

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola

Szablics Bálint

Közhasznú tevékenységek szerepe a gazdaságban
– a jogalkotói szándék és a gyakorlat –

Doktori (PhD) értekezés

Témavezető:

Prof. Dr. Török Gábor
egyetemi tanár, professor emeritus

.....

Budapest, 2019

Tartalomjegyzék

Általános bevezetés	5
A tudományos probléma megfogalmazása, célok	7
Kutatási kérdések.....	10
Hipotézisek	13
Kutatási módszerek	15
Szakirodalom feldolgozása, elemzése	15
Szabályozás vizsgálata	16
Empirikus kutatások, statisztikai elemzések.....	17
1 Az állam szerepe és gazdasági környezete.....	18
1.1 Az állam és feladatainak, funkcióinak változásai	19
1.1.1 Kezdetek	19
1.1.2 Új eszmék hajnala	22
1.1.3 Átalakulások.....	27
1.1.4 Kortárs elméletek	30
1.2 Jelenségek a hatalmi ágak hálójában.....	37
1.2.1 Polgár	37
1.2.2 Társadalom.....	40
1.2.3 Állam	43
1.2.4 Média.....	47
1.2.5 TNC és Tech.....	50
1.2.6 Nemzetközi szervezetek.....	53
1.2.7 A bizalom, mint kötőszövet.....	57
1.3 Gyakorlati problémák.....	61
1.3.1 A jelzáloghitel-piaci válság	62
1.3.2 A gazdasági fejlődés Magyarországon	68
1.3.3 Versenyképesség Magyarországon.....	72
1.3.4 A gazdasági mutatók korlátai	73
1.4 Összegzés	75
2 A közfeladatok rendszere	77
2.1 A közfeladat meghatározása Magyarországon	78
2.2 A számviteli nyilvántartások és informatikai támogatásuk	85
2.3 Finanszírozási vonatkozások	95
2.4 Átláthatósági követelmények a nemzetközi gyakorlatban	103
2.5 Problématerületek.....	111

2.5.1	Államháztartási keretek.....	111
2.5.2	Az államadósság.....	113
2.5.3	Közfeladatok ellátásának terepe: a bürokrácia	116
2.5.4	Közfeladatok a jogrendszerben	121
2.5.5	Költségvetési alkufolyamat	127
2.6	Megoldási lehetőségek.....	129
2.6.1	Költségvetési prezentáció és programalapú költségvetés.....	129
2.6.2	Adatminőség és átláthatóság növelése technológiai újítással.....	133
2.6.3	Közfeladatok ellátása	139
2.6.4	Munkaszervezési eszközök modernizálása.....	141
2.7	Következtetések.....	143
3	Civil szervezetek szerepe és lehetőségei a közfeladat-ellátásban	144
3.1	Civilség és NGO-k Magyarországon: történeti áttekintés.....	145
3.2	Változások a rendszerváltozást követően.....	149
3.3	A közhasznúság újraértelmezése	151
3.4	Az új szabályozás megválaszolatlan kérdései.....	153
3.5	Az állam és a civil szervezetek kapcsolata a közfeladatellátásban: a mérés problémája.....	160
3.6	Működési jellemzők.....	164
3.7	Civil szervezetek a közfeladatellátásban és a közhasznúság.....	167
3.8	Törvényességi kontrollok.....	190
3.9	Összefoglalás	197
4	Összegzés	198
4.1	Következtetések.....	198
4.2	Általános megállapítások.....	201
4.3	Tudományos eredmények.....	203
4.4	Kutatási eredmények gyakorlati felhasználhatósága, ajánlások.....	206
5	Irodalomjegyzék	209
6	Publikációk.....	225

Általános bevezetés

Számos kor embere érezhette úgy, hogy a világ komoly változásokon megy keresztül, és ez az ő életére is hatással van. Persze ennek az ellentéte is igaz, hiszen az emberi történelem során nem ritkán évszázadok teltek el úgy, hogy ezen hosszú időintervallum alatt a társadalmi struktúra alig-alig változott.

Úgy vélem viszont, korunkban nem szorul bizonyításra, hogy mi, az első csoportba tartozók közül valók vagyunk és ott is „élenjárók”, hiszen nemhogy évszázadok, de gyakran évtizedek sem kellenek ahhoz, hogy különböző okok együttes hatása következtében megszokott életünk keretei gyökeresen megváltozzanak és egyre jobban alkalmazkodnunk kell az új és újabb kihívásokhoz.

Montesquieu híres könyve a törvények szelleméről történelmi időtávlatban nézve nem is olyan régen született, de ugyanakkor híres tétele a hatalmi ágak megosztásáról – az a bizonyos hármasság struktúra – egyre több szereplővel egészül ki. Ma már teljesen elfogadott a média kvázi hatalmi ágának való tekintése, de hova soroljuk az információs technológia hatalmas fejlődését, amelynek eredményeképpen pár év alatt elavulnak a gépek, újabb és újabb szoftverek jelennek meg, szinte számtalanná bővítve ezzel a polgárok mindennapjaiban rendelkezésre álló lehetőségeket.

Az emberek közötti közvetlen kommunikáció egyik oldalról nézve rendkívül örömdetes, másik oldalról nézve viszont – túl azon, hogy megtörte az állam információs monopóliumát – azzal a veszéllyel is jár (amely ellen persze védekezni is illik), hogy ezeket a lehetőségeket bármilyen politikai célra is igen gyorsan, nagy hatékonysággal lehet felhasználni. És itt a hangsúly a gyorsaságon és a hatékonyságon van. Az emberi önrendelkezés kiteljesedése szükségképpen oda is vezetett, hogy az ad hoc szervezkedések mellett megjelentek a rövidebb-hosszabb időtartamra szerveződő civil, nonprofit szervezetek, NGO-k.

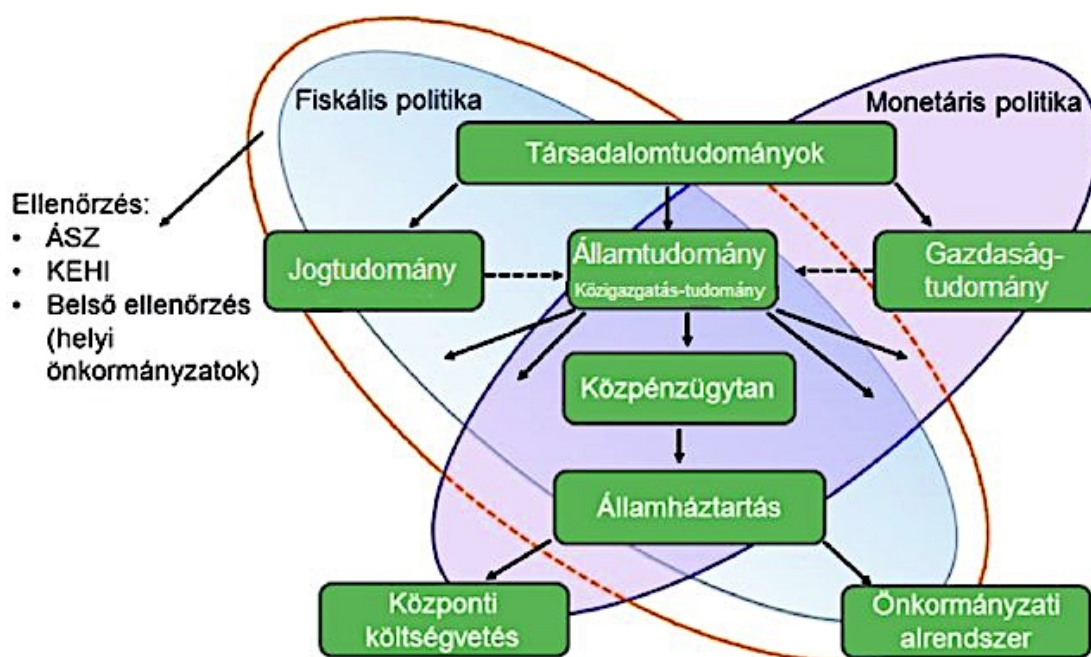
A közfeladatok végrehajtásában és a közszolgáltatások nyújtásában elsődleges szereppel bíró állami szereplők mellett érdeklődésemet a nonprofit szerveződések keltették fel. Ugyanis nagyon gyorsan nyilvánvalóvá vált, hogy létezésük, beillesztésük az adott ország jogrendszeri keretei közé leginkább csak formailag történt meg. Hazánkban például döntően az egyesületi, alapítványi forma a jellemző, amely jogi szempontból otthont ad ugyan a civil szervezeteknek, viszont érthető

módon egy kalap alá kerülnek a bélyeggyűjtők és a biztosító egyesületek vagy épp a vallási tevékenységet végző szervezetek. Tőlük eltérően néhány tucat szereplő országos, néhány esetben nemzetközi befolyásra törekszik és ebben megítélésem szerint a szabályozási keretek nem, vagy nem megfelelően kidolgozottak. A kérdés tehát az, hogy a közfeladatok ellátásában illeszthetők-e más nonprofit szervezetek az állam hétköznapi működéséhez? És ha igen, hogyan, milyen formában tehető ez meg úgy, hogy tevékenységük ne feszítse szét és ne rombolja az állami intézményrendszert (és viszont)? Épp ellenkezőleg: vegyen részt ezen intézményrendszer megreformálásában, hogy együtt, egységesen és organikusan fejlődni tudjon.

Mély meggyőződésem, hogy erre a kérdésre a feleletet nem tudja megadni a civil-nonprofit világ mégoly tüzetes és beható vizsgálata sem, ha – másik oldalról nézve – ehhez nem járul az állami szervezetrendszer beható vizsgálata. Természetesen utóbbi messze szétfeszítené egy doktori értekezés terjedelmi korlátait, éppen ezért a magam részéről azt a szűkítést alkalmaztam, hogy az állami finanszírozás oldaláról közelítem meg a kérdést, vagyis azt vizsgálom, milyen lehetőségei vannak az államnak a közpénzügyek területén és ehhez elegendőek-e a jelenleg működő állami struktúrák.

A tudományos probléma megfogalmazása, célok

Értekezésem kiindulópontja a közhasznúság, a közhasznú tevékenységek, melyek magyarországi szabályozása a 2011 óta hatályos törvények alapján erőteljesen kötődnek a közfeladatok ellátásában való valamilyen szintű részvételhez. Bár a nemzetközi szakértői megközelítésben ez nincsen közvetlenül állami vagy önkormányzati feladathoz kötve, mégis kitapintható párhuzam van a civil szervezetek közcélúsága¹, a közhasznúság és az államháztartás közfeladatok rendszereként² való értelmezése között. Úgy vélem, a közfeladatok mély tanulmányozása ezért olyan interdiszciplináris megközelítést igényel, amely az államtudomány keretei közül kiindulva, a fiskális, finanszírozási kérdéseken át vezet el végül a tárgykör értelmezéséhez. Ennek során nem nélkülözhető a közgazdasági elméletek és folyamatok párhuzamos vizsgálata és mindazon jelenségek tanulmányozása, amelyek a rendszeralkotó tényezőkre érdemi hatással vannak.



ÁBRA 1: A KÖZPÉNZÜGYEK ELHELYEZÉSE A MAGYAR ÁLLAMPÉNZÜGYI RENDSZERTAN KERETEI KÖZÖTT, FORRÁS: (LENTNER, KÖZIGAZGATÁSI SZAKVIZSGA. ÁLTALÁNOS ÁLLAMHÁZTARTÁSI ISMERETEK 2015)

Vizsgálódásom középpontjában mindezek miatt a közfeladatok állnak elsősorban közpénzügyi és szervezési relációban, melyek egyrészt meghatározó elemei a

¹ A Civil tv. szerinti definíciója alapján „köz célú tevékenység: személyek csoportja által, valamely a csoportnál tágabb közösség érdekében – más, e közösségbe nem tartozó személyek érdekeinek sérelme nélkül – végzett tevékenység.”

² Az Áht. az államháztartást „a közfeladatok ellátásának egységes szervezeti, tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási szabályok szerint működő rendszere”-ként határozza meg.

közhasznú tevékenységek fogalmi lehatárolásának, másrészt fontos jellemzői az állam funkcióinak. Azonban magának a közfeladatnak, közszolgáltatásnak egyértelmű meghatározása nem áll rendelkezésre, így sorra kell venni azon tényezőket, amelyek érdemben befolyásolják a kialakítható értelmezést. Szervezési keretként az államot, gazdasági tényezőként a költségvetés végrehajtását, információs relációban a számviteli rendszereket, jogi vonatkozásban a szabályozási környezetet vetem elemzés alá. Ennek során kitérek az adott tényező nemzetközi gyakorlatának áttekintésére, a rendelkezésre álló adatok elemzésére és megkísérlem a világ gazdasági, nemzetgazdasági folyamatok hatásainak értelmezését is.

Elsőként tehát a kereteket adó állam vizsgálatát kell elvégezni. Ennek keretében – általános és kizárólagosként elfogadott meghatározás hiányában – az államelméletek elemzése a történelmi előzmények figyelembe vételével együtt szükséges. Ezzel állítom párhuzamba az adott kor közgazdasági elméleteit és kutattam mindkét megközelítésnek azon forrásait, amelyek az állam feladatairól (értelmezésben magukról a közfeladatokról) tesznek említést. Az áttekintést követően arra teszek kísérletet, hogy az államot alkotó, illetve azt befolyásoló új hatalmi tényezők kialakulását és jelenségeit vizsgáljam. Véleményem szerint ugyanis az állam által megtestesített funkcióegyüttest és az explicit megjelenő, valamint implicit módon jelen lévő társadalmi elvárásokat is befolyásoló, esetenként meghatározó hatásokról van szó. Elegendő olyan jelenségekre gondolni, mint az ISIS néven megjelent, államnak nem tekinthető szerveződés, amely hosszú évekre határozta meg a nemzetközi együttműködés fő tematikáját és tartotta rettegésben a „célországok” polgárait gyakorlatilag az egész világon. Vagy olyan megkérdőjelezhető dicsőségű innovációk hatása – természetesen nem azonos eredménnyel vagy minőségben, hanem mint jelentős hatásgyakorló – is említhető, mint a Cambridge Analytica, amely tudományos módszerekre alapozott üzleti szolgáltatásával befolyásolási lehetőséget teremtett választási és népszavazási kampányok irányítóinak.

Kérdés, hogy az elképesztő fejlődés és a rendelkezésre álló komplex informatikai rendszerek valóban jelentenek-e védelmet, csökkentik-e a nemzetgazdaság sérülékenységet egy válság bekövetkezésére nézve? Módszereink és statisztikai számításaink képesek-e előrejelezni egy krízis közeledtét? Vajon a hagyományosan rendelkezésre álló gazdasági mutatóink valóban tükrözik-e egy ország fejlettségét? És, hogy a versenyképesség a gazdasági teljesítőképességből fakad, vagy sokkal

inkább függ a társadalom hálózati tipológiájától, a valódi bizalmi kapcsolatoktól? Egyáltalán a gazdasági jólét közvetlen összefüggésben van-e az állampolgárok jóllétével? E kérdések mélyreható vizsgálatára értekezésemben nem vállalkozhatok, de az állammal kapcsolatos kép kialakításában nem mellőzhetők.

A közfeladatok létezésével kapcsolatos keretek áttekintése megfelelő alapot jelent a további elemzések kontextusba helyezéséhez. Közgazdászként a költségvetési aspektusok vizsgálatát tartom elsődlegesnek, mely során nem tartom mellőzhetőnek a jogi keretek áttekintését sem. Az államháztartási és számviteli vonatkozások elemzése már rávilágít néhány gyakorlati problémára is. Több esetben ráadásul olyan tényezők kezelése válhat szükségessé, amelyre rendelkezésre állnak nemzetközi jó gyakorlatok és magyarországi előzmények egyaránt. Más esetekben ugyanakkor még nem létező, vagy nem széles körben elterjedt technológiák alkalmazását is számításba veszem. A hatékonyság növelésének egyik legnagyobb potenciállal kecsegtető területeként azonban mindenképpen a külső szereplők bevonása körvonalazódik.

A közszolgáltatások biztosításában természetes partnerként az államhoz hasonlóan nonprofit elven, a társadalmi igények megfelelő ellátásán munkálkodó civil szervezetek kerülnek bemutatásra. Más nyugat-európai országokkal ellentétben Magyarország története nem tette lehetővé, hogy akár csak száz éves stabil (nagyjából változatlan) jogi alapjai legyenek az ilyen szerveződéseknek. De az előzmények áttekintéséből világosan kiderül, hogy nonprofit hagyományaink jópárszáz évesek. A XX. század viszontagságai azonban mély nyomot hagytak mind az együttműködés kultúrájában, mind pedig a civil szervezetek szabályozásában. Leegyszerűsítve kimondható, hogy gyakorlatilag az elmúlt három évtizedben kellett többszázéves lemaradást pótolni a területen. Ebből a szempontból feltétlenül komoly eredmények születtek, a rendszerváltozást követő óvatos törvénykezést több generációs változás után kódex jellegű, összefoglaló szabályozási környezet váltotta fel. Egyes kérdésekben azonban továbbra sem mondható szélesnek a jogszabályokkal kapcsolatos szakmai konszenzus és feltételezhetőek olyan pontjai is a szabályozásnak, amelyek nem jogfilozófiai vagy közpolitikai indíttatásúak. Az előbbi, szakmai szervezetek által is vitatott témakör pontosan a közhasznúság és a közfeladatok ellátásában való közreműködés viszonya.

Egy 2005-ben készült, e terület mélyreható elemzését tükröző tanulmány részletesen mutatta be a jogi akadályokat. A vizsgálatot másfél évtized távlatában megismételve az akkor azonosított problémákat részletesen áttekintem. Az akkor született mérési módszerek mellett más kutatók elemzésével is összevetem és kritikai értékelést teszek abból a célból, hogy fényt derítsek a mérés objektív lehetőségeire.

Kutatási kérdések

Milyen elmélettörténeti előzményei vannak az állam funkcióinak, a közfeladatok összetételének és funkcióinak a jog és a közgazdaságtan területein?

Hogyan változott a költségvetési kiadási oldalon a közfeladatellátás volumene hosszútávon?

Milyen hatásokkal járt az államra nézve a XIX. századtól gyorsuló globalizáció?

Található-e széles körben elfogadott elméleti modell az államok jelenlegi viszonyrendszerére?

Milyen jelenlegi folyamatok és trendek alakítják hosszú távon az állam feladatrendszerét?

Hogyan változott az állam információs monopol helyzete az utóbbi száz év során?

A nemzetközi, illetve nemzetek közötti megállapodások milyen mechanizmusokkal tudják befolyásolni az államok feladatrendszerét meghatározó belső jogot?

A 2008-as világgazdasági krízis példájából kiindulva milyen többletfeladatai keletkezhetnek az államnak a gazdaság szereplőinek esetleges felelőtlensége miatt?

Milyen gazdasági mutatók állnak rendelkezésre jelenleg a világgazdasági és nemzetgazdasági ciklusok mérésére, illetve azok előrejelzésére?

Az elérhető és általánosan használt statisztikai módszerek tervezhetővé teszik-e középtávon az állam gazdaságkorrekciós feladatait?

Milyen pénzügypolitikai eszközei vannak a kitettség csökkentésére Magyarországnak?

Mennyiben tekinthetők a gazdasági és versenyképességi rangsorok objektívnek?

Milyen mechanizmusok alakítják egy ország közfeladat-portfolióját?
Hogyan határozható meg maga a közfeladat mibenléte, mint az állami tevékenység manifesztuma?

Milyen jogi és definíciós környezete van jelenleg a közfeladatoknak Magyarországon (különös tekintettel a finanszírozás és a költségvetési hatások oldalára)?

Mérhető és követhető-e az egyes közfeladatokra fordított költségvetési források felhasználása?

A számviteli és nyilvántartási rendszer milyen mértékben biztosítja a közpolitikai döntéshozatal számára a tervezés és elemzés adatait?

A közpénzügyi szabályozás az államháztartás teljes vertikumában (tervezés-végrehajtás-beszámolás) koherens-e?

Milyen előzményei és hagyományai vannak a magyar államháztartási szabályozásnak és milyen külföldi gyakorlatok állnak rendelkezésre alternatívaként?

Milyen költségvetési hatása lehet az alacsony hatékonyságú közpénzügyi menedzsmentnek?

A bürokrácia, mint a közfeladatok végrehajtásának szervezetrendszere miként hat vissza az ellátások minőségére?

A rendszerváltozást követő időszak közpénzügyi reformjai milyen eredményekkel, tanulságokkal szolgáltak?

Milyen hatások kényszeríthetik ki a közpénzügyi reformot a jövőben?

A közfeladatok szervezése során az államnak milyen lehetőségek és partnerek állnak rendelkezésre?

A teljesítményalapú tervezési, végrehajtási rendszernek milyen működő gyakorlatai vannak Európában?

Milyen innovációs lehetőségek adaptálhatók a közfeladatok finanszírozásában, a legfrissebb technológiai vívmányokból?

A közfeladatellátásban is aktív szerepet vállaló civil szervezetek milyen hagyományokkal és történelmi előzményekkel bírnak Magyarországon?

Miért vált szükségessé a 2011-es szabályozási reform?

Milyen kérdéseket kezelt a civilszervezeti jogi reform és mely területeken maradt nyitott kérdés?

Megoldotta-e a jogi reform a civil szervezetekkel kapcsolatos alapvető kérdéseket?

Milyen összefüggés van a közhasznúság és a közfeladatok között?

Milyen a szabályozás szakmai reputációja Magyarországon?

Hogyan támogatja, finanszírozza az állam a civil feladatellátók tevékenységét?

Hogyan változott a civil szervezetek részvételének jogi keretrendszere a 2005-ös felmérésben bemutatottakhoz képest?

Milyen módon mérhető a civil szervezetek közhasznú (közfeladat-ellátási) tevékenysége?

Átláthatóan működnek-e a szervezetek, illetve milyen beszámolási garanciák biztosítják ezt a szintet?

Milyen mutatókkal írható le a civil részvétel a közfeladatok ellátásában?

Elérhető-e statisztikai elemzésre alkalmas adathalmaz?

Van-e lehetőség a szektorok közötti összehasonlításra a közfeladatok ellátása terén?

Minden civil szervezetek által ellátott közhasznú tevékenység jelent-e az állam számára egyértelmű előnyt, illetve forrásbevonást?

Ha nem, akkor milyen mérési módszerek állnak rendelkezésre?

Az állam intézkedései milyen eredményességgel töltik be a célzott funkciót abban az esetben, ha egy jogilag nem kívánatosnak minősített, de alapvetően közcélú tevékenységet valósít meg a civil szervezet?

Hipotézisek

Az állam, mint a közfeladatok ellátásának keretét adó szervezetrendszer vonatkozásában:

H1. Az elmúlt kétszáz évben felfokozott gazdasági átrendeződések mentek végbe, amelyet több jelentős hatalmi átrendeződés is kísért. Mára feltételezésem szerint ezek a folyamatok jórészt lezárultak, de az érzékelt és a feltételezett (ismereteink és tanulmányaink alapján alkotott kép) között feszülő kognitív disszonancia az elméleti alapok újragondolását teszi szükségessé. Megalapozottnak tűnik ezért az a feltételezés, amely szerint **az államelméleti és közgazdasági eszmetörténeti források nem adnak kellő támpontot az állam szerepének és feladatrendszerének definiálásához, azok újraértelmezése szükséges.**

Az államnak elvitathatatlan és nélkülözhetetlen szerepe a szabályozás és a közfeladat-ellátás, de az államot körülvevő klíma egyre erősödő hatásai veszélyt jelentenek létére. A legutóbbi gazdasági világválság alapján az sejthető, hogy **az államnak létezik gazdaságkorrekciós funkciója is.** Az állampolgárok védelme érdekében **szükséges az állam megerősítése**, mert a piaci mechanizmusok növelik az egyén kitettséget, védtelenségét.

H2. Kérdésként merül fel, hogy a gazdasági folyamatok értelmezését támogató hagyományos mutatórendszerek alkalmasak-e a válságok előrejelzésére és ezzel együtt annak tervezhetővé tételére, hogy milyen költségvetési hatásokat eredményez a korrekciós feladategyüttes? Megítélésem szerint **a gazdaság által generált hektikus mozgások prognosztizálására sem a kemény mutatók (GDP, infláció, munkanélküliség, stb.), sem pedig a puhább indikátorok (versenyképesség, boldogság, stb.) nem alkalmasak.**

A közfeladat, mint az államműködés manifesztálódásának tárgya tekintetében:

H3. A közfeladatok rendszere, az ellátott feladatok mennyisége és az állampolgárok által elvárt szolgáltatások hosszú távon változnak. Ám ez a folyamat igen lassú változásokat okoz. Emellett az állami feladatportfóliót premisszám szerint az aktuális belpolitikai helyzet és politikai kommunikáció befolyásolja. Sejtésem szerint ezért **az állam beavatkozó-képessége,**

feladatellátási hatékonysága rövid távon csak a közmenedzsment fejlesztésével fokozható.

A közfeladatok szakpolitikai és költségvetési tervezésének, finanszírozásának rendszere Magyarországon évtizedek óta változatlan. Ezzel szemben a nyilvántartási, számviteli és beszámolási tekintetben több – alapvetően külső tényező által kikényszerített – jelentős változáson is átment. Bár számos kísérlet bizonyítja az apparátus szakmai törekvéseit, a politikai döntéshozatal eddig nem termelte ki a reformhoz szükséges központi akaratot. **A szabályozás adós maradt egy koherens, közfeladat-központú (másként programalapú vagy teljesítményelvű) költségvetési keretrendszer kidolgozásával, amely nélkül elképzelhetetlen a hatékony közpénzügyi menedzsment.**

H4. Ahogy a gazdaság bővülésénél, úgy az államműködésre is igaz tételként fogadhatjuk el azt, hogy az innováció nélkülözhetetlen eleme a fejlődésnek. S annak ellenére, hogy az állam alapvetően hagyományalapú működést valósít meg – s ezáltal lényegi szervezési kérdésekben alapvetően rezisztens a bürokrácia belső kezdeményezéseivel szemben – **beazonosítható olyan innovatív eszköz a közpénzügyi menedzsment terén, amely alacsony kockázat mellett, a közpolitikai célok érinthetlenségének tiszteletben tartásával az apparátus belső kezdeményezése alapján képes jelentős hatékonyságnövelést elérni.**

Az állam nem profitorientált feladatellátó partnerei, a civil szervezetek vonatkozásában:

H5. A magyarországi rendszerváltozás egyik szimbolikus jogterületként újjászületett a civil szervezetek szabályozása 1989-ben. Az eltelt évtizedek során több ponton jelentős újítások születtek (SZJA 1%, közhasznúság, Nemzeti Civil Alapprogram, önkéntesség), ám az alapokat változatlanul hagyták, miközben a szakmai viták sem jutottak nyugvópontra Magyarországon. Eközben a globális átalakulások új kihívások elé állították a szektort. **A 2011-ben végrehajtott szabályozási reform által létrehozott keretrendszer feltehetően nyugvópontot jelent e területen és megoldotta az összes jelentős anyagi- és eljárásjogi kérdést.**

H6. A civil szervezetek közfeladat-ellátásban való részvételének lehetőségei egyre szélesebbre nyíltak az államháztartási és nonprofit területek (valamint a kapcsolódó magánjogi kódex) újraszabályozásával. Ugyanakkor **a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy valamiért továbbra sem tudott elterjedni, általánossá válni a közfeladatok kiszerezésének gyakorlata Magyarországon.**

A civil szervezetekre vonatkozó beszámolási szabályok is átalakultak, fejlődött a statisztikai adatszolgáltatás rendszere. Továbbá a közhasznúság újradefiniálásának fókuszában a közfeladatok állnak. Így feltételezhető, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján **pontosan mérhető a civil szervezetek állami feladatok ellátásában való részvétele, az egyes közfeladatok tekintetében – az állami feladatellátókkal – összehasonlítható statisztikai információk állnak rendelkezésre.**

A civil szervezetek informálisan vállalt (nem költségvetési szervvel kötött írásos szerződés alapján ellátott) közfeladatai elméletileg a költségvetést, mint a közfeladatok végrehajtásának forrását kiterjesztik. Mégis **létezhetnek olyan konkrét civilszervezeti tevékenységek, melyek végső soron kiadásnövelő módon hatnak a költségvetésre.**

Kutatási módszerek

Szakirodalom feldolgozása, elemzése

Az államelméleti és közgazdasági eszmetörténeti szakirodalom tanulmányozása és kiértékelése.

A globalizáció jelenségeivel kapcsolatos mértékadó szakirodalom áttekintése, különös tekintettel a tőke- és a munkajövedelmek alakulására és egymáshoz való viszonyára.

A transznacionális vállalatok szerepével kapcsolatos elméletek, valamint a nemzetközi politikai gazdaságtan alapvetéseinek és irányzatainak vizsgálata.

A közügyek és az állam szerepe szempontjából releváns aktualitások megjelenésének áttekintése a nemzetközi sajtóban, politikai nyilatkozatokban, kortárs gondolkodók publikációiban.

A technológiai fejlődés hatásainak átfogó elemzése és a trendek alapján további várható alakulásának áttekintése.

Főbb kommunikáció-elméleti szakirodalom vizsgálata és a fejlődés statisztikai jellemzőinek ismertetése.

Nemzetközi gazdasági kapcsolatok meghatározó dokumentumainak áttekintése, és szerepük feltárása.

A gazdasági ciklusok, válságok hatásmechanizmusainak vizsgálata és feldolgozása.

A társadalmi tőke jelentésének, szerepének és hatásainak áttekintése, különös tekintettel a bizalomra.

A közfeladatok ellátásával kapcsolatos nemzetközi gyakorlatok elemzése.

A közfeladatok költségvetési finanszírozása nyilvántartásához, számviteléhez és az átláthatósághoz kapcsolódó világbanki, IMF, illetve EU dokumentumok releváns tapasztalatainak értékelő feldolgozása.

Bürokrácialeméletek áttekintése a közfeladatok ellátási felelősségével felruházott adminisztratív szervezetek szempontjából.

A programalapú, teljesítményorientált költségvetési tervezés nemzetközi gyakorlatainak elemzése.

A közfeladat-ellátás gyakorlatainak és csoportosításának felmérése a hazai szakirodalomban, kapcsolódva a nemzetközi jó gyakorlatok bemutatásához.

A közmenedzsment hatékonyságának növelése szempontjából releváns, nagy potenciállal bíró válogatott technológiai lehetőségek vizsgálata.

Civil szervezetek magyarországi történelmét bemutató dokumentumok feltárása.

Szabályozás vizsgálata

A közfeladatok és közszolgáltatások tartalmi meghatározása a hatályos magyar joganyag alapján, különös figyelemmel a költségvetési leképeződésre.

A közfeladatok finanszírozásához és nyilvántartásához, számviteléhez kapcsolódó szabályozás vizsgálata.

Hazai jogszabályok rendelkezéseinek összehasonlító elemzése a közfeladatok szempontjából, az államháztartási és a civil szervezetekre vonatkozó, illetve közhasznúsági rendelkezések vonatkozásában.

A közfeladat-ellátásban való civil részvétel szabályozási környezetének vizsgálata és összehasonlító elemzése másfél évtizedes távlatban.

Empirikus kutatások, statisztikai elemzések

A költségvetés kiadási adatainak hosszú távú elemzése.

Az államadósság, a versenyképesség kiemelt indikátorainak elemző értékelése.

A közfeladatok finanszírozásának költségvetési relevanciával bíró gazdasági adatainak elemzése.

Civil és közhasznú szektor méretét, gazdasági jellemzőit leíró alapvető indikátorok ismertetése.

A közfeladatellátásban való részvétel lehetséges mutatóinak, illetve az időbeli változásainak kiértékelése a vonatkozó szakirodalmak alapján.

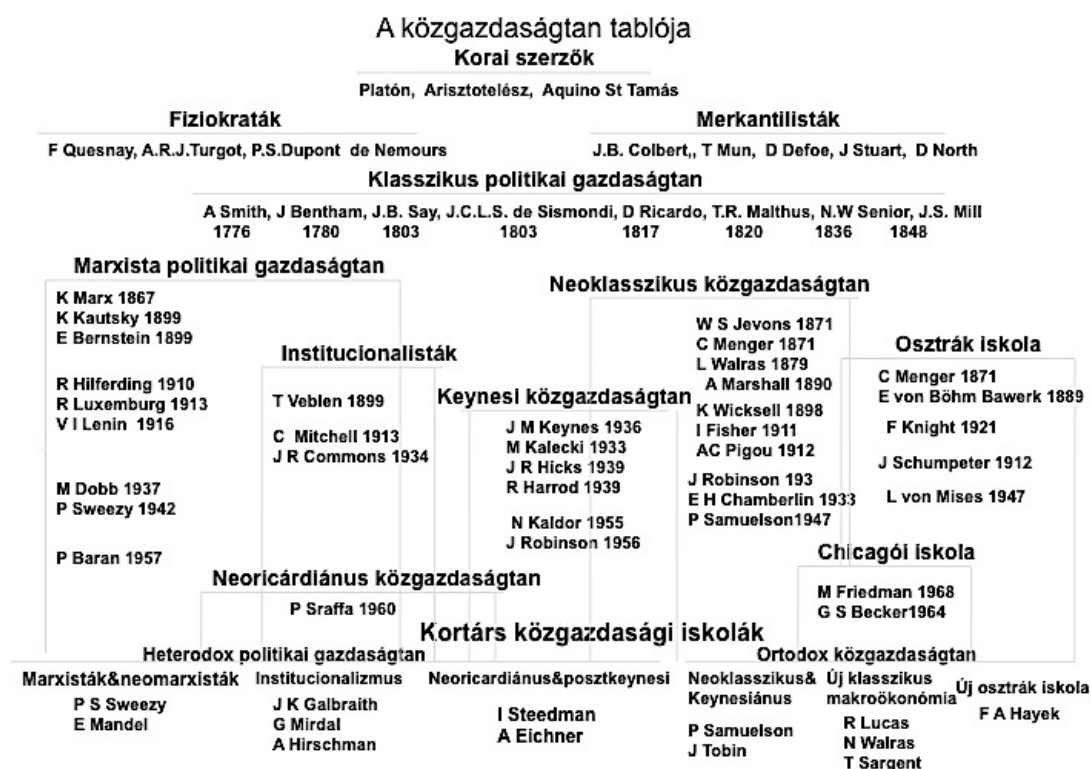
1 Az állam szerepe és gazdasági környezete

Dolgozatom központi témája a közfeladatok és közszolgáltatások rendszerének vizsgálata, amely nem létezhet az állam fogalmi lehatárolása, pozícióinak meghatározása nélkül. Mint a társadalomfejlődés egyik jelentős lépését, az államszervezet létrejöttét, a mögötte meghúzódó motivációkat figyelembe kell venni akkor, amikor vizsgálat alá vetem a funkciók működését. Lényeges továbbá azt is megvizsgálni, hogy az államhoz kapcsolódó filozófiai és jogi gondolkodás miként fejlődött, a lezajlott társadalmi folyamatok hogyan indukáltak újabb és újabb állam- és közgazdasági elméleteket, illetve ezek hogyan hatottak egymásra. Ez annál is inkább lényeges kérdés, mert a fundamentumok megváltozása ismét arra kényszerítheti az emberiséget és az európai civilizációkat, hogy a világról alkotott képét új rendszerbe foglalja.

A nemzetállami kereteket próbára tevő globalizációs folyamatok, és a mindent átható gazdasági motívumok olyan mértékben alakították át életünket, hogy a hatalmi berendezkedést sem lehet egy-egy államon belül, szeparáltan értelmezni. A hálózatokban és rendszerekben való gondolkodás képessége, a mindent kizáró bizonyosságok helyett a valószínűségek elfogadása egészen más készségek és kompetenciák birtoklását állítja a középpontba. Az egyén életében jelentkező gyorsuló ütemű változások szükségessé teszik az alkalmazkodóképesség fokozását, míg a technológiai fejlődés a kényelem látszatát keltve azt az ígéretet hordozza, hogy elérhető a mindenki számára birtokba vehető jólét. A kijózanító valóság ezzel szemben soha nem látott mértékű egyenlőtlenségeket, feszültségeket hordoz, ami mind inkább szükségessé teszi az egyén nyitott gondolkodását és közösségi alapú, együttműködő cselekvését ellentmondva ezzel a komfortos megoldások korlátlan és feltétlen elfogadásának és az individualizmus által generált birtoklási és népszerűségi versenynek.

A vázolt hatások ugyanakkor nem csupán az egyén szintjén érvényesülnek, hanem az egyéntől származtatott hatalom gyakorlására hivatott államra vonatkozóan is, mely a mindenkor társadalmi igényeknek megfelelően változik egészében és elemeiben is. Így a közfeladatok rendszerére, az annak keretet adó állami berendezkedés alapvető befolyással van, melyeket az alábbiakban állítok vizsgálódásom középpontjába.

1.1 Az állam és feladatainak, funkcióinak változásai



ÁBRA 2: A KÖZGAZDASÁGTAN TABLÓJA, FORRÁS: (BEKKER, ÉS MTSAI. 2000)

1.1.1 Kezdetek

A közfeladatok tartalmának mélyebb megértéséhez, mibenlétének kiismeréséhez, és a rá ható tényezők vizsgálatához feltétlenül szükséges kialakulásuk megismerése, a történelmi előzmények átfogó számbavétele. Nehézséget az jelenthet ebben, hogy ehhez egyrészt szükséges az államelméleti fejlődéstörténetet vizsgálni, de éppoly jelentőséggel bír a közgazdasági iskolák ezzel párhuzamos tanulmányozása. Utóbbi vizsgálata azért is feltétlenül szükséges, mert a közfeladatoknak nem csupán azok keletkezése vagy közjogi státusza, hanem közgazdasági tartalma is rendkívül fontos tényező.

Természetesen államelméleti munkák már jóval régebbi korokból is maradtak ránk, hiszen az állam, mint intézmény létrejötté nagyobb múltra tekint vissza, mint a rendszerszemléletben megfogalmazott közgazdasági tézisek. Ugyanakkor e történelmi korok gondolkodói is kitértek gazdasági kérdések tanulmányozására, amelyek fontosak lehetnek a későbbi elméletalkotók munkásságának megértéséhez. Az „ökonómia” szó görög eredetű, a ház („oikosz”), illetve a megosztani, használni („némein”) szavak összeolvasztására vezethető vissza (Bekker, és mtsai. 2000, 26).

Sőt a gazdálkodás maga is jóval nagyobb múltra tekint, amelynek első, kezdetleges közösségi formái már a halászó-vadászó őseink szerveződésével megjelentek. A közfeladatok vizsgálata tekintetében azonban az első érdekes pont talán Arisztotelész lehet.

Munkásságában Platónt (Kr.e. 427-347) követte, ám míg Platón az ideális államról alkotott képet tökéletesítette, addig Arisztotelész a megvalósítható állam képének felépítésén munkálkodott. A platóni állam ezért tekinthető inkább utópikusnak, hiszen nem a gyakorlatból indult ki, hanem az elméletileg lehetséges legjobb, általa helyesnek vélt állapotot írta le. Alaptézise, hogy az ember tökéletlensége folytán együttműködésre kényszerül, amely a munkamegosztáshoz, a közösség megszervezéséhez és végső soron az állam létrehozásához vezet. Idealisztikus államképében a magántulajdon teljes hiánya uralkodik, ám felismeri, hogy az állam nem statikus, a különböző államformák váltakozása egyfajta ciklikusságot eredményez. Ennek a körforgásnak a tulajdonlásért vívott harc a mozgatórugója (timokrácia – oligarchia – demokrácia – anarchia – zsarnokság).

Arisztotelész (Kr. e. 384-322) tekinthető az első olyan tudósnak, aki tudományos értelemben rendszerként alkotta meg – Politika c. művéből megismerhető – elméletét az államról. Városállamok működési tapasztalatait hasonlította össze, amelynek legfőbb célja, hogy a megismerhető gyakorlatokból alakítsa ki a megvalósítható állam leírását. Az állam keletkezését nem elődei mintájára (alapítás útján, illetve szerződéskötésként) képzelte el, hanem evolutív folyamat eredményeként, organikusan: a család, háznép és urak közösségéből kiindulva a falu, majd a városállam létrejötté következett. A városállam céljának a **közjó** mind szélesebb kibontakozását vélte, az egyén java elé helyezte a köz javát. Egyik legfontosabb alapvetése az egyenlőség két formájának (számbeli és értékbeli) létéből fakad, amely alapján különbséget tesz államformák között. A demokrácia az emberek számbeli egyenlőségén alapszik, míg a többi formát (pl. királyság, oligarchia) az emberek valamilyen érték- vagy érdembeli különbségein alapulóként mutatja be.

Gazdasági vonatkozású munkájának a Nikomakhoszi etika c. műve tekinthető, amelyben megjelenik a cserefolyamat vizsgálata, és annak felvetése, hogy a csereérték és a használati érték nem feltétlenül esik egybe. Ugyanakkor vitatott annak megítélése, hogy okfejtése mennyire tekinthető a hasznossági-koncepció vagy a

munkaérték-elmélet előfutárának (Bekker, és mtsai. 2000, 98). E vitától függetlenül általánosan elfogadott, hogy az Arisztotelész által megfogalmazott gondolatok még évszázadokon keresztül meghatározóak voltak a gazdaságról folytatott elmélkedésben. Korábban a görög városállamok fiskális bevételeiket a leiturgia rendszerén keresztül gyűjtötték, a gazdag polgárok vagyona arányában kivetett adókból. Ebből aztán békeidőben a nagy ünnepek, a színházak, a sportversenyek, háborúk idején a fegyverkezés költségeit finanszírozták (Cserhádi 2000, 19).

Az időben továbblépve államelméleti vonatkozásban jelentős, az államot jogi megállapodáson alapuló formációnak tekintő és a több forma erényeit ötvöző, római köztársaságot ideálisnak vélő Cicero (Kr. e. 106-43), illetve jóval később Szent Ágoston (354-430), aki az emberek egymás közti egyenlőségét vette alapul és a törvényeket örök, természeti, illetve emberi kategóriákba sorolta. Közgazdasági vonatkozásai miatt mégis Aquinói Szent Tamás (1225-1274) munkásságába szükséges bepillantani. Korábban Európa szellemi, kulturális újjáéledése során megalakultak Európa első egyetemei (Bologna -1088, Oxford - 1096, majd Párizs - 1150), ahol tudósok munkásságukban leginkább a korai elméleti gyökerekhez nyúltak vissza. E kor fontos jellemzője, hogy az erkölcs terén is megújították a hit és tudomány viszonyát, természetjogi megközelítésükben a római jog vívmányait használták fel, megteremtve a **közös európai jog alapjait**.

Szent Tamás megteremtve a korabeli elméletek szintézisét, az isteni hatalom felsőbbrendűségéből kiindulva és a keresztény tanítás keretei között értelmezte az államot. Az embert értelmes, a jóra törekvő erkölcsi lényként definiálta, aki társas ösztönei okán és képességeik különbsége miatt természetesen létrehozza az államot. S minthogy az ember maga jóra törekszik, az állam elsődleges feladata, hogy segítse az emberek céljainak elérését, a közjót kell szolgálnia. Tanításában a különböző – de egyaránt jóra törekvő – életcélok között itt is megjelenik a legfőbb jó, a legfőbb életcél, hogy az embernek hasonlatossá kell válnia teremtőjéhez. Azt is elképzelhetőnek tartotta ugyanakkor, hogy a hatalom jogszerűtlenül működik, amely ellen az embernek erkölcsi kötelessége fellépni, hiszen csak addig köteles engedelmeskedni, ameddig annak működése megfelel az örök, természeti és isteni törvényeknek. A világi hatalom felett tehát az isteni hatalom primátusa érvényesül mindenkor. Ezt kortársa, Dante Alighieri (1265-1321) igencsak vitatta. Elvetette a két kard elméletét, amely kimondta, hogy a pápa lelki és vallási ügyekben egyaránt

elsőbbeséget élvez. Mégsem tekinthető Dante a kereszténység ellenzőjének, hiszen a legfőbb földi hatalom birtokosának, a császárnak a hatalmát is Istentől eredeztette, igaz pápai közvetítés nélkül.

A teológiai alapokból kiindulva tárgyalta Szent Tamás a gazdasági kérdéseket is azt írva, hogy az emberek közötti tranzakciók milyen feltételek mellett tekinthetők **erkölcsösnek, jogosnak**. A cserében a felek az igazságos ár kialakulására törekcszenek, s ebben egyaránt szerepet játszik a belső használati érték és a piaci körülmények (hasonlóan Arisztotelész felfogásához). A folyamat során természetes módon megjelenik a pénz mint közvetítő, de ennek bármely más felhasználását (pl. kamatszedés) bűnnek tekintette. Az ő korában forrongó Európa monarchiáinak bevételei jórészt önkényesen kivetett adókból és a kereskedelem hasznáiból származtak, ám a mesés vagyonok legnagyobb részét hadikiadásokra és fényűzésre költötték az uralkodók (Cserhádi 2000, 20). [Bár csak implicit módon jelenik meg, egyértelmű állami, hatalmi privilégium a (világi) igazságszolgáltatás, a pénzverés, adókietés, a diplomácia és a törvénykezés is. E jegyek a szuverenitás tartalmi meghatározása részeként, mint jog és nem mint feladat jelennek meg többek között Jean Bodin (1529-1596) Az Államról szóló művének I. Könyvében.] A költségvetés kiadásainak ez a két meghatározó eleme még évszázadokon át fennmaradt annak ellenére is, hogy a bevételi oldalon sok változást hozott a nagy felfedezések kora, az ipari forradalom és a gyarmatok kizsákmányolása.

1.1.2 Új eszmék hajnala

A közgazdaságtan terén a változások már érdemi újítást hoztak. A kereskedelem fejlődésével és az államok közötti kapcsolatrendszer kiszélesedésével meghonosodott az az elképzelés, amely szerint egy ország jóléte alapvetően a külkereskedelmi többlettől függ. A **merkantilisták** ezen alaptételének egyik legjelentősebb megfogalmazója Thomas Mun (1571-1641). Az exporttöbbletre való törekvés elsősorban az akkoriban kizárólagosan pénzként funkcionáló nemesfémek minél intenzívebb felhalmozásában nyilvánult meg. Ehhez magas vámok és az ipari termelés támogatása volt szükséges. Jean-Baptiste Colbert (1619-1683) XIV. Lajos pénzügyminisztereként a gyakorlatba is átültette a merkantilista nézeteket. Rendkívül széleskörű reformokat hajtott végre az államszervezet és a tudomány területén, melyek közül értekezésem szempontjából az erőteljes centralizáció, az egységes gazdaság létrehozására való törekvés, az ipar támogatása és a mezőgazdasági termelés

háttérbe szorítása kiemelt fontosságú. Utóbbi preferencia kialakulásához az a megfigyelés vezetett, hogy az ipari termékek ára jóval magasabb volt mint a mezőgazdasági javaké, így a hangsúly eltolódása az előbbiek irányába kézenfekvőnek tűnhet. Ám intézkedései végső soron elvezettek az elmélet bukásához is, mert az 1693-94 évi franciaországi éhínség e politika következménye volt (Hahner 2015).

Élesen különböznek ettől a kibontakozó közgazdasági vitában a **fiziokrata** nézetek, mely iskola megalapítója François Quesnay (1694-1774) volt. Alaptétele szerint a nemzetek gazdaságának sarokköve a mezőgazdaság, amely az egyetlen tényleges ágazat, ami a termelés költségeihez viszonyított többletet tud előállítani. A Quesnay által megteremtett „Gazdasági Táblázat” a pénz és az áru ellentétes mozgását ábrázoló körforgást mutatja meg. A gazdasági folyamatokat is természetszerűként ábrázolja, hasonlóan az organizmusok működéséhez (Quesnay eredeti végzettsége szerint orvos volt), amelynek törvényszerűségeit alapvetően a szabad verseny határozza meg. A mezőgazdaság által termelt többletből pedig azt a következtetést vonja le, hogy a nemzeti gazdaság előbbre jutásának is ez a legfőbb forrása. Modelljében azt igyekezett bizonyítani, hogy az újratermelés során egyenlő értékek cseréje valósul meg, így többlet a kereskedelemben nem, kizárólag a mezőgazdaságban tud keletkezni.

A vallásháborúkat követő filozófiai szemléletformálódás, az újabb tudományos felfedezések nyitották meg a felvilágosodás útját. A **szekularizáció** mellett is megmaradt az egyház és a vallás létjogosultsága – pl. Immanuel Kant (1724-1804) szerint –, de az állam területéről végleg kiszorul. Szintén, a későbbi évszázadok tudományára nagy hatást gyakorló Kant teszi meg azt a lépést, ami az addig egy-egy állam keretei között lévő gondolkodást kimozdítja a nemzetközi porondra. Felfogása szerint ugyanis államok közötti politikai tér is létezik, amelyben egyetlen helyes út a nemzetközi békepolitika lenne, ám ennek szükséges előfeltételeit meg kell teremteni. Ezen előfeltételek meghatározásakor azonban már inkább az utópiák világába tartozónak tekinthető – és ezt maga is felismeri –, hogy a demokráciát és a köztársasági államformát tekinti mindenképp előtérbe és az összes országban elérendőnek. A felvilágosulás filozófusaira egyaránt jellemző, hogy az államot nem önmagáért valónak gondolják, **hatalmát korlátosként** értelmezik. Csak addig terjeszkedhet – ideértve még az igazságszolgáltatást is –, ameddig az egyén javát, szabadságát szolgálja. Hasonló eszmék megszületése, terjedése Franciaországban is

tetten érhető pl. Montesquieu (1689-1755) életművét tanulmányozva. Tőle származónak tekinthető a hatalmi ágak szétválasztásának elve, amely a mai napig egyfajta vezérlőként funkcionál a nyugati világban (noha a három hatalmi ág azóta formálódhatott, számában pedig változhatott). Szélsőséges volt elmélete abban a tekintetben, hogy a társadalmi renden teljesen kívül helyezte az egyházat.

A legfőbb államszervező erőként a **nemzeti jelleget** helyezte előtérbe Adam Ferguson (1723-1816). Elmélete szerint a durva nemzetek felől a kifinomult nemzetek irányába hajtja a fejlődés az országokat. Ám a túlzott fejlődésben problémaként látja a széthúzás megjelenését és a nemzet szétesését is vizionálta. A béke és rend megvédése érdekében ezért a katonai erények kihangsúlyozásával igyekezett ellensúlyt teremteni. Korára teszik a klasszikus közgazdasági irányzat megjelenését, Adam Smith (1723-1790) munkásságának tulajdonítva. Az 1776-ban megjelent „A nemzetek gazdasága” című műve mellett David Ricardo (1772-1823) 1817-es, „A politikai gazdaságtan és az adózás alapelvei”, illetve John Stuart Mill (1806-1873) 1848-ban kiadott „A politikai gazdaságtan alapelvei és néhány alkalmazásuk a társadalomfilozófiára” címet viselő munkája határolja be az ökonómiai gondolkodás ezen irányzatát. A közgazdaságtan önálló tudományként való megjelenése teljes mértékben illeszkedett e kor tudományos átalakulásába, melyre a specializáció, és a professzionalizálódás volt jellemző. Elmélyültek a tudomány intézményrendszere, módszerei és újraértelmezték a régóta használt fogalmakat is.

Adam Smith arra a kérdésre kereste a választ, hogy mitől lesz egy ország gazdaságilag fejlettebb, mint egy másik. Megállapítása szerint az ok a munkában – annak termelékenységében és a munkával foglalkozó lakosság arányában – található, mely nem kizárólagosan a fiziokrata irányzat szerinti mezőgazdasági termelésben jelent profitot, **értéktöbbletet** (annak ellenére, hogy azt a legjobb addigi elméletnek tekintette). Bár a klasszikus közgazdaságtan számos teóriát eredményezett, e helyen nem szükséges mindre kitérni, további vizsgálódásom szempontjából az állam és a nemzetgazdaság szempontjaira helyezve a hangsúlyt, a „**láthatatlan kéz**” elmélete bír jelentőséggel. Eszerint a piaci szereplők profitmaximalizálási magatartása – a tökéletes verseny körülményei között – összességében pont azt eredményezi, mintha egyetlen meghatározó szereplő irányítaná a gazdaságot. Ha azonban valóban létezik ilyen szereplő, akkor az képes a természetesen kialakuló ártól különböző árat meghatározni. Másik jelentős elmélet Thomas Robert Malthus (1766-1834) nevéhez

fűződik. Demográfusként vizsgálódásai középpontjában is a népesedési szempontok domináltak az 1798-ban íródott, „Tanulmány a népesedés törvényéről” című első művében. Úgy vélte, hogy míg a mezőgazdasági termelés növekedése legfeljebb lineárisan tud növekedni, addig a népesség exponenciális pályát követ. Ennek következményeként az idő előrehaladtával az egy emberre jutó termék egyre kevesebb lesz, végső soron nyomorba taszítva a társadalmat. A népszaporulat ilyen mértékű bővülését szerinte részben a természeti katasztrófák, járványok, részben a háborús konfliktusok, valamint az állami beavatkozás tudja visszafogni. Ellenezte a szociális támogatásokat, mert ösztönzőként tekintett rá, mely a születésszámot növeli. Ehelyett **erkölcsi nevelésben** és **oktatásban** látta az állami szerepvállalás szükségességét. Abban is vitatta Ricardo és Say elméleteit, hogy szerinte a megfelelő kereslet az előfeltétele a gazdasági növekedésnek, azt nem a felhalmozás biztosítja, hiszen vannak olyan társadalmi rétegek, szereplők, akik a felhalmozást nem a kereslet növelésére használják, így a piaci egyensúly nem tud automatikusan kialakulni.

A liberalizmus természetesen az állammal kapcsolatos nézeteket sem hagyta érintetlenül. Egyik kiemelkedő irányzat szerint az állam pusztán szükséges rossz, amely intézménye garanciát biztosít a rend fenntartásához. A **laissez-faire** állam a szabad versenybe nem avatkozik be. Ám ahogy Mill is kimutatta, bizonyos helyzetekben **nem elégséges** az állam ilyen magatartása, mert jelentős igazságtalanságokhoz vezet. Egyik példája volt ennek az 1848-as írországi éhínség, amelyhez az vezetett el, hogy a földet birtokló nemesekkel szemben a földekért versengő nagy számú paraszt állt. Előbbiek piaci helyzetükkel visszaélve alakítottak ki olyan bérleti körülményeket, hogy rengeteg paraszt ment tönkre. Mégsem állítható, hogy az erőteljes állami beavatkozás híve lett volna, a munkásosztálynak szóló üzenete is az volt, hogy sorsuk alakulása alapvetően tőlük maguktól függ és nem várhatják az állami segítségnyújtást. Egyértelmű állami feladatnak tekintette az oktatást, mert vélekedése szerint a szegénység és tudatlanság növeli annak az esélyét, hogy embercsoportok megtévesztés áldozatai legyenek. És megfordítva: **csak a művelt emberek tudják sorsukat szabadon és felelősen alakítani.**

A francia forradalom, az Európát sújtó 1810-es gazdasági válság és a Napóleoni háborúk által hozott változások egyaránt hozzájárultak az állambölcseleti, államelméleti gondolkodás fejlődéséhez, amely Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831) tollából származnak. Munkássága során a logikát, mint a filozófiai tudomány

addig nem alkalmazott módszerét definiálta és dolgozta ki, amely természetesen nem nélkülözötte a hagyományos logikai formák felhasználását sem. Az általa kidolgozott bölcséleti rendszer három fő eleme a logika, a természetfilozófia és a szellemfilozófia volt. Hegel írása szerint a szubjektív szellemet a lélekállapotból (önmagát szemlélő szellem), a testen (szellem külsővé válása) keresztül az ésszel (külső világ alakításának képessége) építi fel, amíg az objektív szellem a jog, a moralitás és az erkölcsiség hármásából áll. A család, a társadalom és az állam intézményei képezik az erkölcsiség törvényszerűségeinek alapját, ideális államként pedig a trónöröklésen alapuló alkotmányos monarchiát tartotta. Az államot az egyén felett állónak tartotta, ugyanakkor az állam legfontosabb feladatának a **szabadság kiteljesítését** vélte. Hozzá fűződő viszonyában a családot is jellemző, az egyének természetes közösségét összekötő altruizmusra visszavezethető jellemvonás tapasztalható, egyetemes, mindenkire kiterjedő formában. A polgári társadalom egoizmust, önérdéket érvényesíteni kívánó személyek együttlését oly módon szabályozza, hogy a korlátokat alkotó **jogállamot** definiálja, mely **korlátozza az egyének cselekedeteit**.

Mint minden elméletnek, hamarosan a liberalizmusnak is akadtak kétkedői. A liberális társadalom osztály-ellentéteire hívta fel a figyelmet a hegeli filozófia továbbfejlesztőjeként Karl Heinrich Marx (1818-1883), s úgy vélte, hogy a konfliktusok eskalálódása el fog vezetni a liberalizmus bukásához. A társadalomban – melyben az elnyomó kisebbség uralkodik a nincstelen tömegek felett – az **osztályok harca** pedig végső soron el kell vezetesen az osztályok nélküli társadalom kialakulásához, a proletárdiktatúrához. Marx elmélete erősen támaszkodott tehát David Ricardo munkaérték-elméletére, mely a javak árának és a munkások előállításért fizetett bérének különbözetében a tőkés által kisajátított profitot vélte felfedezni. Az ideálisnak azt a magántulajdon és kizsákmányolás nélküli társadalmat képzelte, amelyben a javak felosztása a szükségletek szerint történik (kommunizmus), ám az ennek eléréséhez vezető úton a szocializmus kialakulása nélkülözhetetlen. A szocialista rendszerben még megengedhetőnek tartotta a konfliktusok és egyenlőtlenségek létezését, melynek keretek között tartásához az állam és a jog is szükséges, az újraelosztás pedig az elvégzett munka arányában történik. A piaccgazdaság helyett pedig a központi tervgazdálkodásnak kell átvennie a vezérlés szerepét. Emellett a demokráciáról is úgy vélte, hogy bár az látszólag az egyre bővülő

polgári rétegek beleszólását hivatott biztosítani a politikai hatalomba, mégis inkább a kapitalista törekvések elfedőjeként funkcionál.

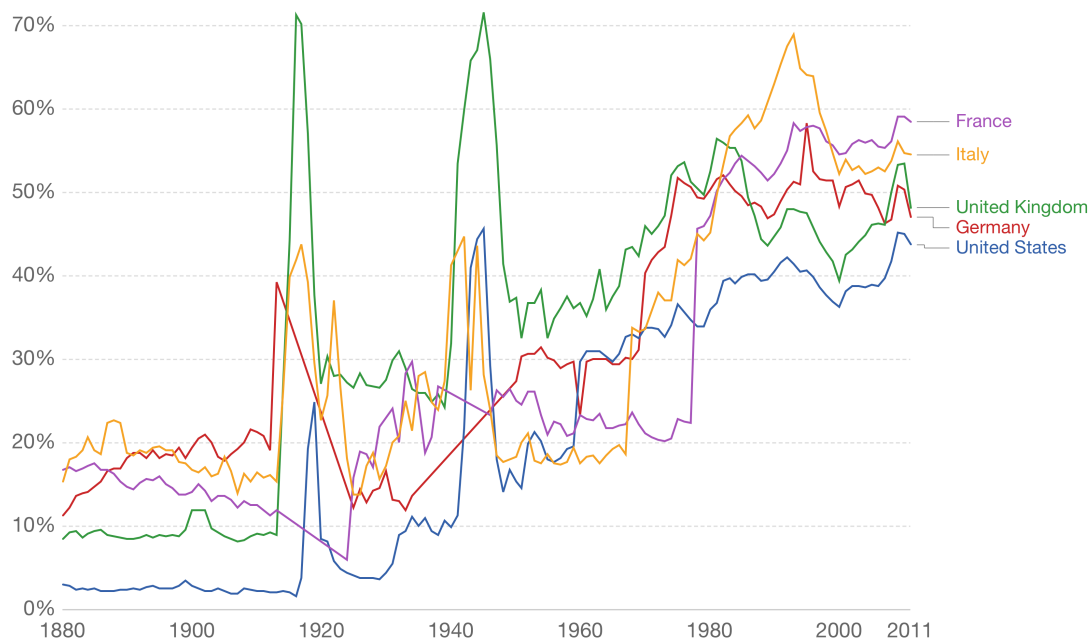
1.1.3 Átalakulások

A klasszikus közgazdasági iskolának a XIX. század változásai számos kritikát eredményeztek. A gyakorlatban nem volt igazolható Malthus népesedéssel kapcsolatos elmélete: a népesség növekedése mellett az egy főre jutó jövedelem is emelkedett, miközben a technológiai fejlődés eredményeként a mezőgazdasági termelés csökkenő hozadéka sem volt alátámasztható. A professzionalizálódó szakma egyre szakszerűbb módszerekkel vette górcső alá a korábbi konszenzusos tételeket, számos elméleti kérdésben merültek fel kritikai észrevételek. A vizsgálódások a marginalista forradalomként ismert elmélettörténeti jelentőségű megújulásban hoztak eredményt. Az angol Stanley Jevons (1835-1882), a francia Léon Walras (1834-1910) és az osztrák Carl Menger (1840-1921) egymástól függetlenül jutottak szinte teljesen egy időben új következtetésekre mikroökonómiai modelljükkel, melyek központi eleme a csökkenő határhaszon elve volt. A matematikai eszközökkel operáló analitikus látásmód kiteljesítőjeként és a neoklasszikus iskola megalapítójaként számontartott Alfred Marshall (1842-1924) folytatta az irányzat kidolgozását. Munkásságával – utalva itt fő műve mottójára is „natura non facit saltum” (a **természet nem szereti az ugrást**) – a klasszikus iskolából kiinduló téziseket továbbfejlesztve teremtette meg azok szintézisét a marginalista eszmékkel. Az egyéni fogyasztási szokások kapcsán kiemelkedő Thornstein Bunde Veblen hozzájárulása annak a jelenségnek a leírásával, amelynek során a fogyasztó olyan javakat (Veblen jószág) is vásárol, amelyek nem a szükségletei kielégítését szolgálják, hanem státuszszimbólumként a hivalkodást célozzák.

A kiteljesedő új tanítások meghatározó elemeivé váltak a közgazdaságtan mai tudásanyagának, ám a hamarosan bekövetkezett 1933-as világgazdasági válság újabb fordulatot hozott. Világossá vált, hogy az árak és a bérek alakulása jóval merevebben reagál a gazdasági változásokra, mint azt a neoklasszikusok gondolták, és szükségessé vált az állam keresletpótló beavatkozása. E kor meghatározó egyénisége kétségkívül John Maynard Keynes (1883-1946) volt. Bebizonyította, hogy a magánszemélyek a termelt jövedelmük egy részét visszatartják, amely megakadályozza a kereslet arányos növekedését, miközben az árak és bérek alakulása nem tud elég gyorsan

alkalmazkodni. Így a konjunktúrát visszafogja, és recesszió alakulhat ki állami beavatkozás hiányában.

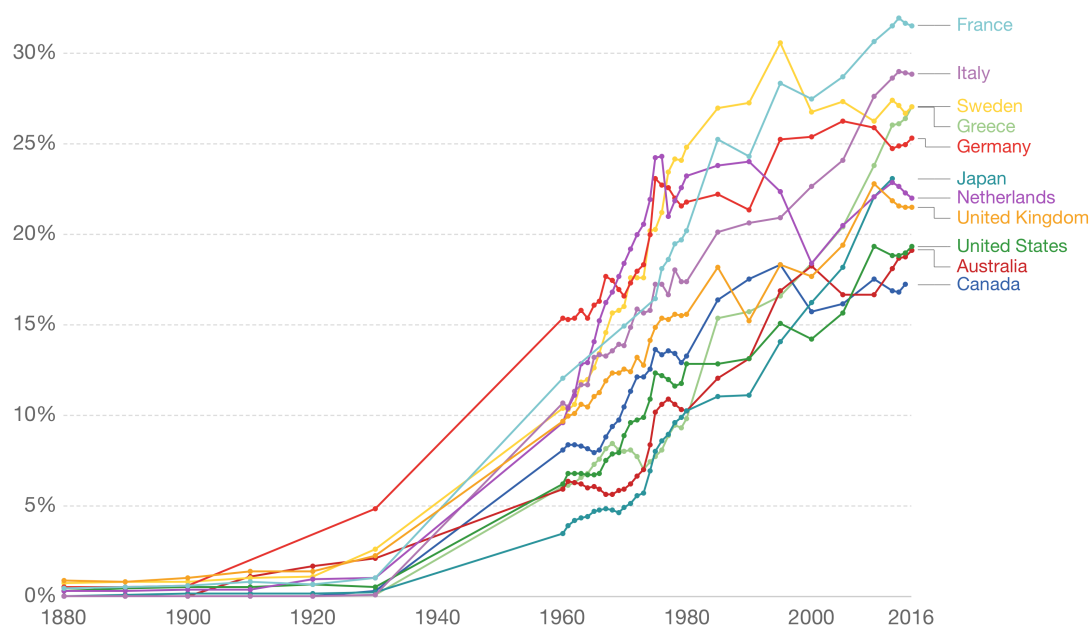
A XX. század sok változást hozott az állam működésében is. A két nagy világháború soha nem látott mértékű növekedést eredményezett a **kormányzati kiadásokban**: az addig jellemzően 20 % alatti GDP arányos kiadások Európa-szerte, illetve az Egyesült Államokban is megsokszorozódtak.



