalmazásával a klímavédelmet is szolgálják, és általában élhetőbbé teszik a környezetünket.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzései révén tudja támogatni ezt a korszerűsítési folyamatot. Az ÁSZ a közpénzeket felhasználó intézményeket, projekteket, beruházásokat nemcsak szabályossági nézőpontból ellenőrizheti, hanem értékelheti azt is, hogy a közpénzt eredményesen, hatékonyan, gazdaságosan használták-e fel. Az utóbbi három fogalom ellenőrzési kritérium rendszerébe beépítjük a fenntarthatóság szempontját is. Például egy beruházás eredményességének értékelésekor a határidő és a költségkeret betartása mellett vizsgáljuk azt is, hogy a létrehozott objektum gazdaságosan, energiahatékonyan, klímasemleges

módon működtethető-e. Az ÁSZ maga is meghatározhat erre vonatkozó kritériumokat, de a jogszabályi követelmények is szigorodnak, így, ha már van ilyen tartalmú előírás, akkor elég azok betartását ellenőriznünk. A beruházások megtérülésének értékelésekor is célszerű, az ún. életciklus-modellt alkalmaznunk, azaz figyelembe vennünk, hogy milyen költségekkel jár a létrehozott berendezések majdani leállítása, a keletkező hulladék kezelése. Ez utóbbi jó esetben hasznot is eredményezhet.

Kiemelt figyelmet szeretnénk szentelni, az állam ún. implicit adósságára, ami például az berendezések, az infrastruktúra értékcsökkenése visszapótlásának elmaradásából származik.

A szakirodalomban komoly vita tárgya az állam szerepe a gazdaságban. Sokan érvelnek a jó állam fogalma mellett a minimális állam fogalmával szemben. Mit tekint az állam feladatának a XXI. századi gazdaságban? Ennek az államképnek mennyiben felel meg a hazai közigazgatás? Az elmúlt évtizedben jelentős változás következett be az azt megelőző két évtizedben uralkodó neoliberális minimális állam gyakorlatával szemben a hazai gazdaságban: hogyan tudja segíteni az Állami Számvevőszék ezt az átalakulási folyamatot, egyáltalán az Ön meglátása szerint feladata-e a szervezetnek az államfelfogás változásának alakítása?

Megítélésem szerint elsődlegesen az állam funkcióit kell áttekinteni, és dönteni arról, hogy az állam az egyes funkciók tekintetében milyen szerepet kíván vállalni. A méret csak ennek ismeretében értékelhető.

Az egyik állami funkció a jövedelmek újraelosztása, amelynek a területén a magyar kormányzat 2011 és 2019 között kifejezetten visszalépett: az alacsonyabb adókulcsok és az adókedvezmények kiterjesztése révén több jövedelmet hagyott a családoknál, és kevesebbet költ segélyezésre. Az így megerősödött munkaalapú társadalom révén 10 év alatt mintegy negyedével nőtt a foglalkoztatás és lényegében teljes foglalkoztatás alakult ki.

Az állam allokációs funkciója is szűkült, mivel több közfeladatot egyre nagyobb arányban nem állami szervezetek látnak el, hanem egyházi és civil szervezetek, amely után állami támogatásban részesülnek. E tekintetben van szerepe az ÁSZ-nak is, hiszen ellenőriznünk kell, hogy a nem állami szervezetek szabályosan gazdálkodnak-e a nekik juttatott közpénzzel. Természetesen ellenőrizzük az ellátást nyújtó állami és önkormányzati intézmények és fenntartóik gazdálkodását is. A tapasztalatok azt mutatják, hogy itt van tere a javulásnak.

Az állam fejlesztési funkciója az elmúlt években kiteljesedett, az állam tendenciájában többet költ fejlesztésekre, részben az uniós pénzeknek köszönhetően. Itt is van feladata az ÁSZ-nak, ellenőriznünk kell, hogy a hazai forrásokból megvalósult fejlesztések során szabályos és eredményes volt-e a közpénz felhasználása, és javaslatokkal segítjük a feltárt hiányosságok megszüntetését. Az uniós pénzek felhasználását általában nem ellenőrizzük, mivel annak megvan a maga ellenőrzési rendszere.

