

KÖNYVISMERTETŐ

Sivák József –
– Vigvári András

Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába

Budapest: Complex Kiadó,
2012. 261 oldal

„Nem csak kenyérral él az ember...”, hanem közszolgáltatásokkal is: indítja a szerzőpáros rendhagyó bevezetéssel a közpénzügyek tanulmányozását. A mai társadalmak elemi szükségleteinek egy részét (tiszt ivóvíz, létbiztonság, versenyképes gazdasági környezet stb.) az állam közpénzeiből biztosítja. A kormányzati gazdálkodás célja, sikermutatója, működési mechanizmusa és ösztönzője azonban jelentősen eltér a magángazdálkodásban tapasztalható viszonyoktól. A jövedelmezőséget és vagyongyarapodást hiba volna alapvető célként a kormányzati szereplők elé állítani, a közszolgáltatásokat ugyanis jellemzően a piaci működés nem biztosítja, vagy ha mégis, azok piaci elven történő működtetése társadalmi szinten jóléti veszteséget okoz. A szerzők ugyanakkor hangsúlyozzák, hogy a kormányzati szektorban is elvárható a gazdasági teljesítmény, az ésszerű közgazdálkodás célfüggvény-elemei: az eredményesség, a hatékonyság és a gazdaságosság.

Kérdésként merül fel az olvasóban, vajon a mai vegyes gazdaságok képesek-e, és ha igen, miként e három elvárásnak egyszerre megfelelni? A kötet tanulmányozása során rálátunk azokra az elméleti alapokra, a közpénzügyekkel kapcsolatos alapvető és többé-kevésbé stabilnak tekinthető ismeretekre, alapösszefüggésekre,

amelyek segíthetnek tájékozódni ezen interdiszciplináris, a közgazdaság-, a társadalom-, az állam- és jogtudományi, valamint a politikatudományi területeket is érintő, színes, olykor-olykor útvesztő rengetegben.

A kormányzati gazdálkodás tanulmányozását a kötet a kollektív javak pontos feltérképezésével kezdi. A közjóságok két viszonyítási ponton határolhatók el a magánjóságoktól: a fogyasztásból történő kizárhatóság képezi az egyik, a fogyasztás versengő jellege adja a másik dimenziót. A két szélsőség között ugyanakkor találunk olyan differenciált szükségleteket is, amelyek bár nem felelnek meg a tiszta közjavak kategóriájának, előállításukat nem célszerű részben vagy egészben a piacra bízni.

A kollektív javak igényére az állam bizonyos funkciók betöltésével reagál, ez a szerepvállalás azonban időben és térben eltérő módon jelenhet meg. Az államberendezkedés választott formája a közgazdasági megfontolásokon túlmenően függ a történelmi hagyományoktól, a gazdasági helyzettől és a kormányzó politikai erők értékválasztásaitól, a különféle gazdasági érdekcsoportok nyomásgyakorló képességétől. A mai vegyes gazdaságokat jellemző modern állam fokozatos fejlődés eredménye, ezért a szerzők az elmúlt 150 évre visszatekintve röviden leírják az állami szerepvállalás történelmi alakulását, kezdve a laissez-faire elven építkező „éjjeliőr” típusától, kitérve a Szovjetunióban létrejött totális államberendezkedésre, és megemlítve az európai államtípusok különböző formáit (angol, rajnai, mediterrán, skandináv). A történelmi kitekintő után a kötet részletesen bemutatja, hogy a mai modern államok által betöltött funkciók milyen szempontok szerint csoportosíthatók, bővebben kitérve az allokáció, redisztribúció, stabilizáció közgazdasági szempontú felbontásra.