ÁBRA 3: KORMÁNYZATI KIADÁSOK ALAKULÁSA (FRANCIAORSZÁGBAN, OLASZORSZÁGBAN, AZ EGYESÜLT KIRÁLYSÁGBAN, NÉMETORSZÁGBAN ÉS AZ AMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN) A GDP ARÁNYÁBAN, FORRÁS: IMF

Keynes bírálta a klasszikus közgazdászok azon tételét, hogy a gazdaságban fellépő egyensúlytalanságok a piac öngyógyító mechanizmusai által előbb vagy utóbb új egyensúlyt hoznak. Felismerte, hogy az állam **szabályozó eszközökön** és keresletbővítő beavatkozásain keresztül képes befolyásolni a gazdasági egyensúly helyreállítását. Emellett rámutatott, hogy a munkanélküliség sem vezet automatikusan egyensúlytalan állapotba. Elméleti munkája által új távlatok nyíltak az állam gazdasági szerepvállalásában: a fiskális politika kiadási oldalán a beruházások támogatásával multiplikátor-hatásán keresztül képes dinamizálni a gazdaságot, míg a az adózás eszközrendszere a bevételi oldalán a fogyasztás serkentésére alkalmas. Liberális gondolkodóként Keynes a gazdaságelméleti problémák vizsgálata során a szubjektumnak is szentelt figyelmet, az ember **szociális helyzetét nem exogén**, hanem endogén tényezőként vizsgálta. (Egresi, és mtsai. 2016) Ezen keresztül a jóléti

állam modelljének kialakulásában is nagy szerepe volt. A rendelkezésre álló statisztikai adatokban is jól tetten érhető a nyugati államok egyre növekvő szociális kiadása is.



ÁBRA 4: SZOCIÁLIS KÖLTSÉGVETÉSI KIADÁSOK (EGÉSZSÉGÜGY, IDŐSKORI ELLÁTÁS, MUNKAKEPTELENSÉGHEZ KAPCSOLÓDÓ JUTTATÁSOK, CSALÁDTÁMOGATÁSI ÉS AKTÍV MUNKARŐPIACI PROGRAMOK, MUNKANÉLKÜLISÉGHEZ KAPCSOLÓDÓ ELLÁTÁSOK) ALAKULÁSA A GDP ARÁNYÁBAN EGYES OECD ORSZÁGOKBAN, FORRÁS: OECD

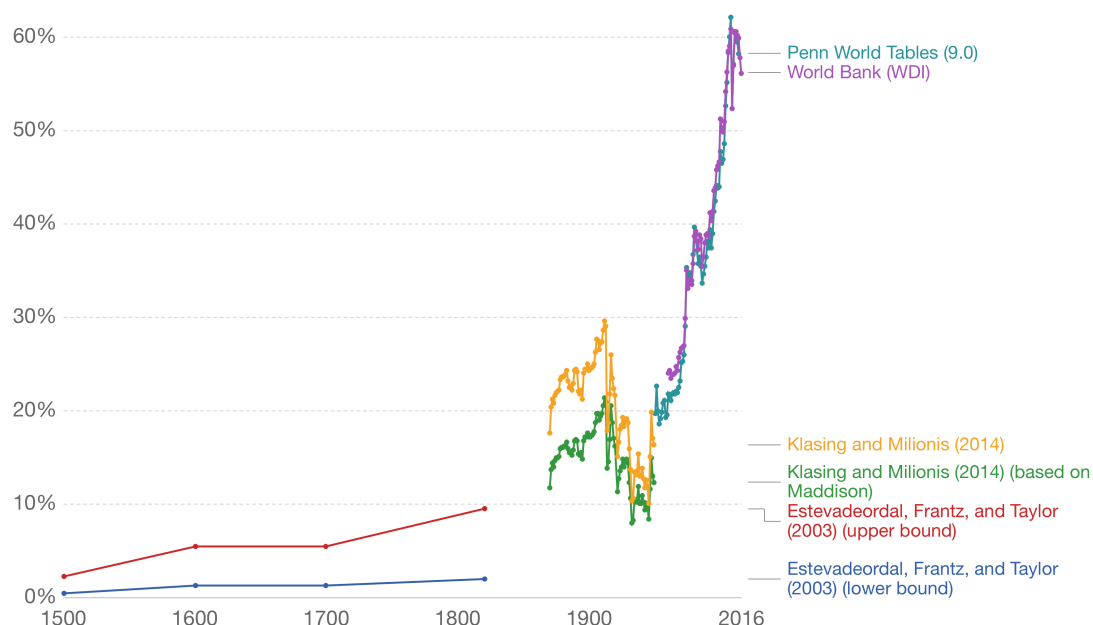
Arra a következtetésre is eljutottak, hogy a szabad verseny keretei között a kapitalista berendezkedés a **tőke egyre fokozó koncentrációjával** jár, amely az **egyenlőtlenségek** mélyítésével szociális problémákhoz vezet. Az állam a monopolisztikus törekvések visszafogásával hozzájárul a konkurens szereplők versenyének erősítéséhez. (Mint később Barabási-Albert Lászlónál látható, a monopóliumok kialakulásának okait és mikéntjét más tudományterületek is alapos vizsgálat alá vették és sikerrel támasztották alá a matematika és hálózatelmélet eszközeivel.)

A Keynes modelljének sikeressége az általa biztosított gyakorlati eszközök mellett abban is állt, hogy jó ellenpontjává tudott válni a kommunizmusnak. Megmutatta, hogy a leszakadó társadalmi rétegek számára is nyitható lehetőség a (jóléti helyzetében) felfelé irányuló mozgásának, az **oktatási, kulturális javak hozzáféréseinek javításával**. Ettől a kortól datálható, hogy állami feladattá vált számos, ma már alapjogként értelmezett funkció, egyfajta demokratikus esélyegyenlőség biztosításaként. Az állam társadalompolitikai szerepvállalásának

kiszélesedése a legtimációt megszilárdította, a háború utáni évtizedeket jellemző gazdasági növekedés pedig tovább hajtotta e folyamatot pl. azzal, hogy kialakult a tripartit egyeztetések rendszere, amelyben a kormányzat és a munkaadók mellett a munkavállalók is részt vehettek.

1.1.4 Kortárs elméletek

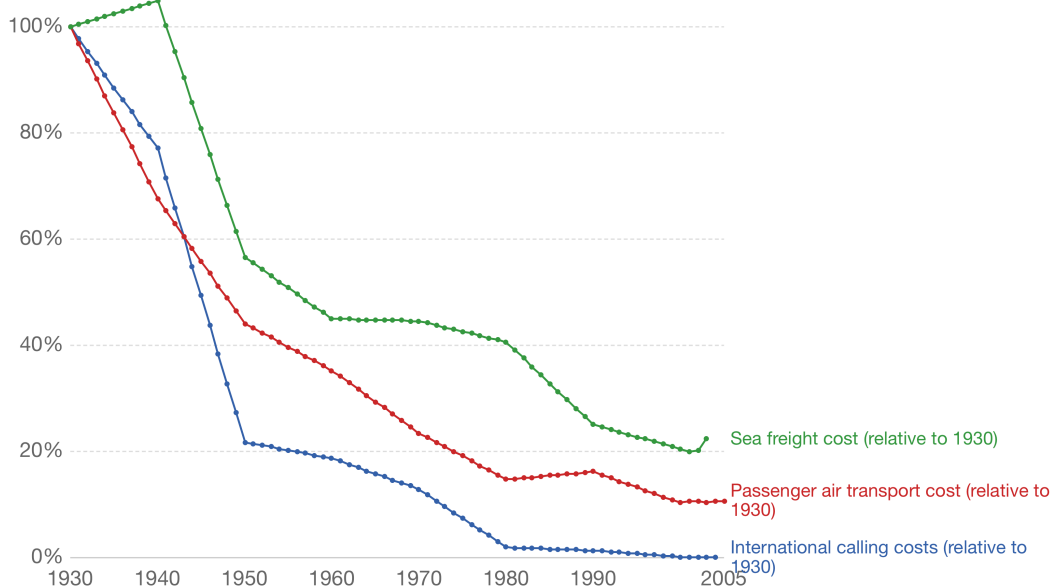
A világkereskedelem fejlődésében érhető tetten korunk egyik meghatározó trendje a globalizáció. A jelenség ugyanakkor **nem tekinthető kizárólagosan az utóbbi évtizedek termékének**. A XIX. század tudományos és technológiai fejlődése tette lehetővé a globalizáció első hullámának kialakulását, melyet jelentősen az I. világháború, majd azt követően a nacionalizmus terjedése és a protekcionista gazdaságpolitika fogott vissza nagyon jelentősen.



ÁBRA 5: A GLOBALIZÁCIÓ ÖT ÉVSZÁZADA A KERESKEDELMI NYITOTTSÁG INDEXÉNEK (A VILÁG ÖSSZESÍTETT EXPORTJA, IMPORTJA ÉS A VILÁGSZINTŰ GDP ARÁNYA) ALAKULÁSÁBAN, FORRÁS: OECD, KÜLÖNBÖZŐ ADATFORRÁSOK ALAPJÁN

A következő fellendülés a II. világháborút követően jött el, mértékét tekintve addig soha nem tapasztalt módon. A világszintű export 1800-as évektől fennálló exponenciális növekedés mértéke ekkorra meghaladta a GDP növekedésének mértékét is. Legfőbb okok között egy hosszabb békeidőszak eljövetele, a nemzetközi jogrendszer megszilárdulása mellett a **transzferárak drámai csökkenése** bír rendkívüli jelentőséggel. Mind a tengeri szállítmányozási, mind a légi személyi

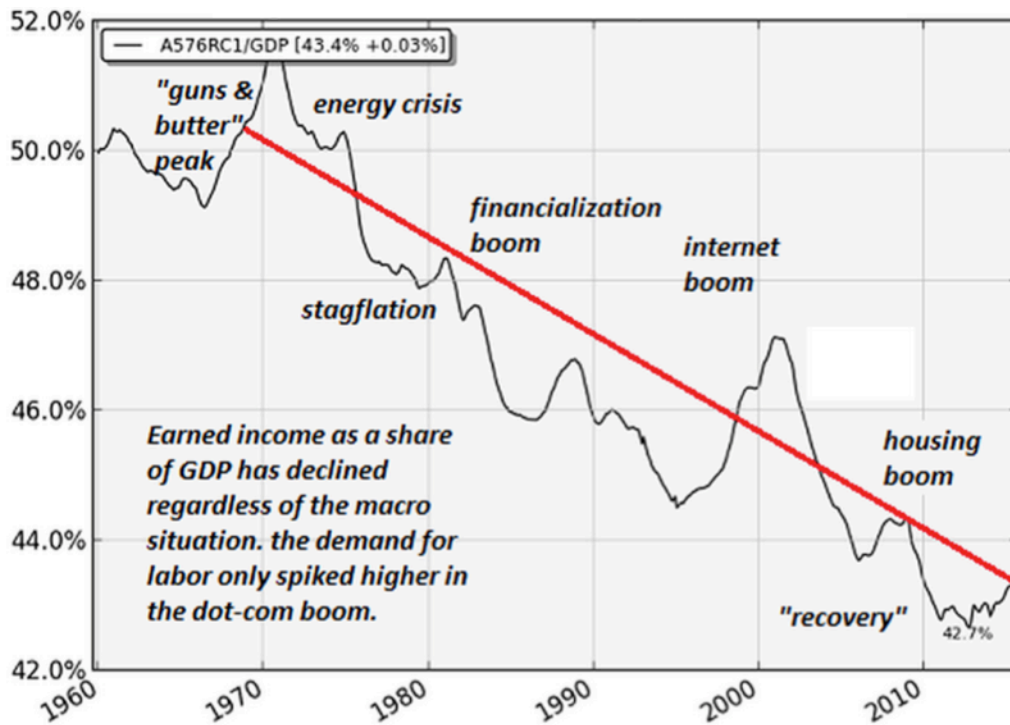
közlekedés, mind pedig a telekommunikáció árában drámai csökkenés következett be 1930 óta.



ÁBRA 6: A TÁVKÖZLÉSI ÉS SZÁLLÍTÁSI KÖLTSÉGEK VÁLTOZÁSA (TENGERI TEHERSZÁLLÍTÁS EGY TONNA SZÁLLÍTMÁNYRA, LÉGI UTASFORGALOM EGY UTASMÉRFÖLDRE, A NEMZETKÖZI TELEKOMMUNIKÁCIÓ 3 PERCES NEW YORK – LONDON HÍVSÁRA VONATKOZTATVA), FORRÁS: OECD

A globalizáció alapjaiban változtatta meg a termelési tényezők tulajdonlási szerkezetét is. A feltűnő **transznacionális vállalatok** egyre nagyobb mértékű tőkehalmozást végeztek, miközben az előállított javak okozta GDP növekedésből a bérmunka egyre kisebb mértékben részesült. S bár időről időre tapasztalható volt elmozdulás az arányokban és a munkajövedelmek markáns növekedése láthatóvá vált globális szinten is, ezeket a fellendüléseket általában gyors visszaesés követte. S az elért többlet gyorsan elolvadva a bérjévedelmek részesedése visszaállt a csökkenő pályára.

A teljes képhez természetesen hozzátartozik, hogy a folyamatnak fontos szereplője a munkatermelékenységben bekövetkezett jelentős fejlődés is, amely alapvetően a **technológiai innovációk** eredményeként állt elő. A tendencia azért is adhat okot aggodalomra, mert az egyre alacsonyabb bérjévedelmek az állami bevételekre és a belső fogyasztásra is kihatnak, amelyek korlátozhatják az állam beavatkozási képességét, illetve a gazdasági teljesítményt összességében is.



ÁBRA 7: KERESETEK ALAKULÁSA A GDP ARÁNYÁBAN, FORRÁS: (SMITH 2015)

Az új világgazdasági berendezkedésben új szereplők jelentek meg, amelyek a nemzetállamok feletti erővel rendelkeznek: a nemzetközi szövetségek és regionális integrációk normatív eszközökkel, a transznacionális vállalatok pedig anyagi szemszögből. A létrejövő **szuperstruktúra** értelmezése szükségessé vált, mert olyan módon képes szabályozni a világgazdaság működését, hogy eközben nem teremt egyetlen egységes, világhatalmat megtestesítő világkormányt. Fontos észrevenni, hogy ebben a rendszerben a centrum nemzetállamok bizonyos funkciók mentén egyes jogaikról lemondva nemzetközi intézményeken keresztül a saját érdekeik mentén képesek szabályozni a gazdasági versenyt. A **szupranacionális szervezetek** hatáskörei világosan lehatárolhatók, ha a Valutaalapra (nemzetközi pénzügyek), a Világbankra (nemzetközi hitelek), vagy a Világkereskedelmi Szervezetre (nemzetközi kereskedelem) gondolunk. Ezen munkamegosztás mentén tehát mégiscsak – elvonatkoztatva, de alappal – elképzelhető egyfajta szuperhatalmi centrum. Az ellensúly azonban csak a nemzetállamok és regionális szövetségek szintjén értelmezhető, melyek szuverenitásuk egy részéről lemondva vetették alá magukat az adott megállapodás kereteinek. Ám ez az **ellensúly** érezhetően nem elégséges, nem képvisel meggyőző erőt a szupranacionális szervezetek és TNC-k ellenében.

A Smith, Ricardo, Marshall, Keynes és Samuelson korszakalkotó megállapításai által körvonalázódott neoklasszikus közgazdaságtan tehát új kihívásokkal szembesült. Számos alapfeltevés bizonyult helytelennek. A racionális döntések elmélete nem látszott igazolhatónak, ahogyan a tökéletes informáltság sem létezik a gyakorlatban. Az elemzésekhez használt módszertani megközelítés, a „ceteris paribus” elv az összefüggéseket hagyta figyelmen kívül. Az exogénnek tekintett **technológiai fejlődés** kapcsolata a gazdasági teljesítménnyel sokkal közelebbi köteléket takar. Így vélekedett Joseph Schumpeter (1883-1950), aki egyenesen a gazdasági fejlődés fő mozgatórugójának tartotta az innovációt.

Az államot középpontba helyező nemzetközi politikai gazdaságtan születése a vázolt folyamatok és felismerések egyik eredményének tekinthető. Az iskola követői elvetik, hogy a TNC-k is csak vállalatokként kezelendők, elismerik hogy méretüknél és gazdasági erejüknél fogva kitüntetett szereplői a gazdaságnak. És bár országok között átívelő tevékenységük globális jellegüket erősíti, mégis kitapintható, hogy **hordozzák** az alapításuk szerinti országok **kulturális értékeit**, hagyományait. Így az Egyesült Államokból indult cégek a liberalizmust, a német vállalatok a partnerséget, a japán TNC-k az életre szóló foglalkoztatást terjesztik el. Ezen nemzeti sajátosságok mellett az adott ország jogszabályai teremtik fő működési keretüket, viszont megtehetik, hogy tevékenységüket oly módon végezzék, hogy részlegeiket az egyes államokba – (politikai, infrastrukturális, gazdasági és társadalmi környezetben) elérhető komparatív előnyök maximális kihasználása érdekében – áttelepítsék. Ily módon végső soron **az államoknak kell versengenie** a TNC-k kegyeiért (ami eredményezhet nemzetgazdasági szinten akár kimutatható veszteséget is). Megalapozottan tehető fel tehát a kérdés, hogy ezen keretek között a globalizáció elvezethet-e a nemzetállamok hanyatlásához?

Egyik megközelítés – Daniel Yergin (1947-) és Joseph Stanislaw (1949-) – szerint a válasz egyértelműen igen, mert az állam domináns gazdasági szerepének véget vetettek a piac megváltozott körülményei és a globális tőke magához ragadta az irányítást. Robert Gilpin (1930-2018) más állásponton volt. Az ő véleménye szerint ugyanis a globalizáció maga nem korlátlan és az állam gazdaságpolitikai eszközei továbbra is alkalmazhatók. Egyúttal a világ problémáinak oka sem minden esetben a globalizáció. A technológiai fejlődés jelentette kihívások, vagy a legutóbbi idők európai integrációs útkeresése legalábbis semmiképp nem tekinthető annak. Mindezek

mellett a kapitalizmus létét axiómaként kezelte, elsőbbségét elfogadta: „*A kapitalizmus súlyos hiányosságai ellenére sem igaz az, hogy a mai világ problémái a globalizmus elleni támadásokkal megoldhatók lennének. A kapitalizmusról is elmondható, amit Winston Churchill mondott a demokráciáról, azaz, hogy a demokrácia valamennyi társadalmi rendszer legrosszabbika, az összes többit kivéve.*” (Gilpin 2004, 368) A globalizáció egyetemességét tagadó Samuel P. Huntington (1927-2008) vitatta, hogy a nyugati értékek kiterjesztése egyfajta végső konvergencia eredménye kell hogy legyen (szemben Francis Fukuyamával). A nemzetállamok közötti konfliktusok helyett véleménye szerint a **vallási-kulturális civilizációk** (melyek közül 9-et különböztetett meg) összecsapásai fogják meghatározni a világ további fejlődésének alakulását. Ennek egyik következményeként azt is állította, hogy az emberi jogoknak nem kell szükségképp univerzálisnak lennie. S míg Gilpin a migráció korlátozásában a globalizáció akadályát látta, Huntington – az integráció kudarcait is látva – sokkal inkább egyfajta túlélési stratégiaként értékelte.

Bármelyik elméletet tekintjük is, a globalizáció jelenségének vitathatatlan létezésére vonatkozóan felmerül a kérdés, hogy valójában hogyan is megy végbe a világgazdaság irányítása (Richard N. Cooper). A **neoliberális institucionalizmus** szerint az állam jelentősége továbbra is fennmarad, szükséges a nemzetközi együttműködés erősítése és a nemzetközi szabályozásban az amerikai modellt kell követni. Mások rávilágítanak arra, hogy **az államok információs monopóliuma megszűnt** és az évszázadok óta fejlődő nemzetállami szuverenitás helyét a szerveződések más szintjei veszik át. Egyrészt egyfajta szétesést vizionálnak regionális szintre, másrészt a TNC-k, a nemzetközi szervezetek és INGO-k növekvő befolyása hat markáns erózióval az állam szintjére. Az **új-medievalizmus** irányzatának követői emellett hitet tesznek a civil szervezetek általi megújulásban, amelyek szerintük megoldást hozhatnak egy alternatív világrend felépítésével. Gilpin ugyanakkor ezt vitatja és rávilágít, hogy nem feltétlenül van kapcsolat a civil társadalom fejlettsége és egy ország jóléte között: számos példa létezik, amely esetben a hiányzó civil szféra ellenére is virágzik a gazdaság. Azt is hangsúlyozza, hogy sajnos az INGO-k (International Nongovernmental Organisation) sem minden esetben altruista, egyértelműen jó célok érdekében munkálkodnak. A **transzgovernmentalizmus** ezzel szemben olyan alternatívát kínál, amelyben az államok funkcióikra bonthatók és ezen funkciók egy részének globális megoldása

érdekében nemzetközi szervezetekben folytatható az együttműködés. A kooperációt olyan, mindenki számára érzékelhető, de nem lokalizálható (nem egyetlen állam területéhez köthető) problémák kezelésére szükíti, mint a környezetszennyezés vagy a terrorizmus. Világállam létrehozása helyett pedig **világkormányzásról** beszél, megtartva a nemzetállamok szuverenitását. Ugyanakkor figyelmen kívül hagyja a nemzeti érdeket, az országon belüli ellentéteket, nem számol a nemzetközi konfliktusokkal, illetve úgy tartja, hogy a kooperáció szintjén a technokraták képesek megoldani az előttük álló feladatokat.

Mindhárom tárgyalt modern elméletnek pozitívumai és negatívumai is vannak, de egyaránt központi kérdésként kezelik az állam gazdasági szuverenitására ható külső tényezőket. Amint arra Bod Péter Ákos is rávilágít (Bod 2015) a világgazdaság válságai időről időre biztosítják az **állami szerepvállalás** erősödését, **szükségessé teszik beavatkozását a keresletpótló intézkedéseken túl is**. Ráadásul a TNC-k és a nemzetállamok gazdaságainak összehasonlítása a szakirodalomban, illetve az UNCTAD elemzéseiben abból a szempontból is félrevezető lehet, hogy azok egy-egy globális vállalat teljes egészét (mérlegfőösszegét vagy hozzáadott értékét) mérik össze kisebb országok GDP-jével (kibocsátásával). És bár ezen cégek valóban nagyok, mégis egyes államok területén és joghatósága alatt működő kisebb alkotórészekből állnak, amelyek egyenként mégis csak egy-egy vállalként viselkednek az adott nemzetgazdaságon belül.

Anélkül, hogy kísérletet tennék a vázolt elméletek közül az egyetlen helyesnek mutatkozót kiválasztani, négy megállapítás megfogalmazható a fenti áttekintés alapján:

Először az államelméletek és közgazdasági iskolák fejlődéséből kiemelhető az a tendencia, hogy **a nemzetállamok** – függetlenül a belső berendezkedés módjától, a centralizáció mértékétől, a világi és egyházi hatalom elkülönülésének fokától – **kulturális identitásra épülő, nélkülözhetetlen közösségek**. Szabályozási funkciójuk rendkívül fontos a gazdasági folyamatok tekintetében.

Másodszor, az állam egyik legfontosabb célja a legitimitációját adó személyek jóléte, más megfogalmazásban a közjónak a kiteljesítése, amely nem képzelhető el a szélesebb rétegek aktív részvétele nélkül. Ennek pedig előfeltétele, hogy egyrészt a **kulturális homogenitást** adó javakhoz való hozzáférés lehetőség szerint teljes körű

legyen, másrészt a gazdasági fejlődés mozgatórugójaként kiemelhető innovációt (nem kizárólagosan technológiai értelemben) az **oktatás** minősége és elérése mindenki számára adottságként jelenjen meg.

Harmadszor a **kooperáció** nélkülözhetetlen elem a szerveződés minden szintjén függetlenül attól, hogy annak tartalma a tényleges együttműködés, vagy a gazdasági verseny. Feltételezésem szerint igaz ez a globalizáció világában kialakult nemzetközi versenyre, de éppúgy a nemzetállamon belüli, akár lokális szintre egyaránt, amelyben kulcskérdés a szereplők egymás iránti bizalma.

Végezetül megállapítható az is, hogy egyre inkább igaz alaptétel, hogy nincs teljes bizonyossággal kimondható egyetlen – a szerveződés bármely szintjén minden szereplőre egyaránt érvényes – igazság, csupán tényezők és valószínűségek. Talán **egyetlen szereplő sincs, amelyre igaz lenne a tiszta elméleti modellekből ismert racionális viselkedés** és az egyéni szinteken feltételezett racionalitás sem feltétlenül jelent statisztikai, aggregált racionalitást. A kialakult világgazdasági rendszerről kimondható, hogy az idők során a korábban még elképzelhető nemzetállami elszigeteltség lehetősége mára szinte teljesen eltűnt: minden összefügg mindennel. Ilyen módon az egyes elemek működésének vizsgálatát követően makroszintű modellt úgy érdemes felépíteni, ha figyelembe vesszük a **hálózati kapcsolódások rendszerét** is.

1.2 Jelenségek a hatalmi ágak hálójában

Az elméleti alapok áttekintése megfelelő háttérrel biztosít a további elemzés számára, amely során **olyan jelenségekre kívánok rávilágítani, amelyek az állam, mint szervezetrendszer gyakorlati működését befolyásolják.** A modern kor államai, a nyugati értelemben vett demokráciák válságukat élik. Talán több értelemben is, így az okok nem kizárólag gazdasági tényezőkre vezethetők vissza. A technológiai fejlődés minden áldásos hatása mellett átformálja a tömegtájékoztatás, a média és a polgárok mindennapi életét. Létrejött egy globális tér, amiben a határok egyre inkább elmosódnak és ez magára a társadalmi berendezkedésre is komoly hatással lehet. Mindeközben a növekvő egyenlőtlenségek – és a szintén globalizálódott konfliktusok – új feszültségeket generálnak, ez indokolhatja a társadalmi együttélés **új alapokra helyezését, újragondolását is.**

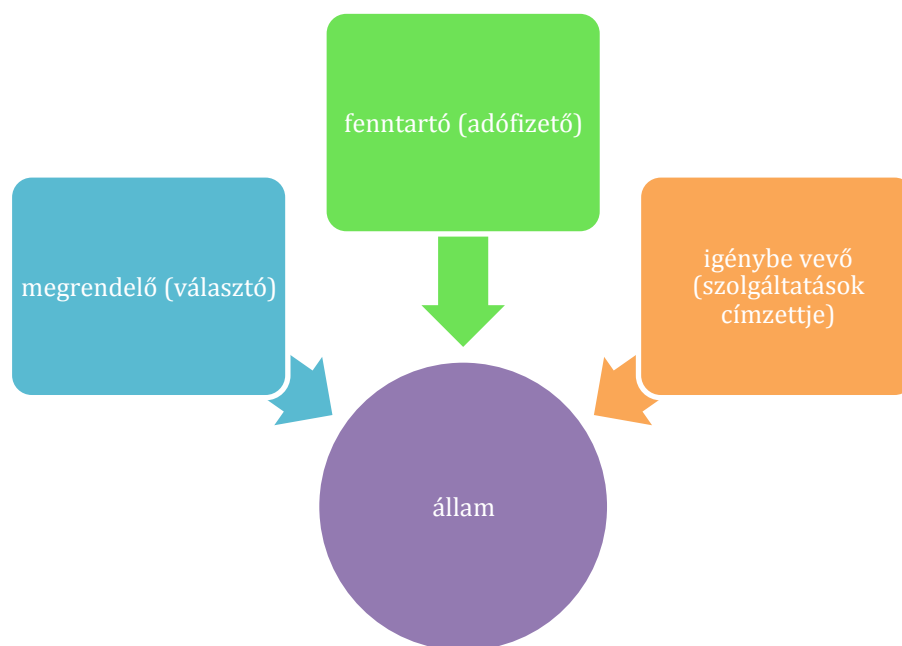
1.2.1 Polgár

A kapitalista berendezkedés fogyasztásra épülő környezetében a modern állampolgár énképét – nem kis mértékben a folyamatosan gyors informatikai fejlődésnek köszönhetően – a globalizáció hatásai egyre túlsúlyosabb mértékben határozzák meg. A globalizáció a fogyasztásban hatalmas – a fogyasztóval semmiképp nem egyenlő alkupozícióból induló – vállalatokat és széles körben elterjedt termékeket jelent. Ráadásul a fizikai fogyasztásban sokkal inkább az információnak, a termékről alkotott, befolyásolástól sem mentes képnek van szerepe (Gray 2015), mintsem racionális gazdasági döntésnek. Az információk terjedési sebességének gyorsulása lehetővé tette, hogy a fogyasztók sokkal rövidebb idő alatt váljanak elérhetővé a cégek számára. Emellett az információ terjedési iránya is változott, hiszen már nem csupán a terméket kínáló vállalat képes üzeneteit eljuttatni a fogyasztóhoz, hanem a fogyasztók egymás közötti kommunikációja is meghatározó befolyásoló tényezővé vált, másrészt a tömeges – és szintén rendkívül gyors – visszacsatolás előtt is megnyílt az út. (Hajnal 2017) Mindennek eredménye egy egyre bonyolultabb információs hálózat, amelyben az adatmennyiség exponenciálisan növekszik. Bár elméletileg a racionális fogyasztói döntésekhez szükséges információ elérhető, mégsem beszélhetünk arról, hogy valóban a releváns információk alapján tudunk döntéseket hozni, hiszen a befogadható információ és a rendelkezésre álló idő is véges, így a szinte végtelen információmennyiség nem a tökéletes informáltságához, hanem épp ellenkezőleg, az informálatlansághoz hasonlít. Ebben a környezetben

éppúgy szubjektív döntések születhetnek, melyet ráadásul a fogyasztókról elérhető metaadatok alapján a technológiai cégek szelektálnak. (Chamorro-Premuzic 2014)

Az információkhoz való hozzáférés, az új ismeretek elérése olyan mértékben egyszerűsödött, hogy az egyes ember számára egyre gyorsuló tempót „diktál” a munkaerő-piaci versenyképesség megőrzése érdekében, amely hasonlóan érvényesül a magánéleti kapcsolatokban is: **a közösség, mint fogyasztási cikk és termék is megjelent.** Nem mellékesen ezek a közösségek is globális szintéren szerveződnek, így – az esetleges nyelvi különbségek leküzdésével, melyet szintén fejlett informatikai alkalmazások is segítenek – könnyen elmosódnak a fizikai határok.³

A folyamatot erősítik különböző geopolitikai megfontolásokon alapuló politikai döntések is, amelyek különböző nemzetállamokból igyekeznek olyan gazdasági közösséget építeni, amelyek egységes piacot képezve korlátok lebontásával még több lehetőséghez juttatják a globális vállalatokat. Ilyennek tekinthető bizonyos megközelítésben az Európai Unió, de a szabadkereskedelmi megállapodások is.

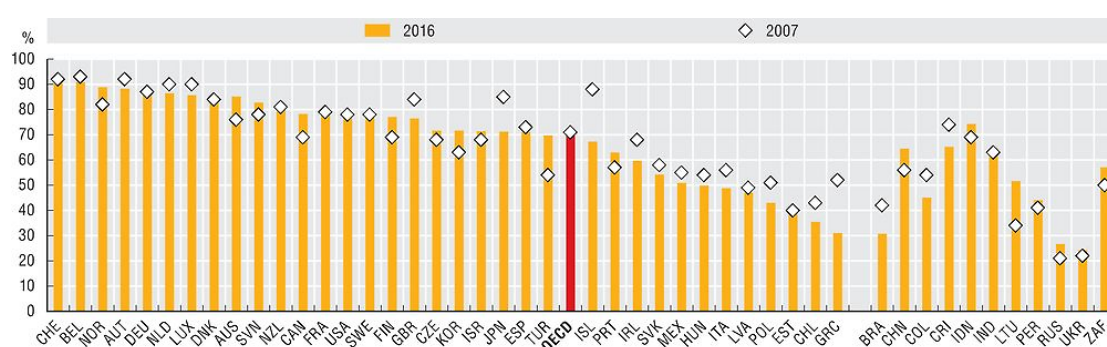


8. ÁBRA: AZ ÁLLAMPOLGÁRI SZEREPEK ÉS AZ ÁLLAM KAPCSOLATA (FORRÁS: SAJÁT SZERK.)

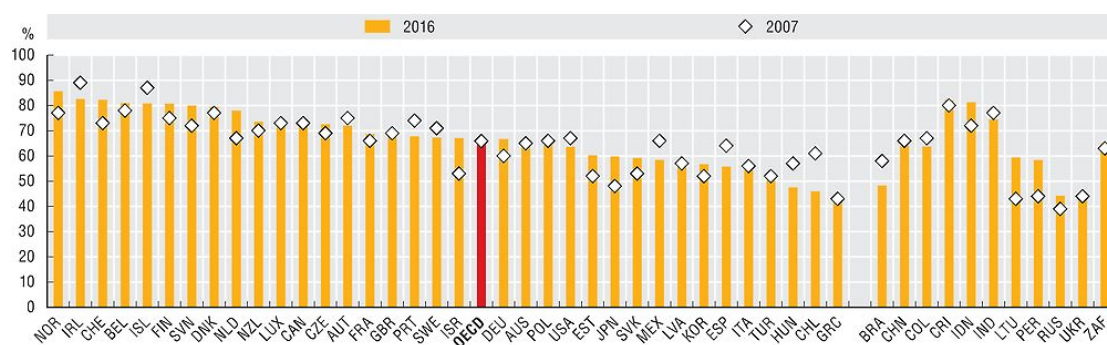
A gazdasági nehézségekből és egyes katonai konfliktusokból is fakadóan a nemzeti identitás (Policy Solutions Politikai Elemző és Tanácsadó Intézet 2013) megőrzésére és erősítésére irányuló, vitathatatlan igényen alapuló mozgalmak ellentétes hatást

³ <http://analytics.socialdaily.com/hu/facebook/countries/HU/>

fejtenek ki. Mindezek mellett is az kezd körvonalazódni, hogy a nemzetállami sajátosságoknak (az államhoz való kötődés értelmében) egyre inkább a fizikai szükséglet-kielégítés szintjén van jelentősége, a Maslow-féle szükségletpiramis alsóbb régióiba visszaszorulva. Tehát az állampolgár inkább csak az állammal kapcsolatos elvárásait fogalmazza meg, mert szüksége van azokra a javakra, amelyek (még) jellemzően ingyenesen alanyi jogon járnak: pl. az alapinfrastruktúra és a közrend biztosítására, (egyes államokban) az egészségügyi ellátásra, gyermeke gyermekkorai nevelésére és a nyugellátásra. A példaként említett közjavak a közvélekedésben ráadásul általában nem keltenek általános meglepetést.



ÁBRA 9: ÁLLAMPOLGÁRI ELÉGEDETTSÉG AZ EGÉSZSÉGÜGYI ELLÁTÓRENDSZERREL 2007 ÉS 2016 ÖSSZEHAONLÍTÁSÁBAN, FORRÁS: (WORLD BANK GROUP 2017)



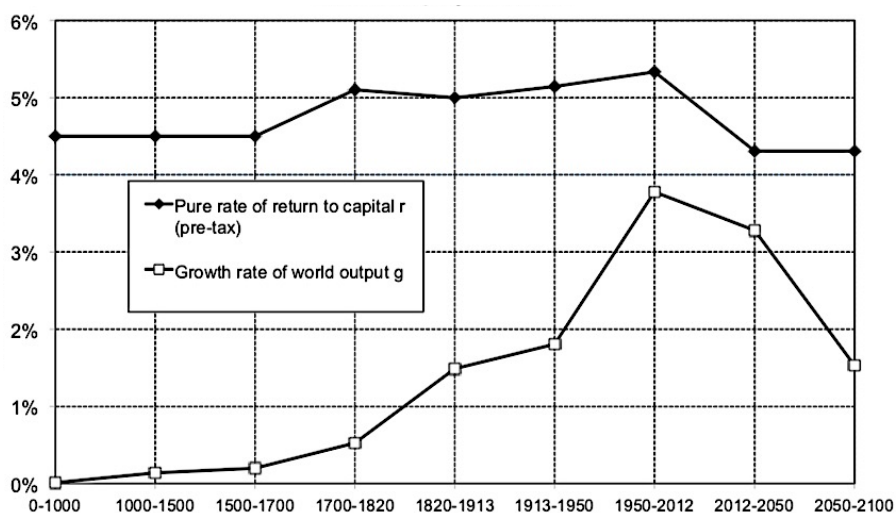
ÁBRA 10: ÁLLAMPOLGÁRI ELÉGEDETTSÉG AZ OKTATÁSI RENDSZERREL ÉS AZ ISKOLÁKKAL KAPCSOLATOSAN 2007 ÉS 2016 ÖSSZEHAONLÍTÁSÁBAN, FORRÁS: (WORLD BANK GROUP 2017)

Bár ezeket az alapvető szolgáltatásokat az állam biztosítja, azok a lokalitásban jelennek meg. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor a helyi környezetben és az államon is túlműködő, a globalitás szintjén értelmezhető dimenziót jelent, miután a fogyasztásban jellemzően a nagy nemzetközi vállalatok cikkei, brandjei egyre nagyobb súllyal vannak jelen. (Guo 2013)

1.2.2 Társadalom

A mai társadalomról sok lényeges dolog megragadható, jelentős változások történtek az elmúlt ötven évben és hasonlóan jelentős változásokra lehet számítani a következő időszakban is. Mindezek közül azonban néhány olyan ténytet érdemes kiragadni, amely jelentősen átformálhatja a társadalomnak mint egésznek az állammal való kapcsolatát.

Egyik ilyen hangsúlyos motívum, hogy a társadalom összetételét egyre inkább a szélsőségek uralják. Növekedni látszanak a jövedelmi helyzetből fakadó gazdasági különbségek. (Patnik 2014) Az egyenlőtlenség eredetével foglalkozó Nobel díjas közgazdász, Angus Deaton (1945-) szerint ezek forrása sokszor maga a haladás, amely szükségképpen előbb egyenlőtlenséget teremt. (Z. Karvalics 2018) A haladás által elért javak ugyanakkor előbb vagy utóbb az egész társadalom számára hasznot hajtanak. Más megközelítésből kiindulva, de hasonló következtetésre jut a hosszú távú kapitalista gazdasági növekedést könyvében (Piketty, A tőke a 21. században 2015) elemző Thomas Piketty is. Szerinte a tőke jövedelmezősége – a nagy világegéseket követő néhány évtized kivételével – tartósan meghaladja a gazdasági növekedés mutatóját, amely szükségszerűen a tőketulajdonosok részesedését növeli a teljes gazdasági fejlődésből. Ráadásul ennek egyik tényezőjeként a keynesiánus gazdaságpolitika eredményeként létrejött **jóléti állammodell feladását** azonosítja, amelyben a visszavágott állami kiadások a gazdasági növekedést visszafogták, ezzel a gazdasági növekedés és a tőke jövedelmezőségének egymáshoz való viszonyát tartósították.



ÁBRA 11: A TŐKEJÖVEDELEM (TISZTA MEGTÉRÜLÉSI RÁTA ADÓZÁS ELŐTT: R) ÉS A GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS (VILÁGSZINTŰ KIBOCSÁTÁS NÖVEKEDÉSI ÜTEME: G) VISZONYA HOSSZÚ TÁVON, FORRÁS: (PIKETTY, A TŐKE A 21. SZÁZADBAN 2015)

Várakozásai szerint a világgazdaság növekedését jelenleg erőteljesen hajtó kínai gazdaság bővülése a felzárkózás zárulásával hanyatlani fog, amely a globális növekedést is nulla közeli szintre fogja beállítani. Ez pedig továbbra is azt jelentheti, hogy a tőketulajdonosok javára mélyülnek az egyenlőtlenségek. Végző soron vázolja azt is, hogy a koncentráció ezen foka lényegében azt eredményezi, hogy a vagyonszerzés és meggazdagodás egyetlen lehetősége az öröklés. Egyet jelent ez tulajdonképpen a feudális berendezkedés megmerevedett állapotaival és a kasztok rendszerével, a társadalmi osztályok átjárhatatlanságával.

A koncentráció növekedésének törvényszerűségeit tanulmányozta az eredetileg fizikus végzettségű, de a gráfelméletben (azon belül a hálózatelmélet) kifejtett munkássága okán széleskörű ismertségre szert tevő Barabási-Albert László. (Barabási, Behálózva 2003) Munkájában a hollywoodi színészek kapcsolatainak és a világháló összeköttetéseinek elemzéséből vont le általánosító következtetéseket, amelyekkel matematikai eszközökkel le tudta írni, hogy miként lehetséges a „gazdag egyre gazdagabb lesz” elv működése a gyakorlatban. S miként az általa vizsgált hálózatok is pontok és élek együtteseként ábrázolhatók, a társadalom vagy a gazdaság szereplői is modellezhetők eképpen.

A társadalmi csoportok képződésében nagy szerep jut annak, hogy a későbbi tagok hogyan tudják megtalálni a közös hangot, azt a közös pontot, amely végül csoportképző ismérvként meghatározó elemévé válik identitástudatuknak. A globalizált információáramlás miatt az ideológiák gyorsan tudnak terjedni és a jól megérthető, populista vagy akár szélsőséges változatok is egyre könnyebben nyernek teret. Utóbbi hatásának mérését meglehetősen nehéz megoldani, hiszen ilyen ideológiának fogható fel egy-egy vallási (vagy annak látszó) szélsőség, de hasonló besorolást tulajdoníthatunk (talán túlzással) az olyan egészségügyi problémakezeléseknek, amelyek nem tartoznak a hagyományos orvoslás fennhatósága alá (pl. homeopátia). Mindenképpen erős hatást jelent, hogy az egyszerű üzenetekkel felépített, kétségbe nem vonható igazságokra, de nem bizonyított logikai következtetésekkel felépített ideológiákra a valamilyen szempontból nehezebb helyzetben lévő vagy sérülékeny személyek fogékonyabbak. Problémáikra ugyanis látszólagos gyógyírt, megoldást kínálnak, míg cserébe elhanyagolhatónak látszó elvárásokat támasztanak. A hálózatszerveződés pedig egy idő után a csoport számosságának növekedésével önigazolóvá, a folyamat saját magát gerjesztővé válik.

A társadalmi fejlődésben tetten érhető – részben az életminőség örömteli javulásának köszönhető születéskor várható élettartam növekedésének (The World Bank 2017) eredményeként – az előregedés. Az ENSZ előrejelzései (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division 2013) alapján a világ népességéből a 60 év feletti korosztály a 2013-as 13,4 %-ról 2050-re 25,3 %-ra növekszik (miközben a teljes népesség 7,16 mrd főről 9,55-re). Párhuzamosan az OECD (az e vonatkozásban megfelelő adatot szolgáltató 28 tagállam információja alapján) úgy becsüli (OECD 2013), hogy a nyugdíjkiadások a GDP arányában a 2010-es 9,3 %-áról emelkedve 11,7 %-os mértéket tesznek majd ki. Sokkal nagyobb terhet kell tehát viselnie a jövedelemtermelő lakosságnak, amely természetesen olyan formában is elképzelhető, hogy a mai jövedelemtermelő személyek saját maguknak tesznek félre forrást nyugdíjas éveikre. A felhasználható jövedelmeknek így nem csupán a térbeli, hanem az időbeli eloszlására is érdemes figyelmet szentelni. A ma megtermelt jövelmeknek jelentős részét (emberöltőhöz mérten) időben jóval későbbi szükségleteket kell kielégíteni, az állami nyugdíj felosztó-kirovó rendszerben nem lesz képes megfelelni mindig az aktuális igényeknek. Arra tekintettel, hogy ez a fajta előrelátás egyrészt jelenlegi anyagi feltételeket (fel nem használt jövedelemrész), másrészt hosszú távú tervezést, pénzügyi ismereteket igényel, csak huzamosabb idő elteltével válhat általánossá. Azaz feltehetően lesz olyan generáció, amelynek az állami nyugdíj már nem biztosít kellő megélhetést, viszont félretett jövedelme sincsen, így átéli az ebből következő nehézségeket.⁴

Optimizmusra az OECD más adatai (OECD 2019) sem adnak okot pl. az egészségügyi ellátó rendszert illetően. Eszerint mind Észak-Amerika, mind Európa és Közép-Ázsia, mind pedig Magyarország vonatkozásában igaz, hogy az 1997 és 2012 között eltelt 15 évben az egy főre jutó egészségügyi kiadások megduplázódtak. Hazánk vonatkozásában az egészségügyi ágazat stratégiája alapján a kormányzat projekciója azt mutatja, hogy a kiadásnövekedésben hazánkban sem számíthatunk trendfordulóra.

A társadalombiztosítási rendszerek e két meghatározó elemével szemben várhatóan jelentősen növekvő igények komoly finanszírozási feladatot fognak jelenteni az állam számára. A korfa másik pólusán, a fiatalok helyzetében is tapasztalhatók változások.

⁴ Jóllehet pl. a magyar jogrend kötelezi a nagykorú gyermeket szüleitől való gondoskodásra – ld: Alaptörvény XVI. cikk (4) bek., Ptk. 4:196. §

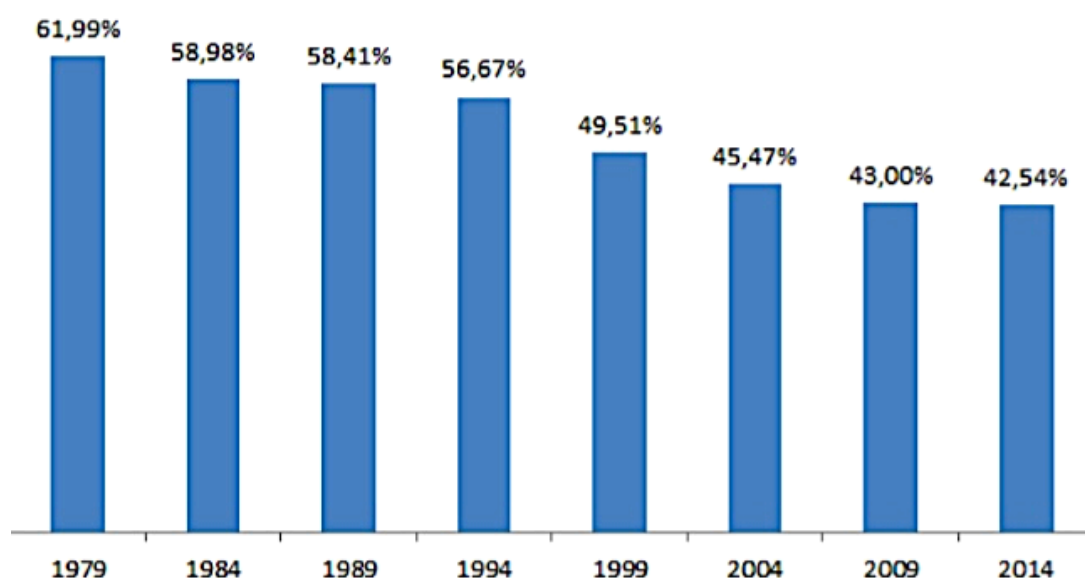
Azzal, hogy a nyugdíjrendszer finanszírozási problémáit valamelyest kezelve a nyugdíjkorhatár növekszik, az is tapasztalható, hogy a korábbiakkal ellentétben a nagyszülők – szabadidejük híján – nem tudnak aktívan segítséget nyújtani a kisgyermekkorai nevelésben. Tehát a szülők terhei növekszenek, akár maguk igyekeznek lefedni a gyermekek intézményen kívüli idejét, akár anyagi ellentételezést feltételező segítséget vesznek igénybe. Történik mindez egy folyamatosan gyorsuló életritmus mellett, így azon sem lehet csodálkozni, hogy a gyermekvállalásra egyre idősebb korban kerül sor. Így a közösségi létre kevesebb idő marad, amely a hatékonyság növelése érdekében és technológiai újítások sorozatának köszönhetően informatikai eszközök irányába tolódik a személyes kapcsolatok rovására.

Maguknak a gyermekeknek, ifjúságnak a helyzete is meglehetősen nehéz. Jóval több információt fogadnak be és kell feldolgozniuk, mint akár csak egy generációval ez előtt. Minden hírről azonnal értesülnek, mindenre reagálnak, készség szinten használnak már egész fiatal korban olyan eszközöket is, amelyek csak néhány éve léteznek. A fejlett technológiák – vitathatatlan előnyeik mellett is – jelentenek azonban olyan veszélyt, hogy számos kérdésben az ember helyett elvégezve műveleteket, „gondolkodva” e kényelmes helyzetben **leszoktatja felhasználóját a gondolkodásról**. A köznevelési, oktatási rendszer pedig ezt a folyamatot aligha tudja rugalmasan és megfelelő reakcióidővel lekövetni: mint nagy ellátórendszer nehezen alkalmazkodik az új igényekhez. És – meglepő módon – a tanulmányokat éppen befejező, friss elméleti tudással rendelkező fiatalok körében rendkívül komoly munkanélküliség tapasztalható (Eurostat 2019). Talán nem túlzó kijelenteni, hogy az automatizáltság olyan szintjére kezd eljutni a ma embere, amelynek eredményeképp maguk a technológiák is veszélyeztetik munkahelyek vagy egész szakmák létét.

1.2.3 Állam

Létjogosultsága van az állam szerepét illető kérdéseknek is. Lehet-e azt pusztán a hatalomgyakorlás tereként értelmezni (középpontba magát a hatalmat és az annak megszerzéséhez kapcsolódó politikát állítva)? Mennyiben tekinthető egyáltalán hatalomnak az a megszerzett dicsőség (egy párt számára), melynek eredményeként egy ország vezetésére nyer egy személy vagy csoport jogot akkor, amikor egyre kevésbé igazolható, hogy a teljes közösség (mint ország) többségének akarata fejeződne ki? Kimutatható ugyanis, hogy a választásokban – mint a politikai jogok gyakorlásának szinte kizárólagos lehetőségében – való részvétel évtizedek óta

gyengül (Pintor és Gratschew 2002). (Magyarországon is két évtizedesnek mondható a trend, amelyet csak egy 2002. évi jelentős erősödés tört meg, de a csökkenés előtte és utána is folyamatos volt⁵.) A többéves időszakokban periodikussá vált berendezkedés eredménye és a technikai fejlődés számos kezdeményezést eredményezett. Közös, hogy a részvétel közvetlenebbé tétele, kiegyensúlyozása áll a középpontban, tehát az az igény, hogy a politikai jog gyakorlása érdemibb hatást gyakoroljon magára az operatív döntéshozatalra. Nyílt demokrácia projektek sora – fejlett infokommunikációs eszközökre támaszkodva – céloz közösségi összefogást egy-egy ügy mentén azt a lehetőséget kínálva, hogy a döntéshozók valódi társadalmi bázison alapuló igényekre tudjanak megfelelően reagálni. (Említésre érdemes a politikusok lottósorsolás útján történő kiválasztásának lehetősége is, amelyet az ókori Athénban alkalmaztak (Pintor és Gratschew 2002, 92).)



12. ÁBRA: RÉSZVÉTEL AZ EURÓPAI PARLAMENTI VÁLASZTÁSOKON (FORRÁS: EURÓPAI BIZOTTSÁG, DG COMM)

Problémás lehet az állam küldetéseként az alapjogok biztosítását is értelmezni. Ezek ugyanis általános elvként léteznek, tartalmuk jobbra elfogadott, ugyanakkor a napi gyakorlatban történő megvalósulásuk sokkal inkább látszik függeni egy hosszú távú szerves fejlődési folyamat kimenetelétől, mint az állam működésétől. Ráadásul a konkrét realizálódást jelentősen és rugalmasan tudják alakítani a jogalkotás különböző

⁵ Az Országos Választási Iroda alapján az általános országgyűlési választások részvételi arányai a következők szerint alakultak: 1990: 65,11 %, 1994: 68,92 %, 1998: 56,26 %, 2002: 70,53 %, 2006: 67,83 %, 2010: 64,38 %, 2014: 61,24 %.

eszközei. Ezzel együtt sok esetben **alapvető jogok kikényszerítése nemzetközi szervezet keretei között történik**, így államon kívüli aspektusok is felmerülnek.

A jogértelmezés rugalmassága, a jogalkotó szándéka és a jogalkalmazási gyakorlat között gyakran megmutatkozó különbségek és a történelemben már sokszor felhasznált kreatív jogalkotási technikák a jog uralmát is megkérdőjelezhetik. Feltételezésem szerint nem azért, mert bármely állam (nevében eljáró hatalomgyakorló) ne tartaná tiszteletben a nemzetközi vagy saját belső jogát. Szükségszerű ugyanakkor, hogy a nagy nemzetközi tömörülések létrehozatalával, fejlődésével az államok közötti egyenlőségre való törekvés és az éleződő gazdasági (mondhatnánk fennmaradásinak is) verseny szembenállása új megoldásokat kényszerít ki. Ezek azonban népszerűen belül frusztrációkhoz vezethetnek, a kiszámíthatatlanság érzését kelthetik, hiszen az ember alaptermészetéből a stabilitásra való törekvés sokkal inkább levezethető, mint a változások előidézésének folyamatos igénye (általánosságban).

Az államalkotó tényezők (terület, népesség, szuverenitás) felől megközelítve a kérdéskört, hasonlóan zavarba ejtő jelenségek találhatók. Az Iszlám Államnak nevezett terrorszervezetet természetesen senki nem ismerte el önálló államként, de mindenképpen figyelemre méltó tényerése volt tapasztalható. Érdekessége abban mutatkozik meg, hogy alapvetően nem egybefüggő **területeken** önmagukat államként definiáló és önálló szabályrendszerrel működő személyek csoportja alkotta. Egy olyan nemzetközinek nem, csak nemzetek közöttinek minősíthető szervezet, amelynek „polgárai” valóban létező államok állampolgárai.⁶

Távol eső, szöges ellentétben álló példa, amikor a szerveződés különböző szintjein próbálják meg értelmezni az állampolgárságot, a népességet. Számos kérdést vet fel, a részes polgárok számára kézzel fogható, de nehezen értelmezhető az Európai Unió és a Schengeni Egyezmény is, amelynek nemzetközi jogi háttere – szemben az előbbi példával – biztos alapokon áll. A részes államok polgárai ugyanis európai polgárok is, e minőségükben eltérő jogaik vannak. Folyamatos ideológiai, politikai és gazdasági vitákat eredményez ugyanakkor az újra és újra felmerülő föderális Európa eszménye, amely az utóbbi idők fejleményei (Macron és Gabriel 2015) szerint új lendületet vehet

⁶ E szándékoltan túlzó megfogalmazás semmiképp nem keltheti azt a látszatot, hogy akár csak egy pillanatig is tekinthető az IS államformának. Már csak azért sem, mert öndefiníciója alapján egyetlen feladatuként a terrort és rombolást zászljára tűző szerveződés semmilyen közfeladatot nem lát el.

amennyiben az euró zóna két legerősebb gazdasága elhatározza a mélyebb integráció megvalósítását.

A **népesség** kérdésében egy hungarikumként kezelhető példa szolgálhat a hagyományos felfogásra rációzó tanulságokkal. Történelmi múltunk abba a helyzetbe hozta Magyarországot, hogy a XX. században „önmagával vált határossá”. Egyszerűbben fogalmazva az ország területének és a népességének jelentős része került más állam fennhatósága alá. Ezt kompenzálendő az állam egyik (2010) intézkedése ⁷ eredményeként anélkül ismer el más állam polgárát saját állampolgárának, hogy az illető akár valaha is valóban Magyarország területén élt volna⁸. Szintén sajnálatos jelenség létezésének eredménye, hogy jelentős mértékben növekedik az országok közötti mobilitás pl. bevándorlás által (United Nations 2013). A jobb sors reményében új hazát kereső polgárok anélkül válnak egyre nagyobb mértékben egy-egy ország életének szerves részévé (értsd: népessége részévé), hogy annak állampolgárságát elnyernék.

Előbbieknél jóval plasztikusabban leírható a **szuverenitással** kapcsolatos aggály. Mennyiben tekinthető függetlennek egy állam, amelynek finanszírozását rajta kívül álló személy vagy szervezet biztosítja? Gyakori, hogy pl. az IMF strukturális átalakításokat vár el – teszi ezt a nyújtott hitel visszafizetésének garanciális biztosítása érdekében – egy országtól cserébe a finanszírozásért. Gondolatkísérletként – szintén az adósság kérdésköréhez kapcsolódóan – azt a meglehetősen furcsa elképzelést vázolta egy újságíró (Bershidsky 2015), hogy Görögországot akár „fel is vásárolhatná” például az Apple⁹. Már a pusztán lehetőség (amely objektíven ellenőrizhetően fennáll) is indukálja a kérdést, hogy ilyen gazdasági erőviszonyok között (globális vállalat és állam között) milyen szuverenitásról lehet beszélni? És vajon a görög állampolgárok életére az Apple vagy az állam van nagyobb hatással a saját megítélésük szerint vagy akár ténylegesen? Elegendő-e a szuverenitást annak

⁷ A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról szóló 2010. évi XLIV. törvény

⁸ Az intézkedés fontosságát és céljait nem vitatva a modell különlegességét kívánom hangsúlyozni.

⁹ A cikk írója Görögország államadósságát – mely jelenleg a GDP 175 %-át teszi ki – hasonlítja össze az Apple amerikai vállalat 194 milliárd dolláros vagyonával, amelynek befektetése komoly problémát okoz a cég vezetésének. A szerző megemlíti, hogy Görögország államadósságának kezelhető szintre (kb. 70 %) való csökkentéséhez elég lenne az USA öt legnagyobb vállalata (Apple, Microsoft, Google, Pfizer és Cisco) mintegy 439 milliárd dolláros vagyonának – adózási megfontolásból részben tengerentúl felhalmozott – egy része. Ezért cserébe az ország gyakorlatilag adómentességet biztosíthatna, amely további kedvező hatásokkal járna munkaerőpiacán a cégek dolgozóinak helyszínre telepítésével.

jogi tartalma szerint értelmezni vagy létezik olyan tényező, amelyet figyelembe kell még venni e vonatkozásban?¹⁰

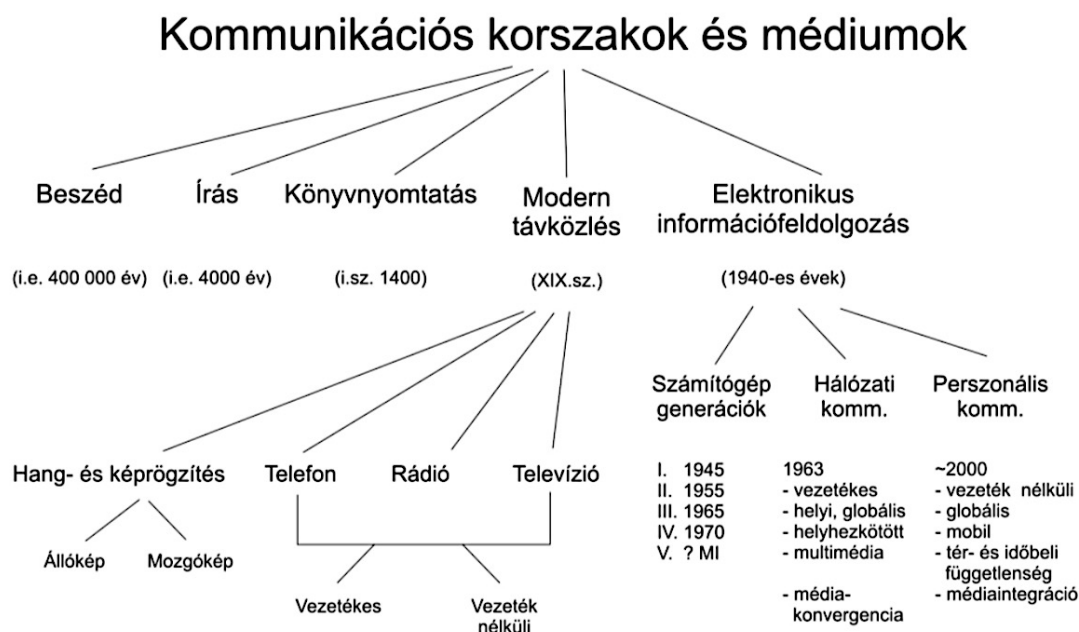
Anélkül, hogy a kérdésekre valóban egzakt válaszokat próbálnék találni belátható, hogy az **állam megközelítésében, céljaiban és feladataiban is olyan jelenségek tapasztalhatók, amelyek szükségessé teszik az újragondolást.** Még hozzá úgy, hogy ez nem feltétlenül jelent a történelem során soha nem alkalmazott újdonságokat. Az athéni demokráciában alkalmazott egyes módszerek a modern eszközökkel vegyítve akár komolyan vehető, kivitelezhető elegyet alkothatnak. Érdeemes lehet elgondolkodni a rómaiak által szintén az ókorban felállított modellen, melyben a res publica a közös ügyek viteleként jelentette az államot. Lehetséges, hogy a polgárokért hamarosan globális cégekkel is meg kell küzdeni és nem lesz egyszerű döntés az embernek, hogy a házi orvosánál álljon sorba egy egyszerű tanácsért vagy használjon e-health alkalmazást. Elgondolkodtató, hogy az egyre több személyes adatainkat tároló mobil eszközeinkre információs vagyonként tekintve a Föld 1,7 mrd lakójával áll olyan szerződéses kapcsolatban egy cég (Facebook), amely szerződést feltehetően elfogadás előtt a felhasználók zöme el sem olvasott. Kérdés, hogy egy-egy szélsőséges felhasználó nem kötődik-e jobban e státusához, mint nemzeti identitásához s válik ezáltal inkább a „cég polgárává” (noha adót – egyelőre – nem a cégnek fizet).

1.2.4 Média

A kommunikáció eszköztára a civilizáció megszületése óta folyamatosan fejlődik. Az emberré válás egyik momentuma, a beszéd megjelenése óta eltelt időszak egyre gyorsuló ütemben válik mind szélesebbé és általánosabbá a mindent átszövő kommunikáció. A felhalmozott ismeretek rögzítését és későbbi koroknak való átörökítését célzó írásbeliség még az emberöltőkön átívelő kommunikációnak tekinthető, míg a csupán párszázéves könyvnyomtatás már a kor emberének is szólt és szolgálta az ismeretek és tudás terjesztését. Ezzel szemben a modern, elektromos elven működő eszközök végleg megváltoztatták a kommunikáció arculatát és hozták

¹⁰Hasonló gondolatokat vet fel Forgács Imre: Globális Egyesült Államok? - Utópia, vagy utolsó esély (Gondolat Kiadói Kör Kft., 2014, ISBN:9789636931711) c. könyvében (Forgács, 2013)

létre a különböző médiumokat¹¹, melyek egyre nagyobb tömegek párhuzamos és egységes tájékoztatását hivatottak elérni.

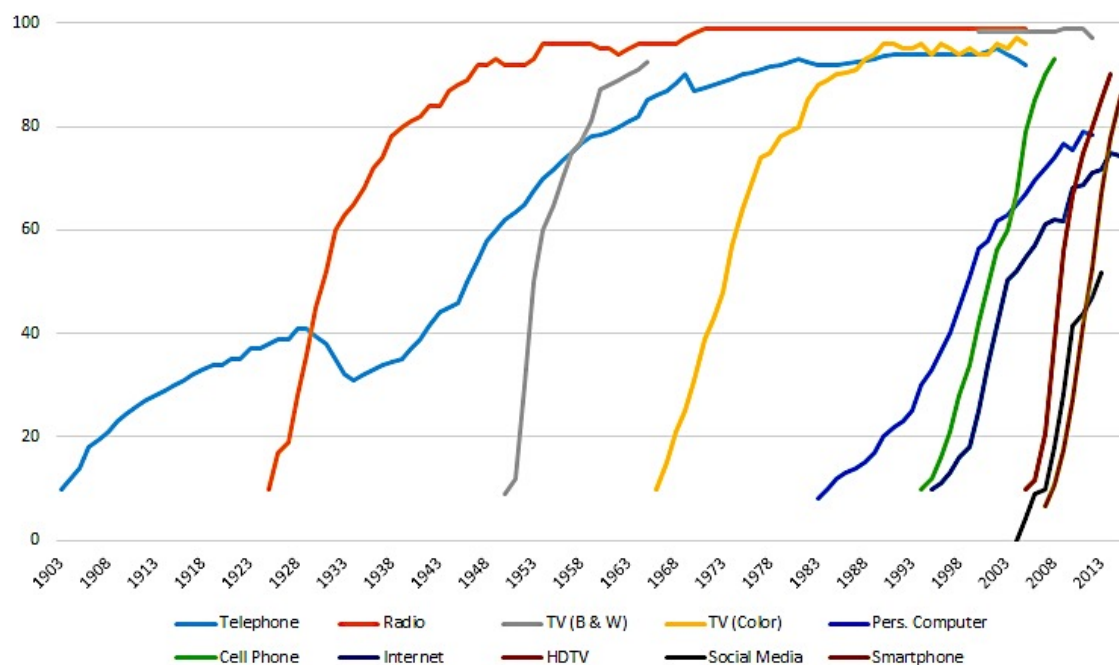


ÁBRA 13: KOMMUNIKÁCIÓS KORSZAKOK ÉS MÉDIUMOK, FORRÁS: (FORGÓ 2011, 15)

Az információs társadalom korszakának eljövételével a **Montesquieu által vázolt három hatalmi ág (törvényhozói, bírói, végrehajtói) kiegészült egy negyedikkel: a médiával.** A korábbi valószerű kommunikációt (pl. élősavas gyűlések) felváltó offline és rögzített tartalom alapuló, késleltetéssel működő megoldásokat (pl. nyomtatott, rögzített adást sugárzó) ismét felváltotta a közvetlen, időben szinte azonnal, de minden korábbinál szélesebb körben elérhető tartalmak kora. A sávszélesség bővülése a vizualitás és audio minőség rohamos fejlődése mellett két további fontos következménnyel is járt. Egyrészt a kommunikáció iránya megváltozott, az egyirányú tartalmak mellé visszacsatolási lehetőségek is társultak. Másrészt az online térben sokkal több szereplő tud hírforrássá, médiummá válni: már nem csupán a sajtó kiemelt szereplői képesek tömegtájékoztatás céljából tartalmat előállítani, hanem az állam és más közhatalmi szereplők mellett, a cégek és az egyes emberek is. A folyamatos innováció azzal is jár, hogy a korábban kiépült infrastruktúra lehetővé teszi a következő fejlődési lépés gyors elterjedését is. Így

¹¹ Jóllehet médiatörténeti szempontból a tömegtájékoztatás korábbi formáit is a médiafejlődés fontos állomásaiként tartják számon: így az ókori népgyűléstől, a középkorban tájékoztatási szerepet is betöltő miséken át a közlekedés, a technika fejlődésével már nagyobb távolságra eljutó hírlevelekig, valódi tömegtájékoztatásnak csak azt tekintem – dolgozatomban témája szempontjából – amely már társadalmi osztályra való korlátozás nélkül gyakorlatilag bárki számára elérhető tájékoztatást jelent országon belül.

lehetséges, hogy a „social media” – amely immár nem csak a vevői oldal számára teszi lehetővé az azonnali, gyakorlatilag korlátok nélküli megjelenést, hanem a tartalomközvetítői oldalon is – újraformálja napjainkat.