Az állam tulajdonosi funkciójának erőssége az egyik leginkább vitatott kérdés. A pandémia és a mostani energiaválság rámutatott arra, hogy indokolt volt stratégiai területeken megerősíteni az állam tulajdonosi szerepét, mivel ez veszélyhelyzetben felgyorsítja és

megnöveli a kormányzat intézkedési lehetőségeit. A köztulajdonú gazdasági társaságok gazdálkodását is rendszeresen ellenőrzi az ÁSZ. A szabályozottság és a szabálykövetés tekintetében lényeges javulást tapasztaltunk. Ugyanakkor a tulajdonosi joggyakorlást célszerű lenne tovább erősíteni. Perspektivikus megoldásnak ígérkezik a nemzeti tulajdon erősítése az állami és önkormányzati tulajdon rovására.

Az állam stabilizációs funkciója az utóbbi időszakban előtérbe került. A járvány okozta gazdasági válságból való gyors kilábalás azt mutatta, hogy az állam ezt a funkcióját eredményesen gyakorolta. Ehhez az is kellett, hogy a megelőző években csökkenjen az állam eladósodottsága. A nagy kihívást majd az állam visszahúzódása jelenti, de sajnos az újabb válság miatt még nem ez van napirenden.

Összességében azt mondhatom, hogy az állam szerepvállalása mértékének megítélése nem az ÁSZ kompetenciája. Azt azonban már az ÁSZ ellenőrzi, hogy az eldöntött és jogszabályban meghatározott állami funkciókat az illetékes állami szervek szabályszerűen, eredményesen, hatékonyan és gazdaságosan látják-e el. Visszajelzéseink alapján a kormányzati és önkormányzati szervek kötelesek intézkedéseket tenni a feltárt hiányosságok megszüntetése érdekében.

*A Magyar Közgazdasági Társaság 2022. évi Vándorgyűlésén sokan hangsúlyozták a magyar közigazgatás digitalizációjának felgyorsítását mint a versenyképesség javításához kapcsolódó egyik legfontosabb tényezőt. Hogy látja, a hazai közigazgatás hol helyezkedik el nemzetközi összehasonlításban ezen a téren, indokolt-e a kritika? Milyen rövid és középtávú lehetőségeket lát ennek javításához? Milyen tapasztalatok vannak az ellenőrzött intézmények tekintetében ezen a téren, illetve Állami Számvevőszéknek milyen eszközei vannak e folyamat erősítése tekintetében?*

A digitalizációban a közigazgatás területén is jelentős eredmények születtek. Kiemelném az adózás területén bevezetett innovációkat, amelyek egyaránt növelték az adóbevételeket és mérsékeltek az adminisztrációs terheket. Ugyanakkor a digitalizációban a fejlődés általában is rendkívül gyors, ezért a közigazgatás digitalizációját nem tekinthetjük elég gyorsnak, ha a gazdaság más területei még dinamikusabban lépnek előre a digitalizáció terén. A másik ok amiért nem tartják a közigazgatási digitalizációt egyenrangúnak a versenyszférában megvalósuló fejlesztésekhez képest, az az, hogy a közigazgatási fejlesztések sok esetben nem elég felhasználó központúak. Például a felhasználók nem igazodnak el az online felületeken, könnyen zsákutcába kerülnek az ügyintézés során, és nem kapnak hatékony segítséget a sűgő-programtól. Fejlesztendőnek gondolom az e-közigazgatás mobil applikációk felé terelését, a virtuális teret egyre inkább mobiltelefonnal érik el a felhasználók. Az ÁSZ jövőbeni ellenőrzései során erre a szempontra is tekintettel szeretne lenni.