Az állam allokációs funkcióját, miszerint a piaci mechanizmusok megfelelő működésének hiányában az állam átvállalja azoknak a javaknak a biztosítását, amelyeket a piaci szféra sajátos mechanizmusai okán nem képes vagy nem akar előállítani, azonban több dimenzióban is érvényesítheti. A kötet negyedik fejezete ezeket a dimenziókat elemzi és leírja, hogy az állami beavatkozás három formája különíthető el: (1) a javak állami előállítása, (2) a javakhoz szükséges pénzforrások biztosítása, illetve (3) az állam szabályozó tevékenysége, amelynek keretében az állam megszabhatja, hogy a kínált közszolgáltatás milyen minőségi ismérvekkel rendelkezzen és/vagy igénybevétele önkéntes vagy kötelező jellegű legyen. A technikai fejlődés, a gazdasági, társadalmi és nem utolsósorban politikai változások eredményeképpen az állam feladatellátó tevékenységének mindhárom dimenzióban értelmezett tulajdonságai folyamatosan változnak: az állam és a magánszektor között hosszú távú partnerségi kapcsolatok (a számos előnnyel és hátránnyal járó koncesszió és PPP, azaz public private partnership) alakulhatnak ki, illetve szélsőségesebb esetben megjelenhet a privatizáció és az államosítás.

Az államtól elvárt feladatok és szerepek formálisan a közpolitikai döntéshozatal és végrehajtás útján tudnak kiteljesedni. A kollektív javak természetéből ugyanakkor következik, hogy az ezekkel kapcsolatos fogyasztói preferenciányilvánítás eltér a magánjavakkal kapcsolatos fogyasztói döntésektől, a közösségi döntések jóval összetettebbek. A kötet 5. fejezetében a szerzők a politikai döntési mechanizmus alapvető mozgatórugóiról írnak, kitérnek a járadékvadászat speciális magatartásformájára, az Arrow-féle lehetetlenségi tételre és a kormányzati kudarcok mögött álló

fontosabb ok-okozati összefüggésekre. A közösségi döntések időről-időre visszatérő típusa a költségvetés, amely értelmezhető, mint rendelkezésre álló pénzalap, jövőorientált pénzügyi terv és jogi formát öltő dokumentum. A költségvetési folyamat, amely egyike a legfontosabb közösségi döntéseknek, szervesen kötődik a közpénzügyek tanulmányozásához. A szerzők bemutatják a költségvetés tervezésével (bázisalapú, nullbázisú, teljesítményalapú tervezési technika), elfogadásával, végrehajtásával és az elszámolással jelentkező fontosabb feladatokat, a folyamat szereplőit és az elfogadás folyamatában játszott szerepüket.

Hasonlóan a piaci döntési mechanizmusokhoz, a közpolitikai döntéshozatalnak is az egyik sarkalatos kérdése, hogy a döntéshozók rendelkeznek-e azokkal az információkkal, amelyek a döntéseiket megalapozzák. A kormányzati döntések akkor lesznek megalapozottak, ha a döntéshez szükséges információk jól definiáltak, az információk a döntéshozók és a közvélemény számára átláthatók, időben összehasonlíthatók és egyidejűleg lehetővé teszik a nemzetközi összehasonlítást is. Ennél fogva a szerzők fontosnak tartják bemutatni a közpénzügyi rendszer információit jellemző sajátosságokat, a nemzeti számlák rendszerének fogalmait és a nemzetközi szervezetek által kidolgozott elszámolási rendszerek közötti kapcsolatokat. A könyv 7. fejezete kitér a főbb makrogazdasági mutatókra, értelmezi a GDP, az NDP, a GNI és az NNI mutatókat, az inflációt, az egyenlegmutatókat és az államadósságot.

A közgazdászok az 1950-es években tovább kutatták az állami funkciók természetét és arra a következtetésre jutottak, hogy bizonyos kormányzati feladatokat célszerű decentralizált módon ellátni. A fiskális föderalizmus első generációs elmélete alapján az allokáció az alsóbb szintű kormányzatok feladata, míg az újraelosztási és stabilizációs funkció döntően a központi szint szerepe.