ÁBRA 14: EGYES KOMMUNIKÁCIÓS TECHNOLÓGIÁK ELTERJEDÉSE A HÁZTARTÁSOK KÖRÉBEN AZ USÁ-BAN (TELEFON, RÁDIÓ, FEKETE-FEHÉR ÉS SZÍNES TELEVÍZIÓ, SZEMÉLYI SZÁMÍTÓGÉP, MOBILTELEFON, INTERNET, HD TELEVÍZIÓ, KÖZÖSSÉGI MÉDIA, OKOSTELEFON), FORRÁS: (HIGGS 2016)

Az utóbbi években a közösségi média térnyerésével megjelent fogalom az „influencer”. Olyan személyeket (vagy bármely más karaktert, mint pl. egy állat, vagy kitalált figura) takar e fogalom, akik képesek befolyást gyakorolni személyek csoportjának – követőik, kedvelőik – döntéseire. Így függetlenül az általuk támogatott, reklámozott termék vagy szolgáltatás használati értékétől, képesek a hagyományos médiumoknál jóval hatékonyabb reklámhordozóként megjelenni.

Az internet (pontosabban az általa közvetített felületek) újabb és újabb területeket meghódítva folyamatosan gyűjt információt a felhasználókról, akik megállás nélkül biztosítják magukról az adatokat. **Michal Kosinski lengyel pszichológus és társai által kifejlesztett OCEAN (Openness, Conscientiousness, Extraversion, Agreeableness, Neuroticism) modell** alapján 2012-ben bebizonyították, hogy mindössze 68 Facebook like elegendő ahhoz, hogy 95 %-os pontossággal meghatározzák az adott felhasználó bőrszínét. Ugyanezen adatok alapján a szexuális orientáció 88 %, a pártpreferencia 85 % eséllyel határozható meg helyesen. Ez a felfedezés volt később az alapja az Egyesült államokban Donald Trump, valamint

Nagy-Britanniában a Brexit szavazás (kilépés melletti) Facebook kampányának. Mindkét esetben a Cambridge Analytica nevű cég nyújtott meglehetősen hatékony támogatást, amely túlzás nélkül mondható ilyen módon a világgazdasági és a nemzetközi hatalmi rendszert jelentősen befolyásoló tényezőnek. Az első esetben egy karizmatikusan protekcionista gazdaságpolitika és a nemzetközi szervezetektől a bilaterális kapcsolatok felé mozduló Amerikai Egyesült Államok, míg a másodikban egy felbomló, amúgy is legitimációs problémákkal küzdő gazdasági térség az eredmény, amelyek a kiszámíthatatlanságot globális szinten növelték meg. (Grassegger és Krogerus 2017)

A média tehát nem jelent biztos tájékozási pontot többé az emberek számára.

Csupán az információt közvetítő médium nem lehet elégséges ahhoz, hogy teljes bizonyossággal objektívnek lehessen tekinteni azt. Mi több, a ma embere tudomásul kell vegye, hogy a teljes bizonyosság helyett sokkal helyénvalóbb a valószínűségek világából kiindulni. Hiszen a vállalatok maguk is így járnak el, amikor a tömegtájékoztatásban olyan szelektált tartalmakat közvetítenek, amelyek nagy valószínűséggel megtalálják a megfelelő célcsoportot. Ám ennek a kényelemnek rendkívül nagy veszélye, ha a gondolkodás egy részének helyettesítőjeként kívánja bárki felhasználni, hiszen alternatív valóság kiépüléséhez vezethet. (Krekó 2018)

1.2.5 TNC és Tech

A társadalom-szerveződés különböző szintjein bemutatott folyamatokon kívül két jelentős, napjainkban zajló átalakulást is meg kell vizsgálni (ezeket más aspektusból már érintettem). Egyrészt általánosságban a vállalatok, különösen a TNC-k (transznacionális vállalat), másrészt az információs társadalom határokon átívelő, mindent behálózó hatásairól.

Érdemes megfigyelni, hogy miként alakult az ember és a vállalatok kapcsolata az utóbbi évszázadokban. Alapvetően a cégek létrejöttét a munkamegosztás és a munkaszervezés indokolta, így gazdasági egységként jöttek létre. Később a tulajdonosi struktúra és a menedzsment elvált egymástól. Napjainkban látszik, hogy a tulajdonosi struktúrák olyan bonyolulttá válnak, esetenként elaprózódnak, hogy a tulajdonosok is távol kerülnek az irányítástól. Tehát a cég mint önálló entitás önálló életet él, tulajdonosai és menedzsmentje folyamatosan változik, a cég pedig „birtokolja” az alkalmazottakat és mintegy önálló akarattal igyekszik mind több

fogyasztót is magához láncolni. Utóbbinak mindkét szava („fogyasztó”, „láncol”) rendkívül hangsúlyos.

Egyrészt a fogyasztó, mint a profitszerzés eszköze jelenik meg. Az szinte már mindegy is, hogy mik az egyén (a fogyasztó) valós igényei, a fogyasztóvá változtatás érdekében rendkívül komoly eszköztárak fejlődtek ki az utóbbi évszázadban. Már a szocializáció és tanulás folyamatába is beépülnek ezek, így bebiztosítva, hogy amikor az egyén fizetőképes keresletté válik, a percepciójában valós igényként értelmezzon olyan dolgokat, amelyek igazából csak a gondosan, hosszú évek alatt betáplált program részei. Egyik legjobb példa erre az individualizálódás. Ha ugyanis az ember egymaga van, minden létfenntartáshoz és jóléthez szükséges dolgot magának kell megszereznie, birtokolnia. Egy ilyen atomizált világban nincs esélye annak, hogy egyének közösen fogyasszanak, vagy olyan közösségeket hozzanak létre, amely a fogyasztók érdekeit érdemben tudja érvényesíteni az egyre nagyobbra hízó vállalatokkal szemben. A folyamatot erősítik a rohamléptekben fejlődő informatikai eszközök is, amelyek egyre inkább leszoktatják az egyént a gondolkodásról, hiszen a fejlett informatikai megoldások egyre jobban leképezik a preferenciákat és meghoznak az egyén helyett – egyelőre csak kisebb – döntéseket.

A gondolat másik eleme a „láncolás” volt. A terméket, szolgáltatást kínáló cég számára szükséges a profitszerzés további lehetőségét is megalapozni azzal, hogy folyamatos felhasználóként folyamatosan jelentsen bevételt valaki. A fogyasztóvá vált egyént tehát minden eszközzel a céghez kell kötni, így technikai, jogi és anyagi eszközökkel megnehezítve a spirálból való kijutást. Nagyon szélsőséges, talán kegyetlen megnyilvánulás tapasztalható például az egészségügy területén. A rákgyógyszerek kutatásában az orvostudomány már rájött arra (McGranahan, és mtsai. 2016), hogy a betegség gyógyításának kulcsa az egyéni, személyre szabott és mielőbbi kezelésben van, hiszen rendkívül sok fajtája van a ráknak. Az egyéni gyógymódok kifejlesztése ugyanakkor nagyon költséges és nem képezhető belőle tömegtermék sem. Ezért inkább az utolsó stádiumra koncentrál az iparág, mert egyrészt akkor már nem tudnak garanciát vállalni (egyébként is ki lépne fel garanciális igénnyel, ha a gyógyítás nem sikerült?), tömegtermékek előállíthatók és az is biztosan kijelenthető, hogy a fizetőképesség – az anyagi helyzet változatlansága mellett is – megugrik és a költségvetési korlátok felpuhulnak. Hiszen mindent meg akar tenni az áldozat és a környezete is a gyógyulás érdekében. (Thomas 2014)

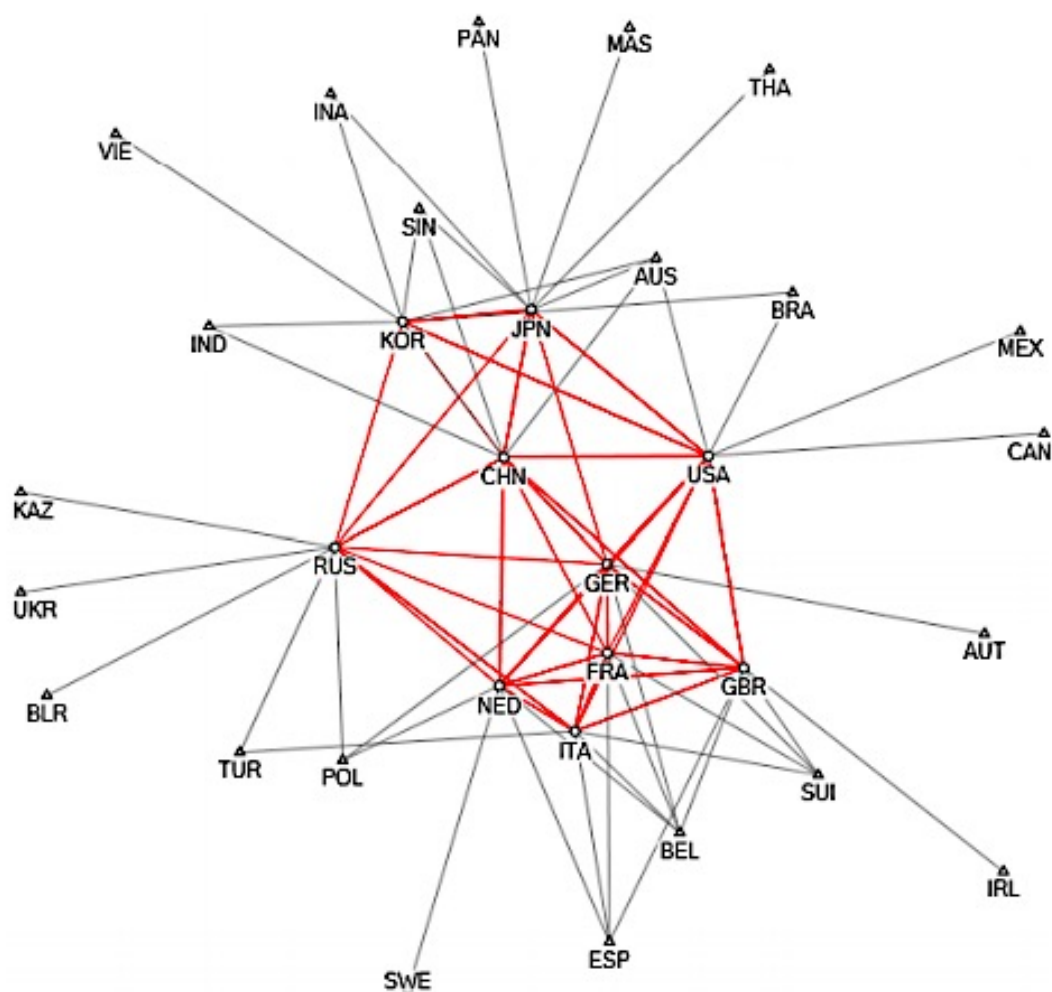
Teljesen közhelyes a gyorsuló világról, információs robbanásról folytatni újabb értekezéseket, de mint hatást feltétlenül szükséges tanulmányozni, amely jelentősen befolyásolja az emberek életét. Néhány vonatkozásban már volt szó erről (közösségek, döntéshozatal), de van egy további aspektus is, amellyel talán keveset foglalkoztam. Az új informatikai eszközök (pontosabban az azokat kifejlesztő emberek) már létrehozhatnak olyan megoldásokat, amelyek nemhogy cégeket, de teljes iparágakat képesek helyettesíteni és kiváltani. Az utóbbi idő egyik legforróbb témája a fintech megoldások és a bankok, pénzüintézetek harca. Sokan kétségbe vonják a létjogosultságát, de például a bitcoin (és más, ún. kriptopénzek is) megmutatta, hogyan jelenthetnek teljesen új alternatívát innovatív megoldások. Meglepő módon a mára sokmilliárdos tranzakciós forgalmat bonyolító bitcoin hálózat mögött pedig még csak cég sem áll, amely irányítaná, birtokolná ezt a terméket. A kialakulásáról is mindösszesen egy Satoshi Nakamoto álnév alatt publikált tanulmány (Nakamoto 2009) ismert, amellyel hódító útjára indult a jegybanki háttér, ország és cég nélküli fizetőeszköz. A 2010-es évek végére már lehet konverziós műveleteket végezni, árfolyama van és lehet pénzkidó automatánál készpénzre váltani. Mérő László szerint a blokklánc alapú fizetőeszközök a pénz evolúciójának újabb állomását képezik annak ellenére is, hogy nem minden funkciónak felel meg, ami a mai jegybankpénznek sajátossága. (Mérő 2018) A Bitcoin mellett számos más kriptovaluta is megjelent, kriptotőzsdék üzemelnek világszerte, a forrástechnológiát pedig már állami szinten is vizsgálják a szabályozás szempontjai mellett a hasznosítás lehetőségeit keresve.

Nem csoda, ha a pénzügyi és a befolyási körökbe eső politikai világ nemtetszését nyilvánította ki. Az utóbbi években a pénzüintézetek már tudják, hogy csak úgy tudnak versenyképesek maradni, ha a technológiai fejlődés élére állnak és maguk is részt vesznek az innovatív eszközök alkalmazásában, fejlesztésében.

Mindebből következik, hogy a cégek és **államok hatalmát az informatika térnyerése és fejlődése is veszélyeztetheti**, de hatékonyabbá is teheti azok működését, illetve eszközt adhat az egyén kezébe arra, hogy érdemi ráhatása legyen élete alakulására. Ehhez azonban nélkülözhetetlen, hogy ne csak a cégek, gépek hálózatai legyenek egyre hatékonyabbak, hanem lokálitáson alapuló szerves hálózatok alakuljanak ki, melyek védelmet jelenthetnek az egyén számára.

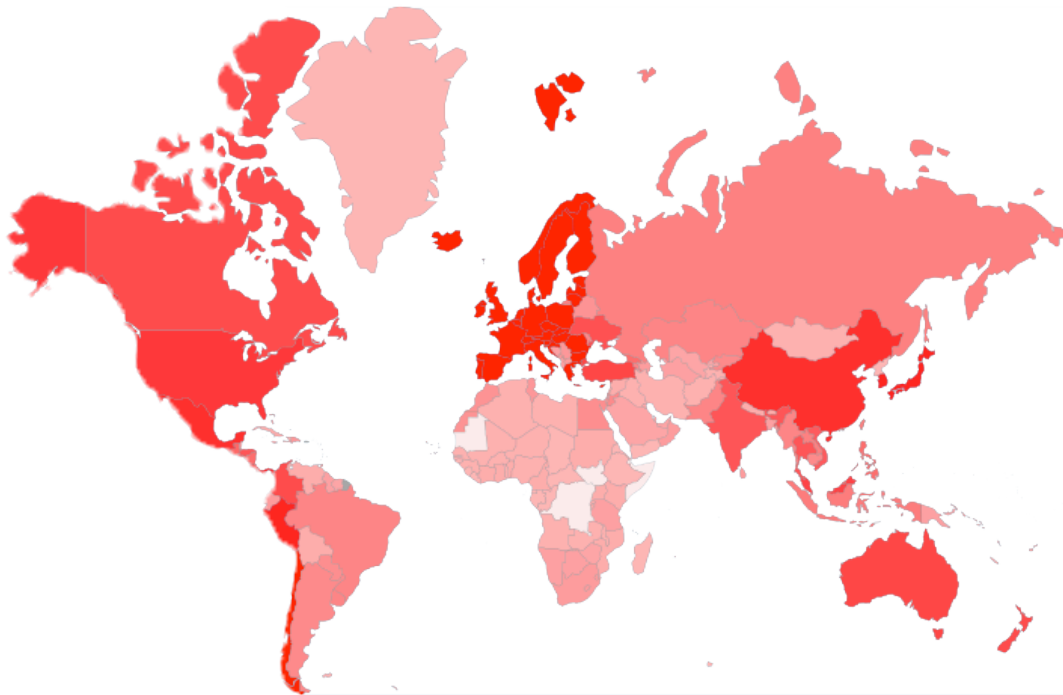
1.2.6 Nemzetközi szervezetek

Gazdasági válságok idején általában előtérbe kerül a protekcionista gazdaságpolitika. Lényegét tekintve jól kapcsolódik a nemzetállamok ideológiájához, amely szintén az adott országot helyezi előtérbe és ez a külső tényezőkkel némiképp szemben áll. A globalizáció egyik nagy eredménye az a bonyolult, egész világot átszövő hálózat, amely gyakorlatilag lehetetlenné teszi a bezárkózó gazdaságpolitika alkalmazását.



ÁBRA 15: A VILÁG TÍZ LEGNAGYOBB EXPORTŐRÉNEK HÁLÓZATOSODÁSA A TÍZ LEGNAGYOBB KERESKEDELMI PARTNERÉVEL, FORRÁS: (NAGY, ÉS MTSAI. 2014)

Noha a 2008-as válság nem jelentett ideális körülményeket a szabadkereskedelem kiszélesítéséhez, a krízis lassú múlásával újabb szövetségek kialakítása kezdődött a WTO égisze alatt.



ÁBRA 16: AZ EURÓPAI UNIÓ ÁLTAL KÖTÖTT SZABADKERESKEDELMI MEGÁLLAPODÁSOK, FORRÁS: (WTO DÁTUM NÉLK.)

2015-ben a Bizottság Kanadával megkötötte a átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodást (CETA), amelyet 2016 folyamán a Tanács és a Parlament elé terjeszt (EGSZB 2016), amelyet szintén 2016 folyamán a tagállamok parlamentjeinek is jóvá kellett hagynia¹². Az egyezmény egyik legvitatottabb pontja egy **vitarendezési fórum (ISDS), amelyen keresztül a vállalatok érvényesíthetik akaratukat, jogalkotási kényszerhelyzetbe hozva ezzel a Közösséget, vagy akár a tagállamokat.** Az EGSZB által 2015-ben kiadott vélemény (EGSZB 2015) említ néhány elgondolkodtató európai példát arra vonatkozóan, hogy a nagy gazdasági potenciállal rendelkező cégek milyen érdekeket próbálnak érvényesíteni egyes államokkal szemben:

„Románia ellen a Micula indított pert egy olyan beruházás miatt, melyet az ország EU-csatlakozása előtt végzett, és amellyel kapcsolatban igénybe vett egy kormányzati vállalkozásösztönző eszközt. A csatlakozáskor Románia az állami támogatásokra vonatkozó szabályok tiszteletben tartása érdekében megszüntette az ösztönzőprogramot. A bíróság 116 000 USD kártérítést ítélt meg kamatokkal együtt (a becsült teljes összeg: 250 000 USD) a kétoldalú beruházási megállapodások szerinti kötelezettségek be nem tartása miatt. 2014-ben a Versenypolitikai Főigazgatóság ideiglenesen arra kötelezte Romániát, hogy ne fizessen, mivel az jogellenes állami támogatásnak minősülne. Ennek ellenére a

¹² European Initiative against TTIP and CETA - <https://stop-ttip.org/timeline/>

választottbírók egy a New York-i egyezményre hivatkozó záradék értelmében engedélyezték, hogy a Micula amerikai bíróságok előtt is kártérítésért folyamodjon.”

„Az ECT rendelkezéseire hivatkozva a Vattenfall 3,7 milliárd USD-t meghaladó kártérítést követel Németországtól az atomenergia használatának fokozatos megszüntetéséről szóló határozatot követően.”

Fentiek mellett Európa és az itt működő vállalkozások számára komoly versenyhelyzetet jelenthet majd, hogy megjelennek majd sokkal liberálisabb (pl. munkaügyi, környezetvédelmi területen kevésbé szabályozottabb) környezetben működő amerikai társaik. Kérdéses tehát, hogy a CETA és annak nyomán majdan megkötendő TTIP megállapodás az USÁ-val vajon kinek eredményez majd tényleges anyagi előnyöket. A kétségeket és bizalmatlanságot jól támogatja, hogy az előkészítő tárgyalások zárt körben zajlanak, a döntéshozóknak érdemi ráhatása nincsen a konkrét javaslatra. 2014-ben európai polgári kezdeményezés is indult a tárgyalások leállítására, de az aláírásgyűjtés (1 millió fő) az előírt határidőben nem járt sikerrel. Bár hivatalosan már lezárult a támogató ívek gyűjtése, a mozgalmat¹³ indítók folytatták a munkát és mára több mint 3 millió európai polgár egyetértését sikerült megszerezniük. A tiltakozás hazánkban is manifesztrálódott, bár egy kissé más formában: az Országgyűlés 2016. júniusában határozatot fogadott el, amelyben a Kormány számára lényegében tárgyalási álláspontot jelölt ki. Eszerint:

„Az Országgyűlés felhívja a Kormányt, hogy ne támogassa olyan szabadkereskedelmi megállapodás létrejöttét, amely veszélyezteti a környezet- és egészségvédelem, az élelmiszerbiztonság, valamint az emberi jogi, illetve munkajogi garanciák jelenlegi szintjét, továbbá antidemokratikus vitarendezési eljárást tartalmaz.”¹⁴

Ezek a mozgalmak és intézkedések végső soron nincsenek érdemi hatással a megállapodás megkötésére vagy meg nem kötésére. A folyamatot, annak mozgató erőit talán ennél fontosabb megérteni, mert így fel lehet készülni azon hatások kivédésére, amelyek esetleg nem kívánatosak a társadalom szempontjából.

A szabadkereskedelmi megállapodás lényegében (jelen esetben az Európai Unión keresztül) egy államközi szerződés, amely rögzíti a felek közötti kereskedelem

¹³ Lásd: <https://stop-ttip.org/>

¹⁴ Az Európai Unió harmadik országokkal kötött kereskedelmi és beruházási megállapodásaival kapcsolatos követelményekről szóló 11/2016. (VI. 17.) OGY határozat 2. pont

feltételeit és szabályozza a vitarendezés módját. Ilyen módon a nemzeti jogrendszeren kívül helyezkedik el. Különösen igaz ez az Európai Unió által kötött megállapodásokra, amely – bár maga az EU a tagállamokból áll – egy államok felett álló entitás szerződesei, melyek a tagállamokra nézve is kötelezőek. Francesco Galgano (Galgano 2006) jogászprofesszor szerint a jelentős különbséget a korábbiakkal szemben az adja, hogy már nem a törvényhozó hatalom primátusa érvényesül, hanem az atipikus szerződésekbe foglalt jogrend. A kereskedelmi jogról és a globalizációról készült írásában (Török, Globalizáció – kereskedelmi jog 2010, 491) Török Gábor véleménye is az, hogy a vázolt folyamatot, a globalizációt a 2008-as pénzügyi krízis nem állította meg, csupán megtorpanást jelentett.

Az országoknak és a fogyasztóknak is egyre szűkül a mozgástere és egészen új, globális struktúrák vannak kialakulóban. Az **állami monopóliumok csökkennek** (hovatovább a szabályozásban is), **amellyel tovább erősödik a kiettség**, így az egyén teljesen magára maradhat kiszolgáltatott helyzetben. De minél erősebb a koncentráció globális szinten és minél távolabb kerül a valódi irányítás a hétköznapi embertől, annál inkább szükségszerűvé válik, hogy valami kitöltse az űrt, ami ilyen módon keletkezik. Ezért a lokalitásban értelmezhető kisebb és közepes közösségeknek egyre nagyobb szerepe kell hogy legyen, amelyek nem gazdasági motivációval kell hogy létrejöhessenek, mert azokat – mint konkurenciát – a TNC-k lesöpörnék. Sokkal inkább a tényleges, valós szükségletek mentén, de ehhez minden egyes embernek ki kell mozdulnia gondolati síkon az egyszer megélhetést hajszoló, rohanó, másszor gondolkodásmentes applikációkba és álközösségekbe temetkező hétköznapiokból és újra meg kell tanulni megfigyelni, gondolkodni. A globalizáció jelentette lehetőségekkel tehát csak akkor tudunk élni, ha a tudatosan és szisztematikusan cselekvő emberek meg is dolgoznak ezért. Mindemellett pedig az állam szerepe kiemelkedik, mint az emberi éntudat egyik legfontosabb részét képező származási (tehát elsődlegesen nem saját választáson alapuló) identitás-elem. Végző soron megnyugtatóan hat Török Gábor azon megállapítása, amely szerint **az államoknak igenis van mozgástere az érdemi törvényhozásra, cselekvésre a globalizáció korában is.** (Török, Lehetséges-e tényleges és érdemi törvényhozás a globalizáció korában? 2013)

1.2.7 A bizalom, mint kötőszövet

A versenyképesség egyik fontos tényezőjének tekintett **társadalmi tőke** elméleti alapját F. Fukuyama dolgozta ki. Munkájának középpontjában a bizalom áll, mint a gazdaság egyik fő mozgatórugója. Ez azt jelenti, hogy a gazdasági kapcsolatok csak olyan környezetben tudnak létrejönni, amelyben a felek megbíznak egymásban. Egy ország teljesítménye szempontjából pedig rendkívül fontos, hogy annak intézményeiben, a politikai és végrehajtó hatalom gyakorlóiban is megbízzanak, ahogyan az üzleti élet szereplői között is bizalom szükséges a tranzakciók létrejöttéhez. Különböző kultúrákban mindez másként érvényesül: pl. a távolkeleten alapvetően a család kerül előtérbe (az uralkodó után), míg európai és fejlettnek mondott nyugati társadalmainkban inkább a liberális gazdasági kapcsolatok élveznek prioritást. És – sajnálatos módon – egyre inkább elmondható, hogy társadalmi hálózatainkban az individualizmus erősödése nehezíti a közösségek kialakulását, fejlődését, miközben a technológiai újítások látszatközösségeket teremtenek. Komercializálják a közösséget¹⁵, áruvá teszik, tartalmuk kiüresedik. Az információs társadalom fejlődése olyan hatással is jár, hogy fogyasztásunkat már nem feltétlenül szükségleteink, hanem az elérhető információk, az adott termékről vagy szolgáltatásról alkotott kép határozza meg. Ilyen gazdasági-társadalmi környezetben megítélésem szerint egyre nagyobb jelentősége van a személyes kapcsolatoknak, az értéken alapuló közösségi hálózatoknak. (Hasonló gondolatokat fogalmazott meg Lentner Csaba a Rendszerváltás és pénzügypolitika c. könyvében, amikor a rendszerváltozás következményei kapcsán felhívta a figyelmet a polgárosodás helyett megvalósuló menedzseresedés problémájára (Lentner, Rendszerváltás és pénzügypolitika - Tények és tévhitek a neoliberais piacgazdasági átmenetről és a 2010 óta alkalmazott nem konvencionális eszközökről 2016).)

Fukuyama (Fukuyama 1995) elméletének fordítottját is alátámasztották kutatók (Musgrave 1999), akik a bizalom és a gazdasági teljesítmény kapcsolatának vizsgálata során azt a – nem meglepő – tételt igazolták, hogy konjunkturális körülmények közepette a kormányzatba vetett bizalom is megnő. Ugyanakkor Anderson

¹⁵ Pl. a Facebook és más közösségi oldalak lehetővé teszik a gyors és olcsó kommunikációt, de közben az emberek egyre kevésbé használják ezt tartalmas dolgok közvetítésére. Számos, az emberi kapcsolatok fejlődésére hatástalan, lényegtelen információval árasztjuk el egymást, de legfőképp az ezen információkból üzleti hasznot kovácsoló mamutcégeket.

újraelosztást vizsgáló kutatása (Anderson 2015) arra is rávilágított, hogy az (redisztribúció, illetve adózás) kisebb támogatottsággal bír a magasabb jövedelemmel rendelkezők körében. Végso következtetése szerint a válság nem okozott változást az intézmények iránti bizalom mintázatában. Véleményem szerint e két állítás ellentétes, ha figyelembe vesszük más elismert kutatók eredményeit, mely szerint az egyenlőtlenségek és a jövedelmi olló folyamatosan nyílik (Deaton 2013) (Piketty, Capital in the Twenty-First Century 2014) (Barabási, Linked 2002).

Érdekes megállapítást született a kormányzatba vetett bizalom és a fiskális decentralizáció szintje kapcsolatának vizsgálatakor. (Ligthart és Oudheusden 2011) A hosszútávú trendek megismerését célzó (1994 és 2007 közötti időszakban rendszeresen végzett felmérések adatait elemző) vizsgálat ugyanis pozitív összefüggést mutatott. Itt azonban meg kell jegyezni, hogy a tanulmány a krízis bekövetkezése előtti időszakra vonatkozott, így nem válik benne láthatóvá az a későbbi elvárás, amely mind az állampolgárok, mind a piaci szereplők részéről a kormányzatokkal szemben mutatkozott meg.

Érdekes elméletet fogalmazott meg **Karinthy Frigyes Láncszemek c. novellájában** (Karinthy 1980) 1929-ben (!). Eszerint két teljesen ismeretlen ember között legfeljebb öt, egyenként személyes ismeretséget jelentő személyen át közvetett kapcsolatot lehet találni. A sejtést azóta a gyakorlat (pl. Facebook) és matematikai modellek is igazolták. Utóbbi Stanley Milgram **kisvilág-kísérlete** alapozta meg 1967-ben, mely során arra a következtetésre jutott, hogy két távoli pont (személy) között átlagosan 5,5 lépésnyi (személyes ismeretségen keresztül) távolság van. A kisvilág-tulajdonság lényege, hogy hálózatot szimbolizáló gráfban vannak népszerű és kevésbé népszerű (csúcsból kiinduló élek száma alapján) csomópontok, amelynek eredménye, hogy a relatív nagy számú csúcsok közötti átlagos távolság mégis kicsi. A kisvilág-tulajdonságra építő modelleket pl. az internet optimális felépítésének vizsgálatában, de személyes kapcsolatok elemzésében is egyre inkább eredményesen hasznosítják.

Ha a társadalmat az egyének hálózataként fogjuk fel és minden emberi kapcsolatot az adott csúcsokat összekötő élként, a kirajzolódó gráf egyfajta láttelep az adott társadalomról. Ez a kép sok módon értelmezhető, de számomra az a legizgalmasabb, hogy a teljes gráfhoz képest mekkora részt tesznek ki az olyan kapcsolatok, amelyek

kölcsönösen előnyösek¹⁶ (vagy az adott szereplők percepciójában ez így jelenik meg). Ezen belül is azok, amelyek nem üzleti, vagy hatalmi motivációjúak másképp fogalmazva nem az önérdék jelenti az első számú motívumot. A mérés komoly nehézségekbe ütközhet, hiszen már a társadalmi tőke értékelését illetően sincsen egyetértés a kutatók között.

A társadalmi kapcsolatok minősége, irányultsága és erőssége alapján megkülönböztethetők az alábbi dimenziói (Füzér, és mtsai. 2005, 22):

- Összetartó társadalmi tőke, melyet az erős kötődések jellemeznek pl. családi vagy etnikai alapon (*bonding*).
- Összekötő társadalmi tőke, amely lazább hálót jelent, de csoportthatárokon átível, integratív jellegű (*bridging*).
- Összekapcsoló társadalmi tőke az elkülönülő struktúrák, pl. a civil társadalom és a kormányzat közötti együttműködést jellemzi (*linking*).

A bizalmat globális szinten tanulmányozó és kutató Edelman éves rendszerességgel végez méréseket a legfontosabb intézményekhez (értelmezésükben: kormányzat, média, NGO-k, üzleti szereplők) való viszonyulás feltérképezésére. (Edelman 2018) A 2018. évre vonatkozó jelentés egyik fontos megállapítása, hogy a bizalomért folytatott küzdelemben a szereplők elértek egyfajta versengéshez, amelyet az egyetlen igazságért folytatnak.

2001 NGO-k növekvő befolyása	2002 Az ünnepelt CEO bukása	2003 Az ingyenes média megbízhatóbb a hirdetéseknel	2004 Az USA vállalatainak bizalmi válsága Európában	2005 A bizalom „elfordulása” a hivatalos szervektől	2006 „Valaki hozzám hasonló” megbízható szövivővé válik	2007 Az üzleti szféra megbízhatóbb a kormányzatnál	2008 A fiatal influencerek üzleti bizalmának növekedése	2009 A piaci szereplőknek együtt kell működni a hatalommal a bizalom visszaszerzéséhez
2010 A bizalom önálló iparággá válik	2011 Bizalmi szereplők felemelkedése	2012 A kormányzat bukása	2013 A vezetés válsága	2014 A piaci szereplők a változás élére állnak	2015 A bizalom nélkülözhetetlen eleme az innovációnak	2016 A bizalmi egyenlőtlenségek növekedése	2017 A bizalom válsága	2018 Az igazságért folytatott harc

ÁBRA 17: A BIZALOM VÁLTOZÁSAI AZ EZREDFORDULÓ ÓTA, FORRÁS: (EDELMAN 2018)

A jelentés összegző adatait tekintve kijelenthető lenne, hogy nem történt számottevő változás: továbbra is a civil szervezetekben bíznak leginkább az emberek, miközben érdemi elmozdulás globális szinten egyik szektorra vonatkozóan sem történt, a

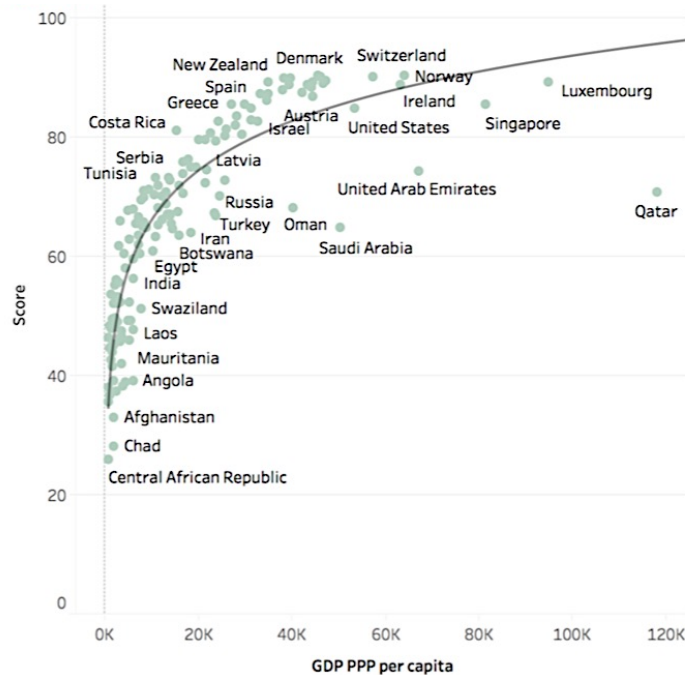
¹⁶ Ez a fajta játékelméleti megközelítés érvényesül a bizalmi kapcsolatok kialakulásában is.

vizsgált piacok (28) többségét változatlanul a bizalmatlanság uralja a teljes sokaságban.

Mélyebbre ásva azonban észrevehető egyfajta polarizálódás a világ vezető hatalmai között, ugyanis a legnagyobb **bizalomvesztés** az Egyesült Államokban ment végbe, míg a skála ellenpólusán Kína és Dél-Korea áll. Az USA lakosságán belül mind az érzékenyebben reagáló informált, mind pedig a teljes sokaság körében minden szektor megítélésében csaknem azonos deficitet mért a kutatás, amelyből a kormányzat emelkedett ki (negatív irányban). Ezzel szemben a kínai adatok egyenletes javulást mutattak, az informált közönség tekintetében az üzleti, a teljes sokaság esetében a kormányzati szereplők kiugró teljesítménye mellett. A jövő megfelelő alakításában Kínában az emberek 68 %-a szerint a kormányzatnak, míg az USA polgárai véleménye alapján az NGO-knak van döntő szerepe. S bár Kínában ennek megfelelően az állami kézben lévő sajtó irányában is töretlen a bizalom, a világ többi részén a média az, amelyben a legkevésbé bíznak a megkérdezettek.

Hasonlóan, globális felmérést végez a társadalmi haladásról a Social Progress Imperative elnevezésű NGO 2014 óta, éves rendszerességgel. A washingtoni székhelyű szervezet három csoportban (alapvető szükségletek, a jólét alapjai, lehetőségek) 12 komponens kimeneti mutatóit vizsgálja. Bár 2018. évi jelentésükben világszinten pozitív elmozdulás tapasztalható a 2014-es bázishoz képest (amelyben szinte kivétel nélkül osztozik minden résztvevő ország), ők is visszaesést tapasztaltak az Egyesült Államokban. Mutatóikat emellett összevetik az egy főre eső GDP adataival is, amelyen keresztül következtetés vonható le az azonos jövedelmi kategóriájú országok egymáshoz viszonyított helyzetéből. Tehát a görbe alatti országok jövedelmükhöz képest kevésbé jól teljesítenek, míg a felette elhelyezkedő államok polgárai a szociális előrehaladásban gazdasági teljesítményüknél jobb eredményt értek el.¹⁷

¹⁷ Magyarországra vonatkozóan a 2018-as jelentés alapvetően azt állapítja meg, hogy szinte mindenben a GDP adatok alapján várható teljesítmény tapasztalható, jelentősebb lemaradást a légszennyezettséghez kapcsolható halálesetek számában, az online kormányzati szolgáltatások elérésében, a 60 éves korban várható élettartamban, az idő előtti elhalálozások számában azonosított be.



ÁBRA 18: A TÁRSADALMI ELŐREHALADÁS INDEXE ÉS A GDP ÖSSZEFÜGGÉSE A VILÁG ORSZÁGAIBAN, FORRÁS: (SOCIAL PROGRESS IMPERATIVE INC. 2018, 9)

Összetett fogalomként az emberek boldogságának mérésére tesz kísérletet az ENSZ egyik kezdeményezése a World Happiness Reporttal. (Helliwell, Layard és Sachs 2018) A 2018-as adatokat feldolgozó kiadvány központi témája a migráció (országok között és azon belül is), ám az általánosan tapasztalható jelenségeken kívül áttörésre nem jut a jelenség magyarázatában vagy a kezeléssel kapcsolatos javaslatokban. Nem meglepő ugyanakkor, hogy az élmezőnyben hasonló országok találhatók, mint a társadalmi előrehaladás mutatóinál.¹⁸

Fentiekből érzékelhető, hogy az országok gazdasági mutatói alapján nem állapítható meg az ott élő emberek boldogságának szintje. A jóllétnek egyik rendkívül meghatározó eleme (a megtermelt javakhoz mérhető nagyságrendben) a bizalom, melyen a társadalmi tőke is alapul. (Hamilton, Helliwell és Woolcock 2016, 17)

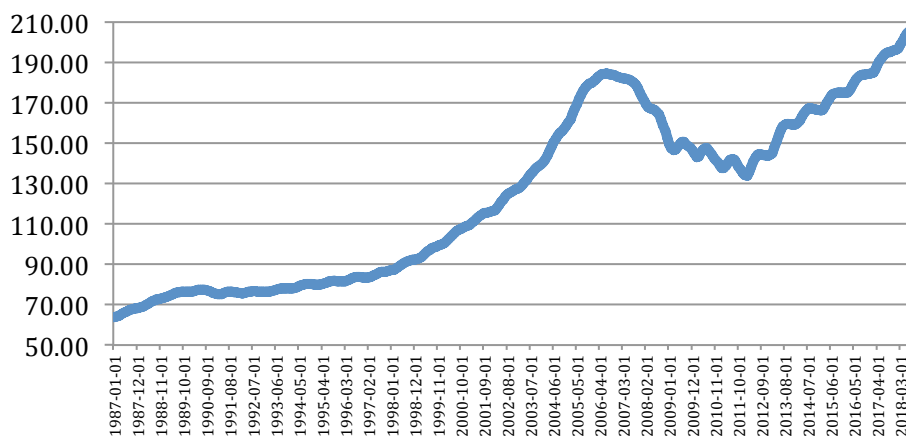
1.3 Gyakorlati problémák

A történelmi hagyományok alapján kialakult állammodellek kihívásait mutattam be napjaink jelenségeinek bemutatásával. Az alábbiakban arra teszek kísérletet, hogy egy konkrét problémaszituáció – gazdasági krízis – szemszögéből mutassam be az állam feladatrendszerének változásait és a piaci kudarcok által generált igényeket.

¹⁸ Magyarországgal kapcsolatosan pozitív tendencia mutatkozik a 2008-2010 és a 2015-2017 időszak összehasonlításban a 9. legnagyobb pozitív változást mutató országgként. (Helliwell, Layard, & Sachs, 2018, old.: 25.)

1.3.1 A jelzáloghitel-piaci válság

A 2008-as év több szempontból rendkívüli gazdasági nehézségeket hozott világszerte, de első sorban az Amerikai Egyesült Államokban.¹⁹ Az USA jelzáloghitel-piacain a korábbi években elterjedt egy újfajta termék. E konstrukció lényege az volt, hogy egy pénzügyi intézmény jelzálog alapon hitelt nyújt lakásvásárlóknak, a kihelyezett hasonló kockázati besorolású hitelek közül pedig csoportokat képez és befektetési jegyként értékesíti, amellyel további források kerültek a rendszerbe. A Fed által alacsonyan tartott kamatok és az olcsó hitelhez jutás felpörgették az ingatlanpiacot és az egyre kockázatosabb hitelek kihelyezése valósult meg. A lakásvásárló olcsón és kedvező feltételek mellett tudott hitelt felvenni, a bankoknak pedig gyakorlatilag a kockázatok továbbhárítása és az új pénz létrehozása miatt érdeke volt mind több hitelt nyújtani, szinte hitelbírálat és érdemi mérlegelés nélkül. Ameddig újabb forrásbevonásra lehetőség volt, a módszer remekül működött, ám abban a pillanatban, hogy az ingatlanárak – és ezzel a származékos pénzügyi termékek árai – megtorpantak és a kínálat meghaladta a keresletet, azok árai meredeken esni kezdtek 2007 második felében.



ÁBRA 19: S&P/CASE-SHILLER U.S. NATIONAL HOME PRICE INDEX ALAKULÁSA 2000-2015, FORRÁS: (FEDERAL RESERVE BANK OF ST. LOUIS 2018)

A drasztikus csökkenés és a másodlagos jelzálogtermékek iránti kereslet gyorsan fizetéseképtelen helyzetbe juttatta a különböző szervezeteket, aminek egyik legelhíresültebb áldozata a patinás Lehman Brothers volt.

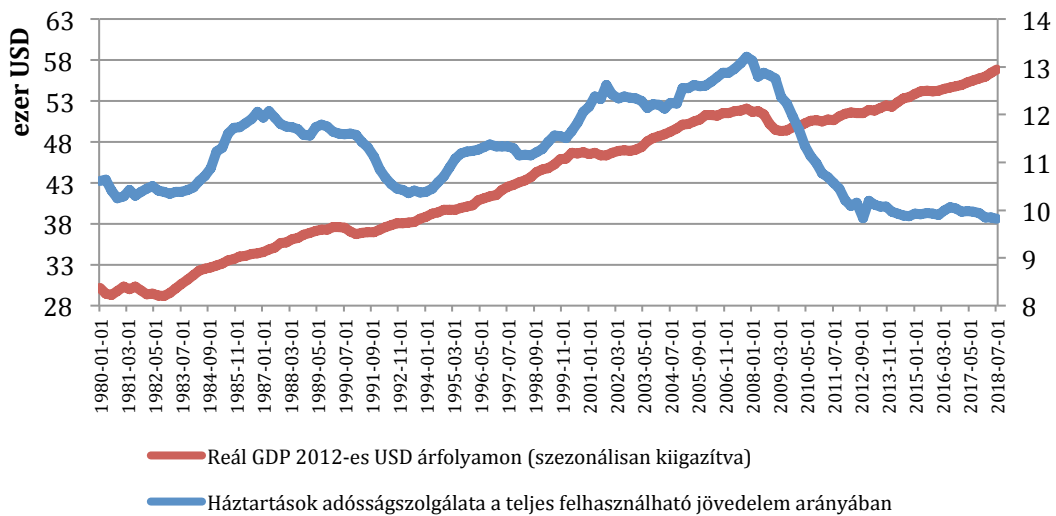
¹⁹ Lásd bővebben: Lentner Csaba: A devizahitelezés nagy kézikönyve, 2015, Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó Zrt. (Lentner, A devizahitelezés nagy kézikönyve, 2015)

A jelenség korántsem volt újszerű azonban. Az 1930-as évek gazdasági világválsága komoly visszaesést okozott többek között az USA építőiparában. Hogy az állam megpróbálja helyreállítani a piaci mechanizmusok működését ezen a téren, a lakásvásárlásokat azzal ösztönözte, hogy a jelzálog alapú hitelezést egy 1934-ben erre létrehozott állami intézmény, a Szövetségi Lakásügyi Hivatal (Federal Housing Administration) biztosítékkal támogatta. Az eleinte 20 %-os elvárt önrészt aztán a 60-as évek végére 3 %-ra csökkent, ami nagyon megkönnyítette a hitelhez jutást. Végül a felduzzadt piaci lufi akkor is kipukkadt.

A pénzügyi krízis nyomán rengeteg pénzügyintézet vált fizetéseképtelenné és szorult állami segítségre. Az USA kormánya igen nehéz döntési helyzetbe került, mert két alternatíva között választhatott: hagyja a korrekciót piaci mechanizmusok által megvalósulni és ezzel kockáztatja az összeomlást, vagy ezermilliárdokat (USD) áldoz a kármentésre és ezalatt még milliók elvesztik állásaikat, megtakarításaikat és otthonaikat. A fájdalmas döntés megszületett, amely azzal együtt különösen problémás, hogy a válság kialakulásának vizsgálatára az USA kormánya által létrehozott bizottság (Financial Crisis Inquiry Commission) jelentésének egyik legfőbb megállapítása szerint a pénzügyi válság elkerülhető lett volna (National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States 2011, xvii). Az idézett jelentés emellett további következtetéseket is megfogalmaz:

- a pénzügyi szabályozás és ellenőrzés rendszerében hatalmas hiányosságok voltak;
- a kulcsfontosságú pénzügyintézetek vállalatvezetési és a kockázatkezelési gyakorlata egyaránt komoly mértékben járultak hozzá a válság kialakulásához;
- a hitelezés gyorsuló expanziója, a kockázatos befektetések és az átláthatóság hiánya kedvező környezetet teremtett a krízis számára;
- a kormányzatot felkészületlenül érte a kialakult helyzet és nem tudott megfelelő eszközökkel reagálni;
- a válság megbízhatósági és etikai veszteségekkel is járt;
- a funkciót veszített jelzálogpiaci sztenderdek és a jelzálogalapú hitelből származtatott értékpapírok jelentették a kiindulópontot;

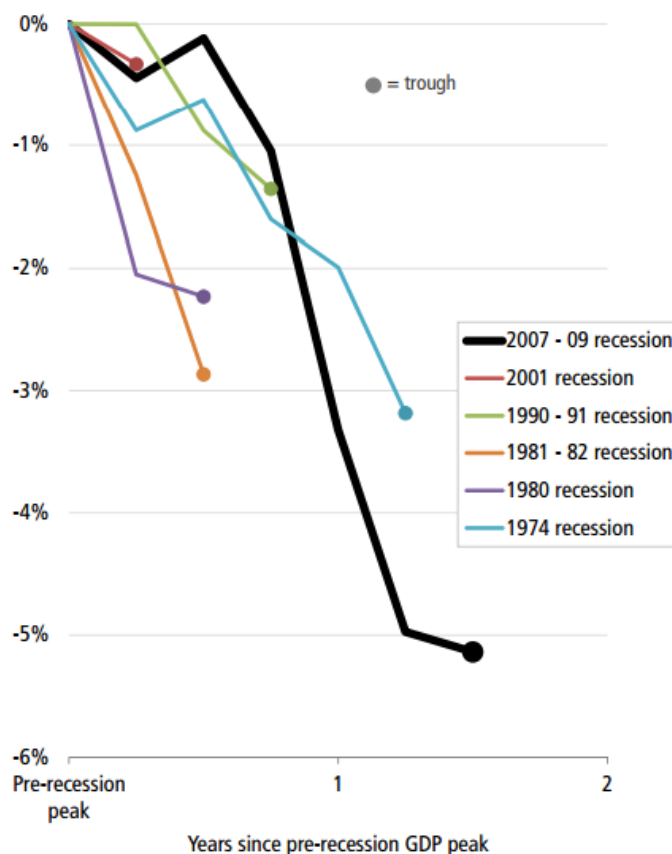
- a hitelminősítő ügynökségek hibái elemi hatással voltak a pénzügyi összeomlásra.



ÁBRA 20: AZ EGY FŐRE JUTÓ GDP ÉS A HÁZTARTÁSOK SZABAD JÖVEDELMÉT TERHELŐ ADÓSSÁGSZOLGÁLAT AZ USA-BAN, FORRÁS: (FEDERAL RESERVE BANK OF ST. LOUIS 2018)

Összességében a Bizottság kiemelte, hogy a kormányokon átívelő (mind Bill Clinton, mind pedig George Bush elnöksége idején) programként került megfogalmazásra az alacsonyabb jövedelműek otthonhoz (tulajdon) juttatása. Ez pedig a szerzők szerint hibás céljelölés volt, mert **a valóságtól elrugaszkodott helyzetet alakított ki**, olyan családokat sodorva függésbe, amelyek valódi anyagi lehetőségei ezt nem tették reálisan elérhetővé. Egy 2012-ben született tanulmány (U.S. Department of the Treasury 2012) szerint 8,8 millió ember veszítette el munkahelyét, 19,2 ezer milliárd USD vagyon vált köddé a háztartásokban, egy 2015-ben kelt írás (Better Markets 2015) alapján 20 ezer milliárd dollárba kerül a válság az Egyesült Államokban a kirobbanást követő tíz évben.

Meglepő lehet, hogy a 2000-es év tőzsdei, ún. dot-com válságával összehasonlításban a 2008-as krízisnek sokkal nagyobb hatása volt (The Financial Crisis Inquiry Commission 2011, 392), sőt más hasonló eseményekkel összehasonlításban is rendkívülinek mondható.



21. ÁBRA: GDP VÁLTOZÁSA A VÁLSÁG ELŐTTI ÉVHEZ KÉPEST, FORRÁS: (US TREASURY)

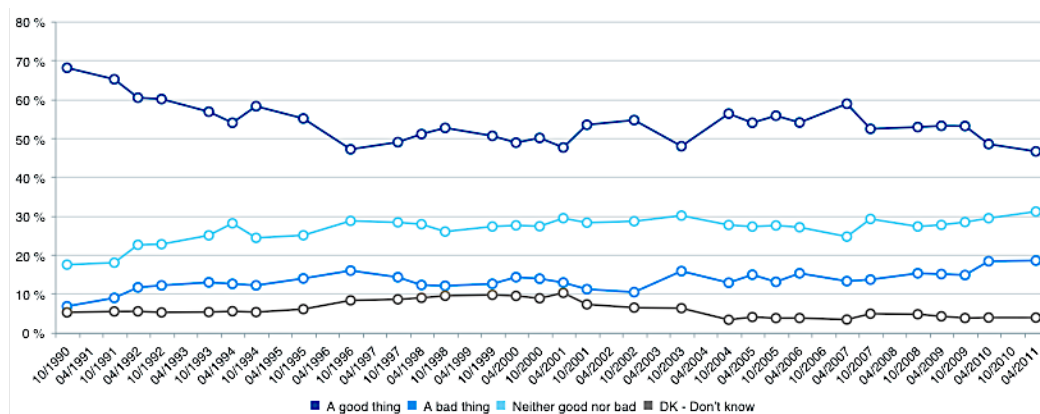
A válság egyik legközvetlenebb hatása, hogy – az egyébként globális – pénzügyi intézményeknek a kormány pénzügyi mentőövet dobott, ezzel elodázva a teljes összeomlást. A segítségnek – és általában a felelőtlen hitelezési gyakorlat miatt kialakult krízisnek – az ára és eredménye egyrészt a sztriktebb szabályozás, másrészt az állami tulajdonszerzés volt.

A globalizálódott pénzügyi környezetben az amerikai pénzintézetek likviditásbeli szűkössége gyorsan áterjedt az öreg kontinensre is. Az Európai Unió hasonló programot indított az európai nagybankok megmentésére, a válság elmélyülésének megelőzésére, amelyet első körben és alapvetően tagállami szinten kell menedzselni. Azonban ezeknek a bankmentések az államadósságban is kifejtették hatásukat és a közvetlen veszély elhárítása a szuverén adósságok válságát okozta Európában (alapvetően Görögország, Írország és Portugália esetében). Az üzleti környezet megváltozása a leginkább érintett államok állampapírajai iránti kereslet drasztikus csökkenésével is járt, a bankok pedig egyre inkább visszafogták a hitelezést a további veszteségek megelőzésére. A gazdasági növekedés csökkenő üteme a

munkaerőpiacon is kifejtette hatását és 5 év leforgása alatt mintegy 2 %-ponttal vetette vissza a foglalkoztatottságot EU szinten (The World Bank dátum nélk.).

Magyarországra nézve is számos kedvezőtlen tendencia bontakozott ki 2008-tól. Az akkori kormány – érzékelve a várható piaci sokkhatást – úgy értékelte, hogy az állami kiadások finanszírozása a piacról elfogadható áron nem megoldható. Ezért az IMF-hez fordult, és két év alatt 7,6 mrd SDR hitellehívást eszközölt, ami az államadósság-mutatóban 6 %-pontos emelkedést eredményezett – tovább növelve a külső függést, ami a külföldi nettó adósság államadósságon belüli arányát illeti. A 2010-ben hivatalba lépett új kormány egyik fontos célkitűzése a külföldi függés radikális csökkentése volt, amelyet mára 56-ról 32 %-ra sikerült csökkenteni e téren. A lakosság mind nagyobb mértékben vesz részt az államadósság finanszírozásában az állampapír-vásárlási programok keretében.

A munkanélküliség előbb 7,8-ról 11 %-ra emelkedett, de a mutató 2010 és 2014 között újra a 2008-as szintre sikerült leszorítani, köszönhetően számos intézkedésnek, amely a megélhetési költségeket és a nettó bér közterheit csökkentette, az állami szociális juttatásokat ellentételezéshez kötötte (életpálya reformok, adócsökkentés, közmunkaprogram, rezsicsökkentés). Az infláció ugyanakkor igen alacsony szintre süllyedt és a 2020-as évek előestéjén már defláció kialakulása is fenyeget, miközben a jegybanki alapkamat alacsony szintje is igyekszik ösztönözni a beruházásokat.



ÁBRA 22: AZ EU TAGSÁG MEGÍTÉLÉSE AZ EURÓPAI POLGÁROK KÖRÉBEN, FORRÁS: (EUROPEAN COMMISSION DÁTUM NÉLK.)

Sajnos azonban – ahogy Magyarország sem – az Európai Unió sem dőlhet hátra, mert az eddigi gazdasági problémák mellé újabb, mély társadalmi feszültségek is a felszínre törtek a 2010-es évek második felében, amelyeknek szintén gazdasági hatása

is van. A közel-keleten dúló konfliktusok és az ISIS névvel illetett – államnak egyáltalán nem, de saját célkitűzéseire képest „sikernek” nevezhető – szervezet destruktív, destabilizációs szerepe rendkívüli népmozgást eredményezett. (Hasonlóan nem tekinthető lezártnak a mostanában kevésbé emlegetett, de továbbra sem rendezett ukrainai konfliktus.)

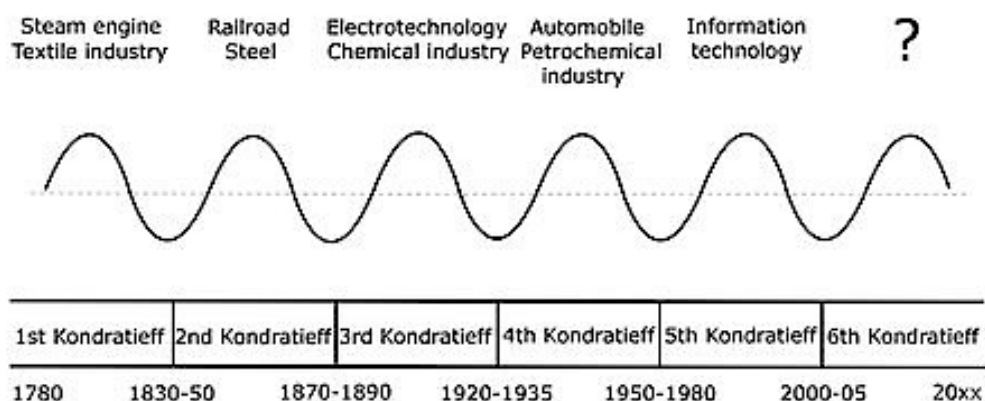
A gazdasági helyzettel való elégedetlenség és a növekvő migrációs nyomás hathatós segítséget jelent a liberális eszmékkel szembe forduló politikai szélsőségek, illetve nem az európai integráció elmélyítésén, hanem inkább az önállósodási, nagyobb nemzeti szuverenitást követelő mozgalmak számára. Annak ellenére, hogy a migráció, mint jelenség nagy kihívás elé állítja az európai társadalmakat az alapvető kulturális különbözőségekből fakadóan, minden politikai erőnek jól „hasznosítható” témaként szolgál a belpolitikai küzdelmekben. Ez pedig egy olyan tényező, ami elodázhathatja valós – pláne hatékony összeurópai – megoldások megszületését. A XXI. század elején válságok sora ásta alá az európai intézményrendszer működését és bizonyos szinten megkérdőjelezte azok létjogosultságát (pl. Schengeni Egyezmény, Dublini Egyezmény) az európai polgárok szemében: a tagságot pártolók aránya 50 % alá süllyedt, miközben az ellenzők, illetve bizonytalanok aránya 5, illetve 6 %-ponttal csökkent. Nem mellékesen az Egyesült Királyság népszavazáson döntött kilépési szándékáról.

Végző soron tehát kissé borús kép rajzolódik ki számba véve az említett folyamatokat:

- a tengerentúlról érkezett gazdasági válság hatásait talán 2020-ra heveri ki Európa,
- miközben komoly politikai kihívást eredményez a migrációs válság által felszínre került társadalmi problémák sokasága és az európai integráció összeurópai megítélésének kuszasága, amelyet
- időlegesen segít, de hosszabb távon még nehezebb strukturális veszélyekkel fenyeget az átalakuló világhatalmi és egyezményi struktúra.
- Az öreg kontinens világgazdasági esélyeit rontja továbbá a korösszetétel változása: várhatóan 25 %-ról 2050-re 53 % lesz az ún. függőségi mutató (a

65 év felettiék száma a 15-64 éves korosztály számosságához viszonyítva) (European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit E.1 2007, 13).

Távolabbról tekintve ezen folyamatok természetesnek tekinthetők. Már a 20. század elején Nyikolaj Dmitrijevics Kondratyev kutatásai is azt mutatták, hogy léteznek a gazdaságban a „szokásos” 10-15 évesnél hosszabb, 40-80 éves ciklusok is.



ÁBRA 23: KONDRATYEV CIKLUSOK (GŐZGÉP ÉS SZÖVŐGÉP, VASÚT, ELEKTROMOSSÁG ÉS VEGYIPAR, AUTÓMOBIL, INFORMÁCIÓS TECHNOLÓGIA), FORRÁS: (L. A. NEFIODOW 2019)

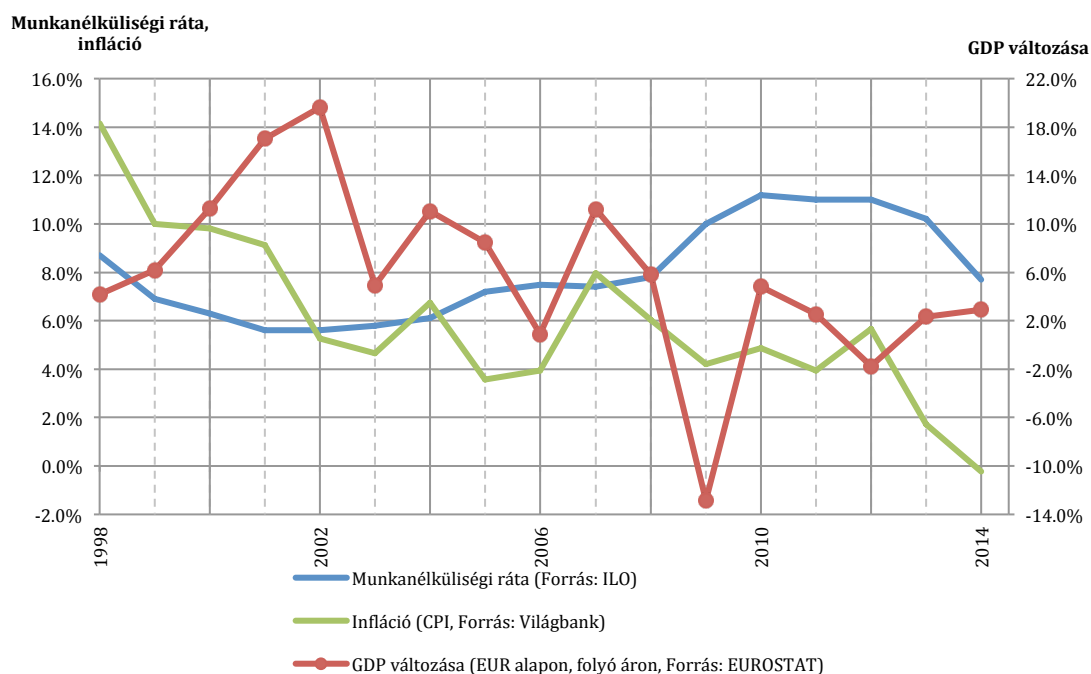
A téma kutatói Leo és Simone Nefiodow is azt próbálják megjósolni (Nefiodow és Nefiodow 2014), hogyan alakul az elméleti hatodik Kondratyev ciklus, amelynek élvezői, illetve elszenvedői lehetünk. Nagyon úgy látszik, hogy **Európa tehetetlen a bürokratizáltság és a nemzetállamok szuverenitásának elvárt tiszteletben tartása miatt, a tagállamok keze viszont európai normákkal van gúzsba kötve, így patthelyzet alakult ki.**

1.3.2 A gazdasági fejlődés Magyarországon

A rendszerváltozás óta hazánk számos gyökeres, a külső környezetben és belső körülményeiben végbement változáson esett át. Az 1980-es évek végén tetőzött gazdasági-társadalmi változások egy azóta is folyamatosan átalakuló, az állampolgárok permanens alkalmazkodását igénylő rendszerbe vezettek át. A rendszerváltozás időszakában Magyarországon rendkívül pozitív folyamatok látszottak beindulni. Gazdasági mutatókban tapasztalható eredményeket az íráspéldával egy lapon említve „magyar modell”-ről beszéltek. Azonban ahogy Lentner Csaba is rávilágít (Lentner, Rendszerváltás és pénzügypolitika - Tények és tévhitek a

neoliberális piacgazdasági átmenetről és a 2010 óta alkalmazott nem konvencionális eszközökről (2016, 276) a 15 éves átmenet fenntartotta a külső kitétséget és sebezhetőséget, a nemzeti érdekérvényesítő képesség gyengesége miatt.