*Az Állami Számvevőszék létrejötte óta a gazdálkodási-költségvetési fegyelem őrzője. Visszatekintve az elmúlt harminc évre, érzékelhető-e ebben a tekintetben kultúraváltás a hazai gazdálkodó-költségvetési szerveknél, és mit tekint ennek erősítésében a következő kihívásnak az ÁSZ tevékenysége szempontjából?*

2011 óta a költségvetési gazdálkodás szabályozottságában történt jelentős előrehaladás. A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről egy új kormányrendelet jelent meg, amely a legkorszerűbbnek mondott követelményeket támasztja a költségvetési szervek gazdálkodásával szemben. 2016-ban ez a rendszer tovább korszerűsödött és nagyobb súlyt kapott az etikus működésre és a szervezeti integritásra való törekvés. E témakör ennyire átfogó szabályozása szinte egyedülálló még más fejlett demokráciákban is. Az Állami Számvevőszék fontos feladatának tekintette annak ellenőrzését, hogy a jogszabályi előírásokat követi-e a belső szabályozottság fejlesztése, azaz a költségvetési szervek vezetői megalkották-e a kötelező belső szabályait, és azok tartalma megfelel-e a jogszabályi követelményeknek. Kezdetben az ÁSZ alapvető szabályozottsági hiányosságokat is megállapított az ellenőrzött szervezetek széles köre esetében. A megállapításokra az érintett szervezeteknek intézkedési tervet kellett készíteniük, amely végrehajtása révén a hiányosságokat jelentős arányban megszüntették.

A jövőben az ÁSZ túllép a szabályzatok meglétének és tartalmának ellenőrzésén és azt fogja értékelni, hogy a gazdálkodás során érvényesülnek-e a szabályzatokban foglaltak, vagy azok az írásztalfiók számára készültek. Természetesen a szabályokat be kell tartani, és ezt az ÁSZ is elő fogja mozdítani. Ugyanakkor azt is értékelni fogjuk, hogy a rengeteg jogszabályi előírás nem jelent-e indokolatlanul nagy adminisztratív terhet a költségvetési szervek többsége számára, és teljesíthetetlen követelményt a kisebb méretű önkormányzatok és költségvetési szervek számára. A várakozásom az, hogy fogunk találni olyan szabályokat, amelyeknek a betartása nagyobb költséggel (erőforrás-felhasználással) jár, mint haszonnal. Ha így lesz, akkor lépéseket teszünk a szabályok ésszerűsítése érdekében is.

2011 óta ún. szabályalapúság érvényesül a költségvetési gazdálkodás makroszintjén is. Az államadósságszabály irányítúként szolgált a költségvetési politikai számára, és azt eredményezte, hogy 2019-ig évről-évre mérséklődött az állam eladósodottsága, azaz az államadósság és a bruttó hazai termék (GDP) hányadosa. A 2020-as járvány megszakította ezt a folyamatot, de tavaly ismét csökkent az államadósságmutató, és minden nehézség ellenére ebben az évben is csökkenése várható, holott a rendkívüli jogrend felfüggeszti ezt a kötelezettséget. Veszélyhelyzetben a Kormánynak jogában áll az államháztartás törvényi előírásaitól eltérő kormányrendeleti szabályokat alkotni, és azok szerint járni el a költségvetés végrehajtása során. Ez helyes, mivel a költségvetési egyensúly a gazdaság egésze egyensúlya szempontjából csak eszköz, és nem cél. Az ÁSZ elnökeként és a Költségvetési Tanács tagjaként is fontosnak tartom, hogy ezt tudomásul vegyünk. A veszélyhelyzet elmúltával azonban ismét előtérbe kerül majd a költségvetési konszolidáció, amelyet az ÁSZ elemzésekkel és ellenőrzésekkel egyaránt támogatni fog, rámutatva a költségvetési gazdálkodás javításának lehetőségeire.