Természetesen a közgazdaságtudomány fejlődésével az elmélet is tovább formálódott, azonban Tiebout, Oates, Buchanan és Musgrave munkássága megindította a közfeladatellátás kormányzati szintek közötti megosztásának kutatását. A többszintű, unitárius államberendezkedésben a szubnacionális kormányzati szint dekoncentrált és decentralizált módon működhet. A dekoncentráció esetében a központi szint a feladatot oly módon delegálja alsóbb kormányzati szintre, hogy a helyhatóságnak a feladatok költségviszonyaira és a megvalósítás módjára és eredményességére nincs ráhatása. Ezzel szemben a decentralizáció a munkamegosztásnak egy sokkal szabadabb formáját jelenti, hiszen ebben az esetben az alsó szintű kormányzatoknak a közszolgáltatások rangsorolásában, a kollektív javak biztosításának megszervezésében és finanszírozásában önálló mérlegelési és döntési lehetősége van. A szubnacionális kormányzati feladatok ellátásához szükséges pénzforrások többféle módon biztosíthatók. Az egyik lehetőséget a helyi adók alkalmazása kínálja, amely az unitárius államberendezkedés esetében egyben az állami pénzügyi szuverenitás egyfajta korlátozását jelenti. A szubszuverén kormányzat továbbá forráshoz juthat a központ vs. helyi szint, illetve helyi vs. helyi szint közötti adóbevétel-átcsoportosításából (adóátengedés) és a központi szint által nyújtott kormányzati transzferekből. A helyi kormányzatok a belső források mellett külső források bevonására is vállalkozhatnak a szabadpiaci (libertárius) elvek szerint vagy jelentős mértékű megkülönböztető központi állami szabályozás mellett. Szűkebb régiókban a többszintű kormányzás kérdésköre a szubnacionális munkamegosztás mellett szupranacionális szinten értelmezhető, hiszen az Európai Unió belül a különféle kormányzati szintek között szintén megjelenik egy kölcsönös függőség, egymásra utaltság.

A szerzők a kiadvány zárófejezetében a gazdaságstabilizációs állami

funkció céljait és eszközeit részletezik. A gazdaságpolitika általános, végső célja a társadalmi és egyéni jólét növelése, amely alá makrogazdasági szintű célok rendelkezhetők, mint a stabil gazdasági növekedés, alacsony munkanélküliség, kordában tartott infláció, stabil fizetési mérleg. A szerzők kifejtik, hogy a modern gazdasági felfogások alapján a gazdaságpolitika ezeknek a céloknak milyen eszközkombinációval próbál eleget tenni. A felhasználható eszközök közül kitüntetett szereppel bír a fiskális és monetáris politika, a szerzők kiemelten foglalkoznak az anticiklikus és prociklikus fiskális politika szerepével és a fiskális és monetáris politika együttes szerepével a gazdasági ciklusok befolyásolásában. A fiskális pénzügy-politikai eszköztár két elemét bővebben is tanulmányozhatjuk: a könyv 9. fejezete vizsgálja, hogy az adópolitika és a költségvetésdeficit-finanszírozás és államadósság-menedzselés milyen módon hat a gazdasági és pénzügyi folyamatokra.

Jelen kiadvány a Complex Kiadó közpénzügyekkel foglalkozó, várhatóan többreszes tankönyv-sorozatának első kötete, amely a költségvetési gazdálkodás tanulmányozásához szükséges elméleti alapokat, fogalomrendszert foglalja össze, megágyazva ezzel az előkészítés alatt álló további köteteknek. A bevezető kötet az átfogó ismeretanyag világos bemutatása mellett azért is remekül szolgálja a közpénzügyek minőségi felsőoktatását, mert egyéni és csoportos továbbgondolásra invitálja a hallgatót, amely feladathoz számos ponton internetes források bevonását ajánlják a szerzők. Mindemellert a tankönyv - újszerű gondolatmenete, modern értelmezési keretei okán - a témával foglalkozó szakemberek és érdeklődők számára is tartogat újdonságokat, ezért számukra is ajánlható tanulmányozásra. A kötet a felsőoktatás érintett képzési területein régóta halmozódó hiányt enyhít, hozzájárulva ezzel a hazai közpénzügyi kultúránk, adótudatosságunk növekedéséhez.

Dankó Zsófia