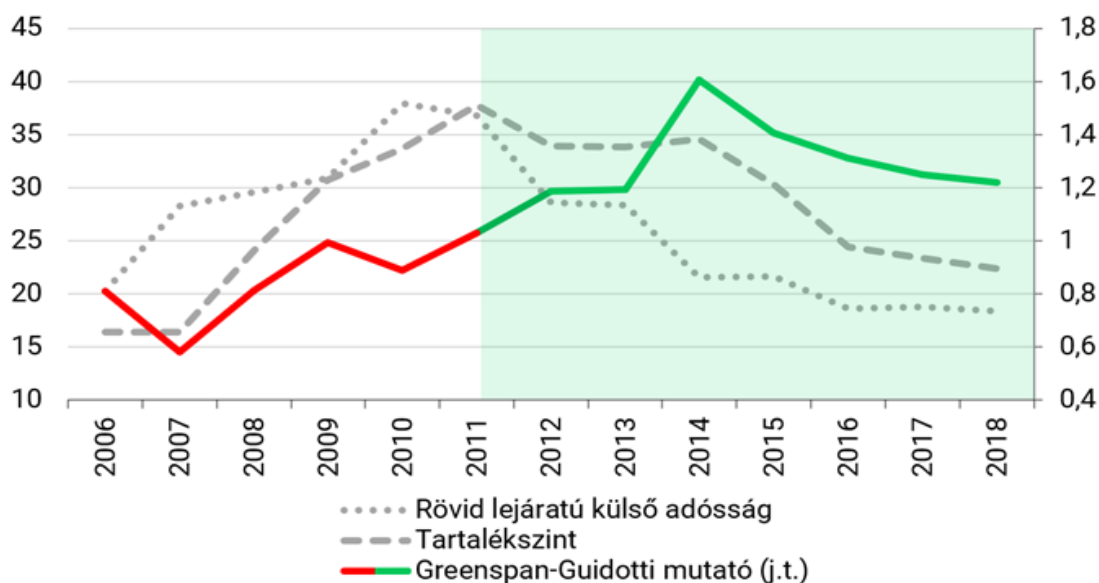
A fejlődés fontosabb mutatóiban (munkanélküliség, infláció, GDP) politikai váltógazdaság ciklusait követő inflexiók pontok rajzolhatók ki, amire persze hatással lehet az is, hogy a világgazdaságban is mintha a magyar választások ciklusainak – és még inkább a politikai irányváltásoknak – határait követték volna a krízishelyzetek. Elég, ha az 1998-as orosz válságra, vagy a 2008-ban kirobbant, de hazánkra csak később hatást kifejtő jelzálogpiaci válságra gondolunk. A világválság rámutatott arra, hogy az állam szabályozó szerepe nélkülözhetetlen, és nem támaszkodhatunk többé a piac önszabályozó mechanizmusaira. A paradigmaváltás elodázhatatlanná vált, mert sem a közgazdászok, sem pedig az államszervezetek működtetői nem voltak felkészülve az előállt helyzet kezelésére, amit az elhúzódó kilábalás is alátámasztott. Végül soron pedig az államnak – ezen keresztül adott nemzetállami közösség tagjainak, az állampolgároknak – kellett megfizetnie a hibás gazdaságműködés árát. (Lentner, The New Hungarian Public Finance System – in a Historical, Institutional and Scientific Context 2015)



ÁBRA 24: EGYES KIEMELT GAZDASÁGI MUTATÓK ALAKULÁSA, FORRÁS: AZ ÁBRÁN JELÖLT FORRÁSOKBÓL SAJÁT SZERKESZTÉS

Az infláció trendjét tekintve nagy változást nem mutat az ábra (egy kisebb 2007-es adat által indikált törést leszámítva), azonban szembeötlő, hogy a GDP növekedési ütemében (jobb oldali tengely) és a munkanélküliségi rátában jelentős irányváltások tapasztalhatók 2002-ben és 2009-2010-ben. A GDP bővülése 1998 és 2002 között dinamikus gyorsulást mutatott, azonban a 2009 utáni években nem tudott elmozdulni a 2 % körüli növekedési ütemtől²⁰.

E leggyakrabban használt mutatók ugyanakkor csak kijelzői a gazdaságpolitikai eredményeknek, mert rendkívül összetett hatásmechanizmus eredményeként állnak elő. Az egyik legfontosabb különbséget pl. az államadósság belső szerkezetében lehet tetten érni. 2001-től a devizában fennálló adósság aránya folyamatosan növekedett, amely trend csak a 2009-es évben fordult meg.



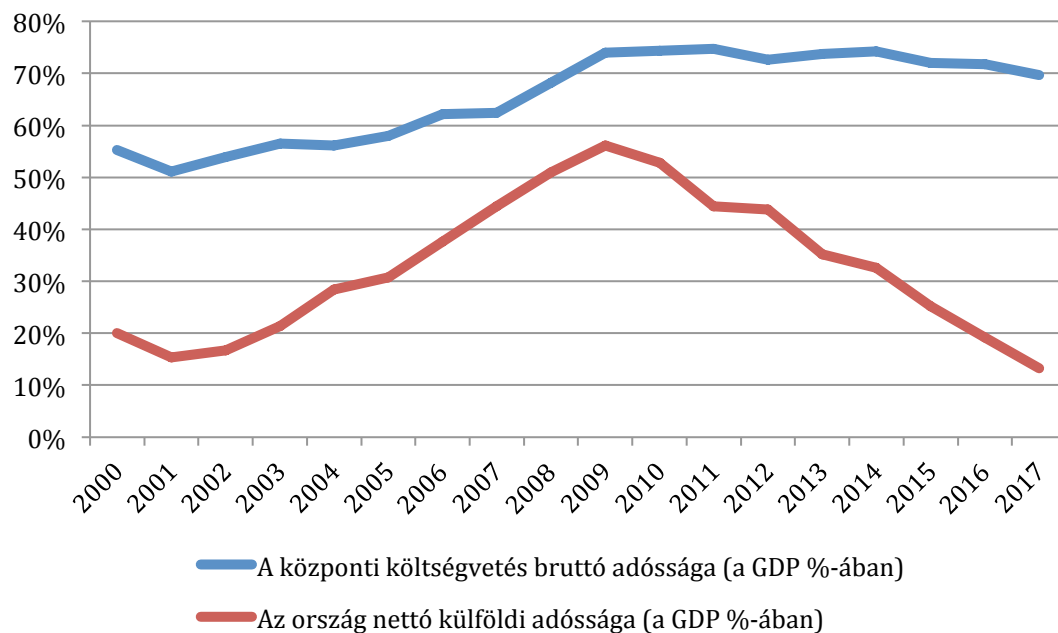
ÁBRA 25: TARTALÉKSZINT ÉS GUIDOTTI MUTATÓ VÁLTOZÁSA, FORRÁS: SZÁZADVÉG-SZÁMÍTÁS MNB-ADATOK ALAPJÁN (MAKRONÓM.MANDINER 2018)

Azóta a gazdaságpolitikai szereplők határozottan törekszenek a kitétség csökkentésére, jelentős állampapír-piaci program indult, amelynek eredményeként a lakossági megtakarításokért folytatott versenyben a bankbetétek és a készpénzes forma visszaszorulóban vannak (Koroknai 2018). Ezt segítette elő az is, hogy a

²⁰ A teljes igazsághoz fontos megemlíteni, hogy az Európai Unió más tagállamai sem teljesítenek jelentősen jobban e mutató vonatkozásában (<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7100817/2-08122015-AP-EN.pdf/66d385f6-8955-48cd-9d91-68eea0587bfc>), bár hazánk 4 régiója is az EU28 273 régiójának 20 legszegényebbike közé tartozott 2013-ban az egy főre jutó GDP vásárlóerejét tekintve (<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7100817/2-08122015-AP-EN.pdf/66d385f6-8955-48cd-9d91-68eea0587bfc>)

jegybanki alapkamat csökkenése és a bankbetétek alacsony kamata, illetve az egyéb befektetési formák magas kockázata is az állampapírok felé terelik a megtakarításokat.

A jegybank szakembereinek előrejelzése alapján az államadósság finanszírozásában a jövőben sem lesz szükség változásra (Baksay és Kuti 2015). Ezzel együtt úgy tűnik, hogy az IMF hitel igénybevétele nélkül is finanszírozható a költségvetés hiánya, a 2008-ban felvett hitel visszafizetése pedig megalapozott döntés volt. (Ezt megelőzően, 1998 és 2008 között sem volt IMF hiteltartozás, igénybevétel a rendszerváltozás körüli években történt.) Az IMF hitel lezárását (IMF 2019) a magánnyugdíj-pénztári vagyon államosítása tette lehetővé úgy, hogy jelentős törést nem okozott a mintegy 7,5 mrd EUR törlesztése 2012-2013 évek folyamán.



ÁBRA 26: A MAGYAR ÁLLAMADÓSSÁG MUTATÓI 2000-TŐL, FORRÁS: (ÁLLAMADÓSSÁG KEZELŐ KÖZPONT DÁTUM NÉLK.)

Figyelemre méltó, hogy a devizatartalékok alakulása is egyre biztonságosabb – már-már túlzó szinten – mozgásteret engedtek, hiszen az általa képviselt finanszírozási képesség messze meghaladja a nemzetközileg elfogadott elvárásokat megtestesítő Guidotti szabály teljesítését.

A devizaadóssággal kapcsolatosan nem csak a kormányzat helyzetét kellett kezelni. A 2004-ben bevezetett devizaalapú lakáshitel-konstrukciók elterjedése 2010-ben tetőzött, amikor az állományi adat már 2.818 mrd Ft feletti volt (KSH dátum nélk.)

(ami ezzel meghaladta a GDP 1 %-át). A jelentős problémát jelezte a válság nyomán ingadozó árfolyam, amely a 2008. július 9-ei 230,75 HUF/EUR szintről 2009. március 6-ára 316 Ft-ra emelkedett, szinte azonnali 37 %-os veszteséget okozva. Noha az árfolyam 2012 elejéig még jelentős mozgásokat mutatott, a 300 Ft feletti szint stabilizálódott. Hosszadalmas egyeztetések és a konstrukció részleteinek kialakítása során a legfontosabb kérdés a felelősség, illetve a veszteségek teherviselőinek megoszlása volt. Végül a kormányzati intézkedések eredményeként ez a hiteltermék 2015-re gyakorlatilag megszűnt.

1.3.3 Versenyképesség Magyarországon

A versenyképességgel (nemzetgazdasági értelemben) kapcsolatosan számos eltérő definíció létezik. (Lentner, A magyar nemzetgazdaság versenyképességének új típusú tényezői 2007, 271) (Csath 2014, 147) Abban azonban egyetértés látszik, hogy adott országban élők életszínvonalának javulását biztosító paramétert értünk a fogalom alatt. Bár ez a definíció nem tűnik túl bonyolultnak, a tényleges tartalma, és ezáltal a mérést, összehasonlíthatóságot lehetővé tevő komponensek kibontása már annál összetettebb.

A svájci székhelyű Vezetésfejlesztési Intézet (IMD: Institute for Management Development) és a Világgazdasági Fórum (WEF: World Economic Forum) egyaránt bonyolult, részben mérhető, illetve becsült indikátorokkal operál. Minkét mérési rendszer komoly tényezőként tekint a bizalomra, a társadalmi tőkére. Francis Fukuyama „*Bizalom. A társadalmi erények és a jólét megteremtése.*” [1995] c. munkájában arra a következtetésre jut, hogy az amerikai társadalmi fejlődés alapja a társadalmi tőke magas szintje, a bizalom és az erős civil társadalom volt.

Az IMD éves kutatásának – több mint 200 mutató alapján képzett – adataiból kialakított rangsorban Magyarország az elmúlt tíz évben jelentősen visszaesett a mért 60 ország között.

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
35	38	45	42	47	45	50	48	48	46	52	47

TÁBLÁZAT 1: MAGYARORSZÁG HELYEZÉSE AZ IMD ÉVES VERSENYKÉPESSÉGI FELMÉRÉSEIBEN, FORRÁS: WWW.IMD.ORG

A WEF által 2017-2018 időszak felmérését tükröző tanulmánya (Schwab 2017) 137 vizsgált állam között a korábbi 69-dik hely után a 60-dik helyre helyezte hazánkat. A dokumentum emellett említést tesz a korábbi tíz év összehasonlításában kiemelkedő változásairól országcsoportonként. E ponton megjegyzi, hogy az OECD felső jövedelmi kategóriájában Magyarország az egyike annak a három országnak (Görögország és Olaszország mellett), amely legtöbbet változott negatív irányban.

Számos olyan mutatót alkalmaz mindkét versenyképességi rangsort felállító megközelítés, amely arra vezethető vissza, hogy az ország társadalma milyen mértékben képes és hajlandó gondolkodni, mennyire képes evolutív – tehát folyamatos változást és alkalmazkodást megvalósító – lenni és ebben milyen módon tudnak a szereplők (egyének, szervezeteik) együttműködni.

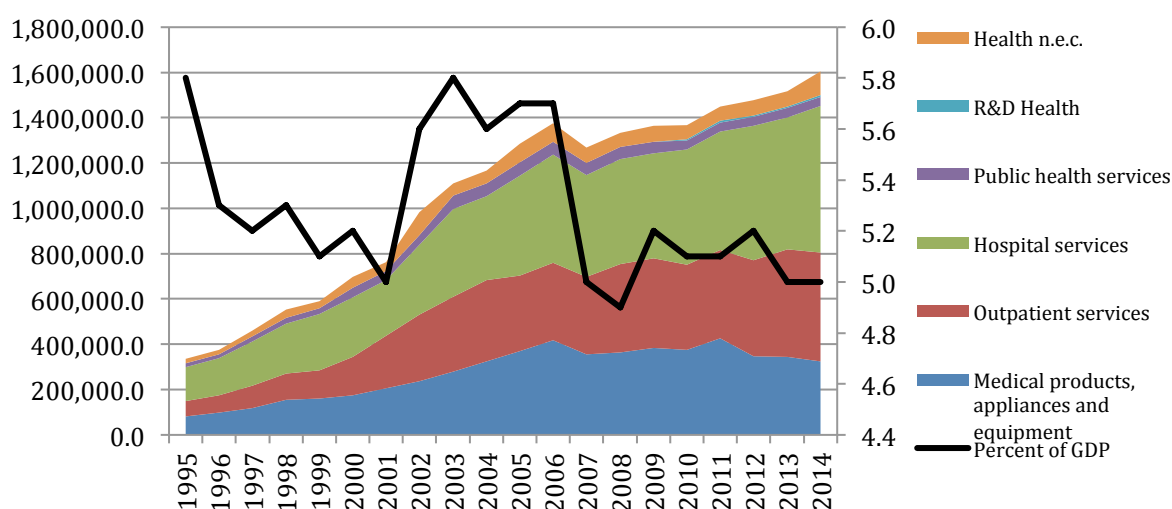
1.3.4 A gazdasági mutatók korlátai

Fentiek rávilágítanak arra, hogy nem elégséges csupán a termelés, kibocsátás változásainak figyelemmel követése, hanem a vagyoni helyzet állapotának és belső szerkezetének alakulása is sokszor árulkodó lehet. Ha ugyanis egy ország vagyonelemei között jelentős szerepet kap a külső finanszírozási háttér, akkor kitettsége megnő. A vagyon értékelése mindemellett rendkívül nehéz (a fogyasztásnál és kibocsátásnál lényegesen nehezebb) feladat lehet. Különösen akkor, ha adott vagyonelem piaci értéke nem igazán kifejezhető. Itt ugyanis – megítélésem szerint – nem csupán közvetlenül értékesíthető, forgalomképes javakat kell számításba venni, hanem olyan dolgokat is, amelyek adott ország termelési tényezőiként is felfoghatók. Ilyen nehezen számszerűsíthető értékkel bíró vagyonelem lehet pl. a „szürkeállomány”, a tehetség. Ennek mérésére is számos módszer létezik, de talán fontos és elgondolkodtató lehet Mark Zuckerberg (a facebook alapítója) meglátása, miszerint „Egy olyan világban élünk, ahol a tehetség eloszlása egyenletes, de a lehetőségeké nem”. Tehát meglehet, hogy nem is magát a tehetséget, képességet kell mérni adott országban, hanem azt, hogy mennyiben teremt az ország olyan környezetet, amelyben ezek a képességek (országon belül) valódi termelőerővé konvertálhatók.

A termelésben, kibocsátásban soha nem látott mértékben törnek előre a gépek és veszik át a hús-vér emberek szerepét, ami kényelmesebb életet biztosít. Ugyanakkor számos más munkakör is keletkezik, új kihívásokra új válaszokkal, amelyek miatt

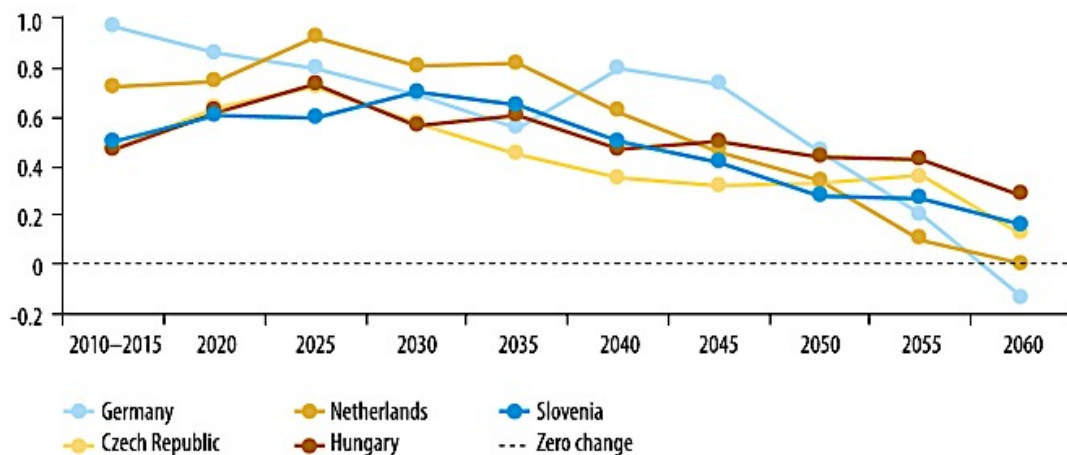
azért még jó ideig nem lesz nélkülözhető az emberi munka. Az ember, mint speciális termelési tényező tehát egyre nagyobb hatékonysággal aknázható ki, másrészt az átlagéletkor növekedésével elméletileg folyamatosan növekszik a felhalmozott tapasztalat, tudás és kapacitás is.

Nem mellékes tehát, hogy – mint vagyonelem – az emberi erőforrások milyen minőségűek egy országon belül. Ezt meghatározza az oktatás színvonala hosszú távon, rövid távon pedig az általános mentális és egészségügyi helyzet van rá nagy hatással. Egyre tovább élünk, ami komoly kihívás elé állítja az egészségügyi ellátórendszert is. Annál is inkább így van ez, ha figyelembe vesszük, hogy egyre kevesebbeknek kellene (elvileg) finanszíroznia egyre többek ellátását.



ÁBRA 27: EGÉSZSÉGÜGYI KIADÁSOK (EGÉSZSÉGÜGY, K+F, KÖZEGÉSZSÉGÜGYI SZOLGÁLTATÁSOK, KÓRHÁZI ELLÁTÁS, JÁRÓBETEG ELLÁTÁS, ORVOSI MŰSZEREK ÉS FELSZERELÉSEK, GDP SZÁZALÉKA) MAGYARORSZÁGON A GDP ARÁNYÁBAN (SZÁZALÉK, JOBB TENGYEL) ÉS AZOK MEGOSZLÁSA (MILLIÓ EUR, BAL TENGYEL), FORRÁS: EUROSTAT

Összességében az egészségügyi kassza az egyik legjelentősebb kiadási tétel a központi költségvetésben, ezért nagyon nem mindegy, hogy ez a több mint másfél ezer milliárd forintosra duzzadt tétel milyen módon kerül felhasználásra. Bár az egészségügyi kiadások az elmúlt években folyamatosan nőttek, a GDP-hez viszonyított aránya folyamatosan csökken.



ÁBRA 28: AZ EGY FŐRE JUTÓ EGÉSZSÉGÜGYI KIADÁSOK VÁRHATÓ ALAKULÁSA 2010 ÉS 2060 KÖZÖTT EGYES ORSZÁGOKBAN (NÉMETORSZÁG, HOLLANDIA, SZLOVÉNIA, CSEH KÖZTÁRSASÁG, MAGYARORSZÁG), FORRÁS: (DYE, ÉS MTSAI. DÁTUM NÉLK.)

A WHO ugyanakkor egy 2013-ban elvégzett kutatása szerint az ún. öregedő társadalmakban az egy főre jutó egészségügyi kiadások várhatóan csökkenő ütemben fognak csak növekedni. Ennek okát alapvetően abban találták meg a szakértők, hogy a társadalom átlagéletkorának folyamatos növekedése 2060-ra csökkenésnek indul.

1.4 Összegzés

A harmadik évezred kezdetére az emberiség egyre gyorsuló fejlődésen ment át. Mégsem állítható, hogy a ma embere általánosságban és relatíve közelebb került volna az egyenlőséghez, vagy akár az érdemek szerinti újraelosztáshoz. A globalizációban összeforrt világgazdasági rendszerben az azonos és ellenérdekű nemzetállamok még nem tudtak alkalmazkodni a megváltozott környezethez, a nehezen áttekinthető, ezer szálon egymáshoz kötött alkotóelemek még nem ismerték fel egymásra utaltságukat. Vagy ez a felismerés nem jutott el oda, hogy tényleges kooperációban manifesztálódjon. A természetes versengés az egyenlőtlen erőviszonyok között torz eredményeket hozhat, ráadásul a gazdasági előnyökért, növekedésért folytatott verseny egyre inkább csak egymás rovására érhető el a lassuló ütemben táguló világunkban²¹. S ahogy az a társadalmi fejlődéssel, boldogsággal kapcsolatos kutatásokból is látszik egyáltalán nem igazolható, hogy a GDP és a mindenki által áhított szabadság és jóllét érzése között egyértelmű és ok-okozati kapcsolat lenne.

²¹ Tágulóként értelmezem azon változásokat, amelyek a lehetőségeket úgy növelik, hogy közben más szereplő lehetőségei nem csökkennek pl. innováció által. Ez nettó módon jelentheti a világ lehetőségeinek bővülését, a negatív externáliák (pl. környezetszennyezés) képzeletbeli költségeinek (jelenértékének) levonása után.

Mindezen bizonytalanságok közepette, ahogy a Darwin által megfogalmazott evolúciós elmélet a Homo Sapiens fajára is igaz, az általa teremtett világra is analóg módon értelmezhető: az alkalmazkodóképesség döntő jelentőséggel bír a jövő szempontjából. Elsajátításához, fejlesztéséhez pedig **államformától, nemzeti vagy vallási sajátosságoktól és egyéb identitást meghatározó tényezőtől függetlenül a tudás fejlesztése, továbbadása, kiterjesztése vezet**. Lovász László egy 2016-ban tartott beszédében is hangsúlyozta, hogy „nyitott, gondolkodni tudó, az információt kritikusan szemlélő fiatalokra van szükség”. Az én értelmezésemben ez arra is felhívja a figyelmet, hogy **az emberiség vívmányai nem járhatnak az emberré válás egyik legfőbb alkotóelemének a gondolkodási képességnek a leépülésével**.

Mind elméleti, mind empirikus oldalról igazolást nyert, hogy **az egészséges társadalmi fejlődés táptalaját** – akár közvetítőkön keresztül, akár közvetlenül – **az állam feladata biztosítani** sok más általa ellátott közfeladat elvégzésével együtt. Anélkül, hogy ezek tartalmának meghatározására kísérletet tennék, a továbbiakban a feladatellátás kereteit és lehetőségeit vizsgálom meg közelebbről.

2 A közfeladatok rendszere

Az, hogy az állam és az önkormányzatok feladatokat látnak el, szolgáltatásokat nyújtanak az állampolgárok számára, talán nem kíván magyarázatot. Megfordítva ugyanakkor izgalmas kérdés lehet, hogy az állampolgárok milyen feladatokat tekintenek olyannak, amelyeknek szükséges a közösségi formában lokális (önkormányzati) vagy központi (állami) szinteken való ellátása. Az állam szempontjából nézve Bibó István gondolatát idézve (Bibó 1986, 474):

„... egyszerre rájövünk, mennyire nincs tartalma, sőt egységes jellege sem annak, amit mint közérdeket vagy mint eredményt a közigazgatás központi céljaként vagy értelmeként emlegetni szoktak. A közérdek a hatalom szájában mindig önkényes célkitűzést jelent, mely magában egyaránt lehet áldás, ötlet, erőszak vagy átok. Ha a hatalom a hivatallal és az étellel nincs jól rendezett organikus kapcsolatban, akkor célkitűzéseinek a közérdekűsége és eredményessége akkor is eleve kétséges, ha maguk a célkitűzések helyessége elvileg nem vitás. A hivatal szájában a közérdek már valami reális, valóságos anyagból kivont értéképpetet jelent, de magában inkább egy szakszerű működés belső rendjét, összhangját, elmélyítését jelenti, mintsem a köz ügyét. Végül a közérdek úgy, ahogyan az élet, a társadalom, akár egyéneiben, akár különböző társulásaiban megfogalmazza, a köz ügyéhez a legközelebb áll, de valami tagolatlan, körvonalazatlan, sok szubjektív elemtől és pillanatnyi behatástól érintett értékelés.”

Annak megítélése tehát, hogy mi is tekinthető pontosan közfeladatnak, meglehetősen nehéz kérdés, **a hatalom gyakorlóinak céljaitól és szándékaitól függ.** Ám az erre hatást gyakorló jogi keretek és pénzügyi lehetőségek alapvetően befolyásolják az adott ország működését, így a választási rendszereken keresztül visszahatnak a hatalomra.

E fejezet célja, hogy számba vegye azokat a jelentős, alapvetően gazdasági természetű kérdéseket, amelyek **a közszolgáltatások szervezésének körülményeit és a közpénzügyi menedzsment minőségén keresztül annak problémáit** okozhatják. Végül a beazonosított kockázati tényezők mérséklésére javaslatokat fogalmazok meg, melyek nem tekinthetők kizárólagos útnak, de olyan megoldást kínálnak, amelyek elérhető és megvalósítható alternatívát képviselnek a mai gyakorlattal szemben.

2.1 A közfeladat meghatározása Magyarországon

Az első részben áttekintett történeti előzményekből látható, hogy **az állam létrejöttének egyik eleme, hogy szükségessé vált olyan feladatok ellátása, amelyek megszervezéséhez a közösségi összefogás nélkülözhetetlen volt.** A történelem során – vagy méginkább államformából következő módon – folyamatosan változott, hogy ki (vagy kik) és milyen funkciókat soroltak ide, illetve ezt a minősítést mi alapján tették meg, de kijelenthető, hogy a közfeladatok létezése egyidős az államiság létezésével.

A közfeladat tartalmi és formai meghatározása során abból a látszólag kézenfekvő összefüggésből lehet kiindulni, hogy minden olyan funkciót, amelynek ellátását az adott (nemzetállam belső) közösség igényli, vagy az állam működéséhez szükséges, közfeladatnak tekinthető. Ám ennek az igénynek vagy szükségszerűségnek a megfogalmazása már korántsem annyira egyértelmű, hiszen **az adott közösség²² sosem tudja közvetlenül artikulálni** azt, csak közvetítőn keresztül. A közvetítő léte független államformától, belső berendezkedéstől: legyen szó uralkodóról (akinek döntéseit a veleszületett jogából fakadóan a közösség elfogadja) vagy országgyűlésről (amelynek tagjait valamilyen választási eljárás keretében választ meg és hatalmaz fel döntések meghozatalára a közösség).

A közfeladatok másik fontos ismérve, hogy jellegükből fakadóan **közösség általi finanszírozási igényt támasztanak.** Az állami redisztribúció során a lakosságtól, a közösség tagjaitól, szervezeteiktől beszédett, esetleg külső forrásból származó bevételből (segély, támogatás, államközi vagy nemzetközi szervezettől származó forrás) fedezett tevékenység. Ezek a bevételek az általános gyakorlat szerint a pénzben kifejezett és valóban közösségi kasszába beáramlott, effektíve elkölthető forrásokat takarnak, jóllehet a szakirodalom ide tartozónak tekinti az implicit formában megjelenő pl. a helyi közösségek esetében az önkéntes, munkában megnyilvánuló hozzájárulásokat is. Az EMLA Egyesület gondozásában megjelent kutatási zárójelentés is hasonlóan vélekedik. (Bíró 2005) A közösségi költségvetés bevételi oldalán mutatkozó hiányosság mellett ugyanakkor szükségesnek tartom megemlíteni azt is, hogy a kiadási oldalon sem tudnak megjelenni az olyan elemek,

²² E fejezet fogalomhasználatában az egyszerűség kedvéért a „közösség” kifejezést használom az olyan emberek csoportjára, akik nem (vagy túlnyomórészt nem) saját elhatározásból osztoznak szűkebb vagy tágabb fizikai környezetükön (településen, megyén, tartományon, államon, országon), hanem származási, kulturális alapon, tulajdonképpen „beleszületésük” által válnak a csoport részévé.

amelyek az állam tevékenységéből fakadó, ki nem fejezhető (negatív externáliák), vagy időben más korokban jelentkező (pl. a születendő gyermekek számának növelésére irányuló intézkedések a későbbi nyugdíjkiadásokra is hatást gyakorolnak) kiadási tételt jelentenek.

Fentiekből a közfeladat fogalommeghatározására vonatkozóan a két legfontosabb momentum. Egyrészt olyan közösségi funkciók, melyek megrendelője és célcsoportja egyaránt a közösség, másrészt a szükséges anyagi háttérrel a közösség képes és hajlandó előteremteni. Ennek megfelelően a közösségi normák artikulációjára hivatott jogszabályoknál is az államháztartás szabályozásából érdemes kiindulni.

A 2019. év elején hatályos, az államháztartásról szóló törvény (továbbiakban: Áht.²³) rendelkezése szerint:

„3/A. § (1) Közfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat.”

A meghatározás **feddi a korábban vázolt lehatárolást**, amely a – jogszabályban – artikulált, állami – vagy önkormányzati – szereplő által ellátott feladatokra vonatkozóan fogalmazott meg általános jellemzőt. Emellett az államháztartást, mint rendszert is kijelöli a közfeladatok ellátására:

„2. § Az államháztartás a közfeladatok ellátásának egységes szervezeti, tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási szabályok szerint működő rendszere.”

A hivatkozott szakaszok meghatározzák, hogy a közfeladatellátás rendszerébe a központi (állam, központi költségvetési szervek, köztestületek és szerveik) és önkormányzati alrendszer (önkormányzatok és szerveik) entitásai tartoznak²⁴. Tehát általános jelleggel jelöli ki, hogy mely szereplők jogosultak **kizárólagosan** ilyen feladatokat ellátni, s ez a felsorolás minden más szereplő részvételét tiltja. Ugyanakkor egy következő szakasz már megengedően fogalmaz, mely szerint bár alapvetően e szervek alapításával történik a feladatellátás, a megfelelő forrás biztosításával külső szereplők is bevonhatók – amennyiben jogszabály erről rendelkezik:

²³ Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény

²⁴ A továbbiakban összefoglaló néven – a nemzetközi tanulmányokban megjelenő – SPU (spending unit) megjelölést használom, amely magában foglalja a közpénz felett diszpozíciós joggal rendelkező entitásokat.

Áht. 3/A. § „(2) A közfeladatok ellátása költségvetési szervek alapításával és működtetésével vagy az azok ellátásához szükséges pénzügyi fedezet e törvényben meghatározott eszközökkel, részben vagy egészben történő biztosításával valósul meg. A közfeladatok ellátásában államháztartáson kívüli szervezet jogszabályban meghatározott rendben közreműködhet.

(3) A közfeladatot meghatározó jogszabályban meg kell határozni a közfeladat ellátásának módját és egyidejűleg rendelkezni kell az annak ellátásához szükséges pénzügyi fedezet biztosításáról. Új közfeladat kizárólag az annak ellátásához megfelelő pénzügyi fedezet rendelkezésre állása esetén írható elő vagy vállalható. Ha a pénzügyi fedezet már nem áll rendelkezésre, intézkedni kell a pénzügyi fedezet biztosításáról vagy a közfeladat megszüntetéséről.”

A finanszírozás forrásáról szóló rendelkezést szintén az Áht. fenti szövege, illetve ehhez kapcsolódóan a vagyonelemekre vonatkozóan az Nvt.²⁵ határozza meg:

Nvt. „7. § (1) A nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását és e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását. A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni.”

Ezen jogszabályok ugyanakkor csak a közpénzek, köztulajdon rendeltetéséről és általános szervezési elvekről tesznek említést, az Alaptörvény közpénzekre vonatkozó fejezetét (36-44. cikk) egészítik ki, bontják tovább. Ugyanakkor **a konkrétumok szintjét más jogszabályok hatáskörébe utalják**, így pusztán ezen normákból nem tudható meg pontosan sem az, hogy a közfeladatoknak mi a pontos köre (hiszen azokat ágazati jogszabályok definiálják), sem pedig az, hogy milyen módon kerül megállapításra azok ára vagy költsége. Ezek a gyakorlatban is a folyó ügyek mentén határozhatók meg. Egyrészt azért, hogy a költségvetés tervezése során az Áht. előírja, hogy a lehető legtakarékosabban kell eljárni, azt a követelményt állítja, hogy a feladatokhoz kapcsolódó költségeket részletesen is meg kell tervezni.

Áht. 4. § „(2) A tervezés során biztosítani kell a tervezett bevételek közgazdasági megalapozottságát, és azt, hogy csak annyi kiadás kerüljön megtervezésre, amennyi a közfeladatok ellátásához indokoltan szükséges.”

Az ún. fejezeti kötetek, indokolások tartalmazzák a nyilvánosság számára is elérhető adatokat arról, hogy milyen feladatok, célok, elvárt eredmények teljesülésével számol az előterjesztő és ahhoz milyen bevételeket és kiadásokat társít. S bár ez a

²⁵ A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény

dokumentum meglehetősen részletes, a későbbiekben tárgyalt főként adminisztratív osztályozásba (pl. konkrét intézményi költségvetésbe) sorolt kategóriák nem adnak bővebb tájékoztatást arra a kérdésre, hogy végső soron az állam mely szolgáltatása mennyibe kerül az adófizetőknek. Kalkulációt nem csupán a költségvetési törvény – normába nem iktatott módon – tartalmaz, hanem az egyes feladatokat konkrétan meghatározó ágazati jogszabályok előkészítése során is szükséges végezni. A jogalkotásról szóló törvény²⁶ (továbbiakban: Jat.) kimondja:

„17. § (1) A jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. ...

(2) A hatásvizsgálat során vizsgálni kell

a) a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen

aa) társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait,

ab) környezeti és egészségi következményeit,

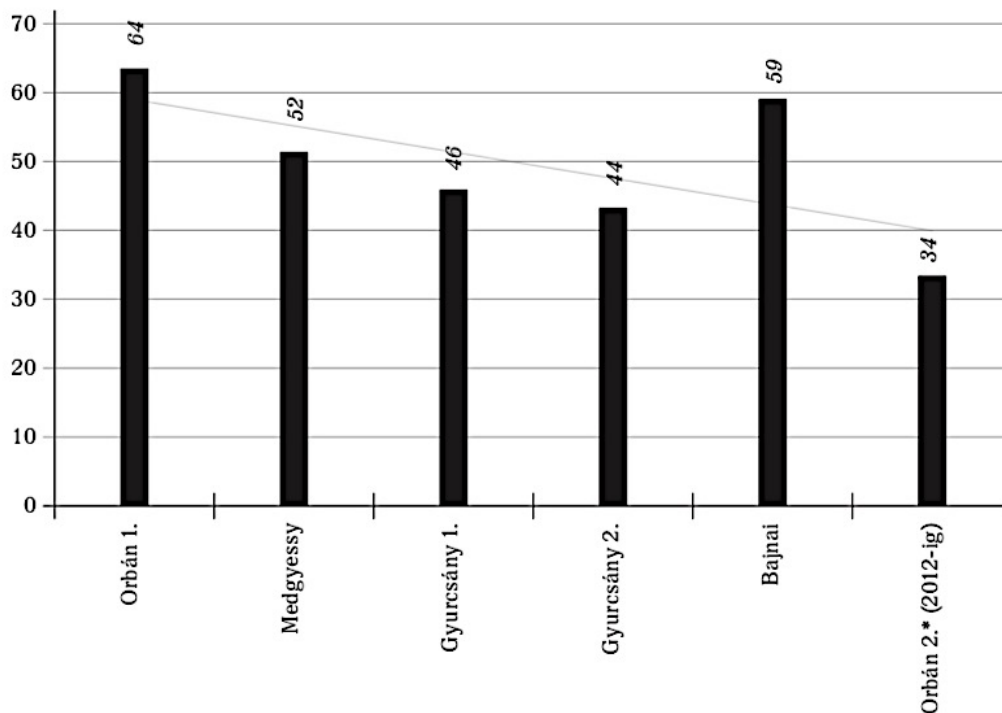
ac) adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint

b) a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és

c) a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.”

A gyakorlatban ugyanakkor ennek a típusú vizsgálatnak kevés szerep jut, melynek indoka az egyre gyorsuló eljárásokban ragadható meg. Gajduschek György tanulmányában (Gajduschek 2016) arra is rávilágít, hogy az előkészítésen munkálkodó apparátus a döntéshozó vezetők által előírt határidők nyomása alatt egzisztenciális függőségben még akkor sem tudja kellő alaposággal elvégezni ezt a munkát, ha egyébként a szükséges kompetenciával rendelkezik. További problémaként mutatja be, hogy a minőségi garanciális elemet jelentő egyeztetési fórumok (közigazgatási egyeztetés, parlamenti szakasz) hasonlóan egyre szűkebb időkeretben kénytelenek eljárásaikat lefolytatni.

²⁶ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény



ÁBRA 29: A TÖRVÉNYJAVASLAT BENYÚJTÁSA ÉS KIHIRDETÉSE KÖZÖTT ELTELT NAPOK MEDIÁNJA AZ EYES CIKLUSOKBAN, FORRÁS: (GAJDUSCHEK 2016)

Az Áht. fentebb idézett rendelkezése szerint a közfeladatokat elsősorban SPU-kon keresztül kell ellátni. Az alapító okiratok szintén bírnak olyan tartalmi elemekkel, amelyek megadják az ellátott közfeladatokat, valamint megjelölik azok osztályozás szerinti besorolását is. Az intézményi költségvetésekkel összeolvasva elméletileg meghatározható lenne az általuk ellátott feladatok önköltsége, ám mivel nem tehető egy az egyhez megfeleltetés a feladatok és intézmények között, ez a valóságban nem lehetséges.

Kérdésként merül tehát fel, hogy **miként biztosítható a feladatok optimális, gazdaságos ellátása**. Az ellenőrzés intézményi kereteit az említett jogszabályok (Alaptörvény és elsősorban az Áht.) lefektetik (Állami Számvevőszék, Költségvetési Tanács, Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, Magyar Államkincstár, belső ellenőrzés rendszere), amely mellett a nyilvánosság biztosítására is komoly hangsúlyt fektetnek. Már az Alaptörvény is kiemelten foglalkozik e témával:

„N) cikk

(1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.

(2) Az (1) bekezdés szerinti elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős.

...

37. cikk

(1) A Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani."

Az átláthatóság biztosításának eredményességét számos közzétételi követelmény teljesíti ki az Áht., Ávr., illetve az Infotv.²⁷ által előírt garanciákon keresztül, amely egy utólagos kontrollnak tekinthető és következményeit tekintve is csak utólagosan tesz lehetővé bármilyen akciót. Léteznek azonban az előkészítés során, tehát előzetes beavatkozást előirányozó szabályok is a Jat. 19. § alapján külön törvényben meghatározott módon. A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló (2010. évi CXXXI.) törvény (továbbiakban: Részv.tv.) többféle eszközt is biztosít erre. Végző soron azonban a társadalom, a polgárok és önszerveződések költségvetési kérdésekben való hivatalos eljárásokba illesztett véleményezési lehetőségei rendkívül korlátozottak, mert e területre kizáró korlátozások érvényesek:

- a Részv. tv. 5. § (3) bekezdése alapján nem szükséges társadalmi egyeztetést folytatni a költségvetésről és annak végrehajtásáról,
- az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése szerint nem lehet országos népszavazást tartani a központi költségvetésről és annak végrehajtásáról,
- az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése az alkotmánybíróság normakontrolljának lehetőségeit is rendkívül leszűkíti a központi költségvetésre vonatkozóan.

Kiegészítésként ehelyütt azt is meg kell jegyezni, hogy ezen intézmények alkalmazása szélsőségesen ellehetetleníthetné az ország működését, de emellett lehetőséget adnak e szabályok kiterjesztett vagy legalábbis eltérő értelmezésére is. Erre világított rá egy népszavazási kezdeményezés megítélése. (Szilágyi 2016) A népszavazás szervezői a férfiak kordedvezményes nyugdíjba vonulásának lehetőségéről szóló kezdeményezést terjesztették elő:

"Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés a nyugdíjjogszabályok megfelelő módosításával a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1.-től a férfiak számára is tegye lehetővé Magyarországon a nők számára biztosított kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetőségét?"

²⁷ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény

A hitelesítést a Nemzeti Választási Bizottság megtagadta részben arra hivatkozással, hogy az költségvetési tárgykörbe tartozóként a népszavazási tilalom alá esik. Szervezők ezt követően felülvizsgálati kérelemmel éltek a Kúriánál, amely kifejtette:

„nem minden, a költségvetési törvénnyel összefüggésbe hozható népszavazási kérdés sorolandó a tilalmazott tárgykörök közé. ... Önmagában tehát az a tény, hogy a népszavazásra feltenni szándékozott kérdésnek pénzügyi-költségvetési vonzata van, nem jelenti azt, hogy abban ne lehetne népszavazást tartani.”

Az eljárás végére az alkotmányjogi panaszt kivizsgáló Alkotmánybíróság tett pontot a Kúria döntésének megsemmisítésével, amely határozat indokolásához három alkotmánybíró is különvéleményt fűzött (egy további csatlakozó mellett), vitatva a panasz benyújtóinak érintettségét, és az Alkotmánybíróság szerepvállalását az ügyben.

A leírtak azt jelzik, hogy bár a garanciális elemek léteznek, működőképességük, gyakorlati alkalmazásuk mégis nehézségekbe ütközik. Ahhoz, hogy munkamegosztás jöhessen létre, feltétlenül szükséges a szereplők közötti bizalom, valamint az együttműködés tárgyának pontos ismerete. A továbbiakban ezért azt vizsgálom, hogy a közfeladatok ellátását milyen gyakorlati tényezők befolyásolják számviteli nyilvántartási, informatikai, humán és finanszírozási oldalról.

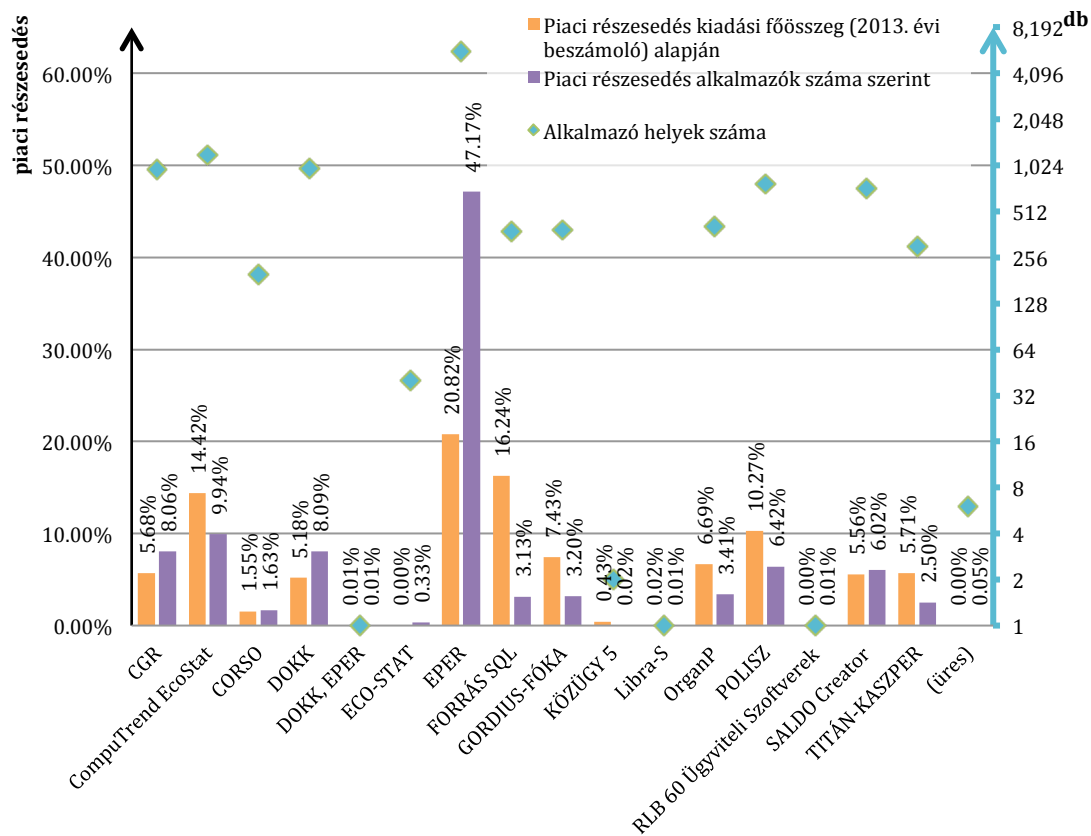
2.2 A számviteli nyilvántartások és informatikai támogatásuk

A 2008-ban kirobbant gazdasági válság számos tanulságot eredményezett. A válság kialakulásának vizsgálatára az USA kormánya által létrehozott bizottság (Financial Crisis Inquiry Commission) jelentésének megállapítása szerint a szabályozás hiányosságai és az átláthatóság korlátozottsága jelentősen hozzájárultak a krízis kibontakozásához. (The Financial Crisis Inquiry Commission 2011, xvii) Európából nézve az Unió tagállamainak szoros, ezer szálon keresztül egymáshoz kötöttségei és – legalábbis az eurozóna országai körében – az egységes monetáris politika mellett a fiskális politikák összehangolatlanok, a költségvetési fegyelem nagyon eltérő, ami a szolidaritás elvéből következően az előnyöket és hátrányokat egyaránt szétteríti.

Magyarországon a költségvetés végrehajtásának szabályozása nemzetközi összehasonlításban magas színvonalúnak mondható. A szükséges kontrollok rendszere létezik, működik, a hatásköröket a jogszabály megfelelően lehatárolja, az intézményrendszer kellő erőforrásokkal rendelkezik a végrehajtás szabályszerűségének biztosításához, a nyilvántartások közös számviteli sztenderdeken nyugszanak. Legalábbis a szabályozás alapján, elméletben. A gyakorlat azonban ennél jóval színesebb, összetettebb.

A magyar rendszer egyik vitathatatlan **erőssége a 2014-es számviteli reform eredményeként előállt egységes számviteli rendszer, amely ráadásul párhuzamosan támogatja az eredményszemléletű, illetve a hagyományos pénzforgalmi alapú könyvviteli elszámolást.** (Amint ennek a közpénzügyi információs rendszerben betöltött jelentőségére Kovács Árpád (Kovács 2014) is rámutat.) Ez a változás jelentős volt, hiszen minden költségvetési rend szerint gazdálkodó szervezet (SPU) számára egységes, új metódusok alkalmazását írta elő. Ugyanakkor meglepő, hogy bár a felkészülésre a jogalkotó elegendő időt biztosított (a 2014. évtől hatályos szabályokat a vonatkozó kormányrendelet 2013. január 11., a kötelező elszámolásokat tartalmazó miniszteri rendelet szeptember 19. napján hirdették ki), a szektornak jelentős erőfeszítéseket jelentett az újítás.

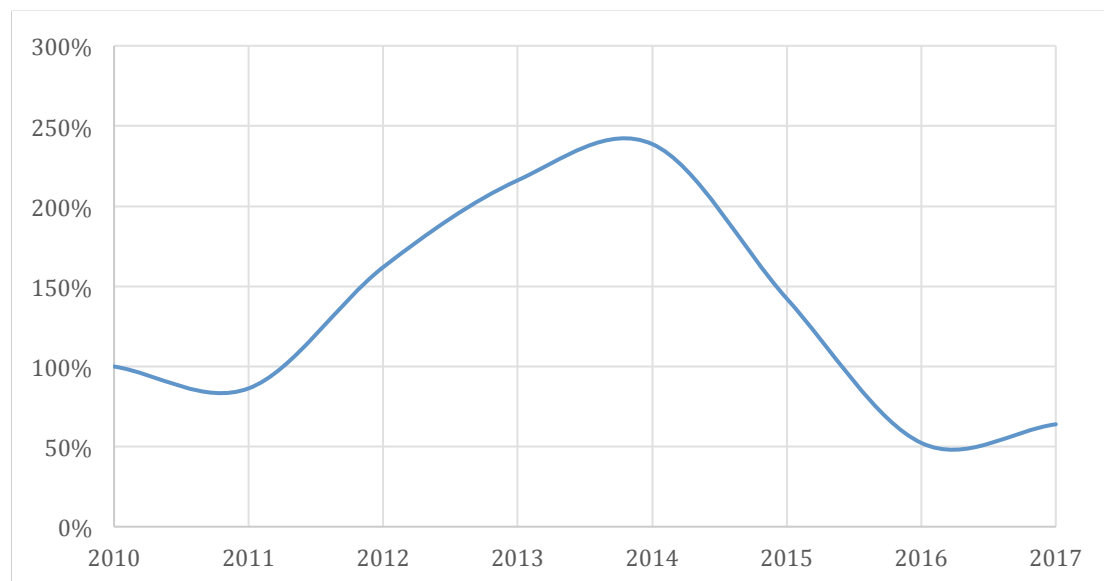
Ennek egyik oka, hogy a kapcsolódó informatikai fejlesztések végrehajtása lassan, és nem egységesen valósult meg. Számos informatikai szolgáltató biztosította az ország összesen több mint 12 ezer beszámolási egységének könyvelését.



ÁBRA 30: KÖNYVVITELI SZOFTVEREK RÉSZESÉDÉSE A KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK PIACÁN A KÖZPONTI ALRENDSZERBEN, FORRÁS: MAGYAR ÁLLAMKINCSTÁR, SAJÁT SZERKESZTÉS

Annak a ténynek, hogy a szoftverek szállítói külön-külön vannak szerződéses kapcsolatban az egyes adatszolgáltatókkal, számos, a gyakorlatban kitapintható következménye van. Elsősorban, kézenfekvő módon a szoftverfejlesztés adminisztrációja sokszorosa annak, mintha akár csak szállítónként kerülnének kifejlesztésre a jogszabályi változásoknak megfelelő funkciók. Másodsorban a párhuzamosan – adott esetben több helyen azonos módon megrendelt – szoftverek a költségekben is óhatatlan párhuzamosságokat jelentenek. Végül pedig nem hagyható figyelmen kívül az a jelenség sem, hogy e rendszereket nem auditálja senki megfelelőségi szempontból. Utóbbi körülményt árnyalja az is, hogy a közbeszerzési szabályok alkalmazása a legtöbb esetben feltételezi, hogy a komplex rendszerszemléletű ismeretet igénylő tervezésen alapuló részletes fejlesztési dokumentáció már az ajánlati felhívás részeként rendelkezésre áll. Azonban nem mondható jellemzőnek, hogy a közigazgatásban megfizethető szaktudás biztosítható. A megrendelő csapdahelyzetben van: ki van szolgáltatva a fejlesztőknek.

Így fordulhat elő, hogy ezek a **decentralizált számviteli rendszerek** lehetőséget tudnak biztosítani axiómaként kezelt költségvetési összefüggések megsértésének. Például az előirányzatot soha nem haladhatja meg a kötelezettségvállalás, utóbbinál pedig a kifizetés sem lehet több. Ezzel szemben előfordul, hogy a gyakorlatban ez nem érvényesül. A jelenség létezését mutatja, hogy időről időre tapasztalható a szervek tartozásállományának megjelenése, növekedése (Magyar Államkincstár 2018).



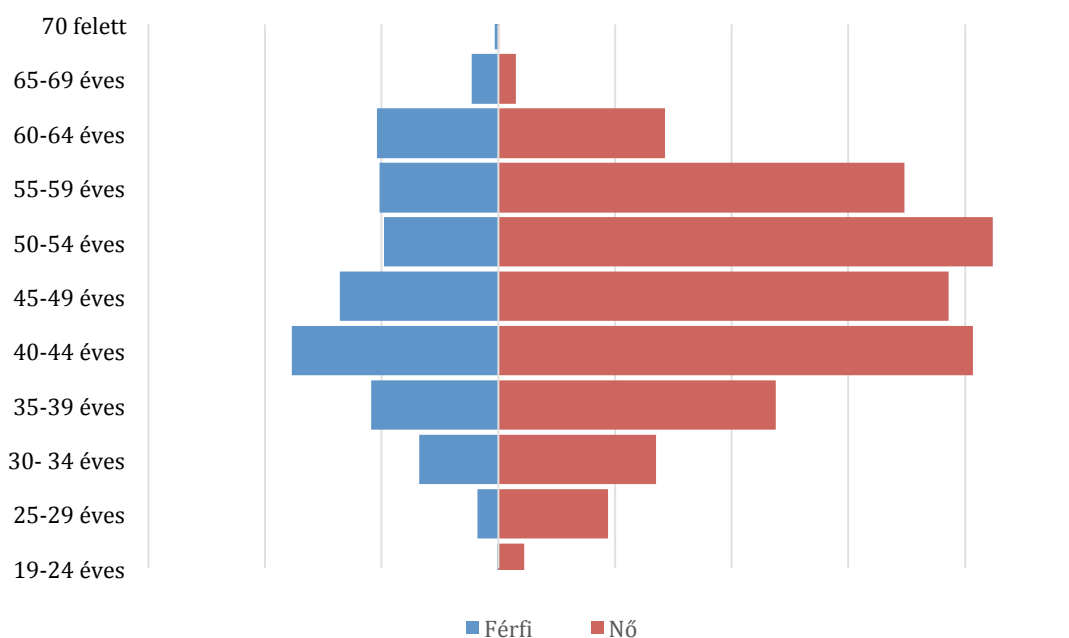
ÁBRA 31: KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK ÉV VÉGI TARTOZÁSÁLLOMÁNYA 2010. ÉVHEZ VISZONYÍTVA, FORRÁS: MAGYAR ÁLLAMKINCSTÁR, SAJÁT SZERKESZTÉS

Másik probléma, hogy bár a kifizetések teljesítése során a Kincstár kettős fedezetvizsgálatot (likvid és előirányzati) végez, érdemben nem adottak számára a feltételek ahhoz, hogy tételesen megállapítható legyen, hogy a kifizetéseket megalapozó kötelezettségvállalások szabályszerűen megtörténtek-e. A Kincstár ugyanis nem rendelkezik tételes nyilvántartással a kötelezettségvállalásokra vonatkozóan. Ilyen módon a költségvetés végrehajtása tekintetében csak az első és az utolsó lépés felett biztosítható aggregált kontroll, nem pedig a teljes folyamat felett.



32. ÁBRA: KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁS FOLYAMATA AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSBAN (FORRÁS: SAJÁT KÉSZÍTÉS)

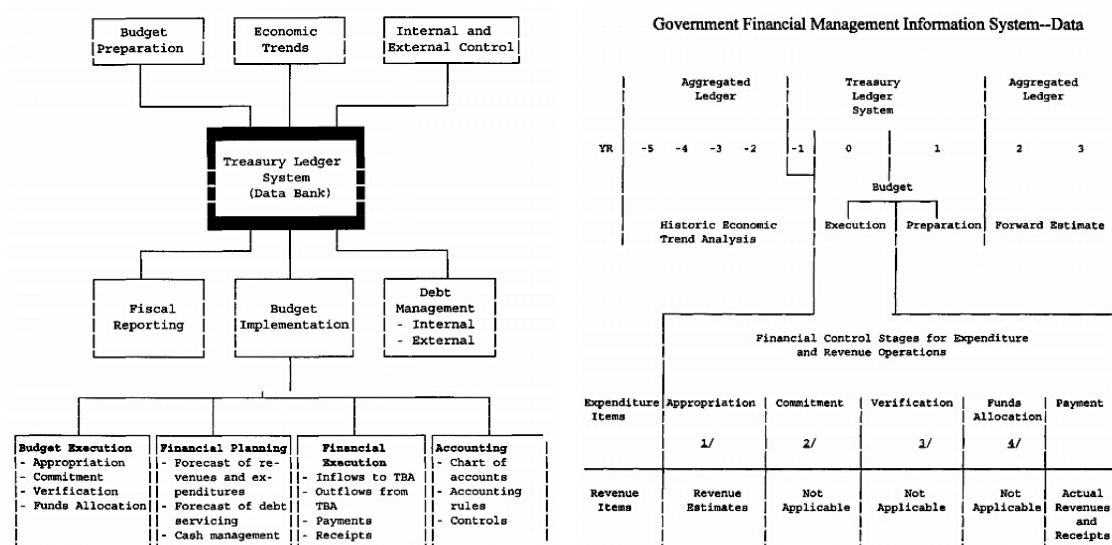
Az új államháztartási számviteli szabályok azonban nem csak a gépeket, hanem az ezzel foglalkozó **szakembereket is új kihívások elé állította**. Viszonylag rövid idő alatt kellett megoldani az érintett személyi állomány képzését, felkészítését, amelyet egy jelentős, nagy tapasztalattal bíró nyugdíjazáshoz közelebb álló réteg már nem minden esetben vállalt fel és elhagyta az apparátust. Új szakemberek kiképzéséhez ugyanakkor ilyen felkészülési idő nem elégséges, ráadásul a pályakezdő diplomások fizetési igényeinek átlaga 255 eFt (nettó átlagfizetés 160 eFt-os szintje mellett), míg munkahellyel szemben támasztott prioritásaik az érdekes kihívások körül mozogtak (Deloitte Central Europe 2015). Ez pedig nem feltétlenül a közigazgatás (és azon belül a számvitel) felé tereli a friss munkaerőt.



ÁBRA 33: GAZDASÁGI, SZÁMVITELI TERÜLETEN FOGLALKOZTATOTTAK KOR ÉS NEM SZERINTI MEGOSZLÁSA A KÖZPONTI ALRENDSZERBEN, 2018. III. NEGYEDÉVBEN - FEOR 141 ÉS 412, FORRÁS: MAGYAR ÁLLAMKINCSTÁR, SAJÁT SZERKESZTÉS

A kiemelt problémák eredőjeként kirajzolódik, hogy **a szabályok egységessége önmagában nem elégséges az egységes joggyakorlat kialakításához**. Az alkalmazások és eljárások uniformizálása és a humán erőforrások rendelkezésre állása nem egyedi probléma. A világ számos országában jelentős erőforrásokat fordítanak – pl. különböző világbanki projektek (The World Bank 2019) keretében – az államháztartás információs rendszereinek fejlesztésére. Így történt ez Magyarországon is, 1996-ban, a mai Magyar Államkincstár jogelődjének létrehozásakor is. A 7,7 M USD értékű projekt (The World Bank 2003) célja a

közpénzügyi menedzsment reformja volt – részben nemzetközi ajánlás alapján (Bokros és Dethier 1998).



ÁBRA 34: AZ 1996-OS ELKÉPZELÉS SZERINTI MODULOK ÉS FOLYAMATOK, FORRÁS: (THE WORLD BANK 1996, 28-30)

A Magyar Államkincstár az 1128/1994. (XII.30.) és a 2189/1995. (VII.4.) Korm. határozatokban megjelölt feladatok végrehajtása eredményeként létrejött az 1990-es évek közepén – többé-kevésbé az elképzeléseknek megfelelően. Ugyanakkor amint azt az ÁSZ a létrehozás körülményeit vizsgáló jelentésében írja (386. Sz. Jelentés a Magyar Államkincstár létrehozásának és működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről (Állami Számvevőszék 1997)):

„A kincstári rendszer előkészítése során a legfontosabb adatfeldolgozási és szolgáltatási feladatokat lefedő egységes, integrált rendszer megvalósításának módja nem fogalmazódott meg. Nem követhető nyomon döntéshozói szinten annak felismerése, hogy a kincstári feladatokat ellátó intézménynek jól kialakított, ügyvitelében és informatikai rendszerében átgondolt koncepció alapján kell működnie. Nem számoltak a hosszabb távon biztonságosan működő rendszer létrehozásának reális időszükségletével sem.

Az előkészítési folyamat eredményeként kialakított, 1996-ban működtetett kincstári informatika a hiányos, kiforratlan, de azonos filozófiára épülő rendszertervtől is alapjaiban eltért.”



ÁBRA 35: ADATOK TÁROLÁSA A JELENLEGI MODELLBEN - FEHÉR HÁTTÉRREL A LOKÁLIS IT RENDSZEREK ADATAI, FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS

A Számvevőszék 1996-os megállapításai nem tévedtek: rendkívül fragmentált – kincstáron belüli és kívüli – informatika környezet épült ki az évek során. A sok, fizikailag elszigetelt, működésében eltérő alapokon nyugvó informatikai rendszer egymással folyamatos interakcióban van. A különböző egyeztetések – amelyeket egyébként azok mennyisége alapján gyakorlatilag csak gépek tudnak elvégezni – számos ütközést és hibalehetőséget produkálnak, korrekciójuk időigényes, humánkapacitást emészt fel.

Mind az SPU szintű lokális számviteli rendszerek, mind pedig a központi szinten működő kincstári rendszerek azt a végső célt szolgálják, hogy az ország tárgyévi költségvetéséről precíz adatok mielőbb rendelkezésre álljanak. A decentralizált struktúrában működő számviteli nyilvántartások összesítése, felkonszolidálása sem egyszerű feladat, hiszen alapvető elvárás, hogy a zárszámadás számviteli alapokon, világosan levezethetően álljon elő. Az eltérő időben rendelkezésre álló információk, valamint adott tranzakciónak az eltérő értelmezése és rögzítése is komoly problémát jelent.

Az integrált rendszerek létrehozását számos kormányzat célozza nemcsak a Világbank által első sorban célzott fejlődő országok körében, hanem a Föld fejlettebbnek mondott régióiban is. A terület kiváló szakértője, Cem Dener a Világbank tapasztalatait egy 2011-es munkában (Dener, Watkins és Dorotinsky 2011) foglalta össze, vezetésével a Világbank folyamatosan nyomon követi ezen rendszerek formálódását (The World Bank 2019). Az elgondolás azon alapul, hogy szükség van egy központi intézményre, egy központi alkalmazással (és adatbázissal), amelybe az

intézmények (Spending Unitok) közvetlenül vagy interfészen keresztül viszik be az adatokat.



ÁBRA 36: ADATOK TÁROLÁSA AZ IFMIS KONCEPCIÓBAN - FEHÉR HÁTTÉRREL A LOKÁLIS IT RENDSZEREK ADATAI, FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS

Megítélésem szerint ez egy igen költségigényes megoldás, figyelemmel az alábbiakra:

- A központi rendszer kifejlesztésénél figyelemmel kell lenni minden specialitásra, 100 %-os szintig. Tehát – a jelenlegi közpénzügyi szabályozást változatlanul feltételezve – a legnagyobb kórháztól a legkisebb költségvetési szervig, az elkülönített állami pénzalapoktól a legösszetettebb intézményekig minden létező és lehetséges gazdasági esemény támogatását biztosítani kell. Ráadásul hatalmas (a 2014-es költségvetési beszámolóban foglalt létszámadatok alapján), mintegy 15 ezer fős felhasználói kör kiszolgálását csak nagy mértékben megnövelt apparátus tudja megoldani.
- A már kialakított rendszereket szigetszerűen fejlesztették. Így teljesen egyediként lehet kezelni minden szervet (könyvelő helyet), ami több százas esetszámra növeli egy esetleges bevezetésnél a modellezendő és végrehajtandó áttérések számát.
- Egy központosított rendszer sem lehet képes arra, hogy az analitikus nyilvántartások szintjén is képes legyen kielégíteni minden autonóm és legitim vezetői igényt belátható időn belül. Ésszerűnek kínálkozik tehát, hogy olyan modell alakuljon ki egy integrált rendszer esetében is, amely kompromisszumot köt és egy bizonyos szintnél mélyebb elemi adatokat a helyi IT kivitelezésében hagy. A rendszerek közötti együttműködés viszont

azzal jár, hogy rengeteg interfész kiépítése szükséges és nem csupán a központi rendszer részéről, hanem minden egyes használatos IT rendszerrel.

- A bevezetésnek időbeli vagy anyagi korlátja lehet, hogy a jelenlegi IT rendszerekre érvényes szerződések lejáratára, felmondási költségei nagyon eltérőek lehetnek, összetett jogi és pénzügyi döntési pontokat generálva ezzel.
- Végül nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy amennyiben a bevezetés (szak)politikai támogatottsága nem elég magas szintű, az elhatározás nem elég mély, a projekt eljuthat egy olyan pontra, hogy kifulladás és a ráfordított energiák, források, idő egyszerűen kárba vész. Természetesen megfelelő projektmenedzsment módszertannal erre az eshetőségre is fel lehet készülni, hogy legalább az elvégzett munka eredményei érvényesíthessék hatásukat.

Az IFMIS rendszerek kiépítése világszerte összetett feladat. Feltételezhető, hogy nincs két azonos rendszer sem. Több nagy szolgáltató elérhető, amelyek alapvetően a céges világot célzó üzleti megoldásokat szállítanak (pl. SAP, ORACLE). Számos példa mutatja, hogy ezek a rendszerek kiválóak (is tudnak lenni), de tetten érhető, hogy a költségvetési, közpénzügyi rendszereknek azért lehetnek olyan sajátosságai, amelyeknek megértése és e technológiákon alapuló fejlesztése nagyon idő- és költségigényes. Ezért a világ több pontján alakultak már kifejezetten a kormányzatok igényeire szabott megoldásokkal foglalkozó cégek. Jobbára ezek olyan vállalkozásokból fejlődtek ki, amelyek valamely ország kormánya számára fejlesztett ilyen rendszert és – módosításokkal – ezeket a rendszereket értékesítették más államok számára is.

Nagy eredményeket ért el pl. a kanadai illetőségű FreeBalance, amely kizárólag kormányzati megoldásokat szállít, és számos világbanki projekt szállítójaként szolgált komplex rendszereket, lefedve akár a költségvetés tervezését, végrehajtását, értékelését, pénzügyi menedzsmentet, iktatást, bérszámfejtést, számlázást, stb. E cég megoldása nagyban hasonlít a leírt modellre azzal, hogy rendszerük képes az analitikák mélységéig kezelni a Spending Unitok összes műveletét.

Hasonlóan komoly sikereket könyvelhetett el a UNIT4, amely Norvégiában és Svédországban tevékenykedik leginkább a kormányzati üzletágban, de egyre erősödő aktivitást fejt ki az Egyesült Királyságban is. Rendszerük még inkább megfelel a rugalmasság követelményeinek, és a legmodernebb mobil eszközök alkalmazását is lehetővé teszi. Működési modelljük abban is eltérő, hogy rendszerük alkalmazása nem kötelező, hanem ügyfelenként eldönthető, hogy melyik modult kívánják használni. Összességében pedig jóval olcsóbbak ebben a térségben, mint a fentebb említett szolgáltatók, ezért piaci alapon is az ő megoldásaikat választják egyre szélesebb körben.

Összességében elmondható, hogy az IFMIS rendszerek megfelelő működésük esetén a legkiválóbb megoldások tudnak lenni, de ebbe az állapotba csak precíz tervezéssel, megfelelő kormányzati elhatározással és anyagi erőforrásokkal lehet eljutni.

A rendkívül sokféle kiadási tétel tranzakciós adata önmagában akkor sem jelenti az átláthatóság biztosítását, ha minden adminisztratív jellemző a rendelkezésre áll. Ezért van nagy jelentősége annak, hogy az SPU szakemberei megfelelő besorolással lássák el ezeket a tervezés és végrehajtás során. Az aggregált, valamely dimenzió mentén összesített adatokból így válik értelmezhető, bizonytalanságot megszüntető információ, mely alkalmas a terv-tény, az időszakok, földrajzi egységek összehasonlítására.

A magyar rendszer már bemutatott sajátossága az egységes – eredményszemléletű és pénzforgalmi megragadást párhuzamosan nyilvántartó – számvitel, melyet a rendszer alkotói több különböző dimenzió mentén építettek fel:

- A pénzügyi számvitel struktúrája a szokásos, nemzetközi sztenderdeken alapuló, eredményszemléletű vállalkezési kategóriákat tartalmazza eszköz és forrás oldalon egyaránt. Alábontás tekintetében ugyanakkor – már nem kötelező jelleggel – megjelenik a szakfeladatrend szerinti struktúra, amely a tevékenység alapú (TEÁOR alapján kidolgozott) besorolást hivatott biztosítani. A korábbi tapasztalatok és értelmezési nehézségek okán az előírást a jogalkotó finomította, ezért nem minden SPU-ra terjed ki kötelező alkalmazási köre.
- A költségvetési számvitel a korábbi pénzforgalmi szemléletű rendszer további kidolgozásával, egységes keretek közé helyezésével alakult ki. Központi

elemeként az egységes rovatrend jelenik meg, amely a magyar sajátosságoknak megfelelően, a COFOG előírt sztenderdjei szerinti változata. A COFOG (Classification of the Functions of Government) az ENSZ által készített nemzetközi iránymutatás, amely az ellátott funkciók szerinti besorolás rendszereként működik. Emellett 1993 óta az SNA (System of National Accounts) alapját képezve a nemzetközi összehasonlítás egyenértékes szerepét is betölti. (Allen és Tommasi 2001)

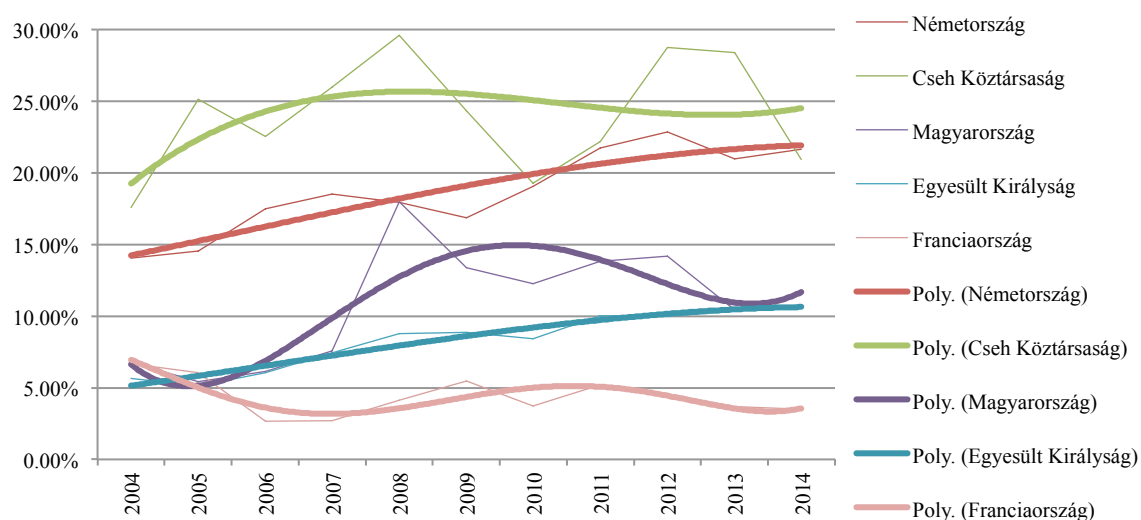
- Szintén a költségvetési számvitel területén jelenik meg a közgazdasági tartalom szerinti besorolás, valamint – bár ezt nem szokás dimenzióként értelmezni – egyfajta státuszjelzés, amely a költségfelhasználást időben elhelyezi (előirányzat, kötelezettségvállalás vagy bevételi előírás, teljesítés).
- Explicit módon megjelenik az adminisztratív osztályozás, amely megmutatja, hogy melyik SPU, illetve költségvetési entitásnál merül fel az adott gazdasági esemény.

A nemzetközi gyakorlat emellett ismeri a forrás, a szervezeti és a programszintű osztályozásokat is, amely a magyar rendszerben a költségvetési prezentációból (a költségvetési törvény szerkezetéből) következően egybemosódik. A költségvetési törvény ugyanis nem homogén egységeket tartalmaz, hanem eltérő minőségeket, ráadásul az aggregáció különböző szintjein. Megjelennek a forrás szerinti elkülönítés módozatai (pl. EU transferek, alapok), a szervezeti keretek (a költségvetési hierarchia nagy része ezt a felosztást mutatja, egyes helyeken konkrét intézmény megjelölésével, máshol pedig akár egészen nagy intézménykörök csoportosításával, pl. rendőrségek) és a programszintű elemek (pl. Nemzeti Kulturális Alap) is.

Ezeknek az osztályozásoknak a működtetése alapvető az államháztartás információs rendszere használhatósága szempontjából, de ahogy a szabályozásnál is látható, itt is kulcskérdés a végrehajtás egységessége. Torz eredményhez vezethet, ha a túlzott adminisztráció, a besoroláshoz kapcsolódó feladatok szétaprózása (felelős szervezeti egység, személy nem egyértelmű) vagy a kevés rendelkezésre álló idő miatt a munkatársak mindent „egyéb” kategóriába sorolnak. Ennek kapcsán megfelelő adatokon alapuló, jól működő controlling rendszer kockázatcsökkentő szerepére világít rá Zéman Zoltán is, aki kutatási eredményei között szintén hangsúlyozza a teljesítménymérés szerepét. (Zéman 2017)

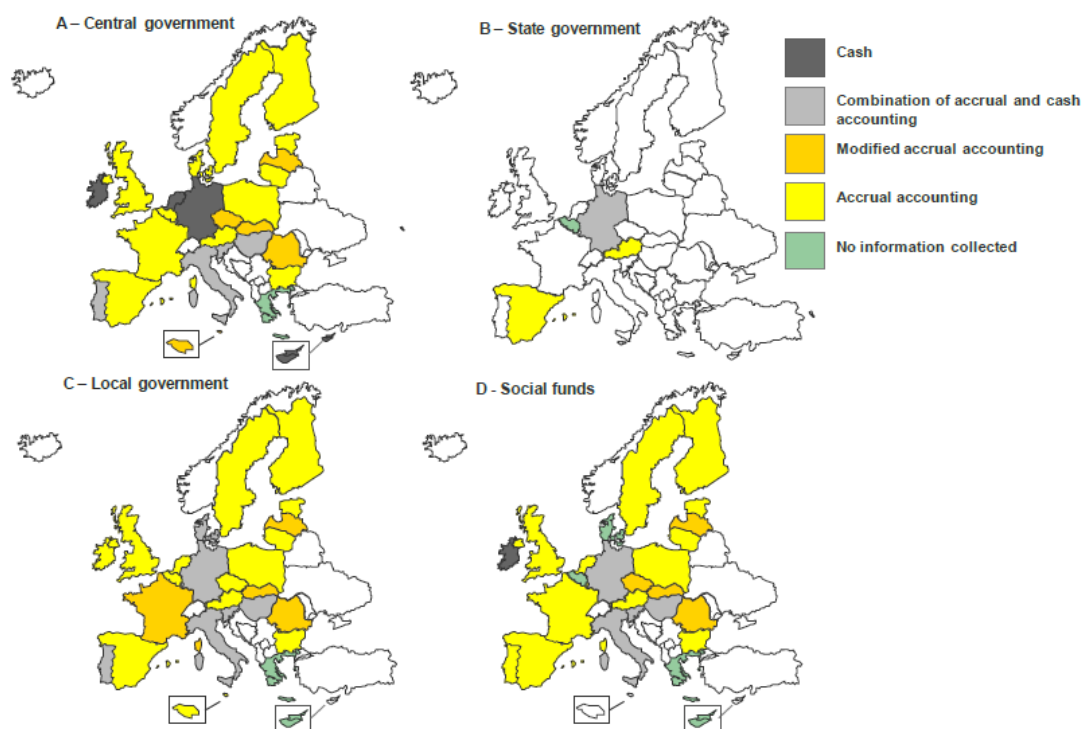
2.3 Finanszírozási vonatkozások

A közfeladatok menedzsmentjének az eljárási és nyilvántartási kérdések mellett lényeges vonatkozása, hogy **miként valósul meg a gazdálkodás pénzforgalmi értelemben**. Több lehetséges megoldás és létező modellt átvizsgálva látható, hogy a különböző országokban az alkalmazott rendszerek jelentősen eltérnek még az Európai Unión belül is. Az Eurostat adatai azt mutatják, hogy a GDP arányos KESZ egyenleg Franciaországban a legalacsonyabb szintű, relatíve kiegyensúlyozott ráadásul úgy, hogy mindeközben a (szintén GDP arányosan mért) kormányzati kiadások az alább vizsgált országok közül a legmagasabb értéket mutatják. Németország (szövetségi államként alapvetően különböző adottságok mellett) a KESZ egyenlegét magas, egyenletes szinten tartja annak ellenére, hogy a kormányzati kiadások csökkenő trendet mutatnak. Magyarországon a helyzet annyiban tér el, hogy a KESZ szintje igen széles skálán mozog, magasnak mondható, amihez szintén magas kiadási főösszeg párosul.



ÁBRA 37: KESZ ÉV VÉGI SZÁMLAEGYENLEGEK ÉS A KÖLTSÉGVETÉSI KIADÁSOK ARÁNYA AZ EGYES ORSZÁGOKBAN, FORRÁS: SAJÁT SZERZKESZTÉS EUROSTAT ADAT, ESA: AF.2 - NEGYEDÉVES ADAT; ESA2010 8.100 - ÉVES ADAT ALAPJÁN

Az eltérések okait vizsgálva szembetűnő lehet, hogy azok az országok tudnak kiegyensúlyozottabb, alacsonyabb szintű KESZ egyenleget fenntartani, amelyeknek erre megfelelő információs bázist biztosít az eredményszemléletű számviteli rendszer, amely Magyarországon 2014-ben került bevezetésre.



ÁBRA 38: KÖNYVELÉSI RENDSZEREK (PÉNZFORGALMI, VEGYES, MÓDOSÍTOTT EREDMÉNYSZEMLÉLETŰ, EREDMÉNYSZEMLÉLETŰ, NINCS ADAT) AZ EGYES ORSZÁGOKBAN 2012-BEN, A KORMÁNYZÁS EGYES SZINTJEIN (A - KÖZPONTI KORMÁNYZAT, B - TARTOMÁNYI KORMÁNYZAT, C- HELYI ÖNKORMÁNYZAT, D - TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS ALAPJAI), FORRÁS: (ERNST & YOUNG 2012)

Nemzetközi viszonylatban találunk KESZ bankszámla-struktúrára központosított vagy decentralizált rendszert, illetve ennek kombinációját is. Különböző módokon történhet a bevételek beszedése és kifizetések folyósítása a KESZ-en. A legtöbb országban a felelősség megoszlik a költségvetés végrehajtása, a beszámolás, a bevételek beszedése és a kiadások indítása szempontjából a tranzakciók szintjén is.

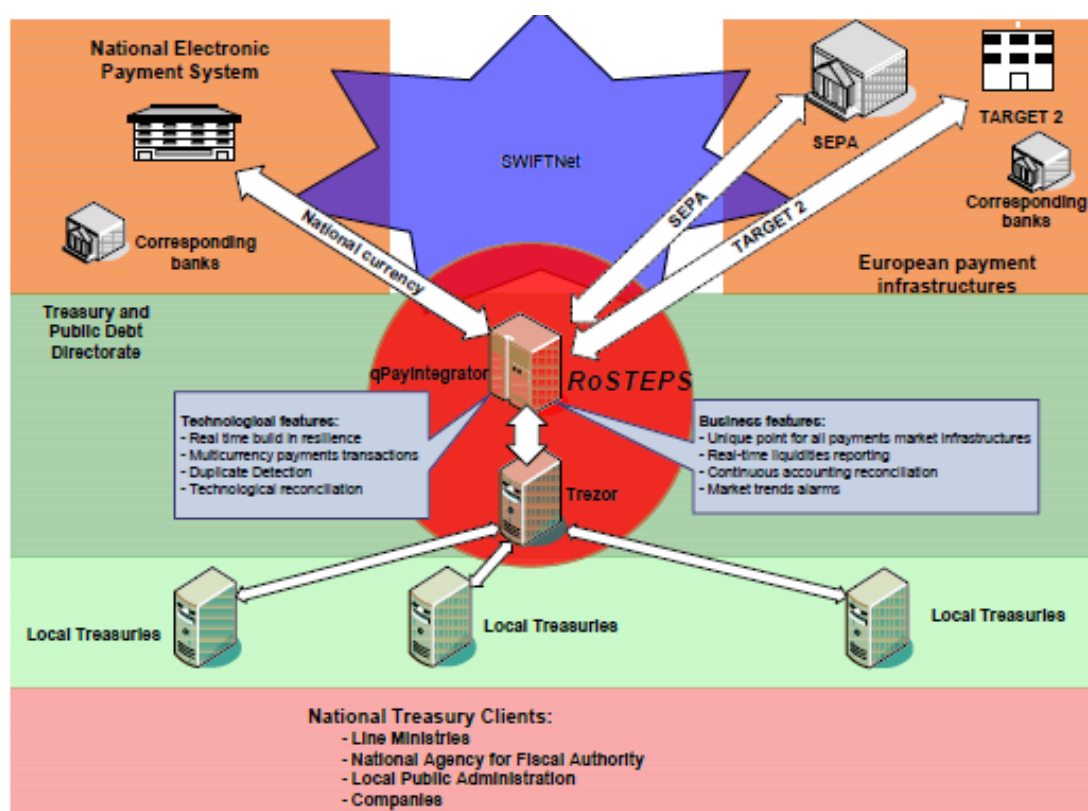
Néhány országban, az összes kiadási tranzakció központilag a Pénzügyminisztériumban/Kincstárban kerül jóváhagyásra és központilag kerül kifizetésre a KESZ-ről. Előfordul, hogy az egyes költségvetési intézmények/kifizetési ügynökségek a felelősek a kifizetésekért, és csak ők rendelkeznek fizetési számlákkal. Több országban ugyanakkor hibrid rendszer működik.

A központosított struktúra modellje esetében egyetlen bankszámla (jellemzően a központi bank vezeti), az összes tranzakció ezen keresztül történik, jellemzően egyetlen szervezet gondoskodik a likviditás-kezelésről.

A centralizált működés egyik esete Franciaország, mely számos tekintetben a magyar közpénzügyi rendszer kialakításakor mintaként szolgált. 2013. végén a francia KESZ

alatt 6.942 db fizetési számla volt megnyitva (vö: Magyar Államkincstár: mintegy 12 ezer számla). A likviditáskezelésért felelős ügynökség (Agence France Trésor – AFT) real-time monitorozza a Banque de France-nál a KESZ alakulását, melynek napi átlagos forgalmi volumene 41,7 Mrd EUR. Az optimális KESZ-sávot 290 és 310 millió EUR között (kb. 90 Mrd Ft) (Magyarországon kb. négyszerese a minimum szint) határozták meg.

A Román Államkincstár nem rendelkezik a felelős Közpénzügyi Minisztériumtól elkülönült szervezettel. A kapcsolódó és általuk működtetett, a közintézményeket kiszolgáló elektronikus fizetési rendszert (RoSTEPS) 2005 közepén állították üzembe. A RoSTEPS automatizált működési elve a korábban munkaintenzív folyamatokat váltotta le és éves szinten mintegy 30 millió tranzakció fogadását, végrehajtását és feldolgozását támogatja. A könyvelési rendszert a háttérrendszerként működő 'Trezor' alrendszer szolgáltatja, míg a kifizetések menedzselését a 'qPayIntegrator' végzi.



ÁBRA 39: A KINCSTÁRI FIZETÉSI RENDSZER (ROSTEPS) MŰKÖDÉSI SÉMÁJA ROMÁNIÁBAN

Magyarországon a korábbi decentralizált struktúrát felváltva 1995. december 31-én megszűntek a központi költségvetési fejezetek és felügyeletük alá tartozó szervek,

valamint az elkülönített állami pénzalapok MNB-nél vezetett pénzforgalmi számlái, egyenlegük átvezetésre került a Kincstári Egységes Számlára (KESZ). A bankszámlákkal szembeni korábbi követelések rendelkezési jogosultsággá váltak. Létrejött a KESZ, mely kizárólagosan fogadja a kincstári kört megillető bevételeket és teljesíti a kincstári körön kívülre a kiadásokat. A kincstári körön belül a fizetések számlák közötti átvezetéssel történnek, a KESZ egyenlegét ezen tranzakciók nem érintik.

A központi költségvetési fejezetek és felügyeletük alá tartozó szervek az előirányzataikkal kapcsolatos rendelkezési jogosultságot a Kincstárnál vezetett számlákon – elosztási számlákon keresztül – biztosított előirányzat-felhasználási keretek felett gyakorolják. A költségvetési szervek részére a Kincstárnál vezetett számlára a működési kiadási és bevételi előirányzatok különbözeteként havi időarányos, az intézményi felhalmozási kiadási és bevételi előirányzataik különbözeteként, illetve fejezeti kezelésű előirányzatok esetében a kiadási és bevételi előirányzatuk különbözeteként teljesítésarányos központi támogatás, azaz előirányzat-felhasználási keret kerül havonta leosztásra. Realizált bevételeikkel növelt számlaegyenlegük felett az előirányzat mértékéig szabadon rendelkezhetnek.²⁸

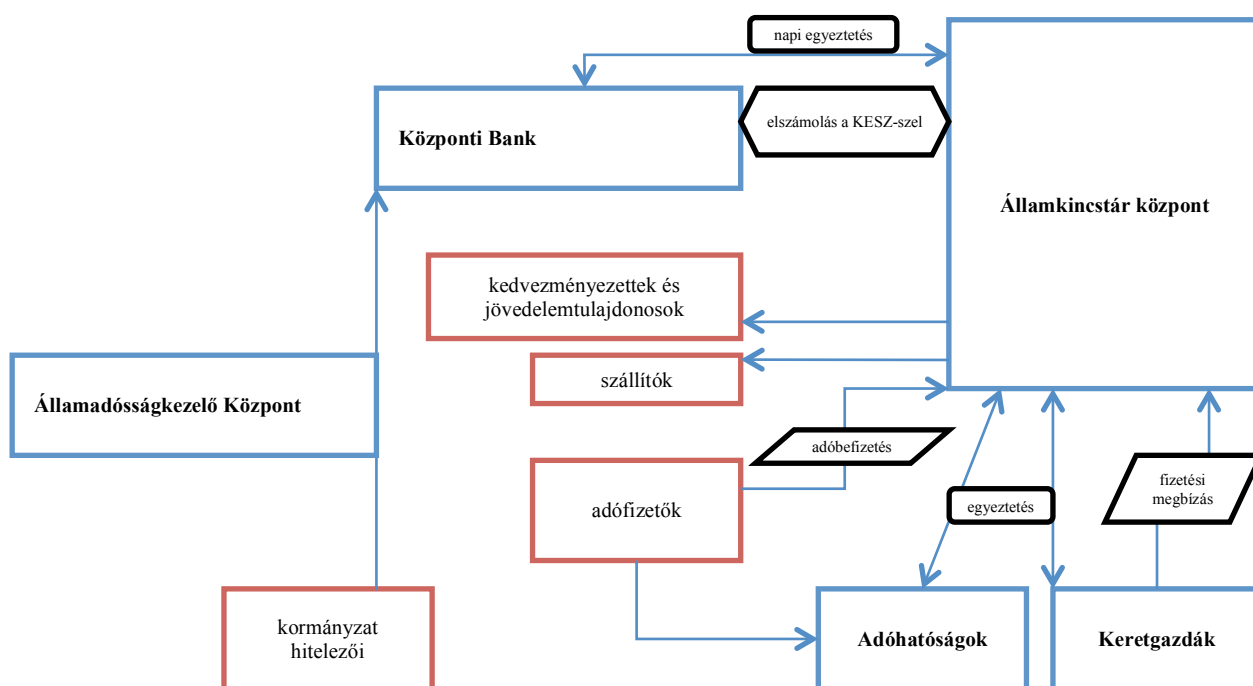
Az MNB számlavezetési és pénzforgalmi szolgáltatásait a mindenkor hatályos jogszabályok: a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban MNBtv.), valamint a pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról szóló 2009. évi LXXXV. törvény (a továbbiakban: Pftv.) és a pénzforgalom lebonyolításáról szóló 18/2009. (VIII. 6.) MNB rendelet (a továbbiakban: MNBr.) keretei között, mint pénzforgalmi szolgáltató nyújtja. Jogszabályi kötelezéssel érintett körben az MNBtv. 145. § (1) bekezdésének a) és b) pontja alapján a Magyar Államkincstár tulajdonában lévő Kincstári Egységes Számla, valamint az Államadósság Kezelő Központ forint bankszámlája található. (Magyar Nemzeti Bank 2015)

A Kincstári Egységes Számla további jogszabályi háttérét az Áht. határozza meg, amely alapján a KESZ felett a Kincstár jogosult rendelkezni, ahhoz kapcsolódóan a likviditásmenedzsment megfelelő szintű biztosítása érdekében az ÁKK-val

²⁸ A központi kezelésű előirányzatok, Alapok részére is vezet számlát a Kincstár – ezek részére a Kincstár nem nyit keretet, a kiadások teljesítése és bevételek fogadása ezeken a számlákon bonyolódik. A Kincstár jogszabályi előírás alapján egyes előirányzattal nem rendelkező (kincstári körön kívüli) pénzforgalmi számlatulajdonosok részére vezetett számlák mint „pénzeszközök” nem is képezik részét a költségvetésnek, saját pénzeszközeiket tartják a Kincstárnál vezetett számláikon.

együttműködésben folyamatosan figyelemmel kíséri a bevételek és várható kiadások alakulását. Utóbbira vonatkozóan az államháztartási szereplők likviditási, finanszírozási terveket készítenek, amely a pénzügyi szükséglet számításának és előrejelzésének alapja. Az önkormányzati alrendszer szereplőit jelenleg jogszabály nem kötelezi arra, hogy számláikat a Kincstárnál vezessék, a központi körben – bizonyos kivételekkel – azonban az Áht. 79. § (1) bekezdése előírja azt.

A Kincstári Egységes Számla az államháztartás fizetési számláinak egységes struktúrája, mely lehetővé teszi a kormányzat pénzforrásainak optimális felhasználását és konszolidációját. Más szavakkal a KESZ az MNB-ben vezetett forint nostro számla²⁹, melyen keresztül történik a kormányzat összes terhelési- és jóváírási tranzakciója, és így konszolidáltan kezelhető a fizetési számlák nap végi pozíciója.



ÁBRA 40: TRANZAKCIÓS FOLYAMAT MAGYARORSZÁGON, FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS

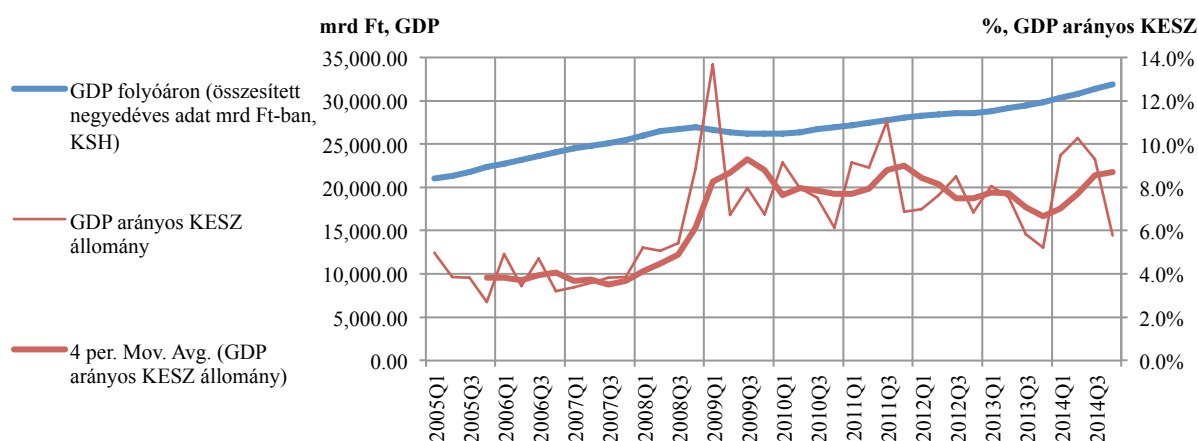
Jogszabályi és pénzforgalmi szempontból az ügyfélszámlák a valódi fizetési számlák, hiszen a számla tulajdonosa az a szervezet, amely részére a számlát a Kincstár vezeti, a számla felett csak ő jogosult rendelkezni (néhány kivétellel, amikor a Kincstárt

²⁹ Az MNB meghatározás szerint: 911. Belföldi nostró folyószámla / 905. Követel záró egyenlegű nostró folyószámla: A típusokon a jelentést adó hitelintézet rezidens hitelintézetnél vezetett belföldi nostró számláinak devizanemenként és az egyenleg tartozik / követel jelleg szerint elkülönített állományát kell számlavezetőként jelenteni. A típuson jelentendő folyószámlákról – azok elnevezésétől (pl. kliringszámlák) függetlenül – a fennálló egyenleg erejéig a bank kamatvesztés, illetve egyéb pénzügyi hátrány bekövetkezése nélkül bármikor fizetéseket teljesíthet.

jogszabály hatalmazza fel azok közvetlen terhelésére). A számlákra vonatkozóan a Kincstár kvázi pénzforgalmi szolgáltatást nyújt a számlatulajdonosok részére, ezért számlavezetési díjat számol fel. A külön jogszabály alapján felszámítandó a tranzakciós illeték fizetésének is ezen számlák forgalma szolgál alapul. Mindezek alapján a Kincstár szempontjából a KESZ csak „virtuális” elszámolási számla. Ugyanakkor MNB szempontjából nézve a KESZ a bankszámla, és az alatta megnyitott ügyfélszámlák csak nyilvántartási számlák.

A kötelezettségvállalások alapját és felső korlátját a költségvetési előirányzatok adják, nem a számlák aktuális egyenlege. A konkrét kifizetések teljesítését megelőzően azonban a számlatulajdonosnak a fizetési számla likviditásáról is gondoskodnia kell, mivel a számlatulajdonosok (számla felett rendelkezők) által indított átutalási megbízások alapján a pénzügyi teljesítést megelőzően a Kincstár előirányzat-felhasználási és likviditási fedezetvizsgálatot is végez.

A számlatulajdonosok összes fizetési kötelezettsége több mint a KESZ aktuális likviditása, az adott napi likviditás az adott napi kifizetések fedezetét biztosítja. Megfelelő likviditás-menedzsmenttel és pontos előrejelzési rendszerrel alátámasztottan a KESZ likviditása, az államháztartás finanszírozási szükséglete szűk sávban tartható.



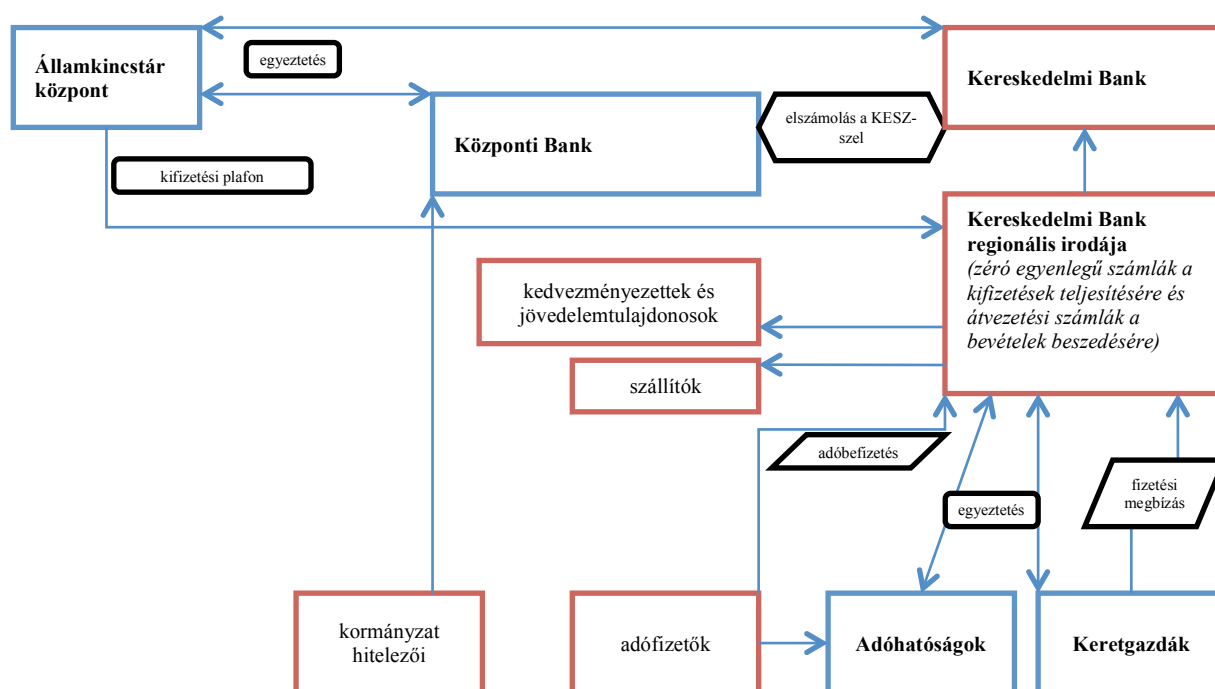
ÁBRA 41: KESZ EGYENLEG ÉVEN BELÜLI ALAKULÁSA, FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS A 2014 TÉNY ÉS 2015 TERV ADATOKKAL, NGM KT FELÉ MEGKÜLDÖTT DOKUMENTUM ALAPJÁN

Mindemellett az ÁKK vonatkozó tervei szerint a KESZ-en a likviditást folyamatos biztosítása érdekében az átlagos havi (amely meglehetősen széles skálán mozog)

finanszírozási igény 150 %-át szükséges tartani (Államadósság Kezelő Központ 2018, 9):

„2019-ben is a nemzetközi piaci kockázatok miatt kiemelt cél biztonsági tartalékok, alternatív finanszírozási csatornák biztosítása. Az ÁKK a tartalékok növelése céljából minimum 1,5 havi finanszírozási igénynek megfelelő szabad betétet tart a KESZ-en, illetve a piacra kihelyezett repó állomány formájában. A likviditáskezelés fontos eszköze az aktív repótevékenység és ezen túl stand-by hitelkeretek is rendelkezésre állnak. Ez azt is jelenti, hogy néhány aluljegyzett aukció esetén is biztosított a finanszírozás. Tovább növelik a finanszírozás biztonságát a rendkívül sikeres kötvény visszavásárlási és csere aukciók, amiknek köszönhetően jelentősen csökken a finanszírozandó forint lejáratok összege. Mindezen eszközök összességükben kellő finanszírozási biztonságot nyújtanak.”

Ezzel ellentétben a decentralizált struktúra sémában több független bankszámla (jellemzően kereskedelmi bankoknál nyitott zéró egyenlegű számlák) egyenlegét menedzselik független ügynökségek/intézmények. A számlák együttes nettó egyenlege adja a fő KESZ-számla egyenlegét.



ÁBRA 42: DECENTRALIZÁLT TRANZAKCIÓS FOLYAMAT

Svédországban a központi költségvetés finanszírozásával az államadósság kezelését is végző Riksgalden foglalkozik. Hatóságként a pénzügyminisztérium felügyelete alatt működik, banki szolgáltatásokat nyújtva a központi kormányzat számára. A banki krízisek kezelésére külön szervezeti egység a Pénzügyi Stabilitási Tanács.

Finanszírozási körben ellátják 220 ügyfelüket, 3300 bankszámlát kezelnek 3 kereskedelmi bankban, évente 171 millió tranzakció és 600 mrd EUR forgalom mellett. A bankokkal alapszolgáltatások ellátására kötnek keretszerződést, amely meghagyja a választás szabadságát e körben az ügyfelek számára annak érdekében, hogy az egyetlen banki szervezet esetén fennálló kitétséget csökkentsék (Dániában egyetlen kereskedelmi bank végzi az állami kifizetések menedzsmentjét). A bankok közbeszerzési eljárás keretében történő kiválasztását megelőzi egy előtanulmány, amelynek során pontosan felméri, hogy az ügyfeleknek mire van szüksége.

A kiválasztott bankok felé elvárás, hogy zero-egyenleg modellben működjenek, ami azt takarja, hogy naponta háromszor (9, 12, 15) elszámolnak egy központi számlával és ürítik nullára az egyenlegeket a kereskedelmi bankoknál. Nap végén az ügyfélszámlák konszolidált egyenlege -50 és 70 M EUR között zárhatnak. Az elszámolási számlák a nemzeti banknál vezetett KESZ-szel számolnak el, amellyel a Riksgaden központi számlája végzi a klíringet. A kereskedelmi bankok és a központi számla között van egy állami bankszámlavezető, amely minden egyes szervnek egyetlen számlát tart fenn. Ezek nem valós bankszámlák, a RIX belső rendszere (egyedi fejlesztésű, SIBS elnevezésű rendszer) tartja nyilván, amely a költségvetési előirányzatokat is nyilvántartja, kezeli. A kötelezettségvállalásokról negyedéves beszámolás keretében adnak számot az SPU-k egy elkülönült informatikai rendszerben (Hermes). A svéd példa esetében is igaz tehát, hogy a pénzforgalmi tranzakciók és funkciók, valamint a költségvetési nyilvántartások elkülönülten kerülnek számbavételre és dedikált rendszerek kereteiben működnek, aggregált kontrollokkal és folyamatos egyeztetéssel.

2.4 Átláthatósági követelmények a nemzetközi gyakorlatban

A költségvetési folyamatok átláthatóságát – a már áttekintett fejlesztési projekteken keresztül – a Világbank kiemelten támogatja, illetve folyamatosan vizsgálja a szakterület alakulását. Mellette más nemzetközi szervezetek is kulcskérdésként tekintenek az integritás és transzparencia kérdésre: a Nemzetközi Valutaalap (IMF), Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD), Nemzetközi Költségvetési Partnerség (IBP), valamint a Globális Költségvetési Átláthatósági Kezdeményezés (GIFT). (Szablics, és mtsai. 2018)

Az IMF által jegyzett Fiscal Transparency Code (FTC) nemzetközi sztenderd követelményeket határoz meg a közpénzügyek nyilvánosságával kapcsolatosan, amely négy pillérrre épül:

- Költségvetési jelentések a kormány teljesítményéről és pénzügyi helyzetéről biztosítanak megbízható, hiteles információt, rendszeres jelleggel.
- Pénzügyi, költségvetési előrejelzés a fiskális politikáról, céljairól, valamint közpénzügyi környezet várható alakulásáról ad képet.
- Költségvetési kockázatelemzés és menedzsment biztosítja, hogy a közpénzügyek területén jelentkező esetleges veszélyek ismertek, analizáltak, és bekövetkezésük esetén megfelelően kezelhetők legyenek.
- Forrásmenedzsment, amely a természeti erőforrások tulajdonlásával, felhasználásával kapcsolatos keretek meghatározására irányul.

Az FTC 2007-es verziójához egy kézikönyv³⁰ (Manual on Fiscal Transparency), is készült, amely segíti az értelmezést és a gyakorlati alkalmazást. Mivel a pénzügyi igazgatás és az adóigazgatás fejlődése általában jótékony hatással van a költségvetés átláthatóságára, így a kézikönyv e kérdésekkel is részletesen foglalkozik. Az iránymutatások érvényesülésével, gyakorlatával kapcsolatosan az IMF 12 területet felölelve készít országjelentéseket (Reports on the Observance of Standards and Codes)³¹:

- számvitel,

³⁰ <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf>

³¹ <http://www.imf.org/external/NP/rosc/rosc.aspx>

- ellenőrzés,
- pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem,
- banki felügyelet,
- vállalatirányítás,
- adatterjesztés,
- költségvetési átláthatóság,
- csőd és hitelezővédelem,
- biztosítás felügyelet,
- monetáris és finanszírozási politikák átláthatósága,
- számlavezető rendszerek,
- értékpapírokkal kapcsolatos szabályozás.

A standardok országok által történő betartásáról, vagy be nem tartásáról riportok készülnek, amelyek elősegítik az IMF és a nemzeti hatóságok közötti együttműködést, valamint alapul szolgálnak az országokat érintő kockázatelemzés elkészítéséhez, és a nemzetközi hitelminősítők által közzétett besorolás felülvizsgálatához. Az FTC alapelveinek való megfelelését az IMF megkeresés esetén vizsgálja, illetve javaslatokat fogalmaz meg és részletes akciótervet is készít. (Eddig Albánia, Bolívia, Costa Rica, Finnország, Fülöp-szigetek, Írország, Mozambik, Oroszország, Peru, Portugália és Románia éltek ezzel a lehetőséggel).

Az OECD az 1999-es éves ülésén határozott arról, hogy egy kiadványba összegyűjti a költségvetési átláthatóságot érintő bevált gyakorlatokat. A 2002-ben közzétett dokumentumot (OECD 2002) a tagországokban érvényesülő bevált gyakorlatok alapján állította össze azzal a céllal, hogy vonalvezetőként szolgáljon a költségvetési átláthatóság eléréséhez, fokozásához. (Az OECD által publikált bevált gyakorlatok ugyanakkor nem tekinthetők formális standardoknak.) A bevált gyakorlatok ismertetése három részre oszlik. Az első rész az alapvető költségvetési dokumentumokkal kapcsolatosan tartalmaz észrevételeket, a második rész a speciális

esetben elkészítendő riportokat tárgyalja, míg a harmadik rész a riportok minőségével és integritásával foglalkozik.

Az OECD fogalomhasználatában alapvető költségvetési dokumentumok közé tartozik:

- költségvetés,
- költségvetést megalapozó előzetes jelentés,
- havi, féléves jelentés,
- év végi beszámoló – zárszámadás,
- országgyűlési választásokat megelőző riport,
- hosszú távú jelentés.

A költségvetési dokumentumok elérhetőségét 2015 és 2017 összehasonlításában a résztvevő 102 ország adatai alapján az OBS így értékelte:

Key budget document	2015	2017	Change
Pre-Budget Statement	55	47	-8
Executive's Budget Proposal	86	81	-5
Enacted Budget	97	89	-8
Citizens Budget	54	54	0
In-Year Reports	82	73	-9
Mid-Year Review	35	31	-4
Year-End Report	73	68	-5
Audit Report	67	69	2
Total	549	512	-37

ÁBRA 43: KÖLTSÉGVETÉSI DOKUMENTUMOK (ELŐZETES KÖLTSÉGVETÉS, SAROKSZÁMOK, KIHIRDETETT KÖLTSÉGVETÉS, ÁLLAMPOLGÁROK KÖLTSÉGVETÉSE, ÉVKÖZI BESZÁMOLÓK, FÉLÉVES FELÜLVIZSGÁLAT, ZÁRSZÁMADÁS, SZÁMVEVŐSZÉKI JELENTÉS) KÖZZÉTÉTELÉNEK VÁLTOZÁSA A VIZSGÁLT ORSZÁGOKBAN, FORRÁS: (INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP 2018)

Speciális esetben kell közzétenni:

- gazdasági előrejelzést,

- adóbevételek alakulásáról tájékoztató jelentést,
- pénzügyi eszközökről és kötelezettségekről szóló tájékoztatást,
- nem pénzügyi eszközökről szóló jelentést,
- alkalmazottakkal szemben fennálló nyugdíj jellegű kötelezettségeket,
- feltételes kötelezettségeket.

A riportok integritása és ellenőrizhetősége érdekében kell publikálni:

- számviteli politikát,
- felelősségi rendet,
- audit riportra vonatkozó szabályokat,
- parlamenti ellenőrzés szabályait.

Az 1990-es évek elején a közepes jövedelmű országokban egyre nőtt az állampolgárok és civil szervezetek költségvetés iránti érdeklődése, ezért az évtized második felében alakult meg az IBP. 1997-es létrejötté óta eltelt évtizedekben segíti elő a fejlődő országokban a költségvetési folyamatok minél szélesebb körben való átláthatóságát. Míg 1997-ben az IBP csupán nyolc országgal valósított meg együttműködést, 2018-ra az IBP partnerhálózata több mint 100 országot ölel fel. Általánosságban megállapítható, hogy az IBP és civil partnerei tevékenységének köszönhetően a közpénzek társadalmi ellenőrzésében egyre inkább stabilizálódik az állampolgári / civil részvétel, ezzel erősítve a hatékony gazdasági döntéshozatalt, visszaszorítva a korrupciót, és végeregményként átláthatóvá téve a költségvetést.

Az IBP tevékenységének fókuszja következő területeket érinti:

- a költségvetés megreformálásához és értelmezhetővé tételéhez szükséges a társadalmi támogatás,
- a civil szervezetek és az állampolgárok hatékony részvételi lehetőségei a közösséget érintő intézkedések, így elsősorban a költségvetés megalkotásában, végrehajtásának felügyeletében,

- a mindenkori kormány időben történő, hiteles információnyújtása, költségvetési folyamatokban történő részvételi lehetőség biztosítása,
- a rendelkezésre álló forrásokhoz mérten a szegénység csökkentésére irányuló erőfeszítések,
- a közpénz közcélokhoz való kötöttsége, elsősorban a szegények és a társadalom periférián élők megsegítése.

Az IBP és civil partnereinek munkája eredményeként a költségvetéssel foglalkozó civil szervezetek száma ugrásszerűen megnőtt. A költségvetési folyamatokkal foglalkozó mindössze tucatnyi szervezet számossága több százra nőtt a lefedett több mint 100 országban az utóbbi három évtized alatt. Szerepvállalásuk jelentős tényező lett a költségvetési folyamat szakaszaiban, a civilszervezetek az állampolgárok képviselőiként jelennek meg és hozzájárulnak a költségvetési adatok hozzáférhetővé, átláthatóvá tételéhez.

Az Open Budget Initiative egy globális kutató és támogató kezdeményezés, amely a költségvetési információkhoz való hozzáférés biztosítását és számon kérhető költségvetési rendszerek meghonosítását célozza. A kezdeményezéshez kapcsolódóan az IBP egy felmérést honosított meg – Open Budget Survey – amely széleskörű elemzéssel arra a kérdésre keresi a választ, hogy a hatalomgyakorlók milyen mértékben biztosítják a költségvetési adatokhoz való megfelelő hozzáférést, illetve a költségvetési folyamatban való részvételi lehetőséget. Civil partnerek útján 102 országról két évente elkészíti és közzéteszi jelentését. A publikált adatokból összeállított kompozit mutató az Open Budget Index (OBI), amelyen az országok a publikált költségvetési adataik alapján 1 és 100 között kapnak pontszámot.

A 2015. évben készült a szervezet ötödik elemzése (International Budget Partnership 2015). Fő tanulása szerint bármely ország – földrajzi elhelyezkedéstől és jövedelmi szinttől függetlenül – képes arra, hogy nyílt és számonkérhető költségvetési rendszert vezessen be, a megfelelő politikai akarat léte esetén. A szerzők megvizsgálták azon körülményeket, amelyek fennállása elősegíti a költségvetési adatok publikálását. Arra a következtetésre jutottak, hogy kapcsolat áll fenn a költségvetési információk közzétételi hajlandósága és a jövedelemszint, sajtószabadság, illetve a demokratikus intézmények fejlettsége között. Emellett az átláthatóbb országoknál a korrupció is

alacsonyabb szintet képvisel. A leggyengébb– 40 pont alatti – teljesítményű országok átlagos jövedelme ugyanakkor meglepő módon magasabb, mint a 41 és 60 pont közötti országoké. Ezzel kapcsolatban azt a konklúziót vonták, hogy a szénhidrogén bevételektől nagyban függő államok közzétételi hajlandósága átlagon aluli. (Kivételként értékelhető Mexikó, amely a szénhidrogén-bevételtől nagyban függ, valamint Malawi és Uganda, mint alacsony jövedelmű országok. Ezen államokban a közzétett költségvetési információk mennyisége megfelelő minősítést kapott.)

A költségvetési elszámoltathatóság három pillérje az átláthatóság, a társadalmi részvétel és az erős formális felügyeletet biztosító intézmények, amelyek egymással szorosan együttműködve képesek garantálni egy robosztus, megbízható költségvetési gazdálkodási rendszer működését.

Az OBS 2015 a költségvetési adatok hozzáférhetőségét nyolc dokumentum megfelelő időben történő közzététele alapján vizsgálta a költségvetési ciklus négy fő folyamata (tervezés, parlamenti vita, végrehajtás, ellenőrzés) mentén.

Költségvetési folyamat	Költségvetési dokumentum	Publikált dokumentumok az OBS 2015 felmérése alapján
Tervezés	Költségvetési tervezést megalapozó jelentés – fiskális politika várható alakulása, gazdasági előrejelzés	55
	Költségvetési törvénytervezet – a kormány által elfogadott, és a törvényhozásnak megküldött tervezet, valamennyi részletező dokumentummal együtt	86
Jóváhagyás	A parlament által elfogadott költségvetési törvény	97
Végrehajtás	Évközi beszámoló – havi vagy negyedéves teljesítési adatok	82
	Féléves beszámoló – átfogó jelentés a költségvetési év közepén a költségvetési törvény végrehajtásáról, frissített előrejelzés az év végén várható helyzetről	35
	Éves beszámoló – átfogó jelentés a költségvetés végrehajtásáról, a költségvetési célok teljesüléséről	73
Ellenőrzés	Audit riport – a legfőbb állami auditáló szerv megvizsgálja a költségvetés teljesítését, az éves beszámoló megalapozottságát, teljeskörűségét.	67
Minden szakaszban	„Állampolgári költségvetés” – egyszerűsített, kevésbé technikai, könnyebben értelmezhető változat, lehetőség szerint valamennyi főnti dokumentumról	54

Ahhoz, hogy a teljes költségvetési folyamat átláthatósága biztosított legyen a politikai vezetésnek mind a 8 dokumentumot publikálnia kellene, ez azonban a vizsgált országok közül, csupán 16 esetben valósult meg (Brazília, Bulgária, Csehország, Dél-

Afrika, Egyesült Királyság, Franciaország, Fülöp-szigetek, Honduras, Kirgizisztán, Olaszország, Oroszország, Peru, Ruanda, Svédország, Szlovákia, Új-Zéland). Hasonlóan 16 ország nem tette közzé költségvetési törvénytervezetét, amely lényegesen megkönnyítené a költségvetési folyamatok társadalmi nyomom követését és ellenőrzését (Bolívia, Csád, Egyiptom, Egyenlítői Guinea, Fidzsi-szigetek, Irak, Kambodzsa, Katar, Kína, Libanon, Mianmar, Nepál, Szaúd-Arábia, Szudán, Venezuela és Vietnám).

Az IBP a jelentés tapasztalatai alapján az alábbi ajánlásokat fogalmazta meg:

- Több költségvetési információ közzététele szükséges. A jelentéstevők szerint sok országban a kormányzat továbbra is visszatart minden olyan adatot, amelynek tartalmával, vagy minőségével nem elégedett. Ezzel szemben az IBP szerint minden olyan adatot nyilvánosságra kellene hozni, amely a döntéshozatal alapjául szolgál.
- Az átláthatóság hasznossá tétele érdekében minden szereplőnek fel kell ismernie a költségvetési adatok nyilvánossá tételében rejlő potenciált. A közbizalom növelését szolgálja, ha az állampolgárok, civil szervezetek naprakész információhoz jutnak mind a költségvetés aktuális állapotát, mind jövőben várható helyzetét illetően.
- Széleskörű lehetőséget kell biztosítani a társadalmi részvételre a költségvetési folyamat minden szakaszában. A költségvetési törvényjavaslat összeállítása során a kormánynak meg kell találni a módját széleskörű konzultációra és még a parlamenti szakaszban is biztosítani kell a kívülről érkező vélemények figyelembe vételét, illetve a végrehajtás ellenőrzése során az ellenőrző szervezeteknek folyamatosan a nyilvánosság előtt kell tevékenykedniük.
- Ellenőrzés intézményrendszerének függetlenségét és hatásköreinek sértetlenségét garantálni kell, mert ez elengedhetetlen feltétele a költségvetés átláthatóságának.
- Integrált költségvetési gazdálkodási rendszerek bevezetése, fejlesztése az elszámoltathatóság és átláthatóság biztosításának alapja.

A kétéves értékelési periódusok között az Open Budget Survey Tracker online adatbázisa (International Budget Partnership 2019) ad támpontot az előrehaladás követésében, azonban kizárólag a költségvetési dokumentumok közzétételének tényét, és a közzététel dátumát vizsgálja, a dokumentumok tartalmát nem.

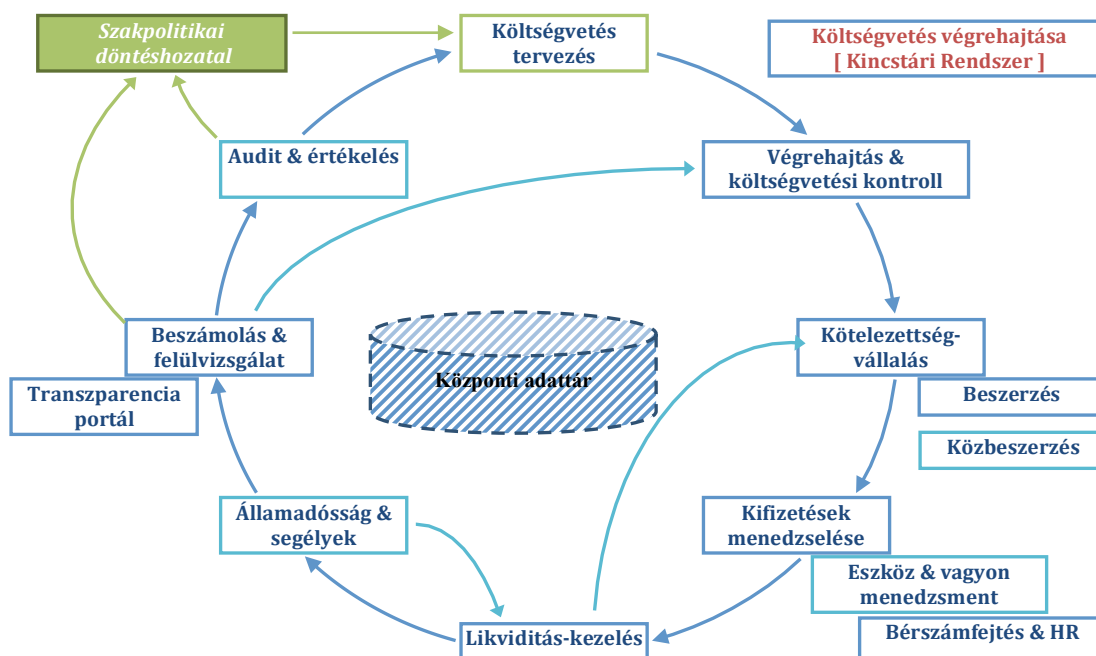
Végül a Global Initiative for Budget Transparency (GIFT) világméretű hálózatának megemlézése is szükséges, amelynek küldetése a közpénzügyi átláthatóságot segítő párbeszéd kialakításának segítése. A GIFT-et az IMF, a World Bank, az IFAC (International Federation of Accountants), az IBP, a Fülöp-szigetek Költségvetési és Igazgatási Minisztériuma, valamint a Brazil Szövetségi Költségvetési és Tervezési Minisztérium hozták létre. Az alapító szervezeteken túl egyéb nemzetközi szervezetek (például az OECD), valamint számos ország költségvetésért felelős minisztériuma, átláthatósággal foglalkozó intézménye részt vesz a munkában.

2.5 Problématerületek

A közfeladatok keletkezését, eredetét, meghatározását és nyilvántartására vonatkozó követelmények áttekintését követően **azokat a problémás pontokat szükséges beazonosítani, amelyek e közfeladatok végrehajtását károsan befolyásolhatják**, vagy olyan anomáliát eredményezhetnek, amely az egész ország gazdasági helyzetére hatással lehetnek. Mivel mindkettő érdemben befolyásolja a versenyképesség legfontosabb mutatóit, a gazdaság működésének egyik sarokköveként funkcionáló bizalmat, ezért ezek olyan veszélyeket hordoznak magukban, ami a közvetlen hatáson túlmutatva hosszú távon is meghatározhatja az országban élők belső és külső kapcsolatait. Ellenkező esetben – a közfeladatok adott nemzetállami kultúrának és igényeknek megfelelő teljesítése esetén – hasonlóan felerősíti az állam erőfeszítéseit, így multiplikátorhatás feltételezhető.

2.5.1 Államháztartási keretek

Az államháztartási információs rendszerek legfontosabb célja, hogy lefedje a főbb költségvetési folyamatokat és alkalmas legyen időszerű információkat szolgáltatni az esetleges beavatkozásokhoz, korrekciókhoz.



ÁBRA 44: ÁLLAMHÁZTARTÁSI INFORMÁCIÓS RENDSZER TIPIKUS FELÉPÍTÉSE, FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS, (DENER, WATKINS ÉS DOROTINSKY 2011)

Az új évezred államháztartási számvitel jogszabályi fejlődése Magyarországon lehetőséget biztosít arra, hogy megfelelő részletettségű adatokat szolgáltatson a döntéshozatal és a tömegtájékoztatás minden szintjén. Emellett több informatikai fejlesztés (illetményszámfejtés, számlavezetés, e-közbeszerzés) is jelentős előrelépést jelentett abban, hogy a központi szinten álljon rendelkezésre naprakész adat az államháztartás egészére vonatkozóan (azonban e rendszerek a kiadási oldalnak csak a kisebb hányadát fedik le). Ugyanakkor a kifejlesztett rendszerek továbbra sem képeznek integráns egységet, az interoperabilitás megteremtése és az erre tett lépések még nem hoztak eredményt. Nem biztosított, hogy a különböző nyilvántartások adatainak összevezetésével a döntéshozók megfelelő áttekintést nyerjenek adott szakkérdés minden vetületének átfogó vizsgálatához.

Kiemelkedő problémaként jelentkezik továbbá, hogy a költségvetés végrehajtására, a kötelezettségvállalások alakulására vonatkozóan nem áll rendelkezésre naprakész információ. Ez jelentős kockázatot hordoz, mert csak közvetetten biztosítható, hogy a kötelezettségvállalás elvárt folyamata (előirányzat, kötelezettségvállalás, teljesítés, folyósítás) a jogszabály szerinti rendben történik. Következésként jelentkezett az is, hogy az intézmények számára megterhelő egyeztetési és adatszolgáltatási kötelezettségek keletkeztek, hogy a megfelelő ellenőrzések biztosíthatók legyenek, holott a technikai fejlettség lehetővé tenné számos folyamat automatizálását a könyveléstől az adatszolgáltatásokig és kontrollokig.

Sajátosságként értékelhető, hogy a magyar rendszerben nem csupán a klasszikus kincstári, hanem bank jellegű funkció (és sok más ágazati feladat) is jelen van. Számos kontroll ezért a kifizetés folyamatába épült be, holott – korábbi elképzeléseknek is megfelelően – tényleges bankszámlák (jelenleg több mint 10 ezer) helyett elegendő lenne – megfelelő költségvetési kontroll más formában való biztosítása mellett – néhány gyűjtőszámlát alkalmazni. Szükséges lehet tehát a pénzforgalmi és a költségvetési funkciók letisztult működtetése.

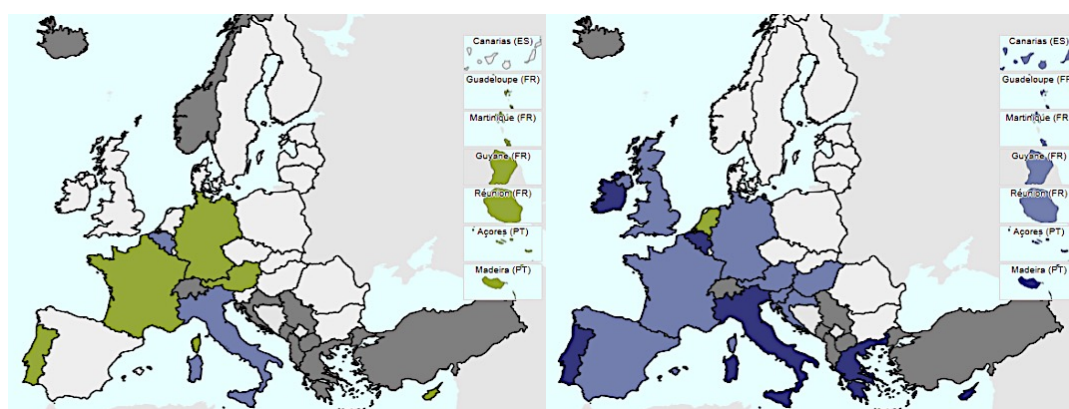
A szabályozás, ezen belül a költségvetés tervezésének egy igen fontos aspektusa a prezentáció kérdése. A jelenlegi intézményközpontú szisztéma nehézkessé teszi, hogy a költségvetés végrehajtása során a kormány átalakítsa a szervezetrendszer, míg a feladat- vagy programalapú költségvetési megközelítésből nem következne a parlamenti jóváhagyás szükségessége pl. egy új fejezet (minisztérium) létrehozásából.

A szervezési kérdések mellett a központi koordináció és az eredmény szemlélet jobban tudna érvényesülni, ráirányítva a szakpolitikai döntéshozók figyelmét a mérés szükségességére, a gazdaságosság, eredményesség, hatékonyság kérdéskörére.

2.5.2 Az államadósság

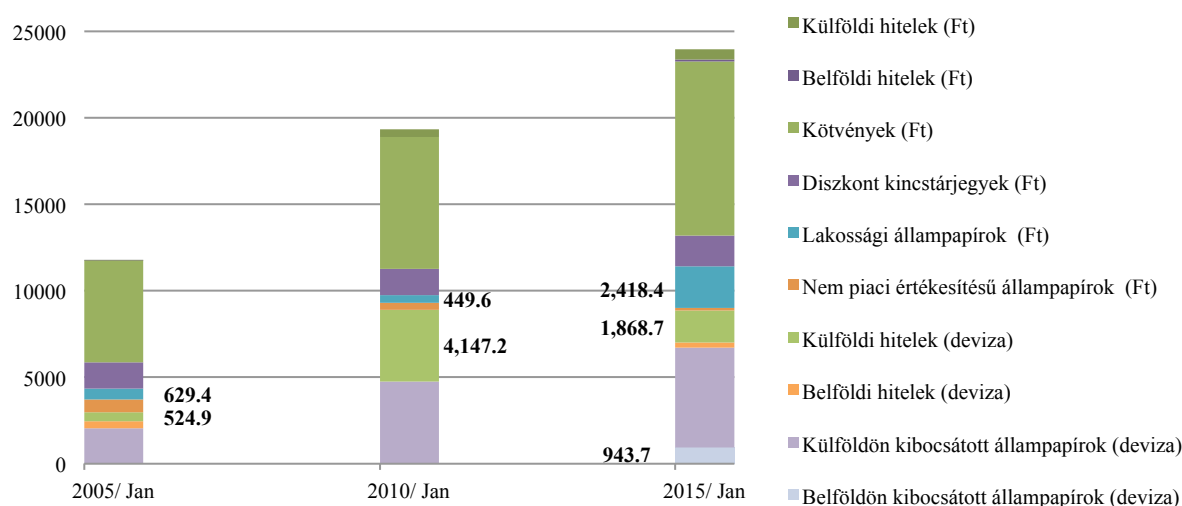
A közfeladatok ellátásának, finanszírozásának egyik kimeneti indikátora az állam **finanszírozási szükséglete**, amely megmutatja, hogy milyen összegű forrásra van szükség a feladategyüttes ellátására. Mivel a bevételi oldal természetesen véges, ráadásul a fiskális politika az adóbevételek – pontosabban az adókiadás – meghatározó eleme egy politikai formáció sikerességének, ezért általános jelenség, hogy a kiadások valamivel meghaladják a bevételeket. Elfogadva, hogy a munkaszervezés minősége befolyásolhatja a költségeket, könnyen belátható, hogy a lebonyolítás maga megtakarítást hozhat vagy épp többletterhet okozhat az államkasszáknak, ezzel együtt hatással van a külső forrásbevonási igények alakulására, az államadósságra. Szükséges ezért megvizsgálni, hogy milyen mechanizmusok és jelenségek alakították az utóbbi idő trendjeit és hogy magának az államadósságnak a belső szerkezete miként hat vissza a kamatokon keresztül a költségvetés finanszírozási lehetőségeire.

Az elmúlt évtizedben jelentősen átalakult Európa térképe az államadósság tekintetében. Míg 2004-ben a maastrichti kritériumoknak e vonatkozásban 6 tagállam nem felelt meg (és csak Belgium és Olaszország haladta meg a 71 %-os szintet), addig 2014-re alig található 60 % alatti adósságrátával büszkélkedő ország a régióban (Észak- és Kelet-Európa).



ÁBRA 45: TAGÁLLAMOK (KÉK SZÍNNEL JELÖLVE), MELYEK A MAASTRICHTI KRITÉRIUMOK BRUTTÓ ADÓSSÁGRA VONATKOZÓ ADATÁT (GDP 60 %-A) MEGHALADJÁK (2004-2014), FORRÁS: EUROSTAT

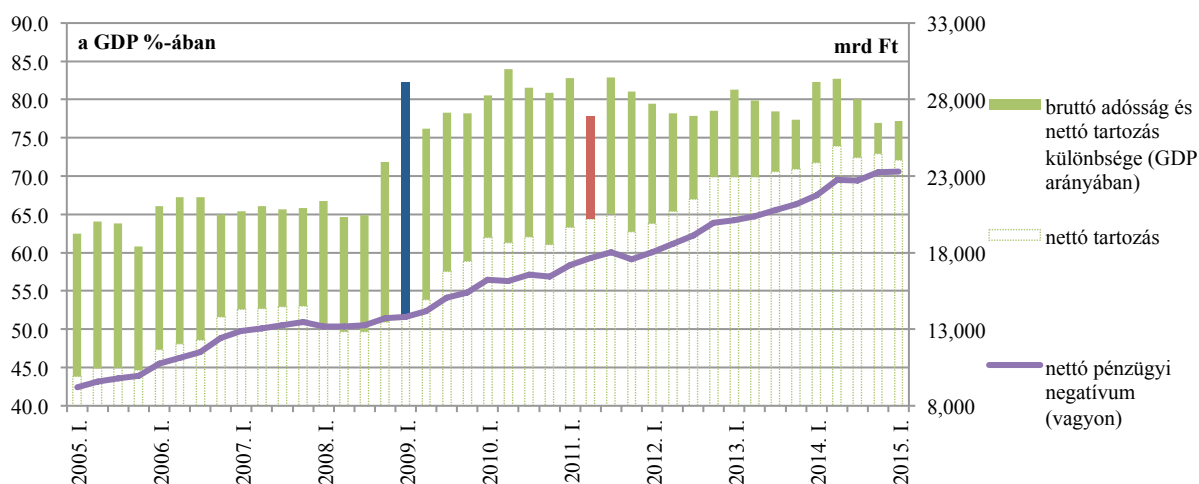
Az amerikai jelzálogpiacokról kiinduló és Európa-szerte továbbgyűrűző gazdasági világválság hatásai természetesen Magyarországra is elérték. Egyik eredményként elkönnyelhető, hogy a rendkívüli kormányzati (és társadalmi) erőfeszítések ellenére sem csökkent számottevően a GDP-arányos államadósság. Ugyanakkor fontos aláhúzni, hogy az adósságszerkezetben megfigyelhetők pozitív trendek.



ÁBRA 46: AZ ÁLLAMADÓSSÁG ÖSSZETÉTELE MAGYARORSZÁGON 2005-BEN, 2010-BEN ÉS 2015-BEN (MRD FT),
FORRÁS: ÁKK

A kiemelt adatok mutatják azokat az eltéréseket, amelyeknek a szerkezetben történő elmozdulása előnyként értelmezhető. A 2010. és 2015. év összehasonlításában a deviza adósság (miközben az EUR 19 %-ot, az USD 43 %-ot erősödött a nemzeti fizetőeszközzel szemben) forintban kifejezett értéke érdemben nem változott, összetételben a külföldi hitelek a kibocsátott állampapírok javára szorultak vissza. Párhuzamosan a belső (HUF alapú) adósság aránya jelentősen növekedett a 2005-2010 közötti csökkenést követően több mint ötszörösére.

A maastrichti követelmények mellett a nettó tartozás alakulásának vizsgálata is szükséges, amely a vizsgált 10 évben folyamatosan nőtt. A pénzügyi kormányzat szakértői (Világgazdaság 2015) azonban a folyamatot nem látták aggasztónak figyelemmel arra, hogy a nyugdíjrendszer átalakítása során az állam ügyfelekkel szembeni kötelezettségeket is átvett, melyek kifizetése a majdani nyugdíjkiadásokkal történik meg.



ÁBRA 47: ADÓSSÁGMUTATÓK VÁLTOZÁSA 2005-2015 KÖZÖTT, FORRÁS: ÁKK

Az adósság elemzése sokkal rétegzettebb kérdés, mint hogy egyetlen mutatóból pontos képet lehessen kapni az ország pénzügyi helyzetéről. Többször felvetődött az is, hogy a jegybanki deviza tartalék funkciói felülvizsgálatra kerülhetnek, és az állami kiadások tiltott finanszírozása az adósságrendezésben mégis szerepet kaphatna (megfelelő jogszabályi módosítások esetén). Feltehetően ez sem jelentené azonban azt, hogy a devizatartalékot közvetlen törlesztésre használná fel az állam, hiszen ez jelentősen növelné hazánk spekulációs kitétségét és szűkítené a lehetőségeket, amennyiben a deviza megszerzése a piacon valamely okból nehézkessé válik. Felvetődött ugyanakkor, hogy a jegybank által kedvező árfolyamon biztosított devizát lehetne adósságcsökkentésre használni. A tartalék tehát olyan pénzügyi eszköznek tekinthető, amely a – monetáris eszköztár keretein belül – átmeneti finanszírozási nehézségeket kezelni tud. Elégséges szintjével kapcsolatosan több mutatót is meg szoktak figyelni:

- Fedeznie kell 3 hónapos importot, amely 2014-ben túlteljesült, hiszen a KSH import adatai szerint (KSH 2019) egyetlen negyedévben sem haladta meg a 20,2 milliárd eurós szintet.
- Fedeznie kell az éven belül lejáró külső tartozásokat (Guidotti-Greenspan szabály): az ÁKK kimutatásai alapján 2014. december 31-én az éven belül lejáró devizaadósság állomány (akkori jegybanki árfolyamon számítva) 15,16 milliárd euró volt.

Fentiek alapján tehát az államháztartás helyzete finanszírozási oldalról stabil volt. Ám az ÁKK felhívta a figyelmet (Mosolygó 2014) további folyamatokra, amelyek mégsem engednek arra a következtetésre jutni, hogy a magyar gazdaság sérülékenysége csökkenő pályán van. Főbb megállapításaik:

- Magas az államháztartás bruttó finanszírozási igénye, amelynek következményeként jelentkezik a folyamatos megújítási igény az államadósság oldaláról. A hatást a hosszabb lejáratú állampapírok kibocsátásával lehet tompítani – mely azonban a szűk belföldi keresleti oldal miatt jelentősen támaszkodik a külföldi befektetőkre. (A forintkötvények 40, a devizakötvények 90%-a külföldi tulajdonban van.)
- A külső adósság állománya igen magas – az elmúlt évek jelentős csökkenése után is. Problémát jelenthet ezért a legkisebb bizalomvesztés is, amely tőkekiáramláshoz és az adósság finanszírozásának drágulásához, illetve annak növekedéséhez vezethet.
- Végül a növekedési kilátások (éves 2-3 % körüli GDP növekedés) egyelőre nem úgy tűnik, hogy képessé tennék az országot a jelentős adósságcsökkentésre, amelyet ráadásul a devizaárfolyamok előnytelen változása teljesen ellehetetleníthet. Így kritikus kérdés a befektetői bizalom megtartása és építése.

2.5.3 Közfeladatok ellátásának terepe: a bürokrácia

A közigazgatás-tudományban három tudományág határterületén (a politikatudomány, a jog és a szervezéstudomány metszetében) különböző motivációk érvényesültek. A politikai oldalról az ellátott közszolgáltatások és minőségük – racionális gondolkodást feltételezve – jelentősen befolyásolják a kormányzás megítélését, így az irányítás fontos eszköze a feladatportfólió kezelése. A tiszta racionalitással kapcsolatos distinkció jelentősége ugyanakkor nem elhanyagolható, figyelembe véve a korábban részletezett kommunikációs eszközök működését, mely szerint a valósággal szemben egyre inkább a valóságérzékelés, a kormányzásról, mint kapott szolgáltatásról alkotott kép bír elsődleges jelentőséggel (ez nem kizárólag a kormányzati szolgáltatásokban érvényesülő hatás). A politikai irányításban zajlott utóbbi évtizedek átalakulásaiban figyelemre méltó trend – pártkötődéstől függetlenül – a politikai kormányzásként

apoztrofált irányítástechnika. (Ványi 2016) Ennek lényegi eleme, hogy a stratégiai döntések központosítása alá rendelten működnek mind inkább összevont minisztériumok, amelyek a centrális politika irány szabásának megfelelően, nem pedig az ágazati érdekekből kiindulva végzik munkájukat.

<i>A működés leírásának szempontjai</i>	Jogi megközelítés: <i>feladat- és hatásköri kataszterek, helyi nyilvántartások</i>	Szervezési megközelítés: <i>belső és külső önkormányzati szolgáltatások rendszere</i>
<i>A feladat-meghatározás célja</i>	Feladat, hatáskör és illetékesség, jogok, köteleességek, felelősség meghatározása, szervezeti telepítése, felhatalmazás tevékenységek ellátására	Célok elérésének, igények, szükségletek kielégítésének, problémák hatékony megoldása, teljesítmény produkálása adott jogi keretek között
<i>A feladat-meghatározás módja</i>	Normatív eszközök, külső és belső jogi szabályozások határozzák meg, telepítik a feladatot	Külső és belső szolgáltatások, azok folyamatainak és tevékenységek meghatározása
<i>A feladatok címzése, telepítése, megoldási módok megválasztása</i>	A feladatok szervezeti, szervi, esetenként munkaköri címetjét határozza meg, az átruházás jogszabályban meghatározott lehetőségeivel	A szolgáltatásszervezés a hatékonyság érdekében a legjobb megoldási alternatívát keresi, adott jogi keretek között
<i>A feladat-ellátás folyamatának, módszereinek meghatározása</i>	Megfelelős általános eljárási szabályoknak, működési elveknek és követelményeknek, esetenként folyamatmodellek meghatározása	Alapvetően folyamatelvű megközelítés, szolgáltatásonként egyedi folyamatmodellek kidolgozása, optimalizálása
<i>A teljesítmény-elvárások jelentősége a feladat-meghatározásban</i>	A jogi felhatalmazásnak, előírásnak nem vagy csak igen korlátozott módon tárgya a várt teljesítmény	A szolgáltatások meghatározásának kiinduló pontjai a célok elvárások és a várt teljesítmények
<i>A jog és szervezés szerepe a feladat-meghatározásban</i>	A jog elsődleges, a feladat előírásában csak a jogilag releváns elemek fontosak, a működés egyéb, szervezési körülményei nem	A jogi előírás a szolgáltatás megvalósításának egyik, fontos, jogi relevanciával bíró feltételi eleme egyéb szervezési feltételek mellett
<i>Az erőforrások, működési feltételek szerepe a feladat-meghatározásban</i>	Az erőforrások, működési feltételek nem relevánsak, csak nagyon korlátozottan jelennek meg egyes minőségi követelmények (pl. képzés)	A szolgáltatás-meghatározás alapvetően kompetencia és erőforrás- és működési feltétel-érzékeny, miután a várt teljesítményekből indul ki
<i>A feladat-ellátás értékkelésének alapkritériumai</i>	A jogszerűség, a jog előírásainak érvényre juttatása, szellemének és betűinek betartása, etikai megfelelés	A jogszerűsége, mint alapfeltétel túl hatékonyság, gazdaságosság, eredményesség, társadalmi közfelhasználás
<i>A feladatok statisztikai besorolásának lehetősége</i>	Közvetlenül, hatásköri elemként nem, feladatszinten is általában nehezen – megfelelő csoportosításokkal – valósítható meg	Helyes meghatározás esetén viszonylag könnyen besorolhatók a szolgáltatások egységes statisztikai rendszereibe

ÁBRA 48: AZ ÖNKORMÁNYZATI MŰKÖDÉS JOGI ÉS SZERVEZÉSI MEGKÖZELÍTÉSÉNEK ÖSSZEVETÉSE, FORRÁS: (TEVANNÉ 2018, 78)

A jog területén a szabályok lefektetése –, mint az állami működés alapja – jelenti a közfeladatok kezelésének mibenlétét. A jogrend és a jogszabályi hierarchia szempontjából jelentős különbségeket jelent ugyanis, ha létezik egy olyan keret, amelynek „csupán” a részletszabályai fogalmazódnak meg az ágazati jogszabályokban, illetve ha az ágazati döntéshozók szabadon alakíthatják szakpolitikáikon keresztül a hatáskörükbe tartozó szabálygyűjtést. A közfeladatok meghatározásának, csoportosításának egyik fontos terepe a minisztériumok felsorolásáról szóló törvény mellett a költségvetési törvény, amelynek prezentációja meghatározza az államigazgatás működését. A 2010-es évek végén megfigyelhető, hogy az intézményirányítás, mint a költségvetés végrehajtásának egyik aspektusa a parlamenti hatáskörből a kormányhoz került, ugyanakkor számos szempontból

törvényi szinten tartotta a jogalkotó azzal, hogy a költségvetési törvény sok intézményre hivatkozik az ágazatok, szakterületek helyett. Következésként látszik, hogy bár maga az intézményrendszeri átalakítás kormányzati hatáskörben gyorsan végrehajtható, ám a megfelelő erőforrások hozzárendelése a törvényhozási kapcsolódások miatt nehezebben igazíthatók, ami végső soron sok ilyen esetben nem teszi lehetővé a működés zökkenőmentes biztosítását.

Szervezési vonatkozások tekintetében lenne a leginkább nélkülözhetetlen a közfeladatok katasztere, mert e területen tud érvényesülni legjobban a gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség vizsgálatán alapuló adminisztratív döntéshozatal. Ugyanakkor a politikai döntéshozatal szintjei és a bürokrácia vezetése között gyakran ellentétek feszülnek ahhoz hasonló módon, mint ahogy cégeknél a tulajdonosok (vagy az ő akaratukat megtestesítő testület) és a menedzsment érdekei is szemben állhatnak, noha mindenki a szervezetrendszer minél jobb teljesítményében érdekelt. Ezt a megközelítést alkalmazza a gyakorlatban is a **New Public Management** (NPM), amely emellett deregulációt, decentralizációt és a piaci szereplők bevonását részesíti előnyben. A professzionális igazgatásszervezésre építő **neoweberi koncepció** (Neo Weberian State – NWS) ezzel szemben a központi szabályozás erősítésére, a demokratikus döntéshozatalban való civil részvételre és az állampolgári igényekre helyezi a hangsúlyt. A legszélesebb összefogást zászlajára tűző **New Public Governance** a harmadik mértékadó irányzat. (Kovács és Vastag 2016) Véleményem szerint mindhárom elmélet megvalósításában központi szerep jut a közfeladatok meghatározásának, mint az együttműködés tárgyának és a feladatokat ellátó, vagy azért felelős bürokráciának.

A **bürokrácia** mint jelenség mára az államműködés tanulmányozásának egyik kiemelkedő területévé vált, amelyet számos tudományág jeles képviselői vizsgáltak. Tudományos munkásságuk során olyan korban éltek, amelyben a folyamatosan és gyorsan változó környezettel nem mindig kellett számolni. A kezdeti homogén szervezeti megközelítést később a szereplők (politikusok, hivatalnokok, választók) komplex rendszerként való értelmezése és a piaci folyamatokkal vont párhuzamok és különbözőségek hangsúlyozása jellemezte.

A bürokrácia-fogalom megalkotójának tartott Max Weber (1864-1920) német szociológus (filozófus, jogász és közgazdász emellett) szerint a modern bürokratikus

berendezkedés a különböző szervezetek jól szabályozott és szervezett széleskörű kompetenciáin alapulnak. Tevékenységük kereteit pedig szabályok, törvények és más szabályozók biztosítják. Számára ez azt jelenti, hogy:

- Merev munkamegosztási szabályok tisztán meghatározzák a feladatokat és felelőségeket az adott bürokratikus rendszerben.
- Pontosan definiált hivatali út és felelőségek kényszerítik ki a szabályoknak való megfelelést.
- A rendszeres és folyamatos feladatvégrehajtáshoz igazoltan megfelelő képzettségű személyi állomány kapcsolódik.

Ennek megfelelően a bürokratikus rendszerek alábbi jellemzőit azonosította:

- Szakosodott munkakörök
- Érdem szerinti kiválasztási folyamat az alkalmazásban
- Egységes alapelvek az előmenetelben, elhelyezésben és díjazásban
- Rendszerszerű fizetési fokozatok rendszere az uralkodó
- Hierarchia, felelősség és kiszámíthatóság
- Hivatali fegyelem és magatartási szabályoknak való alávetettség
- Elvont szabályok elsőrendűsége
- Személytelen hatáskör
- Politikai semlegesség

Weber racionális megközelítését később azonosították a hatékonysággal, amelyet sokan vitattak is. **Robert K. Merton** kritikája szerint a hivatalnokok személyiségének torzulása számos diszfunkcióhoz vezet, ami végső soron az ügyfél helyett a szabályokat helyezi előtérbe (s így hatékony sem lehet). **Talcott Parsons** a szakértelem és a szabályozottság közötti ellentmondásokra hívta fel a figyelmet, hiszen nem minden állami funkció ellátása során biztosítható, hogy ezek ne kerüljenek összetűzésbe (pl. az alapjogok érvényesülését biztosítani hivatott funkciók

ellátása során). **Michel Croizier** pedig arra világított rá, hogy a bürokratikus szervezet egyszerűen képtelen az alkalmazkodásra annak merevsége okán.

Jelentős konkurens elmélet, a „public choice” előfutáraként **Knut Wicksell** a kormányzatot már az adóztatást és kiadások rendszerét összekapcsoló politikai alkuk terepeként értelmezte, amely törekszik a haszonmaximalizálásra. A public choice teória követői a szervezet helyett a nem kívánt, egyéni hatásokat helyezik a középpontba. Így alapvetően a bürokráciát az állam sajátjának tekintve az egyének kölcsönhatásában, komplexitásában vizsgálódnak.

Az 1971-ben született William Niskanen (A bürokrácia és a képviseleti kormányzat c.) munkája meglehetősen elterjedt alapmű a bürokrácia kutatói körében. A hivatalt olyan nem profitorientált szervezetként határozza meg, amelyet a politikus költségvetési forrásból finanszíroz. A bürokráciát magát három pillérré épülő módon írja le: egyrészt a hivatal sajátos jellemzőin, másrészt annak környezethez való viszonyán, harmadsorban pedig az ott dolgozó bürokraták célrendszerén keresztül. Utóbbiak meghatározott közpénz felett rendelkeznek és céljukként ezt a mozgásteret kívánják maximalizálni. Teszik mindezt fizetésük és eseti jövedelmeik, szakmai hírnevük, hatalmuk, személyes kapcsolataik, illetve a megfelelő kimenet reményében, melyek egyaránt – Niskanen által levezetett közgazdasági számítások alapján is – pozitív korrelációban állnak a költségvetés méretével. Másik feltételezése szerint a bürokraták javára információs asszimetria is fennáll a politikusokkal, mint szponzorokkal szemben, ezért egyértelműen előbbieket tartja erősebbnek³². E két erőteljes hatásból következően Niskanen arra a következtetésre jut, hogy a bürokrácia a szükségesnél (optimálisnál) jóval nagyobb mennyiségben állít elő közjóságot.

A **public choice** elmélet hasonlóan nagy hatású kutatója Gordon Tullock – James Buchanannel közösen jegyzett, *The Calculus of Consent* c. 1962-es – művében az individualizmusból kiindulva elutasította az állam egységes szervezetként való értelmezését. Elemezték a hagyományos politikatudományt a választási, többségi elvű szempontból, és levezették, hogy az állam mint rendszer nem lehet tökéletes, hiszen emberek alkotják – ebből is következően folyamatosan változik – és

³² Fontos megjegyezni, hogy a szerző a napjainkban is zajló információs forradalmat megelőzően folytatta kutatásait, ezért az információs asszimetria minden bizonnyal már nem áll fenn ebben a kontextusban. Jóllehet, Niskanen később továbbfejlesztette elméletét, amely szerint a politikus döntéshozók még kevésbé érdekelték az informáltságban, hiszen tevékenységüket alapvetően a közszereplésekre fókuszálják.

váltógazdaságban működik. Bemutatták, hogy a klasszikus politikafelfogásban érvényesülő közérdek minden választó érdekét egyformán szolgálja, különös érdekérvényesítésnek helye nincs. Azonban ezen elmélet figyelmen kívül hagyja a jogalkalmazók, „jogfogyasztók” különbözőségét. Erre jó példa lehet az egészségügy finanszírozása növelésének kérdése, amelyet bár egyesek vitatnak vagy támogatnak, a többséget egyáltalán nem érdekli. Összehasonlításként egy piaci típusú tranzakcióban választópolgárok, akik az egészségügyi kiadások növelésében érdekeltek, engedményeket tesznek az ellenérdekeltek és érdekelteknek céljuk elérése érdekében, így kialakul a Paréto-hatékony elosztás. Azonban a valóságban a döntéshozók kötnek egymással csereügyletet, egymás ügyeinek képviselője kapcsán.

Geoffrey Brennan és James Buchanan szerzőpáros 1980-as munkájukban (The Power to Tax) fejtették ki a kormányzás Leviatán modelljét. (Az alapmű szerzője 1651-ben **Thomas Hobbes** volt, aki megfogalmazta aggályait a társadalmi struktúrák és a kormányzás legitimitása kapcsán. Ezért tartják a társadalmi szerződés elmélete egyik megalapozójának.) A kormányzatot olyan szereplőnek tekintik, amely monopol helyzetére tekintettel kívánja maximalizálni adóbevételeit.

Az állam hagyományos megközelítésben a közjót szolgáló közszolgáltató, amely adott összegű átengedett jövedelmek fejében a lehető leghatékonyabban kívánja ellátni feladatait. Ezzel szemben a Leviatán modellben a polgároknak kell kontrollt gyakorolnia, hogy az adómaximalizáló törekvéseknek gátat szabjanak. A túlzott kormányzati adóztatás ellenszerének a decentralizálást tartja. Ugyanakkor **Wallace Oates** 1989-ben empirikus kutatásai alapján arra a következtetésre jutott, hogy a modell csak a helyi szinten igazolható, ahol a legnagyobb mobilitás feltételezhető.

2.5.4 Közfeladatok a jogrendszerben

Az államháztartási keretekről szóló fejezetben már érintett SPU-k, a közfeladatok tartalmi megvalósítóiként alapító okirataikban megjelölt és ágazati normákban szabályozott szolgáltatásokat biztosítják. A költségvetési törvény ezekhez a feladatokhoz rendel forrást, azonban az átjárás nem teljesen triviális a hagyományoknak megfelelően vegyes képet mutató prezentációban. Az első sorban intézményi szemléletben készülő költségvetési törvény Magyarországon nem tudott elszakadni a feladatokat megvalósító szervezetek szerinti megközelítéstől (vagy adott SPU nevesítésével, vagy az előirányzat kezelésének módjából kiindulva), azonban

több kiemelt terület is úgy jelenik meg, mint egységes ágazat, de nem feltétlenül egyszerű fa struktúrában. További értelmezési nehézségként megjelennek olyan elemek is, amelyek sem intézménynek, sem programnak nem tekinthetők, viszont a jogalkotó valamilyen okból fontosnak tartja nevesítve megjelölni (pl. egyes közigazgatáson kívüli szervezetek nevesített támogatása).

Annak ellenére, hogy az adatelemzési és főként -kinyerési módszerek fejlődnek és nagy információhalmaz áll rendelkezésre az állam és önkormányzatok tevékenységéről, a magyar közigazgatás-fejlesztésben időről időre felvetődött, hogy szükség van egy olyan kataszterre, amely tartalmazza az állami-önkormányzati szektor feladatait. E fejlesztés egyik korszakának tekinthető a 2000-es évek közepe, amikor két jelentős esemény is a költségvetési átláthatóság és a menedzsment fejlesztésére készítette az akkori kormányzatot. Egyrészt Magyarország 2004-es csatlakozása az Európai Unióhoz, másrészt a 2008-tól kibontakozó gazdasági világválság. E terminus egyik meghatározó törekvése – amely már a 2005. évi költségvetési tervezést is meghatározta – az volt, hogy gyökeresen alakuljon át a tervezés folyamata: a bázisalapú tervezés helyét vegye át a feladatfókusz. Az elképzelés motivációi az alábbiak voltak:

- a szakmailag indokolt, a jelentős szinergikus hatással járó, s a politikai prioritásokkal találkozó programok, illetve másik oldalról: az akkori körülmények között fel nem vállalható programok kiválaszthatóságának biztosítása,
- a felhalmozódott és új igények, illetve lehetőségek közötti feszültségek oldása,
- a programoknál a társadalmi szükségességre és a jól kidolgozott, hatékony megvalósításra vonatkozó bizonyítási kényszer keletkeztetése,
- a fejezeti kezelésű előirányzatok teljes köre, illetve a programok fejezetgazdák általi felülvizsgálatának kikényszerítése, illetve
- a közpénzfelhasználásnál a modern tervezési, finanszírozási és értékelési technikák használatára való ösztönzés.

Mint minden nagy léptékű közpénzügyi reformnak, ezen koncepció megvalósításának is kulcseleme volt a legfelsőbb szintű politikai akarat megléte és következetes

artikulációja. Ez a gyakorlatban végül úgy öltött testet, hogy a költségvetési forrásallokációt a fejezetgazdák által benyújtott pályázatokként definiált, priorizált igénylistaként bírálták el. A várt megtakarítás érdekében módszertani kereteket is kidolgozó pénzügyi kormányzatnak azonban a pályázati szakaszban a rendelkezésre álló forrás háromszorosára érkezett igénnyel kellett szembesülnie. Véleményem szerint annak volt köszönhető, hogy a pályázati rendszerben alkalmazott túligénylési technika már általánosan elterjedt és elfogadott volt. Ennek során az igénylő azzal kalkulál, hogy támogatásban részesül ugyan, de legfeljebb az igényelt összeg feléhez-harmadához jut hozzá, így eleve magasabb költségszinttel számol. Az új módszertan alkalmazása a rengeteg befektetett munka ellenére sem teljesítette az elvárásokat. A tervezés folyamata nem lett gyorsabb, megtakarítást pedig nem sikerült elérni, de nagy eredményként a tervezési folyamat nagy mennyiségű többletinformációt eredményezett és sikerült azonosítani a valódi forrásigényeket. Az eljárást értékelő költségvetésszakmai stáb beazonosította azokat a pontokat, amelyek a továbbfejlesztés lehetőségét megteremtik. Ezek közül a teljesség igénye nélkül néhány, a kutatásom szempontjából releváns megállapítás és következtetés emelhető ki:

- A pályázatok struktúrája és a prezentációs struktúra nem volt összhangban, így a nyomon követés, ellenőrzés, visszacsatolás gyakorlatilag eleve lehetetlenné vált. Ezért az államháztartásnak, ezen belül a központi költségvetés prezentációs rendszerének (a szerkezeti rend konkrét tagolása) biztosítania kell a megfelelő beazonosíthatóságot, rugalmasságot. Ez teremti meg a program/feladat szerinti beszámolás lehetőségét is.
- Pontosan meg kell határozni, hogy mi tekinthető egy programnak. Mivel ez az értékelés alapegysége, az ebben megmutatkozó eltérő aggregáltsági fok (ami nem pénzügyi, hanem tartalmi aggregáltságot jelent) lehetetlenné teszi az összehasonlítást.
- Egy-egy programnak a Pénzügyminisztériumon belül legyen egyértelmű felelős főosztálya, ugyanígy az egész folyamat érdemi összefogásának is. Emellett a megfelelő szakmai, költségvetési és közgazdasági ismeretekkel egyaránt rendelkező és azt alkalmazni képes apparátusok szükségesek a szaktárcák oldalán is.

- Elengedhetetlen az állami feladatok, szerepvállalás generális felülvizsgálata, újragondolása, mert a stratégiai gondolkodást és tervezést nem lehet pótolni semmiféle éves tervezési technikával.
- Létre kell hozni működő intelligens, vagyis a szakmai tartalmat is tükröző államháztartási információs rendszert (adattartalom; felhasználás a tervezésben, gazdálkodásban és beszámolásban; jogosultság; kompatibilitás stb.).

Részben a fenti tapasztalatok összegzése indokolta az Államreform Bizottság létrejöttét. A Kormány első alkalommal 2006-ban hozta létre ezt a testületet³³ azzal a céllal, hogy az átfogó reformok kidolgozásában részt vegyen:

„Az államreform előkészítésével és megvalósításával összefüggő egyes szervezeti és személyi kérdésekről szóló 1061/2006 (VI. 15.) Korm. határozat”

(a korm. határozat preambuluma)

A közigazgatás területére vonatkozóan 2006 végén újabb kormányhatározat született, amely elrendelte a közfeladatok felülvizsgálatát és az annak érdekében szükséges intézkedéseket is ütemezte³⁴. A munka az egész apparátust megmozgatta. Az akkori becslések szerint 265-496 milliárd forint megtakarítást reméltek a szakemberek. (közszolga.hu 2008) Az akkor tanácsadói keretek között megbízott KPMG javaslatcsomagja 450 elemből állt a feladatok ellátásának racionalizálása, hatékonyságnövelése érdekében. A megtett intézkedéseket értékelő számvevőszéki jelentés (Állami Számvevőszék 2008) szerint megtakarítás (50 mrd Ft) csak a létszámleépítések hatásának köszönhetően következett be. Elismerte ugyan a hiánypótló munka szakmai eredményeit, de ezzel együtt is felhívta a Kormányt, hogy:

„1. tegyen javaslatot az Országgyűlés számára az állami szerepvállalás tartalmára, mértékére, az állam által tartósan ellátandó, finanszírozandó feladatokra;

2. dolgoztassa ki az állami feladatok célszerű ellátásának szervezeti modelljeit, teljesítmény kritériumait;

³³ Az államreform előkészítésével és megvalósításával összefüggő egyes szervezeti és személyi kérdésekről szóló 1061/2006 (VI. 15.) Korm. határozat

³⁴ A közfeladatok felülvizsgálatáról szóló 2229/2006. (XII. 20.) Korm. határozat

3. intézkedjen a költségvetési szerveket és tevékenységüket jellemző államigazgatási és statisztikai információk összehasonlítható adattartalmának kialakítása érdekében.”

Erre az időszakra azonban már a kormányzat iránti bizalmi válság és a gazdasági recesszió közeledte, végül a teljes állami intézményrendszert átformáló új kormányzati struktúra olyan következményekként álltak elő, amelyek törést hoztak a megkezdett munkában.

A 2010-ben megalakult új kormány egyik kiemelt feladatának tekintette a közigazgatás átalakítását, ezért már 2011-re előállt a Magyary Zoltánról elnevezett fejlesztési program, benne prioritásként megjelölve a közfeladat-kataszter létrehozását is (2011 végi határidővel). Nagyon sok olyan korábban jelentkező hiátust orvosolt, amelyek nehezítették a közpénzügyi igazgatás újjászervezését, de ezek vezérlő elve továbbra sem az államháztartási (tervezési módszertani keret) rendszer megújítása volt, hanem átfogóbb szervezési problémákat orvosolt. Következő lépést és további minőségi változást **a közigazgatás-tudomány magyarországi fejlődésében is mérföldkönek tekinthető Nemzeti Közzolgálati Egyetem létrehozása**³⁵ és az ott kezdődő szakmai munka jelentette, 2014-ben pedig újra megalakult az Államreform Bizottság is³⁶. Ezúttal céljai konkrétabb meghatározást nyertek és koncentráltabban jelentek meg az állami humántőke reformjára irányuló célkitűzések is egyrészt az életpálya-modellek kidolgozása által, másrészt a tudományos fejlesztések okán, nem utolsó sorban pedig óvatos, de egyértelmű utalást téve arra, hogy a közfeladatok arányában felül kell vizsgálni a szükséges létszámokat³⁷.

E folyamatba szervesen illeszkedett a Jó Állam koncepciójának kidolgozása, amely magába foglalta a fentebb említett Magyary Programot, az önkormányzati és az igazságszolgáltatási reformot. A Nemzeti Közzolgálati Egyetem tudományos műhelyeiben kidolgozott mérési rendszer, amely éves felülvizsgálat és jelentések keretében adott számot a fejlesztési folyamatok beazonosított indikátoraitól. Emellett a Kormány az állam által felhasznált uniós források projektjei számára is előírta a kapcsolódást annak érdekében, hogy a forrásfelhasználáshoz kapcsolható, beazonosítható legyen a mutatók értékeiben való előmozdulás. E munkához az Állami

³⁵ A Nemzeti Közzolgálati Egyetem létesítéséről szóló 2011. évi XXXVI. törvény

³⁶ Az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat

³⁷ A létszámfelülvizsgálat 2018. végén jelentős csoportos létszámleépítést eredményezett.

Számvevőszék is hozzájárult (Domokos 2016), mely a kormányzattól való függetlensége miatt az objektivitás zálogának tekinthető.

A közfeladatok nyilvántartása azonban továbbra sem állt rendelkezésre – legalábbis a nyilvánosság számára elérhető formában. Erről az állami és önkormányzati közfeladat-kataszterről szóló 45/2018. (III. 19.) Korm. rendelet és a kapcsolódó kormányhatározat³⁸ gondoskodott. **Végül 2019. január 1. napjával vált elérhetővé az interneten is egy strukturált, jogszabályhelyeket, ellátók megjelölését és más leíró adatokat is tartalmazó adatbázis.**

Értekezésem szempontjából fontos – ugyan nem ebbe az evolutív folyamatba illeszkedő, de párhuzamosan zajló – momentum, hogy a civil szervezetekre vonatkozó **anyagi és eljárási joganyag újrakodifikálása során a jogalkotó már 2011-ben gondoskodott egy önmagát építő nyilvántartásról** is. Az új Civil törvény³⁹ egyrészt újraértelmezte a közhasznúság fogalmát, amelyet immár a közfeladatok ellátásában való valamilyen fokú részvételhez kötött:

2. § „...20. közhasznú tevékenység: minden olyan tevékenység, amely a létesítő okiratban megjelölt közfeladat teljesítését közvetlenül vagy közvetve szolgálja, ezzel hozzájárulva a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez;”

Ezzel egyszer s mindenkorra törvényi garanciát is adott arra, hogy – más jogszabályi rendelkezések betartása esetén – főszabályként a civil szervezetek részt vehetnek a közfeladatok ellátásában. Másrészt – végrehajtási rendeletén⁴⁰ keresztül – egy átlátható, sztenderd monitoringot is teremtett azáltal, hogy elrendelte a közfeladatokban való részvételről – feladatonként – történő nyilvános, éves beszámolást (közhasznúsági melléklet). Mindezek ellenére a jogalkotói szándék nem biztosan teljesült, hiszen az adatok aggregált, elemzésre alkalmas elérését csak aránytalan teher mellett lehet elvégezni azok közzéadási formátuma miatt. Így ez a rendkívül értékes adathalmaz – amely az összehasonlíthatóságot is biztosíthatná más feladatellátókhoz képest – egyelőre kiaknázatlan marad.

³⁸ Az állami és önkormányzati közfeladat-kataszter létrehozásával kapcsolatos feladatok ellátásáról szóló 1078/2018. (III. 13.) Korm. határozat

³⁹ Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény

⁴⁰ A civil szervezetek gazdálkodása, az adománygyűjtés és a közhasznúság egyes kérdéseiről szóló 350/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet

2.5.5 Költségvetési alkufolyamat

Végezetül, a problémás területek sora nem zárható le anélkül, hogy ne esne szó a közfeladatok árazásáról. Az esetek többségében ezen a területen ugyanis nem érvényesülnek a piaci mechanizmusok. Az állam és önkormányzatok által biztosított szolgáltatások túlnyomó többségének – egyelőre – nincs piaci versenytársa, alternatívája. Felmerül tehát, hogy akkor mi alapján tudják megítélni a döntéshozók, hogy valamire sok, vagy épp kevés forrás jut? Hogyan dől el, hogy a véges forrásból melyik közfeladat részesüljön nagyobb arányban? És mikor van az a pont, ahol – pl. adóemeléssel vagy más bevételszerzéssel – az államnak mégiscsak tágítania kell a mozgásterét a kiadásoknál? E kérdésekre valószínűleg nem létezik egzakt válasz, mert ezek a döntések politikai természetűek. A mindenkori hatalomgyakorló az, aki ezt eldönti akár a döntéshozó testületeken belüli alkuk eredményeként, akár centralizált döntésként. A gyakorlat ebben azt mutatja, hogy az apparátus rátermettségétől függ, hogy a bázishoz képest keletkező többletigényeket mennyire tudja elfogadtatni a pénzügyi kormányzattal, amely a költségvetési törvény előterjesztését készíti. Az alkufolyamatban ugyanakkor kizárólag – különböző háttérű és szaktudású – politikusok vesznek részt, akik egymással gyakorlatilag azonos szinten vannak. Közöttük dominanciát (ti. hogy mi a fontosabb) feltehetőleg elsősorban egy magasabb szintű testület (Kormány), vagy vezető (kormányfő) határozhat meg adott ügyek mentén.

Egyik szemléletes példaként egy anekdota teheti jól érzékelhetővé e problémakör megfoghatatlanságát. Winston Churchillt egyik minisztere a II. Világháború alatt állítólag azzal szembesítette, hogy a megnövekedett hadikiadások miatt a kormánynak döntést kellene hoznia a kulturális kiadások csökkentéséről. A körülmények alapján kézenfekvőnek tűnő válasszal szemben Churchill visszakérdezett, hogy ha ez így történne, akkor mi értelme lenne a háborúnak?

A döntéshozatali mechanizmusokban tehát elsősorban a kormányzati prioritásoknak, mint iránykijelölésnek van szerepe, de azon belül meglehetősen nagy a mozgástér. Ezért elfogadva, hogy a politikus, mint önálló személy munkája, célja és hivatása egyaránt a (köz)hatalom gyakorlása, akkor célfüggvénye leegyszerűsítve értelmezhető oly módon, hogy az a hatalmi pozíció erősítésére irányul. Ez megnyilvánulhat a közvetlen irányítás alá tartozó emberek számában, a diszpozíciós jogkörébe tartozó források méretében. Ezeket – szemben a gazdasági élet hagyományos szereplőivel –

nem a gazdasági teljesítmény növelésével, hanem közvetlen vagy közvetett módon a választók megnyerésével tudja elérni. Mivel demokratikus keretek között ezt valamilyen formáció keretei között teszi, érdekei a hatalomgyakorló szervezettel egy irányba mutatnak. A döntések ilyen keretek között való meghozatalát és ennek problémáit a játék-, döntés-, cselekvéseméletek (Szakadát 2008) matematikai modellekkel tanulmányozzák, amelyek kifejtésére itt nincs lehetőség. Ezen elméletek mellett lényeges, hogy a társadalmat egy rugalmasan változó halmazként értelmezve, az egyéneket pontként, a függéseket (függésként értelmezve minden érzelmi, egzisztenciális, választói stb. viszonyt) élként jelölve egy komplex gráf rajzolható. A belső összefüggések elemzésével számszerűsíthetővé válik, hogy a hálózat adott pontján meghozható kétváltozatú döntés mely pontok célfüggvényével (másképp fogalmazva személyes céljával) esik egybe, melyekkel ellentétes, és melyek lesznek azok, amikre egyáltalán nincsen hatással. Ilyen módon a hálózattudomány segítségével modellezhetővé válna egy-egy döntéshozatal várható hatása. (O'Toole 1997)

Végül említeni szükséges a viselkedési közgazdaságtan tudományát, mely a gazdasági racionalitás axiómájával szembe helyezkedve a gazdasági döntések pszichológiai, érzelmi, kulturális, szociális összetevőivel foglalkozik. (A téma fontosságát jelzi az is, hogy a közgazdasági Nobel emlékdíjat 2000 óta háromszor is a terület művelője érdemelte ki.⁴¹) A közlegelők tragédiája néven ismertté vált – többszereplős fogolydilemmával ekvivalens – probléma (Hardin 1968) arról szólt, hogy egy köztulajdonban lévő legelőhöz egyformán hozzáférő gazda miként viselkedik szabályozott környezetben. A modell eredményeként megfigyelhető volt, hogy a közjavak használatának szabályait megszegő gazdák átmeneti előnyre tettek szert, de végül hosszú távon mindenki szabályszegővé válva egyaránt rosszul járt. Némi módosítással, a büntetés lehetőségének bevezetésével bizonyítást nyert, hogy a társadalmak nem egyformán reagálnak a büntetésre és az antiszociális viselkedési mintázat szintje közvetlen összefüggésben van adott ország sikerességével, valamint szignifikáns összefüggést találtak a „rule-of-law” index-szel⁴² is. (Herrmann, Thöni és Gächter 2008)

⁴¹ Daniel Kahneman 2002-ben, Robert J. Schiller 2013-ban és Richard Thaler 2017-ben

⁴² A mutató azt méri, hogy egy ország polgárai mennyire fogadják el és követik saját szabályait - <https://worldjusticeproject.org>

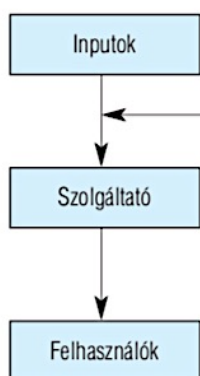
Összességében tehát **a társadalom kulturális háttere döntő abból a szempontból, hogy milyen közfeladatok ellátására van szükség**, és hogy ezek biztosításáért az állam milyen hozzájárulást kérhet, illetve a közjavak szabályellenes használatát miként szankcionálhatja. A költségvetési források elosztási mechanizmusáról pedig elmondható, hogy sokkal inkább összetett játékelméleti modellekkel írható le, mint racionális, önköltségszámításon és szükségletelemzésen alapuló gazdasági döntéshozatallal.

2.6 Megoldási lehetőségek

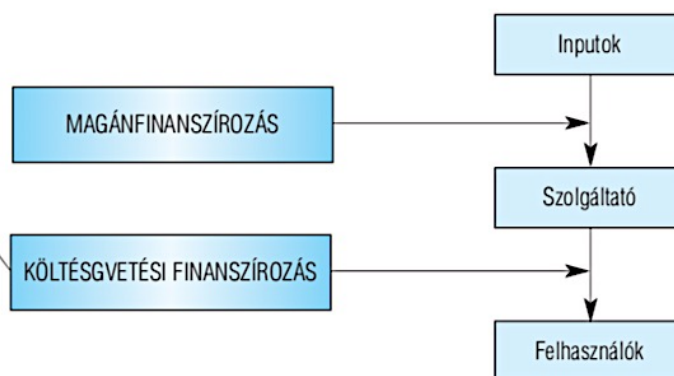
2.6.1 Költségvetési prezentáció és programalapú költségvetés

Amint az a közfeladatok keletkezése, jogi környezete áttekintése során látható volt, a feladatkataszter létrejötte évtizedes múlta visszatekintő folyamat Magyarországon. Jelentősége abból a szempontból is nagy, hogy a központi kormányzat minden kiadással és bevétellel járó tevékenysége strukturált formában megjelenik a költségvetési törvényben. E jogszabály tehát hivatott megteremteni az átjárhatóságot az ágazati jogszabályokkal létrehozott közfeladatok rendszere, a hatalomgyakorlók közpolitikai programja és a finanszírozási szükséglet között. Azonban a rendszerváltozáskor létrehozott három évtizedes technika nem tudja betölteni ezt a szerepet. A tervezés technikája sem tudott elszakadni a bázisszemlélettől, a változások hatásait figyelembe vevő, hatékonyságot a báziscsökkentés előírásával kikényszeríteni szándékozó hagyományoktól. Rendszeresen felmerül ezért, hogy olyan költségvetési prezentációra lenne szükség, amely megteremti a kapcsolatot a konkrét feladatokkal, strukturálja azokat, kezelhetővé teszi a törvényhozók számára a döntéshozatalt és meghagyja a rugalmasságot a végrehajtásban a megfelelő ellenőrzési garanciák mellett. (Báger, és mtsai. 2007, 227) Röviden szólva a forrásallokációt – megfelelő aggregáltsági szinten – feladathoz kötötten lenne szükséges megtenni. Ugyanez a trend érvényesül a vállalati környezetben is, ahol az egyre szélesebb körű adatok beépülnek a kontrolling rendszerbe, és a rendelkezésre álló technológiák egyre inkább a tervezés és a megvalósítási szakasz integrált, egységes keretrendszerben történő elemzése felé mozdítják el a fejlesztéseket. (Fabricius-Ferke és Zéman 2017)

Hagyományos megközelítés

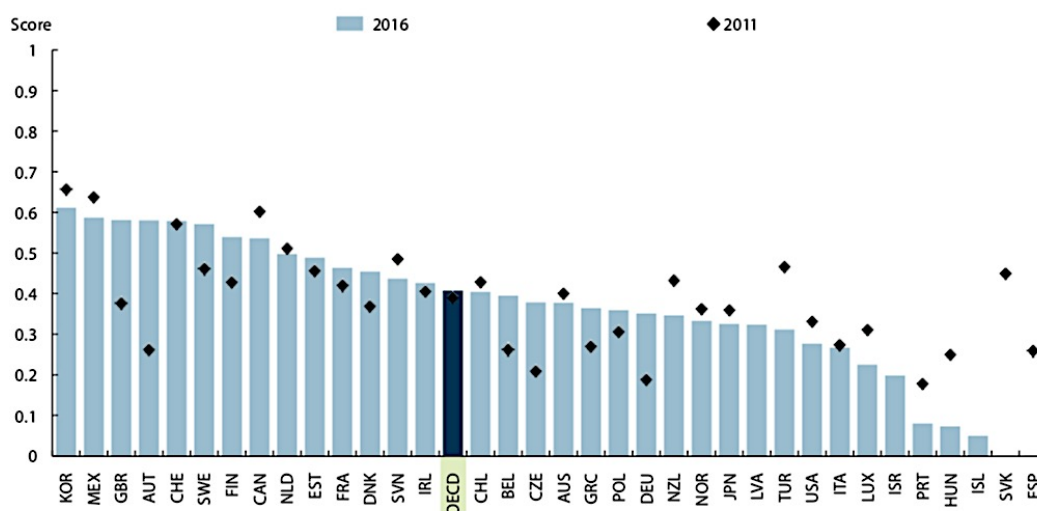


Outputalapú megközelítés



ÁBRA 49: A HAGYOMÁNYOS ÉS A PROGRAMALAPÚ KÖLTÉSGVETÉSI RENDSZEREK LEVEZETÉSI LOGIKÁJA, FORRÁS: (BÁGER 2006)

Az OECD által két évente készített felmérés 2017-ben kiadott – a 2016 év adatait mutató – kiadványa is prioritásként kezeli a feladat- vagy teljesítményalapú költségvetés kérdését.



ÁBRA 50: A TELJESÍTMÉNYALAPÚ KÖLTÉSGVETÉSI KÖVETELMÉNYEKNEK VALÓ MEGFELELÉS INDEXE 2011 ÉS 2016 ÖSSZEHAJONLÍTÁSÁBAN. FORRÁS: (OECD 2017)

Az alábbiakban a jó gyakorlatok és a feladatalapú költségvetés elkészítésével kapcsolatos tapasztalatok bemutatása érdekében szükséges néhány ország példáján keresztül áttekinteni az alkalmazott eljárásokat.

Franciaország –, amelynek közpénzügyi példáját sok szempontból átvette a rendszerváltozás után újjászülető magyar szabályozás – az ezredforduló után 2002-től kezdődően 4 év alatt hajtott végre jelentős reformcsomagot. (Török 2014) Az új költségvetési rendszer alapjait egy minősített többséggel elfogadott, ún. organikus

törvénnyel fektették le, amely magának a közpénzügyi rendszernek rendkívüli legitimitációt biztosít. A költségvetés kialakítása három szinten történik hierarchikus rendben: a küldetési célok közpolitikai, illetve stratégiai célokra bomlanak. A tervezés hároméves periódusra előre határozza meg a kötelezettségvállalási kereteket, amelyek mellett éves bontás is megjelenik, de a kötelezettségvállalások évek közötti átvitele megengedett (szemben a magyar rendszer főszabályával). A Parlament a stratégiai célokhoz rendelt forrásokról dönt, amelyek operatív végrehajtásáért stratégiai programigazgatók felelnek. Az előre meghatározott mutatószámokról és a költségvetés végrehajtásáról évente készül eredményszemléletű beszámoló, amely visszacsatol a törvényhozó hatalomhoz.

A Németországban alkalmazott rendszer a prezentációt tekintve jobban hasonlít a jelenlegi magyar gyakorlathoz. A költségvetés struktúrája ugyanis a minisztériumi felosztásból indul ki. Ugyanakkor jóval erőteljesebben érvényesül a középtávú időhorizont bemutatása és a költségvetés előkészítése is hosszabb időt (2 évet) vesz igénybe. Tervezésük felülről indul, a tárcáknak a központilag meghatározott (de természetesen az általuk korábban közölt prioritások alapján kialakított) keretszámok alapján kell elkészíteniük saját terveiket, amelyben 5 éves előretekintést kell tenniük. S bár a teljesítmények mérését elvégzik és beszámolnak róla, azok nem épülnek be a tervezés és végrehajtás folyamatába. (OECD 2014)

Az Egyesült Királyság 1997-ben vezetett be teljesítményalapú költségvetési rendszert, amely mérhető célokat rendelt a költségvetési források felhasználásához a Pénzügyminisztérium erős kontrollja mellett, ún. közszolgáltatási megállapodásokon keresztül. A középtávú tervezés – a Pénzügyminisztériummal egyeztetett – prioritásokhoz való igazításáról a kétévenkénti teljes kiadási felülvizsgálat gondoskodott. (IMF 2014) E rendszert bő két évtizeddel később, 2010-ben átalakították és decentralizálták a célok és kiadási prioritások meghatározását. Ezt az IMF 2014-ben készült elemzése visszalépésnek minősítette a teljesítményalapú tervezés elmélete szempontjából.

A programalapú költségvetés (tervezési és elszámolási oldalon egyaránt) megteremtését több lépcsőben, 2000-től kezdődően elérő Szlovákia 2004-re terjesztette ki teljesen a központi kormányzat körében. Nagy eredményük, hogy egységes informatikai keretrendszert alkottak, amely a tervezők és döntéshozók

rendelkezésére áll a kiadások követésére többféle (program szerinti, közgazdasági, funkcionális) metszetben.

Hasonlóan több lépésben alakította át módszereit Lengyelország, ahol 2010-ben kezdődött meg a folyamat a középtávú, hároméves kitekintés feladat, illetve funkció szerinti kialakításával. Noha törvényi erővel a feladatalapú struktúra nem rendelkezett, az indokolás tartalmazta ezen adatokat. A felülről induló tervezési módszertan alkalmas volt arra, hogy az alfunkciókon, alfeladatokon és területi bontásokon keresztül előálljon a végrehajtás konkrét pénzügyi terve. Ezen megközelítés mellett ugyanakkor továbbra is párhuzamosan elkészül a hagyományaikon alapuló tervezési módszertan szerinti felosztás is.

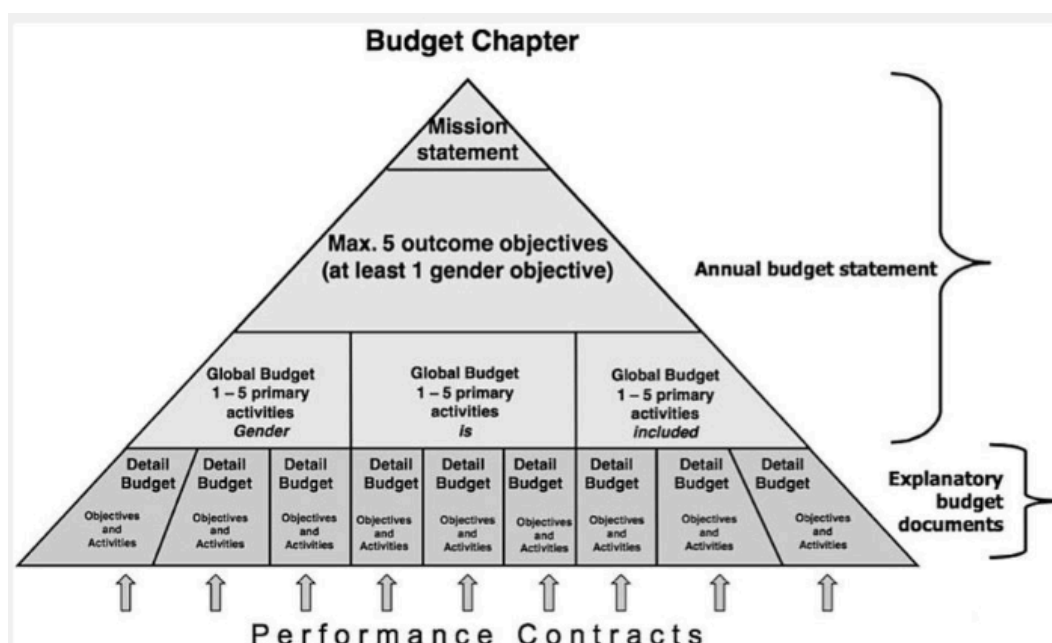
HAGYOMÁNYOS KÖLTSÉGVETÉS		FELADATALAPÚ KÖLTSÉGVETÉS	
84 rész	minisztériumok, intézmények, EU alapok, helyi önkormányzati támogatások, adósság szolgálat	22 funkció	fő szakpolitikai területek (pl. oktatás, gazdaságpolitika)
33 fő fejezet	fő ágazati tevékenységek (pl. mezőgazdasági támogatások, közlekedési kiadások)	145 feladat	fő programok (pl. adósságkezelés, versenyképesség fejlesztés)
576 fejezet	alágazatokhoz kapcsolódó tételek (pl. belföldi közlekedési támogatások)	698 alfeladat	alprogramok (pl. versenyképesség javító innováció fejlesztés)
229 paragrafus	közgazdasági besorolás (pl. bérek)	4000 tevékenység	alprogramok (pl. vállalkozások versenyképességének feltételeit biztosító fejlesztések)

ÁBRA 51: KÖLTSÉGVETÉSI RENDSZEREK ÖSSZEHAJONLÍTÁSA LENGYELORSZÁGBAN, FORRÁS: (HAWKESWORTH, TRAPP ÉS NIELSEN 2011)

Jelentősen eltérő gazdasági és méretbeli helyzetben van Észtország, amely az utóbbi évtizedek informatikai fejlődésének egyik élenjáró alkalmazója lett. Céljaikat a költségvetési fegyelem, átláthatóság és ellenőrzés biztosítása érdekében már az 1999-es új államháztartási törvényben is megfogalmazták, amit aztán 2003-ban, 2007-ben, 2008-ban további lépések követtek a teljesítményalapú költségvetési rendszer erősítése okán. (Kraan, Wehner és Richte 2008) Kétlépcsős tervezési módszer alapján előbb középtávú (négyéves) tervek keretében tűznek ki mérhető célokat, amelyet kormányzati jóváhagyás után a részletes kidolgozás követ. Ennek ellenére az OECD elemzése (OECD 2015) vitatja az elért eredményeket arra való hivatkozással, hogy csupán formális keretekben ölt testet a teljesítményalapúság, miközben a tartalmi

vonatkozásokban továbbra is a bemeneti oldal (kölségvetési keretek) határozzák meg a tervezést.

Végül a teljesítményelvű kölségvetési jogi reformot 2009 és 2013 között végrehajtott Ausztria példáját is érdemes megfigyelni. Ennek jellegzetessége, hogy a szövetségi szinten működő minisztériumoknak kötött (alacsony) számú közpolitikai célt, ehhez rendelt kimeneti- és teljesítményindikátorokat kell meghatározni a tervezés során. Így a kölségvetés 32 fejezetét, egyenként legfeljebb öt további részre osztva megteremti a közpolitikai célkitűzésekkel a kapcsolatot, ellenőrizhetővé és mérhetővé teszi a kitűzött célok elérését. (Downes, Moretti és Nicol, Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results 2017)



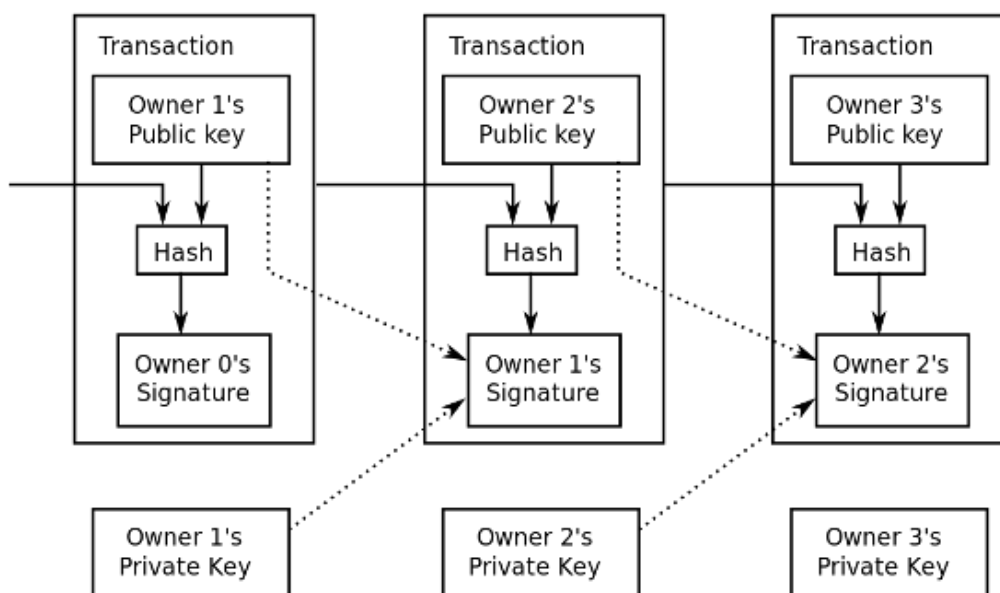
ÁBRA 52: A KÖLSÉGVETÉS SZERKEZETE AUSZTRIÁBAN, FORRÁS: (DOWNES, MORETTI ÉS NICOL, BUDGETING AND PERFORMANCE IN THE EUROPEAN UNION: A REVIEW BY THE OECD IN THE CONTEXT OF EU BUDGET FOCUSED ON RESULTS 2017, 21)

2.6.2 Adatminőség és átláthatóság növelése technológiai újítással

Látható, hogy a kölségvetési folyamatok egyik kulcseleme a megfelelő informatikai háttér és az átláthatóság bizonyos szintű biztosítása. Az általános világbanki gyakorlatból ismert integrált (IFMIS) rendszerek mellett azonban a technológiai fejlődés olyan új lehetőségeket is teremtett, amelyek egyszerre képezhetik a hatékony kormányzati munka alapját, a kölségvetési bevételek és kiadások nyilvántartását és jelenthetik az átlátható működés garanciáját. Mivel a közfeladatok pénzügyi adatainak

rögzítése, a kapcsolódó gazdálkodás nyomon követése és tranzakcióinak kezeléséhez szorosan kapcsolódik a könyvvitel és a gerincét képező osztályozások rendszere, célszerű megvizsgálni az ezzel kapcsolatos újításokat és trendeket.

A blockchain és az osztott főkönyv a Bitcoin elterjedésével vált széles körben ismertté, ezért a köznyelvben – néha még szakértői körökben is – nehezen választható szét e két, jelentősen eltérő fogalom. Jóllehet az előbbi egy technológiát, míg utóbbi egy konkrét megvalósulást takar. A Bitcoin maga egy Satoshi Nakamoto álnéven publikáló személyhez (személyekhez) köthető. Rövid, 2009-ben publikált tanulmánya tartalmazza a tranzakciókat kezelő rendszer működési elveit.



ÁBRA 53: TRANZAKCIÓK IGAZOLÁSA BLOCKCHAIN RENDSZERBEN, FORRÁS: (NAKAMOTO 2009)

Tulajdonságai közül a teljesség és a technikai részletezettség igénye nélkül néhány fontosabbat tartok szükségesnek kiemelni.

- A koncepció középpontjában valamilyen értéket megtestesítő dolog áll, amelynek elektronikusan nyilvántarthatónak kell lennie, a tranzakciók során pedig valamilyen meghatározó jellemzője – pl. tulajdonosa – változik. Ez a kiemelt tulajdonság egy időben kizárólag egyféle lehet, a tranzakciók pontos időrendben és visszafordíthatatlanul megtörténnek. Ez a szervezési elv biztosítja, hogy adott egységet ne lehessen másolni, duplikálni, egyszerre több tulajdonoshoz rendelni.

- Maguk az elszámolási egységek ún. peer-to-peer (végpontok közötti közvetlen kommunikáció útján) módon tudnak gazdát cserélni úgy, hogy közben biztosított, hogy adott egységet csak egy virtuális hely tud felhasználni. A tranzakciók sorrendje pontosan rögzül, amelyet a hálózat tagjai kölcsönösen elfogadnak és igazolnak vissza, még hozzá nyilvánosan.
- Az algoritmus egy közös „könyvelést” vezet, amely a tranzakciók adatait úgy rögzíti, hogy a hálózat kiemelt szereplői a visszaigazolt (hálózat tagjai által elismert) tranzakciókat blokkokba fűzi és egy matematikai eljárással Hash kódot készít belőle. Ez a Hash kód egyrészt tartalmazza a blokk összes tranzakciójának adatait, másrészt egyedi módon teszi mindezt (tehát a blokk bármely apró részletének változtatása a Hash változását is eredményezi, illetve adott Hash nem alakulhat ki, csak egyféleképpen).
- A hálózat nem működhetne, ha nem lenne megfelelő számítási kapacitás, amely a szükséges titkosításokat és algoritmusokat végrehajtja, kezeli (proof-of-work). Ezt azonban nem egyetlen helyen, egyetlen szereplő, vagy előre meghatározott szereplők végzik, hanem rugalmasan változó összetételű „önkéntesek”, akik biztosítják az ehhez szükséges erőforrásokat (bányászok). Motiválásuk érdekében a rendszer előre meghatározott algoritmus mentén díjazza a tevékenységet, de mivel a tetszőlegesen előállított Hash-ek nem jelentenének elegendő alapot a differenciálásra, csak meghatározott formátumban fogadja el azokat a rendszer. (Ennek egyik következménye, hogy mivel a Hash formája csak az eljárás lefolytatását követően ismerhető meg, így rengetegszer kell végrehajtani az eljárást ahhoz, hogy megfeleljen az elvárásoknak.)
- A bányászok díjazása eredményeképpen a forgalomban lévő kriptopénz-mennyiség folyamatosan növekszik, konvergálva az előre meghatározott algoritmusban meghatározott mértékhez. A motiváció fenntartása eredményeképp a tranzakciók feldolgozásához szükséges erőforrások rendelkezésre állása hosszú távon biztosított.

A vázolt sémából kiderülnek a rendszer erősségei. Először is minden tranzakció konszenzuson alapul, a transzparens működési elvnek köszönhetően annak

megtörténtét mennyiségben és minőségben is minden szereplő elfogadja. Az egyes blokkok mindig csak az utolsó blokkhoz fűzhetők hozzá, így az egyes tranzakciók időbeliségéhez sem férhet kétség, illetve az is biztosított, hogy a tranzakció tárgyát képező dolog adott pillanatban csak egy helyen (felhasználónál) lehet. Tehát ugyanazt az egységet nem lehet kétszer felhasználni (elkölteni). A lánc, amely a teljes könyvelést⁴³ tartalmazza, nyilvános, nyilvántartása több helyen azonos módon valósul meg, ezért nagyon biztonságosnak mondható. Közvetett eredményként érdemes megemlíteni, hogy a rendszer fenntartása jóval olcsóbb (különösen az egyes szereplőknek), mert a terhek megosztásával valósul meg.

A Bitcoin használatát nagyon sokan vitatják. Az ellentábor egyik fontos érve, hogy a felhasználók kilétét – ellenkező akaratuk hiányában – homály fedi, így illegális tevékenységekre vagy akár a terrorizmus szolgálatába is állíthatók. A kritikák egy része azt is felemlíti, hogy a létrehozók kiléte sem pontosan ismert, illetve hogy a rendszer szabályozatlansága teljes mértékben kiszolgáltatottá teszi az ügyfeleket (visszafordíthatatlan tranzakciók), az árfolyam pedig kiszámíthatatlanul változhat. Az is tény, hogy az egyre növekvő forgalom miatt a kb. 7 tranzakció/perc lekönyvelése lehetséges, amely elméleti fizikai korlátot jelent, hiszen a bányászok – és az általuk biztosított újabb kapacitások – további bővülést eredményeznek. De ahogy sok expanzióra építő modell megbukott már, ennek is vége szakadhat egyszer, hiszen a tervezők által kódolt algoritmus gyakorlatilag 2033-ra eléri a maximális 21 millió BTC kibocsátást. Ezt követően (lehet hogy hamarabb is eljön a fordulópont) tehát a bányászoknak már nem lesz anyagi motivációjuk kapacitásaik biztosításában.

Mindenesetre maga a technológia számos szakértőt, céget és döntéshozót izgalomban tart világszerte⁴⁴. A lehetőségek tárháza pedig szinte végtelennek tűnik. Egyes ingatlan-nyilvántartással nem rendelkező államok pl. azt fontolgatják, hogy erre a technológiára alapozva hoznák létre a hiányzó nyilvántartásukat.

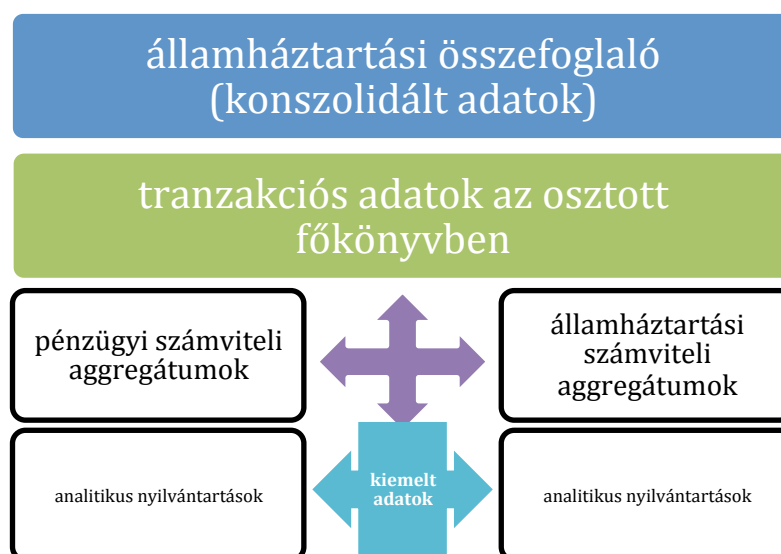
⁴³ Bitcoin esetében: <https://blockchain.info/>

⁴⁴ <http://letstalkpayments.com/an-overview-of-blockchain-technology/>; <https://www.sibos.com/>



ÁBRA 54: KÖLTSÉGVETÉS VÉGREHAJTÁSÁNAK EGYSZERŰSÍTETT SÉMÁJA ELEMI TRANZAKCIÓS SZINTEN, FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS

A költségvetési tematikához visszatérve nem tűnik lehetetlennek, hogy az osztott főkönyv a költségvetés végrehajtására nézve is adaptálható megoldást tud biztosítani. Ha a tranzakció tárgyaként az előirányzatot, mint egy speciális szerződést (közjogi típusú, az állam által garantált szerződés arra, hogy a költségvetési szerv számára a kincstár a kívánt időben biztosítja a forrás kifizetésének lehetőségét) tekintjük, könnyen belátható, hogy a pénzben is könnyen kifejezhető értékű tranzakciók akár az ábra szerinti főfolyamaton keresztül végrehajthatóvá és pontosan követhetővé tehetőek. Ehhez az szükséges, hogy a résztvevő szervezetek biztosítsák a nevükben eljáró felhasználók intézkedési jogosultságát, lehetőségét.



ÁBRA 55: ADATOK TÁROLÁSA A BLOCKCHAIN MODELL ESETÉN - FEHÉR HÁTTÉRREL A LOKÁLIS IT RENDSZEREK ADATAI, FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS

Az adaptáció a következő formában nézhetne ki. Első lépésként, amikor az Országgyűlés a költségvetési törvényt megszavazza és a törvény kihirdetésre kerül, a Kincstár „szerződést” köt a törvény szerinti mennyiségű és a szervek által meghatározott minőségű (rovatrend szerinti besorolás, amelyet ma a kincstári költségvetés és az elemi költségvetés alapján határoznak meg) előirányzat időkeretben történő felhasználhatóságára. Ezzel létrehozza az elszámolási egységeket, amelyek aztán a tranzakciók alapját képezik. Az előirányzatok ezt követően – adott szabályrendszer mentén – a szereplők között tetszőlegesen átadhatók, amelyet az osztott főkönyv rögzít. Az ügylet akkor lép más minőségbe, ha a szerv arra jogosult képviselője kötelezettséget vállal. A gyakorlatban ez megvalósulhatna a „szerződés” olyan módosításával, amelyben a kötelezettséget vállaló szerv megjelöli a kedvezményezettet és letétbe helyezi (központilag működtetett felhőben) az (elektronikusan) aláírt dokumentumot. A tranzakciót a kincstár az algoritmusba épített automatizmuson keresztül azonnal elfogadja, ha a dokumentum megfelelősége és a szabad előirányzat egyaránt biztosított, és (az osztott főkönyvben elérhető) azonosítóval jelöli meg a tranzakciót. A teljesítés hasonló analógiával történhet a dokumentum helyett számlát érve azzal a kitételrel, hogy csak olyan teljesítés fogadható be, amelyet a szerv igazol, és a számla megfelel a kötelezettségvállalásnak és tartalmazza a központilag biztosított azonosítót. Végül a kifizetéskor – annak teljesítéssel való megfelelő alátámasztottsága esetén – szintén az ügyfél kezdeményezésére a „szerződés” úgy módosul, hogy az előirányzatnak megfelelő összeget a kincstár terheli az ügyfél számláján és az előirányzat ezt követően felhasználhatatlan lesz.

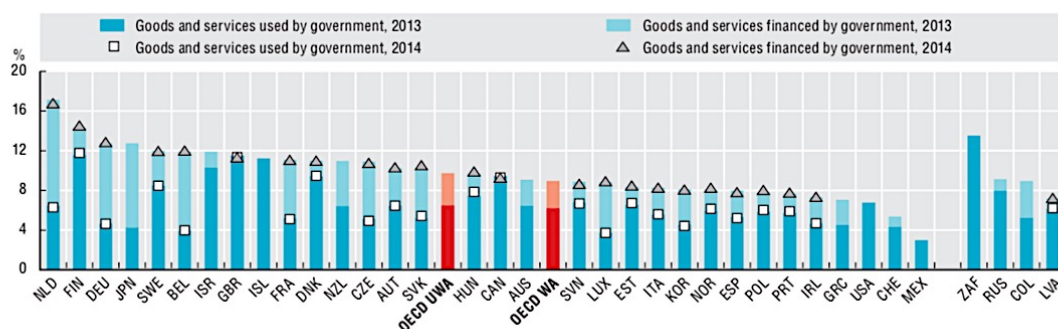
Az osztott főkönyv mindeközben biztosítani tudja, hogy (a működtető által meghatározott jogosultsági rendben) az adatok naprakészen elérhetőek legyenek. Lehetőség nyílik a gyors elemzésre, a szükség szerinti beavatkozásra és a döntéshozók információval való ellátására is oly módon, hogy a szabályok betartását eközben az informatikai alkalmazás központilag biztosítja.

Nyilvánvaló, hogy a fenti leírás sok olyan egyszerűsítést tartalmaz, amelynek részletei kidolgozásra szorulnak. Számos speciális ügy is előfordulhat, amelyek nem illeszkednek a sematikus modellbe. A gondolat kísérlet célja inkább az, hogy olyan alternatívát mutasson be, amely jelentősen szerényebb erőforrások igénybevétele

mellett is javítani tudja a gazdálkodás adminisztrációját és a nyilvántartás minőségét, átláthatóságát.

2.6.3 Közfeladatok ellátása

A különböző közszolgáltatás-ellátási módokban az OECD is előremutatónak ítéli a piaci gyakorlatok alkalmazását, amely növelheti e szolgáltatások hatékonyságát, mentesítve az állami apparátust. (Báger, és mtsai. 2007, 238)



ÁBRA 56: A KORMÁNYZAT ÁLTAL HASZNÁLT, ILLETVE FINANSZÍROZOTT JAVAK ÉS SZOLGÁLTATÁSOK ÉRTÉKE A GDP ARÁNYÁBAN 2013-BAN ÉS 2014-BEN, FORRÁS: (OECD 2015)

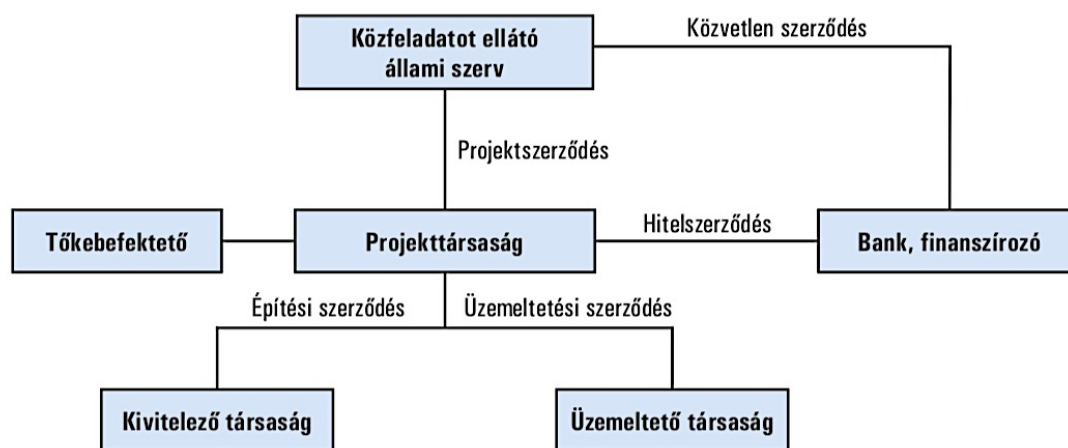
Egyik ilyen mechanizmus a kiszervezés (outsourcing), melynek lényege, hogy az SPU szerződést köt valamely (rész)feladat ellátására egy igazgatási rendszeren kívüli szereplővel. Attól függően, hogy milyen típusú szolgáltatásra irányulnak, megkülönböztethetők további altípusok. Léteznek a közintézmény működési feltételeihez kapcsolódó háttérszolgáltatás kiszervezésére irányuló szerződések, amelyeket általában közbeszerzési eljárás keretében kiválasztott szereplőkkel kötnek meg pl. karbantartási, takarítási, őrzés-védelmi feladatok ellátására. Ezek elsősorban munkaerő-intenzív, alacsony hozzáadott értékű és árú sztenderd szolgáltatások. A közintézmény backoffice tevékenységének támogatására már jóval összetettebb feladat outsourcing megállapodást kötni, mert ezek hozzáadott értéke is magas, ráadásul olyan hiányt pótolnak, amelyre az intézmény nem tud elégséges kapacitást biztosítani. Gyakori ezekben az esetekben a látszólagos bérfeszültség is, mert az apparátusban dolgozók saját, közszférára irányadó béreikhez mérik az általában magasabb, piaci bérezésű kollégák jövedelmi helyzetét. Legmagasabb szintet a közszféra szervezet alaptevékenysége részének vagy egészének kiszervezése jelenti. Ilyen esetekben a költségvetési felelősség továbbra is az SPU oldalán marad, de a megvalósítás terhe külső szereplőre hárul. Alapvető különbség, hogy míg a közszféra működése a szabályokra épül, bevont külső szereplő a kimenetek teljesítésében

érdekelt, ezért érdekkonfliktusok keletkezhetnek az eltérő megközelítésből fakadóan. A nagy ellátórendszerekben: az egészségügyi szolgáltatásokban, oktatásban, szociális ellátásban és egyes infrastruktúra területeken gyakori ez a típusú kiszervezés. Ezen esetekben a kapacitások különösen szűkösek, vagy a működtetéséhez szükséges háttér drága (pl. laboratóriumi vizsgálatok), esetleg a gyorsan változó igényekre való rugalmas reagálás motiválja a kiszervezést.

A kiszervezés hatékonyságjavító hatása egyértelműnek látszik, ahogy azt egy korábbi ÁSZ tanulmány is részletezi:

„Az Egyesült Államokban egy 66 nagyvárosra kiterjedő felmérés szerint a megkérdezett városok 82 százalékában elégedettek vagy nagyon elégedettek az emberek a kiszervezés eredményével, a maradék 18 százalék semleges maradt. A felmérés szerint a minőségi színvonal 25 százalékkal emelkedett, a megtakarítás 60 százalékos volt (Dilger et al., 1997). Az Egyesült Államokban egy 2000 kiszervezésre kiterjedő felmérés szerint a megtakarítás 33 százalék volt hasonló vagy javuló minőség mellett (Vlark et al., 2001). Más országokban csak becslést tartalmaznak az adatok rendelkezésre. Eszerint a megtakarítás Ausztráliában 15-20 százalék, Dániában 5-30 százalék, Izlandon 20-25 százalék és az Egyesült Királyságban 20 százalék volt.” (Báger, és mtsai. 2007, 240)

A magánszféra szereplőinek azt a típusú bevonását, amelyben beruházást követően a piaci szereplők biztosítják a fenntartást és működtetést, PPP néven vált ismertté. (Kotán 2005)



ÁBRA 57: PPP PROJEKTEK SZERZŐDÉSES STRUKTÚRÁJA, FORRÁS: (KARAKAS, ÉS MTSAI. DÁTUM NÉLK., 11)

A konstrukció keretében a magán forrásokból végrehajtott beruházási projektet követően az állam úgy biztosítja a közszolgáltatásokat, hogy a beruházó projektársaságnak éves díjat fizet. Mivel az ilyen fejlesztések rendkívül összetettek –

pl. kórház, közművek, úthálózat, felsőoktatás – és a projekt előkészítése nem minden esetben tette lehetővé, hogy valóban hatékony megoldás alakuljon ki, sok kritika érte.

Harmadik, az OECD által jegyzett módszer a voucher rendszer működtetése, amely elválasztja a szolgáltatás nyújtását annak finanszírozásától. Az ügyfél ilyenkor a közintézménytől az igénybevételre jogosító vouchert kapja meg, amelyet meghatározott feladatellátóknál válthat be a szolgáltatás igénybevételére. Attól függően, hogy milyen formában jut az ügyfél a voucherhez (ténylegesen vagy szolgáltatói regisztráció által), illetve hogy a szolgáltatónak vagy az állampolgárnak téríti meg a költségvetés az ellenértéket, három altípus különböztethető meg. Ugyanakkor minden esetre egyformán igaz, hogy a közintézmény szolgáltatási monopóliuma megszűnik és az ügyfél választhatja ki az elérhető szolgáltatók közül az igénybevétel helyét.

2.6.4 Munkaszervezési eszközök modernizálása

A munkaerőpiaci helyzet átalakulásával a költségvetési szektornak is szembe kell néznie. Az új generációk megváltozott igényei a már részletezett okok miatt teljesen mások, mint azok a jelenleg is alkalmazott, csaknem három évtizedes közpénzügyi rendszer alapjainak lefektetésekor voltak. Amellett, hogy a friss munkaerő inkább a piaci lehetőségek felé fordul, a jelenlegi állomány elöregedése is problémát okoz. Egyes számítások szerint Magyarországon a központi kormányzat dolgozóinak egynegyede a következő 10 évben nyugdíjba megy. Szükséges lehet ezért magának a munkaszervezés eszközeinek az átgondolása is.

Egyik lehetséges, és vállalati körben már elterjedt megoldás, hogy az állam, egyes támogató funkcióit SSC (Shared Service Center) formába szervezi át. Ezzel adott szakterületen belül (pl. könyvelés) lehetővé válik az állomány egyben tartása, rugalmas alkalmazása és kiegyenlítődnek a szakmai különbségek is. A szolgáltatások sztenderdizálhatókká válnak, az átszervezések pedig nem okoznak személyügyi gondokat. Természetesen az ilyen típusú munkaszervezésnek előfeltétele, hogy – tekintettel arra, hogy az SSC és a kiszolgált intézmény nem egy fizikai helyszínen van – a munka alapját képező dokumentumok elektronikusan álljanak rendelkezésre.

Másik rendkívüli kapacitásbővüléssel kecsegtető opció az RPA (Robotic Process Automation) eszközök fejlesztése és üzembe állítása. Az RPA arra épít, hogy a megszokások és a régi informatikai rendszerek nem cserélhetők le integrált rendszerre

egyetlen lépésben. Részben azért, mert a szervezeti kultúra ez ellen dolgozik, részben pedig azért, mert sok esetben a rendszerbeli folyamatok olyan bonyolulttá váltak – és nem kellően dokumentáltak –, hogy azok leírására, optimalizálására nincs mód. Így ahelyett, hogy megpróbálnák rendszereiket újratervezni, inkább a meglévő rendszerek felhasználási módját térképezik fel (ti. hogy mit csinál pontosan munkája során egy alkalmazott) és programozzák. Az elkészült szoftverrobotok pontosan ugyanazokat a rendszereket, pontosan ugyanúgy használják, mint az emberek, viszont egyáltalán nem hibáznak (a kód által meghatározott kereteken belül), folyamatosan rendelkezésre állnak és fizetést sem kell biztosítani. Még egy lényeges különbség a gyorsaságban rejlik. A finn államkincstár tevékenységét támogató szolgáltató központ (Palkeet) 2015-ben 64 folyamatot vizsgált meg az RPA alkalmazhatósága szempontjából. A kormányzati támogatásnak (0,92 millió EUR) köszönhetően 2018-ban már 13 szoftverrobot dolgozott, egyenként 15 ember munkáját helyettesítve. A szintén közpénzügyi feladatokat ellátó norvég DFØ arról számolt be szintén 2018-ban, hogy RPA kezdeményezéseik során végrehajtott fejlesztésekben elsősorban a központilag kezelt (elektronikus) számlák feldolgozása során az ember által elvégzett 50 perces munkafolyamatot szoftverrobottal 3 másodperc alatt tudják elvégeztetni. Mellettük Észtország és Magyarország is modellprojekt indítását célozza a technológiai lehetőségek kihasználására és a munkaerőhiány részleges pótlására. Teljes megoldást ugyanakkor az automatizálás sem tud kínálni. AZ RPA korlátai ugyanis a pontosan leírható „gépies” folyamatok határával esnek egybe a teljes elektronizálás igénye, mint előfeltétel biztosítása mellett. Továbbra is lesznek emberi munkát igénylő feladatok, különös tekintettel arra, hogy magát az RPA-t is kizárólag szakemberek és fejlesztők tudják létrehozni.

2.7 Következtetések

A közszolgáltatások rendszerének alapegységeiként a közfeladatok definitív meghatározása mellett számos olyan körülmény van, amely komoly gazdasági következményekkel jár. Annál is inkább, mert a meghatározások inkább kulturális gyökerekből levezethető tartalommal bírnak és azok a hatalomgyakorlás egyik eszközének tekinthetők, mintsem objektív alapokon és gazdasági racionalitáson nyugvó, tudományos háttérre alapozott gondolkodás eredményeinek.

Vizsgálódásom szempontjából ezért nagyobb jelentőséggel estek latba azok a menedzsment technikák, amelyek szervezési szempontú megközelítésben, rendszerszemlélettel kezelhető hatékonyságjavító intézkedéssel kezelhetők. Következtetésként levonható, hogy a társadalmi és technológiai változások veszélyei egyben olyan lehetőségeket kínálnak, amelyek soha nem látott mértékben könnyíthetik meg az állampolgárok számára a hozzáférést. Ezzel egyidőben a közigazgatás számára pedig előzetes modellezési, gyors elemzési és ezen keresztül szintén gyors beavatkozási lehetőséget biztosít, melyhez a társadalmi együttműködés erősítését eredményező külső kapacitások, erőforrások bevonása is elengedhetetlen.

A magyar jogrendszer 2010-es években végrehajtott számos területen zajlott fejlesztése ráadásul sok esetben jól átgondolt szabályozást eredményezett, amelyek jó részét nemzetközi sztenderdeknek is megfelelően dolgoztak ki közigazgatási szakértők. Mindezek mellett például a költségvetés prezentációját illetően a szakma által évtizedek óta hangoztatott, de a normákkal csak érintőlegesen kezelt problémakör – a szükséges társadalmi igény megfogalmazása és politikai akarat hiányában – továbbra is lényegében megoldatlan maradt. Más területeken (munkaszervezés, technológiai fejlesztés) ugyanakkor látszólag magas szintű döntéshozói beavatkozás nélkül is elérhető jelentős előrelépés. A nemzetközi tapasztalatok és a magyarországi közmenedzsment gyakorlata alapján egyaránt kimondható, hogy csak a legmagasabb szintű végrehajtói akarat artikulációja mellett hajthatók végre átfogó reformok.

3 Civil szervezetek szerepe és lehetőségei a közfeladat-ellátásban

Az állam szerepének, gazdasági körülményeinek áttekintése, illetve a közfeladatok szervezési kérdéseinek vizsgálata után az állami és önkormányzati szervekhez hasonlóan, a nem profitorientáltan működő szervezetekkel kapcsolatos kérdések áttekintése azért szükséges, mert véleményem szerint természetes partnerekként válhatnak közreműködővé. Az együttműködés lehetőségeit azonban számos tényező nehezíti. A magyar történelem viszontagságai e területre is rányomták bélyegüket, így nem büszkélkedhet Magyarország akár csak száz éve stabil nonprofit jogi környezettel, a jogrendszeren keresztül az emberek életében megszokássá vált, társadalmi normává emelkedett gyakorlattal. Ez azonban nem lehet mentség, hiszen a minőségi közszolgáltatások igénybevételében minden állampolgár érdekelt. Ahogyan abban is, hogy a közösbe betett forintokból csak valódi igényen alapuló szolgáltatásokat finanszírozzon az állam és az önkormányzatok, méghozzá takarékosan, és mérhető eredménnyel, hatással.

Értekezésemnek nem célja a nonprofit elméletek vizsgálata, történeti előzményeinek és a diskurzus fókuszpontjainak ismertetése. Nagyban eltértené ugyanis az elemzés fókuszát, ha a téma elismert nemzetközi (többek között Alnoor Ebraihim, Benjamin Gidron, Jeremy Helmut-Kendall, Ralph M. Kramer, Kasturi V. Rangan, Lester M. Salamon) vagy hazai (mások mellett Bíró Endre, Bullain Nilda, Czike Klára, Kákai László, Kuti Éva, Marschall Miklós, Sebestény István, Török Marianna) kutatók gazdag életművét, munkásságát ismertetném. Ezért csupán kiragadott, a magyar civil társadalom közfeladat-ellátásban betöltött szerepére fókuszáló munka elemzésére, és felhasználására van mód.

A nonprofit szervezetekkel kapcsolatos alapvető elméleti viták korszaka Magyarországon talán már lezárult, de a civil szektor lehatárolásával kapcsolatosan jól kitapintható kérdések továbbra is fennállnak. Dolgozatom szempontjából különös jelentőséggel bír a közhasznúság, a közhasznú jogállás, a közhasznú tevékenység meghatározása és értékelése, valamint a közfeladat-ellátáshoz való viszony definiálása. Utóbbiban ugyanis az az érzete támadhat az elmúlt évtizedek jogszabályi

átalakulását szemlélő szakembernek, hogy a tyúk és a tojás problémája körvonalazódik, holott a gordiuszi csomó átvágása pofonegyszerű lehet.

A következő fejezetekben a történelmi előzmények áttekintésével és a jogszabályi átalakulások bemutatásával kívánom ismertetni ezeket a magyar sajátosságokat. Végül a jogi, gazdasági és szerkezeti folyamatok értékelésén keresztül kísérletet teszek arra, hogy meghatározzam a civil szervezetek közfeladat-ellátásban elfoglalt jelenlegi szerepét és környezetét.

3.1 Civilség és NGO-k Magyarországon: történelmi áttekintés

A magyarországi civil szektor történetét, mai formája kialakulásának történelmi előzményeit kutatók az államalapításig vezetik vissza. A jótékonyág, az elesettek segítése intézményesült formát öltött már a kezdeti, államalapítást követő időkben az állami szervezet és az egyház felismeréséből kiindulva. Történelmünk során számos példa mutatja, hogy ha nem is mindig reflektorfényben, de alakult, változott, fejlődött a mai értelemben vett civil társadalom.

Ki kell emelni, hogy a szociális ellátások gyakorlati megvalósítójaként már a kezdetektől az egyház szerepe kiemelkedő volt. Emellett a tehetősebbek magánvagyonukból is áldoztak jótékony célra, az önsegítésnek számos formája alakult ki. Mária Terézia 1775-ben hozott létre saját vagyonából árva gyermekeket segítő alapítványt. (Kuti, Hívjuk talán nonprofitnak... 1998)

Számos más polgári kezdeményezés az 1867 utáni korszakra tehető, mint a gyermekek segítésére 1871-ben létrejött Fröbel Nőegylet, a Pesti Bölcsőde Egylet, az 1876-ban létrehozott Hajléktalanok Menhelye Egyesület, az 1886-os alapítású Szegény beteg gyermekek egyesülete. A kiegyezésig tartó időszakban a közigazgatás szociális ellátásokról való gondolkodásának középpontjában a szegények megsegítése állt. Azonban az, hogy ennek állami, egyházi vagy társadalmi feladatnak kell lennie, az nem volt egyértelmű. Az 1871-es első magyar szegénytörvény a szegényügyet az illetőségi község teendői közé sorolta⁴⁵, amelynek eredményeként a szegény embereknek a születési hely szerinti községhez kellett fordulnia segélyezésért. A társadalom szociális gondjainak fokozódásával egyre professzionálisabbá váltak a szociális szolgáltatások, tudatos szakmafejlesztés valósult meg pl. a gyermekvédelem

⁴⁵ 1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről – 22. § c)

terén. Az igények változása, a szakmai és jogi fejlődés 1920-ra a Népjóléti Minisztérium felállítását eredményezte ⁴⁶. 1927-ben megszületett az első társadalombiztosítási törvény⁴⁷ is, amely az ipari munkások betegségi, baleseti, öregségi biztosítását rendezte. Szintén ebben az évben indult az „Egri Norma” néven bevezetett szegénygondozást segítő rendszer, amelyet 1936-ban országos szintre emeltek.

A II. világháború traumája minden korábbinál nagyobb társadalmi-szociális kihívás elé állította az államot. A Népjóléti Minisztérium (újra)alapítását a rossz egészségügyi, anyagellátási helyzettel és a hadigondozási feladatok nagy számával indokolták. Feladata a szociális és egészségügy irányítása lett. A Minisztériumot 1945-47 között Molnár Erik, 1947-48 időszakban Olt Károly, majd 1949-től 1950-ig a népesedési politikájáról is közismert Ratkó Anna vezette.

A szociálpolitika intézményes alapjait, és új szervezetrendszerét már 1945-ben kialakították, állami feladatként elismerve a dolgozók helyzetének javítását. Az intézkedés nyomán a városok szintjéig elért a szociális igazgatás intézményrendszere. Ezzel a szociális társadalom nézete szerint a szociális problémákat is felszámoláták, amely azonban csak az ideológiának való megfelelést szolgálva valódi problémákat takart el. Az ötvenes években kialakult – máig tartó hatású – szemlélet szerint az egyén nem ismerve a költségvetés nagyságrendjeit, tulajdonképpen ajándékként értelmezte ezeket a juttatásokat. A megtermelt jövedelmeket terhelő nagyarányú elvonás és a szociális kiadások egyre nagyobb mértéke, a kiadási oldal ellenőrizhetetlensége ellenére is a társadalom elfogadta a relatív jólétet és az elesett helyzetbe kerülés veszélyeztetettsége esetére a kompenzálás bizonytalan ígérését.

⁴⁶ A Népjóléti Minisztérium 1932-ben megszűnt, majd 1944-ben az Ideiglenes Nemzetgyűlés újra létrehozta.

⁴⁷ 1927. évi XXI. törvénycikk a betegségi és baleseti kötelező biztosításról

*A szociális biztonságra
fordított kiadások* alakulása Magyarországon, 1950–1990
(milliárd forint)*

Kiadás	1950.	1960.	1970.	1980.	1990.
	évben				
Táppénz	0,249	1,656	3,750	8,534	21,4
Munkanélküli-ellátás	-	-	-	-	0,8
Nyugdíjellátások	0,927	4,427	12,985	55,979	156,4
Családi pótlék	0,303	1,391	2,810	13,561	52,8
Anyasági juttatások	0,070	0,179	1,952	5,808	15,1
Egészségügyi ellátás	0,595	3,782	8,329	17,800	71,0
Összesen (A)	2,144	11,435	29,826	101,68	317,5
GDP (B)	55,8	196,7	332,3	718,5	1722,8
(A)/(B)x100	3,8	5,8	8,9	14,2	18,4

ÁBRA 58: A SZOCIÁLIS BIZTONSÁGRA FORDÍTOTT KIADÁSOK MAGYARORSZÁGON, FORRÁS: (TOMKA 2003)

A szegényparasztság jelentős része tulajdonhoz és megélhetéshez jutott a szintén az 1945. évhez kötődő a földreformmal. Ezzel párhuzamosan indult meg az államosítás is, amely bázisát képezte a teljes foglalkoztatást látszólag biztosító gazdaság kialakításának. A kapitalista országokhoz képest nagyobb súllyal képzelték el a szükségletek kollektív kielégítését, ám nem piaci alapon. Ezzel összhangban alacsony bérszínvonal alakult ki, mellette az állam által felvállalt oktatási, egészségügyi szolgáltatások igénybevételére volt lehetőség. A kollektív szükségletek mellett az állam terjeszkedésének eredményeként számos egyéni szükséglet (pl. alapvető élelmiszerek) kielégítése, finanszírozása is közfeladattá vált. Az elképzelésekből – részben az állam anyagi lehetőségeinek korlátai miatt – kevés valósult meg, a diktatórikus politikai fordulat alapvetően befolyásolta a szociálpolitika eszköztárát. A tervgazdálkodás kialakítása során még az is felmerült, hogy önálló szociálpolitikára nincsen szükség, hiszen „a népi demokrácia minden tette szociálpolitika”⁴⁸. E felfogás a Népjóléti Minisztérium 1950-es megszüntetéséhez vezetett, a szociális szakszolgálatokat pedig felszámolták. A szociálpolitikát – egy egyébként is társadalmi sebekkel terhelt időszakban – alárendelték a hatalom ideológiai érdekeinek. Kizárólag a dolgozókra, a munkásságra fókuszáltak, a társadalombiztosítás és munkavédelem területét a szakszervezetek kapták meg. Minden más terület gyakorlatilag elsorvadt. Az ideológia érdekeinek megfelelő

⁴⁸ Magyar Dolgozók Pártja 1948. júniusi programja – részlet

szociálisnak mondható célok, mint a munkahelyteremtés, a nők munkába állítása és ennek érdekében a gyermekeket ellátó intézmények támogatása tudtak érvényesülni. Egyben azt is eredményezte, hogy az e körön kívül eső rétegek diszkriminációja mind jobban felerősödött. Emellett egyes intézkedések még ezen a körön belül is különbségeket erősítettek: a parasztságot kizárták az egészségügy ingyenességéből, az állami alkalmazottak privilegizált juttatásokban részesültek. Minden intézkedés tehát abba az irányba hatott, hogy az igénybevevők az állam, a párt ajándékként tekintsenek a szociális ellátás keretében kapott juttatásokra és semmiképp ne alapvető jogként.

Az elkobzott vagyon szerzetesrendnek adományozásától az egyházi tized „negyedelésén”, a második budai kórház megalapításán, a Szent György Társulaton át a céhek mellett működő segélypénztárokig számos konkrét példa mutatja a változatos formákat, amelyek az elmúlt ezer évben kialakultak, terjedtek. A fejlődés üteme nem mindig volt dinamikus, nem mindig követte az európai trendeket, így pl. a török hódoltság és később a Habsburg megszállás a XVII-XVIII., míg a második világháborút követően a XX. században is igaz volt az elnyomó hatalom ellenérdekeltsége az önszerveződések kialakulásában, fennmaradásában. Ezen időszakokat azonban mindig számban, formagazdagságban és motivációban is fellendülés követte. (Kuti, Hívjuk talán nonprofitnak... 1998)

Hogy kik is azok a nonprofit szervezetek? E kérdésben hosszas szakmai viták folytak Magyarországon is, hiszen a kifejezés nem definiált módon vált az élet részévé, hanem már létező jogintézmények összefoglaló neveként kezdték alkalmazni. A definíciós vitáról a téma nemzetközileg is elismert szakértői, Kuti Éva és Marschall Miklós 1991-ben írtak összefoglaló tanulmányt (Kuti és Marschall, A nonprofit szektor fogalma. Egy definíciós vita és ami mögötte van 1991), amelyben megkísérelték szintetizálni a nemzetközi gyakorlatban is eltérő tartalmú fogalom közös ismérveit. E szerint nonprofit szektor általánosan elfogadott definíciója, az alkotó szervezetek közös jellemzői alapján az alábbi ismérvekből vezethető le:

- A profit felosztása tilos (tehát nem a nyereség megszerzése, hanem annak tulajdonosok/tagok közötti szétosztása).
- Végrehajtó hatalomtól, kormányzattól való függetlenség.

- Szervezett működés, amely jogi személyiségben is megtestesül. (Vö.: (Sipos 2003, 271-272)

A mai jogszabályok alapján nonprofit szektorba tartozónak tekinthetjük a civil szervezeteket (civil társaság, egyesület, alapítvány, közalapítvány) és a nonprofit gazdasági társaságokat⁴⁹ (korábban közhasznú társaság).

3.2 Változások a rendszerváltozást követően

Kétségtelenül jelentős, szimbolikus tartalmú volt a rendszerváltóként aposztrofált törvények időbeli sorában előkelő helyet elfoglaló 1989. évi II. törvény az egyesülési jogról (továbbiakban: Etv). Ez a jogszabály teremtette, nyitotta meg újra az egyesületek (társadalmi szervezetek) létrehozása szabadságát. Bár az Etv. számos ponton nem teremtett tiszta helyzetet, a rendszerváltozás pillanatában a megfelelő eszközzel élve nyitott régi-új utakat az állampolgárok számára. E lehetőséggel az állampolgárok éltek is, és a következő években rendkívüli mértékű szervezetalapítási kedv eredményezett számtalan új szervezetet.

A szektor és a jogalkotás szoros kölcsönhatásban egymásnak újabb impulzust adtak a '90-es évek közepén kiharcolt, illetve megalkotott jogszabályok, amelyek innovatív megközelítéssel, esetenként nemzetközileg is egyedülálló megoldásokkal segítették a szervezetek működtetését: az adókedvezmények szélesítését az ún. SZJA 1%-os rendszer bevezetése, majd pedig a közhasznúsággal kapcsolatos jogszabály követte.

Az ezredfordulót követő évekig a jogszabályokkal kapcsolatos fejlesztési munka a háttérben zajlott, a területtel foglalkozó minisztériumok a meglévő eszközök felhasználásával, szakmafejlesztési koncepciók kidolgozásával és eredményes végrehajtásával (pl. tájékoztató honlap létrehozása, civil házak hálózatának kiépítése, képzési és kutatási programok fejlesztése, lebonyolítása), intenzív munkával alapozták meg a továbblépést.

A következő időszakot már stratégiai gondolkodás, tervezett működés jellemezte a kormányzat részéről, és bár az adókedvezmények rendszerében a civil szektor számára kedvezőtlen változások következtek be az állam finanszírozási gondjainak

⁴⁹ A lehatárolás önmagában is furcsa, miután előbbieik sui generis jogalanyok, a nonprofit gazdasági társaságok nem önálló cégformát takarnak – lásd: (Auer, Bakos, Buzási, Farkas, Nótári, & Papp, 2011)

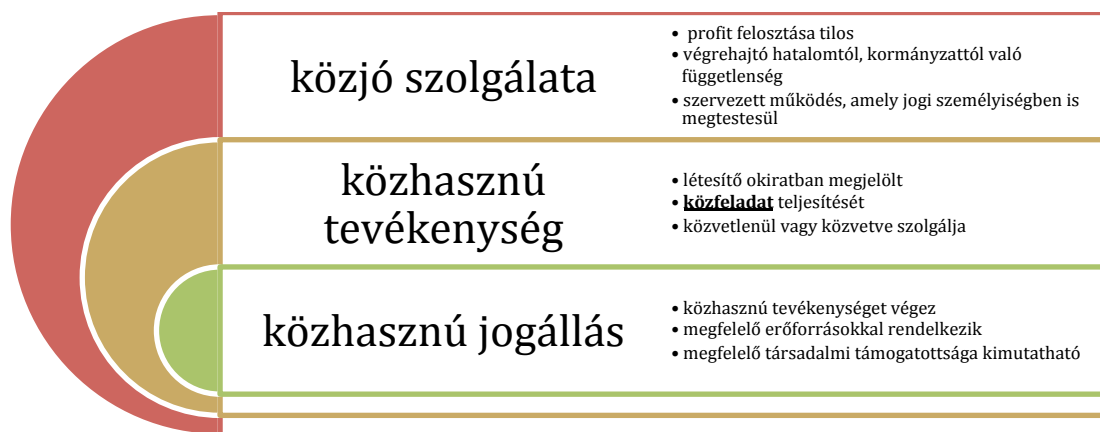
kezelése miatt, létrejött a demokratikus alapokon nyugvó Nemzeti Civil Alapprogram és az önkéntes munkát elismerő jogi környezet.

A két évtizedes jogfejlődés során jellemző volt, hogy az újabb jogszabályok a korábbiakra épülve, de azzal nem mindig szerves egységben szabályoztak egy-egy újabb területet: több vagy éppen kevesebb sikerrel. Szakértők egy csoportja 2005. év folyamán érdekes próbának, kísérletnek vetette alá a civil szervezetek nyilvántartásával foglalkozó megyei bíróságokat: lényegében azonos alapszabállyal egy időben kezdeményezték minden megyében és a fővárosban egy-egy egyesület nyilvántartásba vételét. A megdöbbentő eredményt egy kiadványban foglalták (Fülöp 2005) össze. Fő megállapításuk szerint nem volt két egyforma eset, ahol ugyanannyi idő alatt vagy ugyanazzal a tartalommal reagált a bíróság az eljárás során. A felmérés rávilágított egy fontos problémára, amely alapján a jelentősen eltérő bírói gyakorlatból a jogszabályok nem megfelelő minőségére lehetett következtetni, a jogszabályok felülvizsgálata elodázhatatlanná vált.

A rendszerváltozást követően eltelt két évtizedben nem csak a jogszabályok, hanem a társadalmi környezet, elvárások és igények is változtak, amelyek újabb gondolkodást indítottak el a jogalkotóban, ezért született meg a Civil tv. koncepciója és kezdődött meg a társadalmi egyeztetésekkel kísért előkészítése 2010-ben. A 2011. folyamán előkészített és az év végén elfogadott, majd 2012-ben hatályba lépett szabályok számos területen megújították, másokon összhangot teremtettek, de új innovatív – a civil szervezetek által régóta hangoztatott és igényelt – eszközök (pl. országos közhiteles nyilvántartás, egykapus ügyintézés, civil társaság, iratminták, stb.) is a jogszabályba kerültek.

3.3 A közhasznúság újraértelmezése

E fogalom – talán nem minden vita nélkül – jogszabályi értelemben vett tartalma a közfeladat valamilyen szintű ellátásából, abban való közreműködésből eredeztethető. Bár maga a közfeladat, közszolgáltatás fogalma is alakult, változott, konszenzusként körvonalazódni látszik, hogy a jog azt ismeri el ilyen minőségben, amelynek ellátását jogszabály – legyen az hazai vagy nemzetközi norma – előírja, az ellátás módját pedig részletesen szabályozza.



ÁBRA 59: NONPROFIT JELLEG ÉS A KÖZHASZNÚSÁG KAPCSOLATA, FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS

A szabályrendszer és a definíciós környezet ugyanakkor számos kérdést felvet. Ugyanis a – szakmai megközelítéshez közel álló – köznyelvi értelmezésben a közhasznúság a közösség számára elérendő haszon, mint elvárás megfogalmazására apellál. Az ugyanakkor már korántsem ilyen egyértelmű, hogy miben ragadható meg a bizonyos haszon, amelynek kedvezményezettje a közösség. Részben erre a meghatározatlanságra születhetett a jogalkotó azon megoldása, melynek eredményeként a korábbi, kiüresedett tartalmú szabályozást mérhető ismérvek, indikátorok teljesítéséhez kötötte a jogállás megszerzését. A – jogállástól részben független – közhasznú tevékenységek végzéséről készülő éves számadási kötelezettséget pedig konkretizálta, szintén mutatók ismertetésére vonatkozó igénnyel.

Ezzel azonban a problémáknak csak egy része oldódott meg. A korábbi taxatív felsoroláson alapuló tevékenységlisztából levezetett definíciót felváltotta egy rugalmas módszer, amely már nem sorolja fel tételesen azon közfeladatokat, melyek a közhasznú tevékenységeket megalapozzák. Magát a feladatkatasztert virtuálisan lehetett csak elképzelni, a mindenkor hatályos jogszabályok tartalma alapján. E

jogszabályok ugyanis alkalmasak arra, hogy részletesen meghatározzák a közfeladatok fogalmát, tartalmát és nem utolsó sorban a mérésének módját. Mérés nélkül ugyanis aligha válik értelmezhetővé a közösségi haszon, az elvárások pontos ismerete nélkül aligha képes valódi ellátási alternatívát adni egy államon kívüli szereplő. Szorult gazdasági viszonyok között pedig különösen átgondolt finanszírozási lépésekre van szükség, hogy a közszolgáltatással szemben támasztott növekvő igények valóban kielégíthetőek legyenek.

A 2017. éves adatok alapján makroszinten az alábbi mutatókkal lehet érzékelhetővé tenni a nonprofit szektor súlyát:

- A nonprofit szektor teljes bevételéből (1.924,5 mrd Ft) 854,6 mrd Ft származik állami forrásból.
- Ehhez képest a GDP-hez való hozzájárulás a teljes hazai GDP 4,3 %-a.

Tehát az állam befektetése megtérült, és amellet hogy a közszolgáltatások ellátásába a nonprofit szereplők a támogatások összegének több mint kétszeresét fordították többletként, a GDP hozzájárulás is magasabb volt mint valaha. A kérdést visszafordítva e támogatások teljes megvonása esetén az állam megspórolhatná a támogatási összeg kiutalását, de ez – jelentős egyszerűsítéssel élve – azt is jelentené, hogy ezeket a szolgáltatásokat más szereplőn keresztül kellene finanszíroznia. A többletkiadás növelné a GDP arányos hiányt és csaknem 133 ezer fővel növelné a munkanélküliek számát.

3.4 Az új szabályozás megválaszolatlan kérdései

Kuti-Marschall hivatkozott tanulmányában elismeri, hogy a „nonprofit” definíció magyar értelmezéséből több olyan további elem kimaradt, amely más, a területen nagyobb (és főképp törésektől mentes) múlttal rendelkező országokban szintén a meghatározás fontos részei. Ilyenek lehetnek pl. a közjó szolgálata és az elsődlegesen adományokból származó bevétel, továbbá a pártpolitikától, valamint a hitéleti tevékenységtől való mentesség. Véleményem szerint ezen distinkciók továbbra sem illeszthetők teljes egészében a hazai joganyagban szabályozott fogalmakhoz.

A közjó szolgálatát a Civil tv.⁵⁰ 2. § 16. pontja szerinti közcélú tevékenységek megvalósítása által minden civil szervezet ellátja, amellyel már a Ptk.⁵¹ 3:386. § némiképp ellentmond, mert alapítvány létrehozható az alapító, vagy hozzátartozója érdekében is.⁵² Ráadásul a civil szervezeteken (értsd: egyesületek és alapítványok) kívüli nonprofitok (nonprofit gazdasági társaság) esetében a közérdek szolgálata egyáltalán nem elvárás. Rájuk vonatkozóan a Ctv.⁵³ 9/F. szakasza csak azt határozza meg, hogy a tevékenységéből származó nyeresége a társaság vagyont gyarapítja (tehát a profitfelosztás tilos). Az adományok kérdésköre egyértelmű és szoros kapcsolatban áll a lakosság, a vállalkozások anyagi helyzetével, így ezen bevételek elsődlegessége csak akkor válhat a nonprofit szervezet fogalmi kellékévé, ha ezt az ország gazdasági állapota lehetővé teszi. A jogalkotó talán ezzel is indokolható óvatos lépésként határozta meg a vállalkozási tevékenység tolerálható maximumaként a 60 %-os küszöböt (Civil tv. 2. § 7. és 23. §). A pártpolitikai semlegesség vitán felül elvárás lehet a nonprofit szervezetekkel szemben, a tisztánlátást azonban nehezíti, hogy maga a párt az egyesületnek egy különös formája Magyarországon (Civil tv. 4. § (1) bek. és Párttv.⁵⁴ 1. §), illetve léteznek olyan alapítványok is, amelyeket kifejezetten e szervezetek működésének segítésére lehet létrehozni⁵⁵. Hasonlóképp a vallás területén is kilóghatnának az egyesületek sorából az – egyébként

⁵⁰ Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény

⁵¹ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény

⁵² Ptk. „3:386. § [Az alapító és hozzátartozója mint kedvezményezett]

(1) Az alapító és a csatlakozó abban az esetben lehet az alapítvány kedvezményezettje, ha az alapítvány célja az alapító tudományos, irodalmi vagy művészeti alkotásainak gondozása.

(2) Az alapító és a csatlakozó hozzátartozója abban az esetben lehet az alapítvány kedvezményezettje, ha az alapítvány célja a hozzátartozó tudományos, irodalmi vagy művészeti alkotásainak gondozása, a hozzátartozó ápolása, gondozása, tartása, egészségügyi ellátási költségeinek viselése, iskolai tanulmányainak ösztöndíjjal vagy egyéb módon történő támogatása.”

⁵³ A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény

⁵⁴ A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény

⁵⁵ A pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítványokról szóló 2003. évi XLVII. törvény szerinti alapítványok

elnevezésükben az „egyház” megjelölés használatára is jogosult – vallási tevékenységet végző szervezetek (Ehtv.⁵⁶ 9/A. § (1) bek.) is. Ám a magyar nonprofit szektor fejlődésében (a korai szakaszban és napjainkban újra) az egyházak szerepe hagyományosan jelentős, számos területen (szociális, oktatási, egészségügyi, nemzetközi humanitárius segítségnyújtás területen) úttörő (Kuti, Hívjuk talán nonprofitnak... 1998). Jóllehet, az egyházak ilyen irányú tevékenysége inkább köthető a vallásgyakorlással szorosan összefüggő, azzal együtt jelentkező gondoskodási formának, így bár e tevékenységek nonprofit jellegűnek tekinthetők, nem minősülnek a nonprofit szektor részének (Csehi, A civil társadalom szervezeteinek joga Magyarországon 2007, 24).

A nonprofit szervezetek szabályozása alapvetően (természetszerűleg) a polgári jog részeként jelent meg, bár közjogias elemeket is hordoz. (Sárközy 2013, 178) Az elmúlt évtizedek jogszabályi változásai jelzik, hogy a megítélésük e vonatkozásban még nem került véglegesen nyugvópontra. Az alapítványok szabályai 1987-ben kerültek vissza a Ptk-ba⁵⁷ (akkor még azzal a fenntartással, hogy alapítvány létrehozásához a cél szerint illetékes állami felügyelő szerv jóváhagyása szükséges⁵⁸), az egyesülési jog gyakorlásának és a társadalmi szervezetek létrehozásának feltételrendszere 1989-ben teremtődött meg⁵⁹. A fejlődési folyamat 1993-ban azzal folytatódott, hogy – az alapítványi és egyesületi szabályok korrekciója mellett – a Ptk. módosításával megnyílt az út a köztestületek, közalapítványok és közhasznú társaságok életre hívása előtt⁶⁰. (Vizsgálódásom szempontjából a köztestületek és közalapítványok nem tartoznak a tárgykörbe, hiszen államtól való függetlenségük nem áll meg, de figyelemre méltó, hogy a közalapítványok az alapítás lehetőségének megszűntetése ellenére – feltehetően az államháztartáson kívüli gazdálkodás és az állami feladatok ellátása – gyakorlati hasznuk miatt a mai napig fennmaradtak.)

Kétségtelen, hogy a nonprofit jelleget tovább erősítette a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény (Ksztv.), de ez számos további problémát is felvetett. A jogalkotó a törvény indokolása szerint a nonprofit szektor szabályozásának

⁵⁶ A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény

⁵⁷ Jóllehet a Ptk. korábbi 597. §-a tartalmazta, hogy az „*alapítványrendelet közérdekű célra való kötelezettségvállalásnak kell tekinteni*”, a részletes szabályok csak a 1987. évi 11. törvényerejű rendelettel kerültek a 74/A-74/F. §-sal beiktatásra.

⁵⁸ Az 1990. évi I. törvény akként módosította a létrehozás szabályait, hogy állami felügyelő szerv helyett a bíróság engedélye vált szükségessé.

⁵⁹ Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény (mely módosította a Ptk-t is) a szervezeti kereteket, az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény alkotmányos garanciákat biztosított.

⁶⁰ A Polgári Törvénykönyv egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1993. évi XCII. törvény

részeként a közhasznú és kiemelkedően közhasznú szervezetek működéséhez kívánt rendezett körülményeket teremteni:

„A törvény megalkotásával eleget kívánunk tenni annak a jogos igénynek, hogy a civil szervezetek közhasznú tevékenységüket világos, rendezett viszonyok között végezhessék. A piacgazdaságra történő áttérés, valamint az állami szerepvállalás szükségszerű csökkenésének időszakában különösen fontos, hogy létrejöjjön és működjön az állami és a piaci szektor között az úgynevezett non-profit szektor.”⁶¹

A koncepció lényege szerint a privilegizált helyzetbe hozott szervezetektől a biztosított előjogokért (különbéle kedvezmények) szigorúbb átláthatósági szabályok betartását várta el az állam. A jogállás megszerzése csak bizonyos szervezettípusok számára, bizonyos előfeltételek fennállása esetén volt lehetőség. Ezen előfeltételek megítélése ugyanakkor szinte kizárólag a jogállást megállapító bíró részben szubjektív megítélésén múltak, ráadásul egyszeri döntésen alapultak. A szabályozás nem tartalmazott semmilyen előírást arra vonatkozóan, hogy bármilyen szempontú vizsgálódást kellene végezni a továbbiakban azt illetően, hogy a szervezet továbbra is megfelel-e az eredeti jogalkotói szándékban rögzítetteknek.

Másik, a gyakorlatban felmerült problémaként az jelentkezett, hogy a jogállással kapcsolatosan döntést olyan személy hozott, akinek nem volt, nem lehetett rálátása a szervezet szakterületén betöltött szerepére. (Különösen, hogy akár a szervezet alapításakor is megállapítható volt a megkülönböztetett jogállás.) Magát a döntést így pusztán adminisztratív feltételek teljesítése alapján lehetett meghozni az előterjesztett létesítő okirat alapján, amelyben – leegyszerűsítve – elegendő volt a törvényben felsorolt tevékenységi kategóriák közül (legalább) egyet kiválasztva alapcél szerinti tevékenységként feltüntetni.

Mindezek oda vezettek, hogy – a közhasznú jogállásból következő módon igénybe vehető – adó- és más kedvezményekhez a bíróság egyszeri, adminisztratív követelmények teljesítésének vizsgálatán alapuló döntésével hozzá lehetett jutni.

A közhasznú jogállás kérdéskörének állami funkciók ellátásához való kötése megítélésem szerint a közjog felé toltta el a nonprofitok szabályozását amennyiben annak céljaként a közérdek szolgálatát tekintjük (Búza 1943). E közérdekűséget 2011-ben az új Civil tv. tulajdonképpen minden civil szervezetre (egyesületek és alapítványok) kiterjesztette a „közcélú tevékenységek” definíciójával, amely szerint

⁶¹ Idézet a törvény indokolásából.

ilyenek tekintendő a „személyek csoportja által, valamely a csoportnál tágabb közösség érdekében – más, e közösségbe nem tartozó személyek érdekeinek sérelme nélkül – végzett tevékenység”. Utóbbi szabályozás emellett törekedett rendszerbe foglalni a területet átszövő, addigra gyakorlatilag átláthatatlanná vált joganyagot, számos jogintézmény (pl. közhasznúság) megújítása mellett.

A Polgári Törvénykönyv egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1993. évi XCII. törvény 1994-től beiktatta a közhasznú társaság létrehozásának lehetőségét. Az akkori jogszabály szerint a közhasznú társaság létrejöhetett új jogi személyként, jogelőd nélkül vagy korlátolt felelősségű társaságból átalakulással. A Ksztv. 1997-ben azt a – feltehetően nem szándékolt – hatást is elérte, hogy közhasznú társaság nem (kiemelkedően) közhasznú jogállással is működhetett. A jogalkotó az akkor új Gt-vel⁶² 2007-től oldotta fel az anomáliát, a közhasznú társaságok jogrendszerből történő kivezetésével és egyidejűleg a nonprofit gazdasági társaságok megteremtésével. Ezen jogalkotási előzményeket követően – hosszas, párhuzamos előkészítő munka után – született meg az új Ptk, amely alapjaiban rengette meg az addigra kialakult gyakorlatot, a felülvizsgált és életbe léptetett új jogszabályokat, végső soron a jogalkalmazást⁶³. Az új kódex annak megalkotói szándéka szerint lényegesen részletesebb szabályozással kívánta elősegíteni a jogbiztonság elvének mind magasabb szintű érvényesülését és lépett elavult jogszabályok helyébe (Vékás és Gárdos 2013, 115, 224). A számos megoldott kérdés mellett azonban újabbak keletkeztek. A nonprofit szektor szervezeti előírásainak is gerincét képező, jogi személyekre vonatkozó általános (így az egyesületekre, alapítványokra és nonprofit gazdasági társaságokra egyaránt érvényes) szabályok mellett a jogszabályi környezet más pontjain is keletkeztek újabb problémáknak tekinthető pontok.

Először is – a kontinentális jogrendszer azon sajátosságát figyelembe véve, mely szerint alapvetően a szövegek központi megközelítés az uralkodó – az új Ptk. 3:4. §-ból következő diszpozitivitás ebben a körben szokatlan újítást hozott.⁶⁴ Fentiekből és a diszpozitivitásból az következik ugyanis, hogy – tekintettel a Ptk. tiltó szabályának

⁶² A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény

⁶³ A teljesség kedvéért meg kell jegyezni, hogy új Ptk. kodifikációja és elfogadása természetesen hoz alapvető változásokat, amely nem értékítéletet, hanem ténykérdést rögzít.

⁶⁴ Ptk. 3:4. § „(2) A jogi személy tagjai, illetve alapítói az egymás közötti és a jogi személyhez fűződő viszonyuk, valamint a jogi személy szervezetének és működésének szabályozása során a létesítő okiratban – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – eltérhetnek e törvénynek a jogi személyekre vonatkozó szabályaitól.

(3) A jogi személy tagjai, illetve alapítói nem térhetnek el az e törvényben foglaltaktól, ha

a) az eltérést e törvény tiltja; vagy

b) az eltérés a jogi személy hitelezőinek, munkavállalóinak vagy a tagok kisebbségének jogait nyilvánvalóan sérti, vagy a jogi személyek törvényes működése feletti felügyelet érvényesülését akadályozza.”

hiányára – nonprofit gazdasági társaság lehet akár közkereseti társaság vagy betéti társaság is. (Sárközy 2013, 71) A szabályozás furcsasága az a – már az új Ptk. hatályba lépése előtt is létező – lehetőség, hogy nonprofit formában részvénytársaság is működhet. Jogi ellentmondás ugyan látszólag nem áll fenn, mégis érdekes közgazdasági megközelítésben az a momentum, mely szerint a részvényes tulajdonosként jogosult a részvénytársaság jövedelmének (profitjának) arányos részére, osztalékra. Ez ugyanis ellent mond annak az egyébként jogszabályban is rögzített elvnek, mely szerint a nonprofit jelleg lényege a profit kivételének tilalma. A jogalkotó az új Ptk-val az osztalék tartalmát lényegesen nem változtatta. A korábbi Gt.⁶⁵ 132. § (1) bekezdés némi egyszerűsítéssel élve, a felosztható és felosztani rendelt tárgyévi adózott eredmény arányos részeként definiálta, ebben a tekintetben – a Gt. szabályait is magába olvasztó – Ptk. 3:262. § (1) bekezdése azonos tartalommal továbbra is fenntartja a különös állapotot (jóllehet a „felosztható” kitétel jelen esetben a profit mértékétől függetlenül nullát jelent).

A kht. korábban egyértelműen sui generis jogalany volt. A Gt. szabályai már a kht-kat felváltó nonprofit gazdasági társaság esetében a „nonprofitságot” már „jelleg”-ként, működési jellemzőként határozta meg, bár a 4. § (4) bekezdésében foglalt átalakulási szabályok egyértelmű elkülönítésre utaltak. Ezzel szemben az anyagi jogi szabályokat tartalmazó jelenleg hatályos Ptk. nem rendelkezik (nem is tiltja) e formáról, az eljárási normát jelentő Ctv. pedig az átalakulással kapcsolatos rendelkezést már nem tartalmazza. A nonprofit gazdasági társaságot így már megítélésem szerint nem lehet önálló alakzatnak tekinteni: egy olyan eljárási kérdéssé alakult át, amely a szervezet szempontjából végleges (tekintettel a Ctv. 57/A. §-ra) döntésen alapul. (A nonprofit gazdasági társaság nem az egyetlen, ami megszűnt önálló jogi forma lenni. Némiképp hasonló a helyzete a köztestületeknek is, azzal a különbséggel, hogy e szervezettípus esetében külön létrehozó törvények tartalmazzák a szervezeti keretek szabályait, így esetükben nem merül fel létük alapjaival kapcsolatos probléma.)

A közhasznúsággal kapcsolatosan a Civil tv. által megállapított egyik fontos újítás az volt, hogy legalább kétéves működés szükséges ahhoz, hogy valamely jogi személy elnyerhesse ezt a státust. A szintén nonprofit körbe tartozó alapítványokhoz, egyesületekhez képest a nonprofit gazdasági társaságok már 2012-ben is kivételezett helyzetbe kerültek, miután mentességet kaptak a minimálisan két üzleti év működési

⁶⁵ A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény

tapasztalat követelménye alól. Igaz, csak feltételek vállalása és szankció fenyegetése mellett. A feltételek teljesülése a közhasznú jogállás új szabályrendszerében első alkalommal 2014-ben (a számviteli beszámoló májusi letétbe helyezését követően) lett volna releváns a szankció érvényesítése kapcsán, ám – a feltételek változatlanul hagyása mellett – a szankció a Ptk. hatályba lépésével törlésre került.

A magánjogi kódex nem tesz említést az egyházakról sem, amely természetesnek tekinthető, ugyanakkor egy sajátos hazai szabályozási megoldás miatt jogilag egyes „egyház” elnevezéssel illelhető szervezetek mégiscsak a nonprofit szektor részévé váltak.

Az Alaptörvény VII. cikke kinyilvánítja az állam és a vallás különvált működését, illetve azt, hogy a vallási közösségek szervezeti formáit sarkalatos törvény határozza meg. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor a jelenleg hatályos Ehtv. 6. § (1) bekezdése és 9/A. § (1) bekezdése a vallási tevékenységet végző szervezetet, mint vallási közösséget az egyesület különös formájaként (Civil tv. 4. § (1) bekezdés) definiálja úgy, hogy a sarkalatosságra vonatkozó rendelkezés nem terjed ki erre a szakaszra. A szervezeti keretek kialakítása során az egyesületre vonatkozó (Ptk. és Civil tv.) szabályokat kell alkalmazni az Ehtv. szerinti eltérésekkel. Zavart kelt ugyanakkor, hogy az Ehtv. meghatározza azon kritériumok taxatív listáját, amelyeket a nyilvántartásba vételre irányuló eljárásban a bíróság vizsgálhat és csak ezen feltételek nemteljesítése esetén engedi a nyilvántartásba vétel megtagadását⁶⁶. Az egyesületekre vonatkozó általános szabályok és eljárások ugyanakkor jóval részletesebb előírásokat tartalmaznak, amelyek érvényesülése még akkor sem biztosítható, ha az adott kérdés nem tartozik az Ehtv. által célzott körbe, a vallásgyakorlás alkotmányos védelme alá. Álláspontom szerint így a vallási tevékenységet végző szervezet nyilvántartásba vétele akkor sem tagadható meg, ha pl. a kérelmező nem a megfelelő nyomtatványok alkalmazásával és szükséges mellékletek benyújtásával járt el. Mindemelllett az Ehtv. a Ptk. szabályozási körébe (is) tartozó egyesületekre (mint vallási tevékenységet végző szervezetekre) további kivételszabály megfogalmazásával további engedményt

⁶⁶ Ehtv. „9/B. § (1) A vallási tevékenységet végző szervezet nyilvántartásba vétele a Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességébe tartozik.

(2) A nyilvántartásba vétel iránti kérelem alapján a bíróság kizárólag azt vizsgálja, hogy

a) a szervezet képviselői nyilatkoztak arról, hogy az alapítás vallási tevékenység végzése céljából történik,

b) a szervezet által gyakorolni kívánt tevékenység a 6. § (4) és (5) bekezdésével nem ellentétes,

c) legalább tíz tag a szervezet megalakulását kimondta és elfogadta annak alapszabályát, vagy

d) a szervezet tagja kizárólag természetes személy és az alapszabály nem teszi lehetővé, hogy a szervezet tagja nem természetes személy is legyen.

(3) A bíróság a nyilvántartásba vétel iránti kérelmet kizárólag abban az esetben utasíthatja el, ha a szervezet nem felel meg a (2) bekezdés a)–d) pontjában meghatározott valamely feltételnek.”

tesz.⁶⁷ Eszerint a vtvsz-ek az egyesületre vonatkozó általános működési szabályok egyes részeinek alkalmazása alól felmentést kapnak azok hitéleti vonatkozásai miatt.

Ezzel véleményem szerint így veszélybe kerülhet azon sokszor artikulált jogalkotói szándék maradéktalan érvényesülése, mely szerint az állam nem kívánja támogatni a „bizniszegyházak” tevékenységét. Bár a (bevett) egyházak köre valóban jelentős szűkítéssel ment keresztül – és ezzel számos korábbi egyház számára bezárultak finanszírozási lehetőségek – az állam szempontjából problémaként észlelt lehívási lehetőségek az egyházak korábbi néhány százas szervezetszámához képest egy jóval szélesebb, több tízezres egyesületi kör számára nyíltak meg.

Az új Ptk. egyértelműen magánjogias keretbe foglalta a nonprofit világot, de továbbra is jelentős közjogias elemeket hordoznak a szabályok a közhasznúság közfeladatok ellátásában betöltött szerepe miatt. Érzékelhető, hogy az elmúlt évtizedekben végbement jogi változtatások nem eredményeztek végleges vagy legalább évtizedes távlatban tartós megoldást, noha az újítások minden esetben arra is irányultak, hogy tiszta helyzetet teremtsenek. De a valóságban mindig számos új, vitára okot adó kérdés merült fel, annak ellenére, hogy közben több megoldódott. Bár a magánjogi kódex megalkotásának feltehetően nem volt célja, hogy a nonprofit szervezetek szabályozási környezetét rendezze, a Ptk. megalkotása komoly lépés lehetett volna e területen is. A nonprofit szektor státuszának és az állammal való kapcsolatának tisztázása már csak a közfeladatok és a szűkülő fiskális lehetőségek miatt is létkérdés. Persze igazságtalan és meglehetősen visszatetsző lenne, ha a fejlettnak tekintett nyugati társadalmak hosszú ideje komoly törés nélkül fejlődő nonprofit szektorához és szabályozásához akarnánk hasonlítani a Magyarországon a rendszerváltozás után két és fél évtizede (újra)kezdődött építkezés jelenlegi fejlettségi szintjét. Természetes és fordulatokkal teli, de folyamatos fejlődésnek lehetünk tanúi a nonprofit szervezetek világában, amelyben a jogalkotó eltérő intenzitással, de az igényekre és társadalmi jelenségekre érzékeny módon reagálva támogatja a szektor működését. Ebben a folyamatban kulcskérdés a folyamatos együttműködés állam és nonprofitok között a szabályozási keretek alakításában is. E téren a harmadik szektornak magának kell

⁶⁷ Ehtv. „8. § (1) Az állam a vallási közösségek irányítására, felügyeletére szervet nem működtethet és nem hozhat létre.

(2) A vallási közösség hitelvei, belső törvénye, alapszabálya, szervezeti és működési szabályzata vagy azoknak megfelelő más szabályzata (a továbbiakban együtt: belső szabály) alapján hozott határozat érvényre juttatására állami kényszer nem alkalmazható, azt állami hatóság nem vizsgálhatja. A vallási közösség belső szabályon alapuló döntését állami szerv nem módosíthatja vagy bírálhatja felül, a jogszabályban nem szabályozott belső jogviszonyokból eredő jogviták elbírálására állami szervnek nincs hatásköre.”

előrelépnie: tovább kell fejlesztenie önmeghatározását, szerepfelfogását a társadalmi igények mentén.

3.5 Az állam és a civil szervezetek kapcsolata a közfeladatellátásban: a mérés problémája

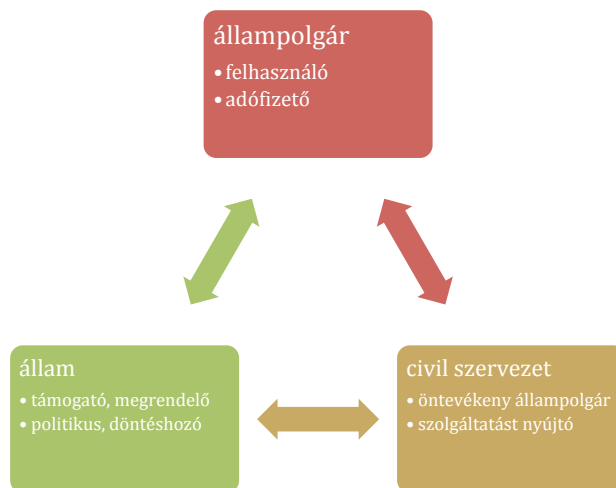
Magyarországon a közpénzek elköltésének, felhasználásának meglehetősen szigorú szabályai vannak, amelyek ugyanakkor alapvetően adminisztratív követelményt támasztanak az állami és kedvezményezett oldalán egyaránt. Az esetek többségében (pl. fenntartási kiadások, bérek, alapvető beszerzések, közbeszerzések, stb.) ezen követelmények elégségesek a szabályszerűség és a működőképesség biztosításához. Ugyanakkor az eredménykötelem nélkül átadott (támogatás) vagy átengedett (kedvezmény) állami források esetében egyre hangsúlyosabban merült fel, hogy a mélyebb tartalmi vizsgálat nélkülözhetetlen. Különös jelentőséget adott a gazdasági válság elmélyülése, elhúzódása, amely arra ösztönzi az államot és az állampolgárt egyaránt, hogy csak olyan dolgokat finanszírozzon, amely maga is hasznot (akár társadalmi) termel.

Speciális helyzetet jelent a nonprofit szervezetek szerepe a társadalom működésében. Alapvetően olyan feladatokat látnak el⁶⁸, amelyeket az állam finanszírozási vagy szervezési szempontok miatt nem tud vagy nem kíván közvetlenül ellátni, a piaci (vállalati) szereplők érdekei pedig nem tudnak érvényesülni a profitszerzési kényszer miatt. (Weisbrod 1991, 21) Így már önmagában a haszon fogalma is meglehetősen rétegzett, hiszen különböző szereplőknek eltérő elvárása merül fel vele kapcsolatban.

Az állampolgár szempontjából minden adóforint megspórolása jelenthetne hasznot, ugyanakkor az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a nonprofit szervezetek szolgáltatásainak igénybevevőiként (haszonélvezőiként) is ők jelennek meg. Az öntevékeny állampolgár nem csak célja, de végrehajtója is a nonprofit szervezetek munkájának, nélkülük a szervezetek sem létezhetnek. Az állami szereplők céljai ezzel szemben kevésbé konkrétan határozhatók meg, hiszen motivációjuk mozgatórugója olykor politikai természetű. A demokratikus berendezkedésben pl. haszonként az értelmezhető, ha az állampolgár elégedettsége a választások alkalmával politikai haszonként realizálódik. Ebben a kontextusban a döntéshozónak tehát azt kell

⁶⁸ Természetesen a nonprofit szervezetek nem csak szolgáltatóként jelennek meg, hanem pl. érdekképviselői, társadalomszervezési funkciókat is ellátnak, de ezen feladatok támogatása jellemzően nem az állami oldalon jelenik meg.

mérlegelnie, hogy az jár nagyobb sikerrel, ha adót csökkent vagy az ha az esetleg magasabb szinten beszedett adót újra elosztva jobb minőségű vagy más szolgáltatást nyújt az állam.



ÁBRA 60: A NONPROFIT SZERVEZETEK TÁRSADALMI KÖRNYEZETE, FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS

A haszon elérésével, végső soron a hatékonysággal kapcsolatos mérés érdekében olyan monitoring rendszert kell létrehozni, amely alkalmas arra, hogy az állami támogatások (legyen szó közvetlen, közvetett formáról, vagy közszolgáltatás megvalósításához való hozzájárulásról) szereplőinek szempontjait figyelembe véve biztosítja a szereplők tényleges, a pusztán adminisztráción túlmutató, tartalmi együttműködését. Ehhez – a már meglévő szabályszerűségi előírások után – elsősorban a támogatási programok, projektek sikerességét, másodsorban pedig eredményességét (összességében: hatékonyságát és hasznosságát) szükséges biztosítani, amelynek kereteit a monitoring alkalmazása teremtheti meg.



ÁBRA 61: ELVÁRÁSOK RENDSZERE, FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS

A nonprofit szervezetek támogatása nem képez homogén sokaságot, több típusa létezik a hazai jogrendszerben, amelyek fő kategóriái az alábbiak:

- normatív: leginkább önkormányzati kötelező feladatkörbe tartozó szolgáltatás nyújtásáért általában fejkvóta alapján számított és átadott forrás, amelynek minden feltételét, követelményrendszerét jogszabály határozza meg
- kedvezmény: alanyi jogon, jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén az állam által elengedett adójellegű kiadás
- SZJA 1%: speciális támogatási forma, amely esetében az átengedett adóbevételről az állampolgár közvetlenül rendelkezik, az állam pedig szerződéses jogviszony nélkül teljesít a jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén
- soron nevesített: a támogatás feltételeit jogszabályok – a kedvezményezett tekintetében a költségvetési törvény – határozzák meg, de a döntéshozatal nem végrehajtói, hanem jogalkotói hatáskörben történik
- program: valamely a szervezet által meghatározott programjának bizonyos arányú (akár 100 %-os) közvetlen, szerződéses jogviszonyon alapuló támogatása, amelynek nem minden feltételét határozza meg jogszabály, a döntéshozónak érdemi mérlegelési lehetősége van
- működési: valamely a szervezet működésének bizonyos arányú (akár 100 %-os) közvetlen, szerződéses jogviszonyon alapuló támogatása, amelynek nem minden feltételét határozza meg jogszabály, a döntéshozónak érdemi mérlegelési lehetősége van

Tekintettel arra, hogy a determinált támogatások (normatív, kedvezmény, SZJA 1%, soron nevesített) esetében a végrehajtó állami szereplőnek nincs érdemi döntési kompetenciája, illetve az csak adminisztratív feltételekre terjed ki, ezek vizsgálata más megközelítést igényel. A döntést túlnyomó többségében nem egyes szervezetekre vonatkoztatva hozzák, a támogathatóság kérdését a jogalkotó előzetes és utólagos hatásvizsgálatának keretében szükséges kezelni.

A jogszabályi determináció nélkül nyújtott támogatások ezzel szemben pusztán abból adódóan is tartalmi, szakmai garanciákat igényelnek, hogy a jogszabályi követelmények nem terjednek ki mindenre. Így e formák (működési- és

programtámogatás) több lehetőséget, nagyobb versenyt, ugyanakkor számottevő kockázatot is jelentenek.

A monitoring tevékenységek időbeli spektrumát meghatározza a jogviszony létezésének hatálya. Lényegében a támogatási jogviszony létrejötte (a projekt kezdete), lezárásának pedig az az időpont tekinthető, amellyel a támogatónak megszűnik az ellenőrzési, nyomon követési jogosultsága (fenntartási időszak vége). Ezzel egy időben a projektek létrejöttének pénzügyi háttérét megteremtő folyamatok stabil működését is garantálni kell. A rendszerek működtetésében szükséges biztosítani a támogatási jogviszonyok létrejöttét megelőző, a jogviszony fennállása alatti és az abból következő időszak tevékenységeit is.

A projektek (akár működési-, akár programtámogatás keretében támogatott tevékenységek összességéről van szó) és a támogatási rendszerek sikerességének, eredményességének és hatékonyságának biztosításához szükséges meghatározni, melyek azok a tényezők, amelyek alapján sikeresnek, eredményesnek, hatékonyak minősülhet egy támogatási projekt.



ÁBRA 62: ELVÁRÁSOK ÉS ELJÁRÁSOK KAPCSOLATA, FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS

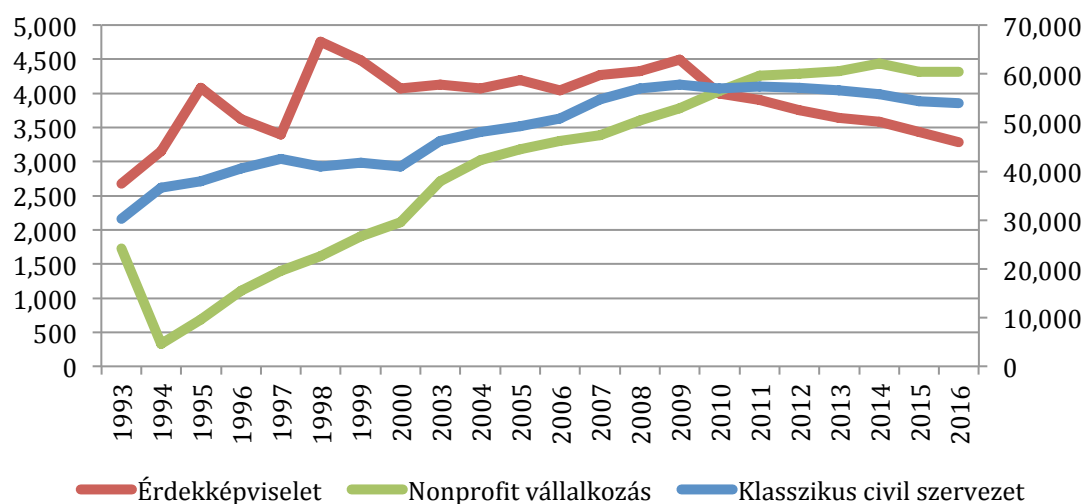
Cél lehet tehát egy olyan monitoring rendszer megalkotása, amely projektszinten és támogatási rendszer⁶⁹ szintjén is megfogalmazza a sikeresség és eredményesség mérésére szolgáló mutatókat, azok kialakításának követelményeit, illetve a mutatók

⁶⁹ Támogatási rendszernek tekinthető egy-egy jól elkülönülő szabályrendszer keretei között működő támogatási szisztéma (pl.: GYIA, NEA, OTKA, NKA, NEFE, sporttámogatások, egyházi-, nemzetiségi támogatások)

mérésének módszertanát, a nem kívánt események, eredmények bekövetkezésének esetére a végrehajtandó beavatkozások, eszközök leírását.

3.6 Működési jellemzők

A magyarországi civil szektor működési problémáinak kezelésével kapcsolatos egyik legalapvetőbb probléma, hogy a szektor valódi méretéről meglehetősen ellentmondásos adatok állnak rendelkezésre. Ennek egyik oka az, hogy a jogszabályok 2012. előtti állapota nem kezelte kellőképp azt a meglehetősen életszerű helyzetet, hogy egy közösség, egy szervezet a tevékenységét objektív (pl. a létesítő okiratban meghatározott cél teljesülése; tagok, alapítók, legfőbb szerv tagjai megszűnése, halála) vagy szubjektív (pl. az egyesület tagjai nem kívánnak tovább tagok lenni és tagsági jogviszonyukat megszüntetik ezzel kiürésítve az egyesületet) okok miatt megszűnik. A kellő eszközök nem álltak rendelkezésre, a szervezetek a megszüntetésre a legváltozatosabb, kreatív technikák alakultak ki, végső soron pedig ahhoz vezettek, hogy motiváció, illetve intézkedésre jogosult hiányában a szervezetek „bennragadtak” a nyilvántartásban. Számokban kifejezve a végeredmény szerint a bírósági nyilvántartásban mintegy 80 ezer⁷⁰, a hivatalos statisztikában csaknem 130 ezer⁷¹, az éves – a szervezetek önbevallásán múló – statisztikai adatfelvétel során pedig 61 ezer (Központi Statisztikai Hivatal 2019) kimutatott nonprofit szervezet van.



ÁBRA 63: A NONPROFIT SZERVEZETEK SZÁMÁNAK VÁLTOZÁSA, FORRÁS: KSH

⁷⁰ Országos Bírósági Hivatal – Civil Szervezetek Névjegyzéke - www.birosag.hu

⁷¹ Központi Statisztikai Hivatal – STADAT táblák – 3.2.1.2. A regisztrált gazdasági szervezetek száma – GFO'14

A helyzet áttekintését nehezítő másik kiemelkedő körülmény, hogy a különböző hivatalos forrásokból rendelkezésre álló adatok eltérő tartalommal bírnak, amelynek részben szakmai, részben pedig technológiai okai vannak. A statisztikai oldalon a bírósági adatokkal való összehasonlíthatóság akadályát az okozza, hogy a KSH által használt „nonprofit szervezet” mint kategória nem ugyanazon szervezettípusokat tartalmazza⁷², mint az OBH „Civil Szervezetek Névjegyzéke” elnevezésű közhiteles nyilvántartása. Ráadásul az OBH adatbázisa a közhiteles törvényszéki nyilvántartásokból táplálkozik, míg a KSH adatfelvételtől származó adatai csak azon szervezetekről adnak információt, amelyek az éves kérdőívet visszaküldték, és a feldolgozás időigénye miatti kétéves késleltetéssel is számolni kell.

Mindezekkel együtt is abból a feltételezésből kiindulva, hogy az a szervezet tekinthető működőnek, amely adatot szolgáltat magáról az adatfelvétel során (pl. KSH éves adatfelvétele) és hogy a szervezetek száma már nem változik dinamikusan, a KSH kétéves késleltetésű, adatfelvételtől származó adatait szokta a szakma hiteles, a valósághoz közeliként elismerni.

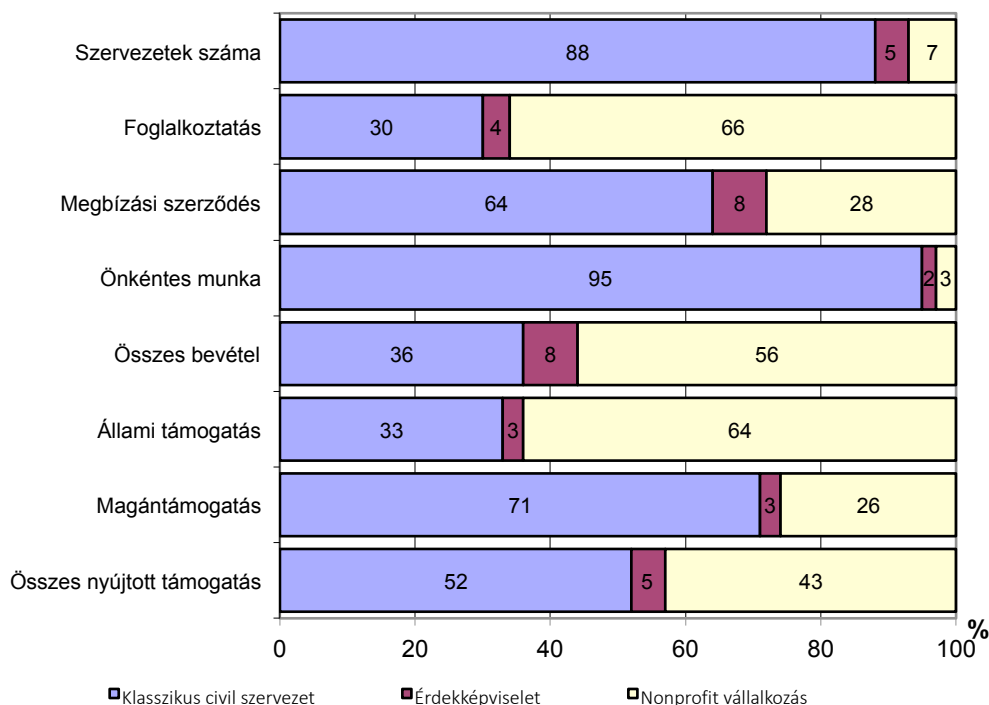
Dolgozatom témája szempontjából azonban a nonprofit szervezetek közül csak a „klasszikus civil szektor”, az alapítványok (magánalapítványok) és egyesületek relevánsak, mert ezek takarnak valóban állampolgári kezdeményezéseket:



ÁBRA 64:A NONPROFIT SZERVEZETE SZÁMA ÉS BEVÉTELEI JOGI FORMA SZERINT, FORRÁS: KSH

⁷² A KSH a Gazdasági Formák Osztályozása alapján sorolja be a szervezeteket, amely során pl. a közalapítványokat, nonprofit gazdasági társaságokat is a nonprofit kategóriában jeleníti meg.

A különbségtétel azért nagyon fontos, mert a foglalkoztatási, bevételi adatok tekintetében azonnal látható a különbség, tetten érhető a torzító hatás, amely indokolja a nonprofit szervezetek és a civil szervezetek közötti különbségtételt:



ÁBRA 65: A KLASSZIKUS CIVIL SZERVEZETEK RÉSZESEDÉSE A NONPROFIT SZEKTORRA VONATKOZÓ ADATOK ARÁNYÁBAN, FORRÁS: KSH

Megállapítható, hogy bár a statisztika a nonprofit és a civil szervezeteket egyben kezeli, a teljes nonprofit szektoron belül a civil szervezetek alkotják a túlnyomó többséget (88 %), ugyanakkor az összes fizetett alkalmazottnak kevesebb mint egyharmadát (30 %) teszik ki. A civil szervezetek az önkéntesek⁷³ szinte teljes létszámát (95 %-át) foglalkoztatják, viszont a teljes bevételnek csak 36 %-ából gazdálkodnak feladataik ellátása során.

E kitételeket elfogadva a civil szektor kvantitatív jellemzőit a következők szerint lehet meghatározni a 2017. évben (Központi Statisztikai Hivatal 2019):

- civil szervezetek száma: 54 ezer db
- fizetett alkalmazottaik száma: 33 ezer fő (számított főállású foglalkoztatott)
- önkéntesek száma: 364 ezer fő

⁷³ A KSH által használt „önkéntes” fogalom nem egyezik a közérdekű önkéntes segítő fogalmával, amely egy szűkebb kört jelöl.

– éves bevétel: 629 milliárd Ft⁷⁴

3.7 Civil szervezetek a közfeladatellátásban és a közhasznúság

A közfeladatok ellátásának, a közszolgáltatáson keresztül a közhasznúság követelményeivel való azonosítását Sebestény (Sebestény 2013) egy 2013. évi kutatásra (Civil-Társ Program 2013) hivatkozással alapvetően tévesnek minősítette. Véleménye szerint alapvető probléma, hogy míg a civil szervezetek létrejöttének fő motivációja a közösség szolgálata, a közcélúság, addig a jogszabály az állami feladatellátásban való részvételre szűkíti a lehetőségeket. Elismeri ugyanakkor, hogy a korábbi szabályozás által taxatívén meghatározott tevékenységi körök felsorolása, mint adminisztratív feltétel teljesítése meglehetősen formálissá vált, a kapcsolódó kedvezmények jelentősen visszaszorultak, a közhasznúság fogalma kiüresedett. Színén a korábbi normából eredeztethető a közfeladatokkal kapcsolatos kitétel, mert a jogalkotó és a bírói gyakorlat azt a kiemelkedő közhasznúság – a közhasznú jogállás egy minősített kategóriája elnyerésének – feltételeként szabta meg. Tanulmányában Sebestény végül a közhasznúság funkcióit az alábbiak szerint határozza meg:

Funkció	Leírás	Célcsoport	Példa
közszolgálati	állami, önkormányzati feladat teljes vagy részbeni ellátása	inkább egyedileg azonosított közösségek	iskola-fenntartás, idősellátás, polgárvédelem
közjóléti	életminőség javítása érdekében nyújtott egyéb, kiegészítő és alternatív szolgáltatások	inkább egyedileg azonosított közösségek	közművelődés, menedéknyújtás, segélyszolgálat, jótékonykodás
közcélú	életminőség javítása érdekében indított kezdeményezések, programok, kampányok	inkább egyedileg nem beazonosítható közösségek	népegészségügyi felvilágosítás, környezetvédelem, tömegkommunikáció
közérdekű	jog- és érdekvédelem, közbiztonság védelme	inkább egyedileg nem beazonosítható közösségek	fogyasztóvédelem, watch-dog tevékenység, polgárőr mozgalom
közösségi	mindennapi életvitelhez kapcsolódó programszervezés	inkább egyedileg azonosított közösségek	sport és szabadidős tevékenység, közösségfejlesztés

ÁBRA 66: A KÖZHASZNÚSÁG FUNKCIÓI, FORRÁS: (SEBESTÉNY 2013)

Tehát a közszolgálati funkció – melyet az állami, önkormányzati feladatok ellátásában való részvétellel azonosít – a közhasznúság fogalmi elemei közül csupán egynek tekinthető. Végző következtetésként megállapítja, hogy a közhasznú minősítés, mint anyagi jogi szabály, talán felesleges is, hiszen a közhasznúság miben léte a

⁷⁴ Ennek 38 %-a állami-, 36 %-a magántámogatásból, 26 %-a alaptevékenységből, 8 %-a gazdasági-vállalkozási tevékenységből, 2 %-a egyéb forrásból származott 2017-ben.

társadalom számára való hasznosságként értelmezendő és nem az államnak való megfelelés oldaláról.

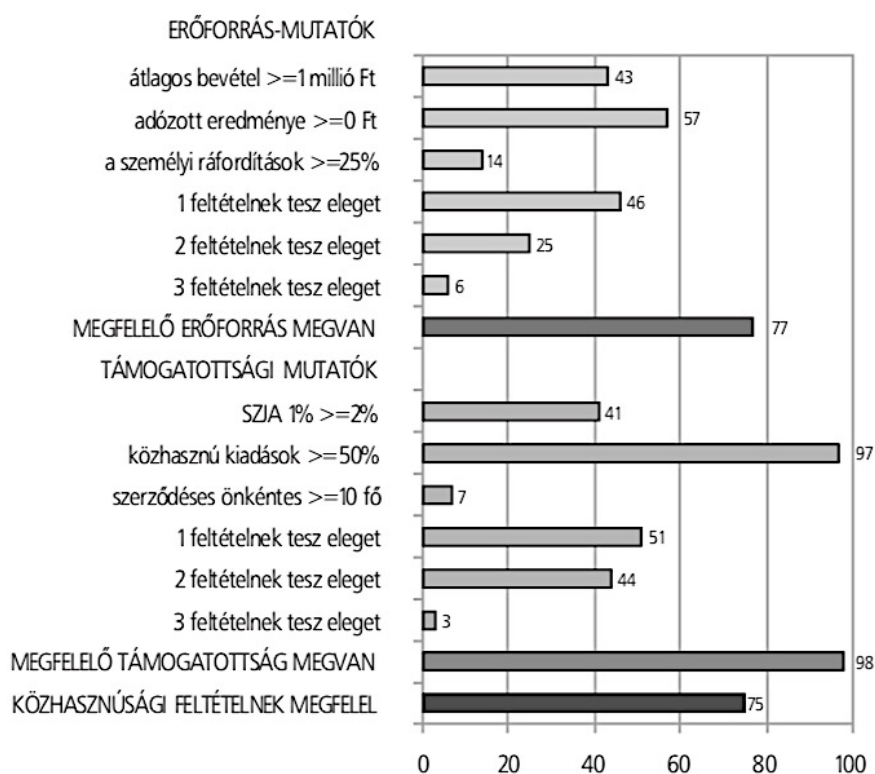
A közhasznú tevékenységek és a minősítés összerosódásának kérdéskörét elemezte Bullain és szerzőtársai, az Európai Nonprofit Jogi Központ szakértői 2011-ben készült tanulmányukban. (Bullain, Gazsi és Csanády, Ki érdemes a „köz” bizalmára? Elemzés és koncepció-javaslat a közhasznú szervezetekről szóló törvény és a kapcsolódó jogszabályok reformjához 2011) A nyugat- és kelet-európai országok nonprofit, közhasznúsági szabályozásának összevetése során egyik fő különbségként azt találták, hogy a „köz” fogalmának értelmezése eltér. Míg az angolszász hagyományokkal rendelkező USA, Kanada, Ausztrália felfogásában az embereket, illetve a társadalmat tekintik a „köz”-nek, addig Magyarországon és régióinkban inkább az államközpontú meghatározás érvényesül. Rávilágítanak arra az ellentmondásra is, hogy a 2011 előtti feltételrendszerben emellett is a nonprofit szervezetek mindössze 5 %-a rendelkezett közfeladatellátásra irányuló szerződéssel, míg a közhasznú szervezetek aránya meghaladta az 50 %-ot. Egyben nagyon veszélyesnek ítélték, hogy a közhasznú jogállás tevékenység alapon, ráadásul az állami és önkormányzati feladatellátáshoz szorosabban kötve kerüljön definiálásra. A teljes képhez ugyanakkor azt is szükséges figyelembe venni, hogy az általuk vizsgált normarendszer (Ksztv.) sok hiányosságot hordozott, amelyet a bírói gyakorlatnak kellett „kipótolnia”:

„Az ellátási szerződés megléte nem a nyilvántartásba vétel, hanem a törvényes működés feltétele BH2000. 37.) Szintén a bírósági gyakorlat tette alapvető követelménnyé, hogy a feladatot a szervezet maga lássa el (BH2001. 451.), illetve alakította ki az ún. „intézmény- fenntartás” követelményét, melynek értelmében a közfeladatot a szervezetnek teljes körűen kell ellátnia, nem elegendő a közfeladat ellátásában való közreműködés, támogatás (EBH1999. 176.)” (Bullain, Gazsi és Csanády, Ki érdemes a „köz” bizalmára? Elemzés és koncepció-javaslat a közhasznú szervezetekről szóló törvény és a kapcsolódó jogszabályok reformjához 2011, 24)

A közfeladatok ellátásával például Csehi egyenesen ellentétesnek találta a nonprofit szervezeti létet is:

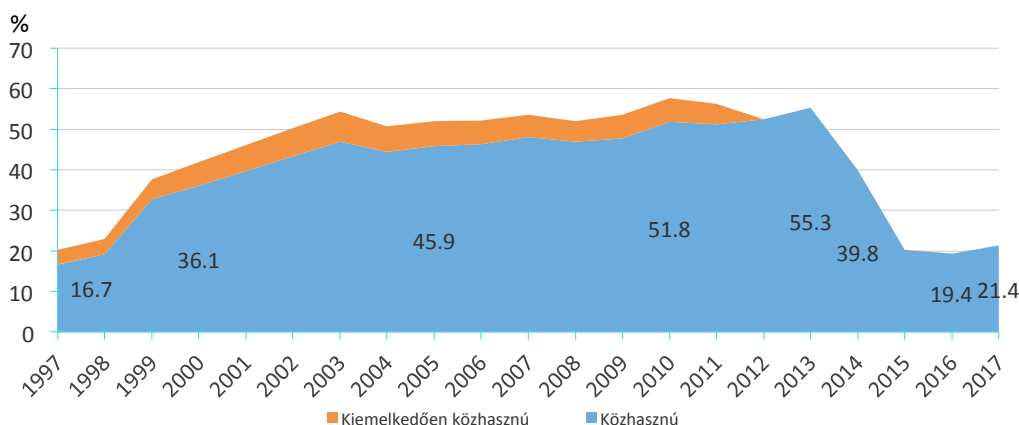
„Sem a közalapítvány (Ptk. 74/G. §), sem a köztestület (Ptk. 65. §) nem nonprofit szervezet, mivel ezek közfeladatot látnak el. ” (Csehi, Vázlat a nonprofit szféra státuszszabályozásáról és a kutatás irányairól 2007, 13)

Végül a vitát a jogalkotó a már ismertetett módon döntötte el, valóban az állami és önkormányzati feladatok irányába való elmozdulással, de egyszersmind megszüntetve a jogbizonytalanságot a mérhetőség megteremtésével és az átláthatósági-beszámolási feltételek előírásával. Sebestény a rendelkezésre álló statisztikai adatbázis elemzése során arra a következtetésre jutott, hogy az új szabályozás által előírt megfelelő erőforrások 77 %-ban, a szükséges társadalmi támogatottság feltételeinek pedig 98 %-ban meg tudnak felelni a szervezetek, míg együttesen is gyakorlatilag bármelyik szervezet el tudja érni a minősítést. (Sebestény 2013, 17)



ÁBRA 67: A CIVIL SZERVEZETEK KÖZHASZNÚSÁGI FELTÉTELEKNEK VALÓ MEGFELELÉSE 2010, 2011. ÉVI ADATAIK ALAPJÁN, FORRÁS: (SEBESTÉNY 2013)

A statisztikai vizsgálat és az előzetes elemzések tehát egymással ellentétes várakozásokat vetítettek előre a szabályozás átalakításával kapcsolatosan. A tapasztalat pedig egyelőre az előzetes elemzések aggodalmait látszanak beigazolni.



ÁBRA 68: A KÖZHASZNÚ ÉS KIEMELKEDŐEN KÖZHASZNÚ NONPROFIT SZERVEZETEK ARÁNYÁNAK VÁLTOZÁSA A TELJES SZÉKTORON BELÜL, 1997-2017, FORRÁS: (KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL 2019)

Ugyanakkor megfigyelhető, hogy a jogállással rendelkező szervezetek aránya a közhasznúság magyar jogrendbe illesztésekor felvett 20 % körüli értéket állította be ismét, és hasonló kezdeti növekedés is látszik. E számok ugyanakkor nem alkalmasak arra, hogy objektív értékelésre adjanak lehetőséget, mert elképzelhető, hogy valóban egyfajta tisztulási folyamat ment végbe a szektorban és ismét tartalmat kapott, értelmet nyert a közhasznú státus által teremtett különbségtétel.

Másfél évtizeddel dolgozatom születése előtt Bíró munkatársaival mélyreható vizsgálatot végzett a civil szervezetek közfeladat-ellátásban való részvételével kapcsolatosan. (Bíró 2005) Az eltelt idő, a megváltozott szabályozási és társadalmi közeg okán érdemes visszapillantani e tanulmány megállapításaira azt keresve, hogy vajon a számos változás milyen eredménnyel járt ezen a területen. Ahogy magam is abból a feltételezésből indultam ki, hogy a magyar jogrendszerben az államháztartási szabályozás lehet kulcseleme a közfeladatellátásban való részvételnek, Bíróék hipotézise és eredménye is eképp szólt:

„Kutatásunk célja az volt, hogy a jogi szabályozásban – amely meghatározza magát a közfeladatot, leírja az állami és önkormányzati szervek illetve intézményeik működését, szabályozza a költségvetési források felhasználását és a külső erőforrásokkal gazdálkodást az állami, önkormányzati szektorban – kimutassuk azokat a normatív akadályokat, amelyek fékezik, kontraindikálják vagy éppen lehetetlenné teszik a közfeladat-ellátásába történő civil szervezeti részvételt. Hipotézisünk az volt, hogy vannak ilyen jogi akadályok szép számmal. Azt viszont nem gondoltuk, hogy ezek a jogi akadályok ilyen mélyen beágyazódtak az államháztartási

folymatokba, a költségvetési gazdálkodásba, s mindebből következően az egész közhatalmi-közigazgatási struktúrába.” (Bíró 2005, 9)

A kutatás azonosított és megjelölt 7 olyan jogszabályt (szabályozási területet), amelyek – 2005-ben hatályos állapotuk alapján – gátjai a közfeladat-ellátás hazai gyakorlata fejlődésének:

- államháztartási keretjogszabály(ok),
- költségvetési törvény,
- közbeszerzési törvény,
- közhasznúságot szabályozó törvény,
- önkéntesség (2004-ben még) hiányzó szabályozása,
- kötelmi jog,
- helyi önkormányzatok szabályozása.

Bíró és munkatársai által részletesen kifejtett jogi akadályok közül – talán nem véletlenül – elsőként az államháztartási területet veszik alapul.

- A korábbi Áht. egyes rendelkezései tilalmat fogalmaztak meg az alapítvány, társadalmi szervezet alapítását az elkülönített állami pénzalapok (Áht. 59.§ (1) bekezdés) és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai (Áht. 86/I.§ (6) bekezdés) számára. Emellett – a társadalmi szervezetekre vonatkozó kitétel nélkül – a költségvetési szervek számára az alapítványok alapítását és az ahhoz való csatlakozást is tiltotta (Áht. 94.§ (3) bekezdés). Utóbbi fogalmi zavart is okozott, mert egyes értelmezések szerint maga a csatlakozás az alapítvány részére juttatott bármilyen támogatással egyenértékű. (Szigorúan értelmezve az akkori jogszabályi rendelkezéseket csatlakozásnak csak az olyan támogatás minősülhetett, ami az alapítói tőzstőke emelésével, és a támogató alapítóvá válásával járt.)

A jelenleg hatályos Áht. már nem tartalmaz ilyen szűkítő megkötést. Jóllehet, a kormányzati politika sem mindig egyértelmű ebben a tekintetben. Az utóbbi évtizedben is előbb alapvetően a közalapítványok megszüntetésére

és feladataik nonprofit gazdasági társaságokba való átcsoportosítása (a Kormány által alapított közalapítványokkal és alapítványokkal kapcsolatos időszerű intézkedésekről szóló 1159/2010. (VII. 30.) Korm. határozat által előírt felülvizsgálati eljárás megállapításai alapján szükséges intézkedésekről szóló 1316/2010. (XII. 27.) Korm. határozat), később pedig újra a közalapítványi, illetve alapítványi forma előtérbe kerülése zajlott.

- Az Áht. korlátozta és 5 millió forintos értékhatárt jelölt meg a civil szervezetek támogatására vonatkozóan az SPU-k számára, amely alól kivételt képeztek a soron nevesített és pályázati program terhére nyújtott támogatások. Emellett a közfeladatok ellátásába való bevonást is azonos értékhatárral korlátozta (Áht. 94. § (3) és (5) bekezdés). Az értékhatár-megjelölés mellett Bíró azt is kifogásolta, hogy a rendelkezések összemoszák a “támogatás”, illetve a “szolgáltatás ellenértéke” kategóriákat, amelyek megkülönböztetése különösen fontos a közfeladat-ellátás szempontjából.

Az Áht. ilyen korlátozásokat már nem tartalmaz. Lényeges ugyanakkor az a momentum, hogy a közfeladat-ellátás és a támogatás fogalmi kategóriái nem válnak el élesen. Jóllehet az Áht. végigvezeti a közfeladat-fogalmat, megteremti a kapcsolatot az államháztartás rendszerével, de magukkal az SPU-kkal kapcsolatosan is végig támogatásként említ minden olyan forrást, amelyet a központi vagy önkormányzati alrendszer biztosít (nem összetévesztendő a külön definiált állami támogatással és a költségvetési támogatással). Ez véleményem szerint abból fakad, hogy a feladatközpontúság továbbra sem hatja át az államháztartás rendszerét, a költségvetés végrehajtását és továbbra is a (pénzügyi) bemenetek szabályozása áll a fókuszban az outputok, teljesítmények helyett.

- Számviteli elszámolási kérdésekben is tartalmaztak a korábbi szabályok ellentmondásokat. A költségvetési szerv vállalkozási eredményét ugyanis csökkenteni lehetett – a vállalkozások eredménymegállapításához hasonló módon – a közérdekű kötelezettségvállalás összegével (Ámr. 68. § (2) bekezdés b) 7. pont). Az ellentmondás Bíró szerint pedig abban állt, hogy ha a civil szervezet támogatása alaptevékenységre irányult, akkor is a vállalkozási eredmény terhére történt az elszámolás. A vállalkozási tartalék

felhasználásának jogcímei, valamint annak prioritás szerinti sorrendje utolsó helyen említette az alapítványok (és csak az alapítványok) támogatását, így korlátozva a lehetőségét annak, hogy akár az SPU alaptevékenységét szolgáló támogatás nyújtható legyen (Ámr. 69. § (2) bekezdés).

Az Áht., annak végrehajtási rendelete és a kapcsolódó számviteli tárgyú kormány- és miniszteri rendeleti szinten megállapítható, hogy ez a típusú **megkötés már nem áll fenn.**

- A társadalmi szervezeti tagsággal kapcsolatosan is engedélyhez kötötték a korábbi szabályok az SPU-k csatlakozását. A támogatását ennek analógiájára felügyeleti szervi engedélyhez kötötte – véleményem szerint meglehetősen tág kivételi kör (fejezeti kezelésű előirányzat vagy KTIA terhére nyújtott, címzett, pályázatos és értékhatár alatti támogatások) mellett (Áht. 94.§ (1) és (4) bekezdés). Ez ugyanis azt jelentette, hogy az intézményi költségvetésre vonatkozik effektíve a szabály.

Ebben a tekintetben az Áht. szigorítást nem, de egyértelműbb fogalmazást már tartalmaz. Ez egyértelműen **tiltja** a központi alrendszerbe tartozó költségvetési szervek számára **intézményi költségvetésük terhére támogatás, adomány, és más ellenérték nélküli kötelezettség vállalását vagy kifizetés teljesítését** (Áht. 41. § (2) bekezdés). E szabálytól csak törvényi szinten szabályozott körben enged eltérést.

- Az ellenőrzéssel kapcsolatos rendelkezések vizsgálata során Bíró arra a következtetésre jutott, hogy a jogalkotó feltehetően nem szándékolt hatásként, de a nyújtott támogatásokon túl is minden központi költségvetésből származó pénzeszközre kiterjesztette a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (továbbiakban: KEHI) ellenőrzési jogkörét (Áht. 121/A. § (10) bekezdés). E tekintetben azonban véleményem szerint tévedett. A tudatos jogpolitikai döntés mellett nem hozható fel semmilyen érv amellet, hogy a közfeladatot ellátó (jogi) személy jogi formájától függően eltérő ellenőrzési szabályok vonatkozzanak rá. Még akkor sem, ha ez egyébként a gyakorlati ismeretek alapján igen megterhelő lehet a szervezeteknek, hiszen a KEHI mellett az ÁSZ is vizsgálhatja még szélesebb körben tevékenységük pénzügyi aspektusait.

Erről tanúskodik az új Áht. szövege is, amely már egyértelműen taxatív felsorolás keretében rögzíti és egyértelművé teszi a támogatásban részesülő civil szervezetek ellenőrzési jogosítványát. Sőt, ezen túlmenően az ellenőrzés nem korlátozódik az adott jogviszonyra, hanem kiterjed a teljesítésben közreműködőkre, valamint támogatásban részesülő civil szervezet teljes tevékenységére és gazdálkodására (Áht. 63. §). **E tekintetben tehát jóval szigorúbb szabályok vannak ma érvényben**, amelynek sajnálatos módon a hivatalos kommunikáció alapján visszaélések az előzményei.

- Előremutató volt, hogy már a 15 évvel ezelőtti szabályok is tartalmaztak a teljesítmény mérésére, az eredmények vizsgálatára és arról történő beszámolásra vonatkozó elemeket. Az Ámr. (149. § (6)-(9) bekezdés) a központi alrendszerben (amelynek akkor nem voltak részei az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai) előírta, hogy az SPU-k vizsgálják meg:

„hogya a jogszabály által rábízott, továbbá az általa alapított, vagy a tulajdonosi részesedés formájában érdekeltségi körébe tartozó gazdálkodó szervezetek, közalapítványok, alapítványok működése hogyan befolyásolja a szakfeladat támogatási szükségletét, a részükre nyújtott támogatás hogyan hatott e szervezetek által végzett tevékenység ellátásának színvonalára, gazdaságosságára, a jövedelmezőségre, a vagyon változására” (Bíró 2005, 49)

A **rendeletek tovább élnek** a 2011-ben végrehajtott államháztartási reform után is, még hozzá általánosabb formában, a költségvetési beszámoló részeként. A költségvetési beszámolót is szabályozó Áhsz. szerint:

„8. § (1) A költségvetési jelentés

...

b) a teljesített bevételek és kiadások kormányzati funkciók szerinti megoszlását, valamint azoknak a kormányzati funkciók rendjében meghatározott mutatószámait

tartalmazza.”

kormányzati funkciók, államháztartási szakfeladatok és szakágazatok osztályozási rendjéről szóló 68/2013. (XII. 29.) NGM rendelet 6. § (1) bekezdése pedig előírja, hogy

„6. § (1) A szakmai alaptevékenység, közfeladat kormányzati funkciók szerint elszámolt kiadásaihoz – a 3. § (3) bekezdésében meghatározott kivétellel – a 2. melléklet szerinti mutatókat kell rendelni.”

Ugyanakkor a hivatkozott melléklet valójában ilyen mutatókat nem tartalmaz.

- A kiszervezésnek akadályát képezte a korábbi Ámr. azon rendelkezése, amely korlátozta, hogy szellemi tevékenységre alapfeladata keretében szerződést kössön az SPU (Ámr. 59. § (10) bekezdés). Azonban e rendelkezés csak szűk körben érvényesülhetett, hiszen a jogalkotó már akkor is meghagyta a lehetőséget, hogy felügyeleti, vagy fejezet irányítói hatáskörben készített szabályzat kivételt engedhetett.

Mára **ez a szabály teljesen eltűnt**. Sem a munkaerőpiaci körülmények, sem az államháztartás helyzete nem indokol ilyen előírást, ráadásul számos feladat jóval hatékonyabban látható el külső szakértelem időleges bevonásával. Ugyanakkor speciális szabályként egyes területeken léteznek korlátozások. Ilyen például a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet (5. melléklet 3.8.2. pont). Eszerint a közszféra szervezetek csak természetes személyeken (munkavállaló, megbízási szerződés) keresztül biztosíthatják az operatív programokból megvalósuló projektek menedzsmentjét.

- Az Áht. szabályozta az állami tulajdonú vagyonelemek átruházásának kérdéseit, így merev és összetett eljárásrendet fogalmazott meg (Áht. 109/K. § (9)-(10) bekezdés). A szigor teljesen érthető, hiszen fontos volt akkor is számos oldalról bebiztosítani, hogy csak a valóban feleslegessé vált vagyontárgyak kerülhessenek átadásra. Ugyanakkor Bíró kritikája szerint ez teljesen kiszolgáltatottá tette az eljárást, mert annak során nagy valószínűséggel fordulhatott elő, hogy ellenérdekű fél megakadályozza az egyébként szükséges, a közjót szolgáló tranzakciót.

A **nemzeti vagyon védelme továbbra is erős**. Az Nvt.⁷⁵ részletesen meghatározza az átruházás menetét, amely továbbra is összetett folyamat. Megfigyelhetők ugyanakkor a civil szervezetek érdekeit szolgáló kezdeményezések is – ágazati törvényben. A jogutód nélkül megszűnő szervezetek – megszüntetésre irányuló eljárás lefolytatása, a követelések kielégítése után megmaradt – vagyona ugyanis nem az államra száll, hanem nyílt pályázati eljárás keretében ismét olyan szervezet tulajdonába kerülhet, amely a megszűnt szervezet alapcéljai által meghatározott célokat szolgál.

- A jogszabályok vizsgálatát végrehajtó szakértők úgy látták, hogy az Áht. tulajdonképpen kiterjeszti az államszámviteli előírásokat a támogatások államháztartáson kívüli kedvezményezettjeire is azzal a szabállyal, ami azonos jogi keretek végigvezetését írta elő a felhasználás, az elszámolás és a beszámolás területeire is (Áht.119. § (3) bekezdés h) pont).

Ez egy olyan terület, amely 2010 után nagyon komoly változásokon ment át mind az államháztartás szereplői, mind a civil szervezetek oldalán. Mindkét tekintetben megállapítható, hogy a jogalkotó felismerte a bonyolulttá vált szabályozásban rejlő veszélyeket és jelentős egyszerűsítéseket hajtott végre, méghozzá az egyes szektorok (államháztartás, civil) sajátosságainak megfelelően, egységesen. Ennek köszönhetően a civil szervezetek számviteli, beszámolási előírásai és a kapcsolódó közzétételek is egysatosnássá váltak. A nyilvánosságot átlátható, közhiteles nyilvántartás segíti, amely a pénzügyi adatok mellett szakmai információkat is tartalmaz. Noha ennek minőségét, a közzététel megvalósításának formáját, az elvárt adatokat többen vitatják, a pontosan megjelölt közfeladatok, jogszabályhelyek, célcsoport-adatok már-már a költségvetési szereplők beszámolóinál is magasabb fokú transzparenciát eredményeztek. Így a jelenlegi rendszer lehetővé tenné akár azt is, hogy a számviteli beszámolók maguk képezzék a működési támogatásról való elszámolás alapidokumentumát⁷⁶.

A támogatások elszámolása kapcsán **új látásmód** is megjelent, amikor elemezték annak folyamatát. Felismerték, hogy a közpénzek felhasználása

⁷⁵ A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény

⁷⁶ Egyes közvetlen európai bizottsági támogatású működési célú támogatásoknál ez pontosan így történik.

szabályszerűségi vizsgálata – az elszámolások ellenőrzése – során a minden egyes bizonylat átnézésénél hatékonyabb lehet valamilyen küszöbérték feletti tételek átfogó ellenőrzése és a mintavételes helyszíni ellenőrzés kombinációja. A NEA létrehozásánál, a kormány úgy döntött, hogy a számlák másolatait csak 100 ezer forintos értékhatár felett kell csatolni az elszámoláshoz:

5. § „(2) A pénzügyi elszámoláshoz a támogatás felhasználását igazoló számviteli bizonylatok, kifizetést igazoló bizonylatok, valamint a költségvetési támogatás jogszerű és a céljának megfelelő felhasználását igazoló egyéb dokumentumok másolatát nem kell mellékelni, ha az azon feltüntetett bruttó érték nem haladja meg az Ávr. 80. § (5) bekezdésében meghatározott értékhatárt...”

- Az államháztartási jogterület elemzése végén Bíró arra a következtetésre jut, hogy a közfeladat-ellátásban való civil részvétel biztosításához talán az Áht. fogalomhasználatában létrehozott feladatfinanszírozás modellje tűnne a legalkalmasabb eszköznek (Áht. 70-77. §). Ez a kategória azonban csak korlátozott, szűk körben, speciális feladatok ellátására volt alkalmazható, **mára pedig teljesen eltűnt a szabályozásból.**

A költségvetési törvények tanulmányozása során Bíró megállapította, hogy egyes (oktatási, szociális) közfeladatok ellátását a központi költségvetés támogatja akkor is, ha annak ellátója az államháztartáson kívüli szereplő. Ugyanakkor mind **maig fennáll**, hogy kiegészítő támogatásra a nem állami humánszolgáltatók esetében csak abban az esetben jogosult az ellátó, ha az egyházi szervezet. A civil szervezetek szempontjából hátrányos szabályozást a 2019. évi központi költségvetésről szóló törvény is tartalmazza (Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről 2018. évi L. törvény 42. §).

A közszolgáltatások kiszervezésének egyik kiemelt területe lehetne, hogy a szolgáltatást az ellátásért felelős SPU a piacról szerzi be, amelynek alapvető formája a közbeszerzés. A terület szabályainak (főként az akkor hatályos közbeszerzési törvénynek) vizsgálata során a szakértő nem talált olyan passzust, amely valóban hátrányt jelentett volna a civil szervezetek számára, azonban a gyakorlatban több olyan tételt is azonosított, amely nem teszi elérhetővé a részvételüket. A 2019-ben

hatályos Kbt.⁷⁷ ugyanakkor előrelépést jelenthet, mert – bár nagyon óvatos megfogalmazásban – „egészségügyi, szociális és kulturális szolgáltatások esetében” lehetővé teszi, hogy az ajánlatkérő döntése alapján a részvétel jogát fenntartsa olyan szervezeteknek, amelyek „működése nonprofit jellegű, ahol a nyereséget a szervezet közfeladatainak ellátására fordítják, vagy amennyiben a nyereség felosztásra kerül, akkor az a munkavállalóknak a szervezet irányításába való bekapcsolódását szolgálja” (34. § (1) bekezdés b) pont).

A közhasznú szervezetekről szóló törvénnyel kapcsolatos kritikai megjegyzések a közfeladatok kapcsán a kiemelkedően közhasznú minősítés megszerzéséhez kötődtek, amellyel dolgozatomban már részletesen foglalkoztam. Összegzésképp megállapítható, hogy bár sok elemében vitatott rendelkezések születtek, számos területen (átláthatóság, világos feltételrendszer, szubjektivitás lehetőségeinek csökkentése a fokozat megítéléséhez kapcsolódó eljárásban) előrelépésként értékelhető az új szabályozás.

Már a tanulmány lezárásának évében, 2005-ben megszületett a Bíró által hiányolt önkéntesség szabályozása (Köt.⁷⁸). A kétségtelenül hiánypótló jogszabályt azóta többször módosították, főbb tartalmi elemeiben változatlan maradt, ami alapján feltételezhető, hogy ez a norma megfelelően tudja szolgálni a jogalkotói szándékot, a társadalmi elvárásokat és a több mint 400 ezer önkéntes tevékenységét. Elismerést, egyszersmind jogi védelmet is adva a feleknek. Bár a norma nem mindenben teljesíti a tanulmányban megfogalmazott igényeket (pl. adójogi ösztönző elemek, munkaidőkedvezmény), a törvény kihirdetése óta is történtek fejlesztések. Ilyen terület a pályázatos eljárások kapcsán, hogy saját erőként elismertté válhatott egy egyszerűsített átváltási számítás alapján a biztosított önkéntes munka eszmei értéke (NEAr. 11. § (3) bekezdés, 350/2011 (XII.30.) Korm. rendelet 4. § (5) bekezdés) és a közhasznú minősítés megszerzésének feltételei (Civil tv. 32. § (4), (5) bekezdés). További változás, hogy a köznevelés rendszerébe a jogalkotó beillesztette a közösségi szolgálatot, amely lényegében diákok önkéntes munkáját és annak feldolgozását takarja (Nkt.⁷⁹ 4. § 15. pont). Azzal pedig, hogy mindez az érettségi bizonyítvány megszerzésének feltételévé vált (Nkt. 6. § (4) bekezdés), elméletileg garantálja, hogy

⁷⁷ A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény

⁷⁸ A közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény

⁷⁹ A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény

minden gyermek szerezzon egyfajta nonprofit tapasztalatot nagykorúvá válása küszöbén.

A közszolgáltatási szerződésekkel – mint a feladatátvállalással létrejövő jogviszony lényeges kérdéseit szabályozó dokumentum – kapcsolatosan a korábbi jogszabályok kevésbé voltak egyértelműek. Bíró kutatásai azt mutatták, hogy egyes alacsonyabb szintű jogszabályok használták ugyan a kifejezést és a Tao.⁸⁰ is tartalmazott rendelkezéseket, a pontos definícióval adósak maradtak. Mára ez a helyzet is jóval egyértelműbbé vált.

- A Ptk. 6:256. § a vállalkozási szerződés egyik altípusaként határozza meg a közszolgáltatási szerződést, amelyet a Civil tv. 2. § 21. pontjában lex specialisként tovább pontosít:

„közszolgáltatási szerződés: valamely közfeladat vagy a közfeladat egy részének a szerv nevében történő ellátására – a Ptk. 6:256. §-ában meghatározottak alapján – kötött írásbeli szerződés. Nem minősül közszolgáltatási szerződésnek azon közszolgáltatással kapcsolatban kötött szerződés, amelynek nyújtása jogszabályban meghatározott feltételeken alapuló engedélyhez van kötve”

Továbbá a Civil tv. 35. § (2) bekezdése:

„Nem minősül közszolgáltatási szerződésnek a feladat finanszírozását szolgáló támogatás, ha a támogatás nyújtásának minden feltételét jogszabály határozza meg, és a támogatási döntés meghozatala során a döntéshozónak mérlegelési joga nincs. Nem minősül mérlegelési jognak, ha a döntéshozó a jogszabályban meghatározott támogatási keret kimerüléséig a támogatás odaítélésére vonatkozó, a jogszabályi feltételeknek megfelelő kérelmeket beérkezési sorrendben teljesíti.”

- Az Áfa tv. 85. § alapján – sok egyéb között – a civil szervezetek egyes tevékenységei mentesek az adó alól, amennyiben közszolgáltatói minőségben lépnek fel.
- A Civil tv. további lényeges elemként a közszolgáltatási szerződés megkötését kizárólag abban az esetben teszi lehetővé civil szervezet számára, ha jogállása közhasznú.

⁸⁰ A társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény

Ezen újító rendelkezések összességéből kiolvasható azonban az is, hogy a megkötések alapvetően csak a civil szervezetekre vonatkoznak (ez a jogszabályhelyből következik), így a szektorsemlegesség elve nem tud érvényesülni. Más szervezettípusoknál nem szükségesek a közhasznú szervezetekre jellemző garanciális követelmények.

Az általános rendelkezések mellett ugyanakkor eltérő tartalommal, de szabályozott keretrendszerrel találkoztak a kutatók (Bíró 2005) (Horváth 2002) az ágazati jogszabályok elemzése során az alábbi területeken:

- szociális ellátási szerződés (1993. évi III. törvény)
- gyermekvédelmi ellátási szerződés (1997. évi XXXI. törvény)
- közoktatási megállapodás (1993. évi LXXIX. törvény)
- hulladékkezelési közszolgáltatási szerződés (2000. évi XLIII. törvény, 224/2004. (VII. 22.) Korm. rendelet)
- kegyeleti (temetői) közszolgáltatási szerződés (1999. évi XLIII. törvény)
- személyszállítási közszolgáltatási szerződés (2004. évi XXXIII. törvény).

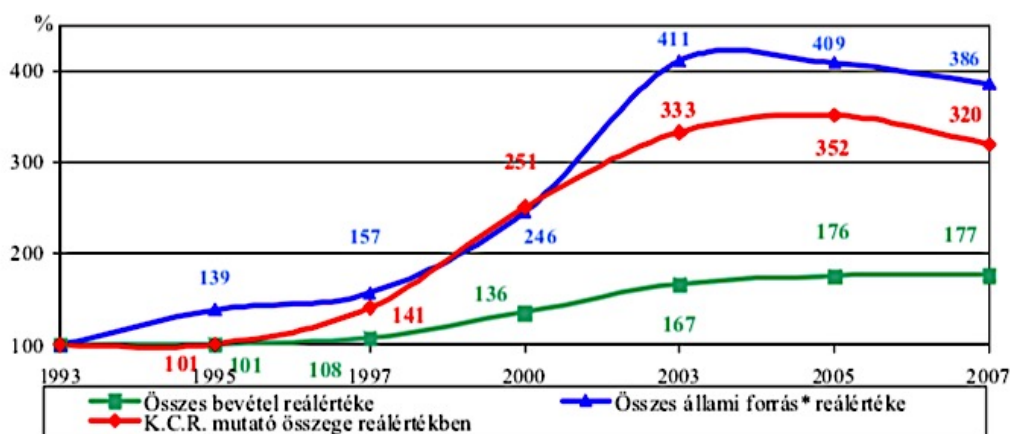
A felsorolt jogszabályhelyeken kívül átmenetileg a kéményseprőipari szolgáltatásokban is volt lehetőség közszolgáltatási szerződés keretében biztosítani a feladatellátást. Ezt a lehetőséget a jogalkotó megszüntette, ugyanakkor több területen született új szabályozás:

- közszolgáltatási szerződés (az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény – a szabályozás valójában egyetlen szervezetet céloz);
- egyetemes postai közszolgáltatási szerződés (a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény – a szabályozás valójában egyetlen szervezetet céloz);
- előadó-művészeti közszolgáltatási szerződés (az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól szóló 2008. évi XCIX. törvény);

- közművelődési szakmai feladatok ellátására vonatkozó közszolgáltatási szerződés (a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény).

Megállapítható tehát, hogy egyértelmű elmozdulás érhető tetten, amely abba az irányba hat, hogy mind több területen jöjjön létre szabályozott keret a kiszervezésre. Ugyanakkor, ahogyan Bíró is kifejti, az önkormányzati törvény – a lokalitás okán a legnagyobb terepe lehetne a kiszervezésnek – nem tartalmazott (és ma sem tartalmaz) a kiszervezésre vonatkozó keretszabályokat. Egy igazságügy minisztériumi előterjesztés tanúsága szerint a jogalkotó már 2006-ban tervezett megalkotni egy, a közszerződések általános szabályairól szóló kerettörvényt, amely a már létező formákat rendszerezte volna. Azonban a tervezet a parlamenti szakaszig már nem jutott el. Központi iránymutatás híján az egyes önkormányzatok helyi gyakorlata, hagyományai alapján alakultak ki a különböző együttműködési formák, amelyből származó jó gyakorlatok terjesztése érdekében 2008-ban készült kötet ad támpontot (Bullain és Csanády 2008).

Áttekintve a Bíró által részletesen elemzett normákat, az az összkép alakult ki, hogy jelentős előrelépések történtek a szabályozásban korábban feltárt akadályok lebontása és a hiányosságok pótlása terén. A jogszabályok jóval több támpontot adnak a közszolgáltatások ellátása terén együttműködni szándékozó feleknek. Mindemelllett szükséges megfigyelni, valamilyen módon számszerűsíteni, visszamérni a szabályozással elért hatásokat. Erre egyik lehetséges – közvetett – módszert Bíró kínálja tanulmányában a KCR mutató létrehozásával (Bíró 2005, 43). Noha a számítások célja és tartalma egyértelmű támpontot ad, sajnálatos módon az általa leírt módszer matematikai önazonosságon alapul, ezért nem alkalmas elemzésre. A mérés fontosságával egyetértve, a nonprofit, civil szervezetek hivatalos statisztikájával évtizedek óta aktívan foglalkozó Sebestény fogalmazta újra, pontosította az indikátort. (Sebestény 2011)



* Az összes állami forrás: Az összes állami támogatás és az összes állami, önkormányzati szervektől származó alaptevékenységi bevétel összege.

** K.C.R. összege: Bíró Endre által kidolgozott indikátor a közfeladatellátásban való civil részvétel (K.C.R.) pénzben kifejezett értékének becslésére.

ÁBRA 69: AZ ÖSSZES BEVÉTEL, AZ ÁLLAMI FORRÁSOK ÉS A KCR MUTATÓ VÁLTOZÁSA, 1993-2007, FORRÁS: (SEBESTÉNY 2011)

Sebestény az statisztikai adatok vizsgálata során arra a következtetésre jut, hogy jól kivehető a – klasszikus civil szervezetek mellett a nonprofit módon működő gazdasági társaságok és érdekképviseltek kategóriáit is tartalmazó – nonprofit szektor részvételének növekedése a közfeladatok ellátásában. A folyamat irányának értékelését nem vitatva, magával a számítási módszerrel kapcsolatosan azonban fenntartások fogalmazhatók meg. A KCR mutató levezetésénél az alábbi módszert alkalmazták a szakértők a közfeladatellátásban való részvétel bevételeken keresztül történő meghatározásához:

- Biztosnak vették, hogy a normatív állami-önkormányzati támogatások közfeladatellátáshoz kapcsolódnak, amely jogszabályon alapul.
- A további költségvetési bevételekről, mint bizonytalan halmazról ugyanakkor el kellett dönteni, hogy milyen arányban tartalmaz feladatellátáshoz köthető és milyen arányban visszteher nélküli támogatásként juttatott összeget. Ehhez egy arányszámot használtak, amely azt mutatta, hogy milyen arányban vannak a normatív (tehát biztosan feladatellátási célú) források az összes állami-önkormányzati bevételeken belül (tehát a biztos és bizonytalan halmaz összege).

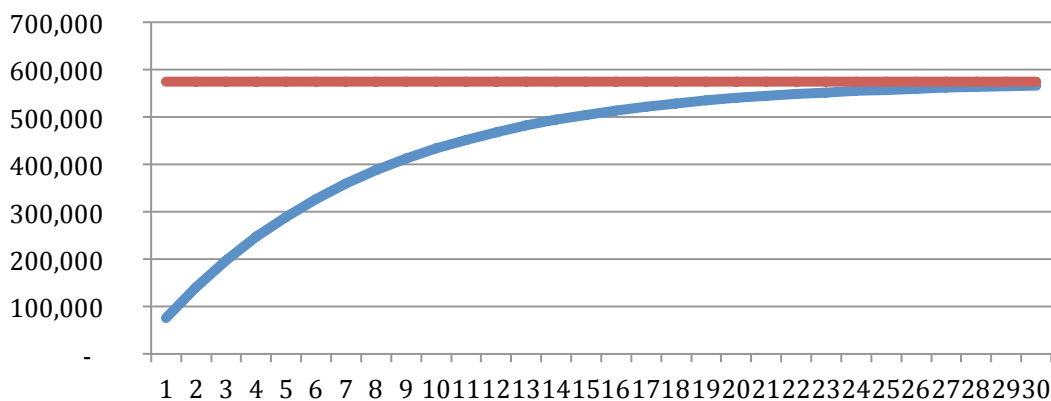
- Az arányszám segítségével kiszámolt összeget – elfogadva, hogy a bizonytalan halmazon belül ez biztosan a keresett közfeladatellátáshoz kapcsolódik – hozzáadták a normatív bevételekhez.
- Végül az alaptevékenység más bevételeinél is elvégezték a számítást, feltételezve, hogy ezek olyan bevételek lehetnek, amelyekhez bár az állam, illetve önkormányzat nem járul hozzá, közfeladatok ellátásához kapcsolódnak.

Az első ránézésre egyszerű és világos levezetésben azonban véleményem szerint logikai természetű hiba van. Ez pedig abban áll, hogy ha a bizonytalan részhalmaznak valamilyen arányát tekintjük biztosnak, a fennmaradó rész ugyanúgy bizonytalan marad, amin ismét el kellene végezni a műveletet ahhoz, hogy abból is kiszámíthassuk a biztosan közfeladathoz köthető bevételeket. Ilyen módon a számításon végtelen iterációt elvégezve lényegében Achilleusz és a teknős problémájához jutunk.

A magyarországi nonprofit szervezetekről szóló éves statisztikai adatokkal szemlélítve:

- A nonprofit szervezeteknek 2011. évben összesen 1.238,9 mrd Ft bevétele volt, amelyből 574,9 mrd Ft származott költségvetési forrásból.
- A normatív módon juttatott állami és önkormányzati források 75,3 mrd Ft-ot tettek ki, amely a teljes bevétel 6,08 %-os arányát képviselte.
- Mivel a normatívakon kívüli állami és önkormányzati források 499,5 mrd Ft-os összege részben feladat-finanszírozást, részben ellenérték nélküli támogatást tartalmaz, a szakértők szerint ebből biztosan közfeladat finanszírozását szolgálja annak 6,08 %-a, azaz 65,4 mrd Ft.
- Ám mivel a fennmaradó költségvetési pénzeszközök szintén tartalmazhatnak közfeladatfinanszírozási célt szolgáló forrást, ennek is 6,08 %-ban biztosan a célja valamilyen állami- vagy önkormányzati feladat ellátása volt, 56,8 mrd Ft értékben.

- A sort folytatva, a fennmaradó összegek mindig tartalmaznak közszolgáltatási célú támogatást, amelyeket összeadva a KCR összeg így a végtelenben a teljes állami támogatási összeghez tart.



ÁBRA 70: A KCR MUTATÓ MEGHATÁROZÁSÁNAK LEFUTÁSA ITERÁCIÓVAL, FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS

Ennek megfelelően három szempontot tartok fontosnak annak megítélésében, hogy a közfeladatellátás mutatóit értékelni lehessen a bevételi oldalon:

Egyrészt, a szervezetek beszámolóí minden esetben – tehát nem csupán a közhasznú jogállású civil szervezeteknél – tartalmazza a közhasznúsági mellékletet. Ennek a jogalkotói szándék szerint azért van létjogosultsága, mert bármely civil szervezet végezheti, részben vagy egészben hozzájárulhat egy konkrét állami, vagy önkormányzati feladat ellátásához:

Civil tv. 17. § „(3) A civil szervezet a létesítő okiratban meghatározott cél szerinti tevékenységet (a továbbiakban: alapcél szerinti tevékenység) – ideértve a közhasznú tevékenységet is – folytathat és – célja megvalósítása gazdasági feltételeinek biztosítása érdekében – gazdasági-vállalkozási tevékenységet is végezhet, amennyiben ez az alapcél szerinti tevékenységét nem veszélyezteti.”

Továbbá:

Civil tv. 2. § „20. közhasznú tevékenység: minden olyan tevékenység, amely a létesítő okiratban megjelölt közfeladat teljesítését közvetlenül vagy közvetve szolgálja, ezzel hozzájárulva a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez”

A közhasznúsági melléklet pedig minden esetben a gazdálkodási szempontból releváns – tehát kiadási oldalon megjelenő – közhasznú tevékenységre vonatkozóan

külön-külön tartalmazza a tevékenység legfontosabb adatait (Civil r. melléklet 3. pont):

- közhasznú tevékenység megnevezése
- közhasznú tevékenységhez kapcsolódó közfeladat, jogszabályhely
- a közhasznú tevékenység célcsoportja
- a közhasznú tevékenységből részesülők létszáma
- a közhasznú tevékenység főbb eredményei

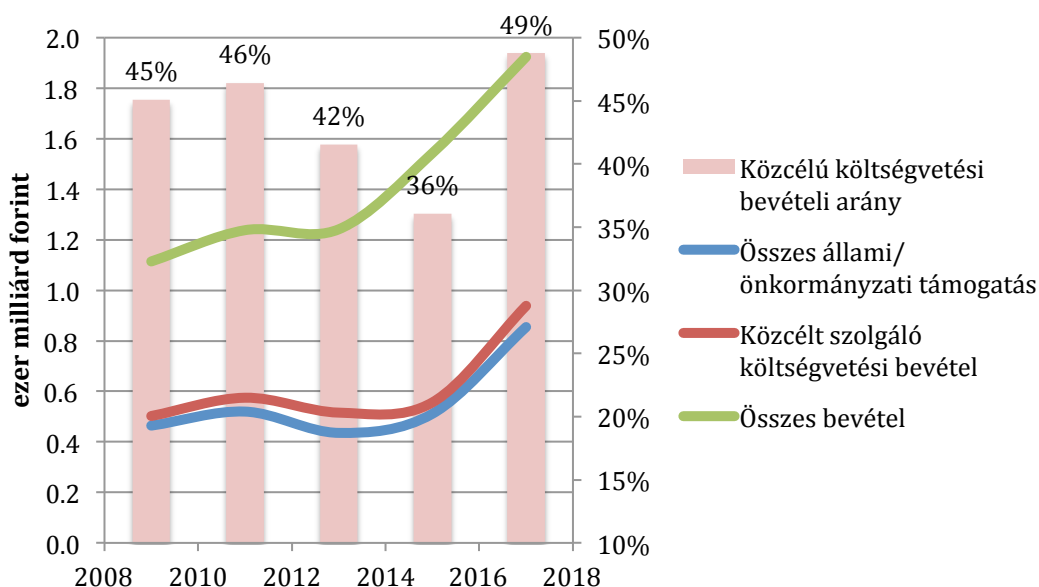
Noha a fenti, alapvetően szöveges bemutatás nem tartalmaz pénzügyi adatot, a kettős könyvvitelt vezető civil szervezetek számára kötelezően elkészítendő eredménykimutatás⁸¹ “közhasznú tevékenységek ráfordításai”, valamint a közhasznúsági melléklet “közszolgáltatási bevétel” sora érdemi eligazodási lehetőséget biztosít. Analitikusan tehát – ha közfeladatonként nem is – összesíthető módon rendelkezésre állnak a számviteli alapon megteremtett adatok, a közfeladatonkénti pénzügyi bontást leszámítva részletesebb módon, mint ahogy egy költségvetési szerv beszámolójából kiderülhet (naturáliák tekintetében). Ez számos, ma még kiaknázatlan lehetőséget biztosít a civil szervezetek hozzájárulásának elemzését illetően, valamint az állami és önkormányzati szervekkel való összehasonlítás vizsgálatában. Melynek azonban jelenleg informatikai akadálya, hogy a beszámolókat (és annak részeként a közhasznúsági mellékletet) a letétbehelyezéskor olyan módon rögzítik az állami nyilvántartásokban, hogy az adatkinyerés aránytalan költségekkel járna. (A <https://birosag.hu/civil-szervezetek-nevjegyzeke> oldalon elérhető dokumentumok képként rögzített állományok. A szervezetek ugyanakkor az Általános Nyomtatványkitöltő Alkalmazáson keresztül, karakterek és számok összességét adják be, amelyet a közzétevő szerv alakít át kepi állománnyá.)

Másrészt, mivel a teljes állami-önkormányzati támogatásnak ismeretlen része jelent valóban közszolgáltatási ellenértéket, továbbra is csak annyi tudható, hogy mekkora összegű juttatást biztosít a költségvetés normatív, illetve diszkrecionális vagy átengedett döntési jogkörében. A pontos közelítés híján a teljes támogatási összeg –

⁸¹ A számviteli törvény szerinti egyes egyéb szervezetek beszámoló készítési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 479/2016. (XII. 28.) Korm. rendelet

melyből kiszűrhetők azon elemek, amelyek biztosan nem kapcsolódnak feladatellátáshoz⁸² – használható indikátornak.

Harmadrészt, mivel az állami és önkormányzati támogatások ellenérték nélküli juttatásként is valamilyen célt, tevékenységet szolgálnak és feltételezhető, hogy e tevékenység is csak a támogatást biztosító SPU célrendszerébe illeszkedik, illetve hogy utóbbi kizárólag közcélú takarhat, egyenesen következik hogy a támogatások is közfeladat ellátásához kapcsolódnak. Így lényegében indifferens, hogy azok nem rendelhetők közvetlenül valamely kormányzati funkcióhoz.



ÁBRA 71: A NONPROFIT SZERVEZETEK PÉNZÜGYI KAPCSOLATAI AZ ÁLLAMMAL, ÖNKORMÁNYZATOKKAL, FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS, KSH 2009, 2011, 2013, 2015, 2017

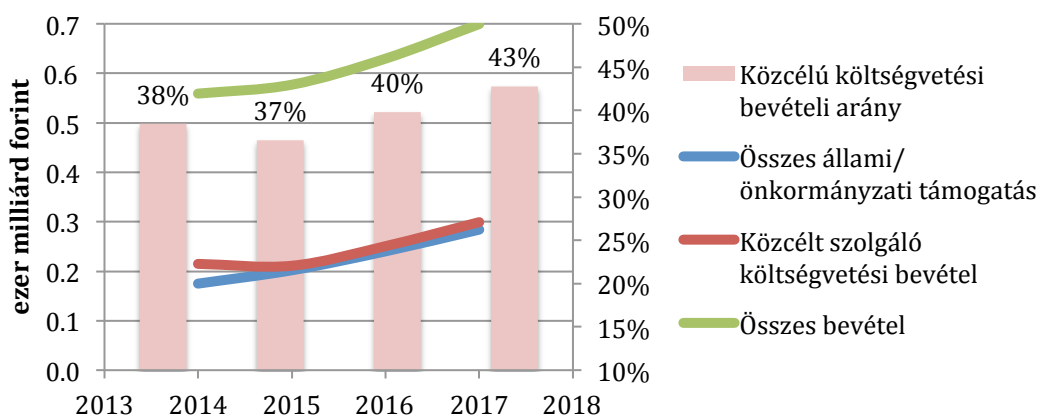
Az adatokból az látszik, hogy 2009-2017 időszakban a nonprofit szektor bevételei folyamatosan növekedtek. Az emelkedés trendjében 2011-ről 2013-ra látszik egyfajta megtorpanás, amit aztán határozott növekedés követett. Ezzel egyidőben a közcélú költségvetési bevételi arányban a markáns növekedést egy hasonlóan jelentős, több éves visszaesés előzött meg. Az általam javasolt közcélú költségvetési bevételi arány az alábbi elemek összegének, az összes bevételen belüli arányából számítható ki:

- Normatív költségvetési támogatás
- Nem normatív költségvetési támogatás

⁸² Áfa visszatérítésből származó bevétel és átengedett iparüzési adó

- Központi alapoktól kapott támogatás
- TB alapoktól kapott támogatás
- TAO-ból származó támogatás
- Nemzeti Civil Alapprogramból származó bevétel
- Személyi jövedelemadó 1%-a
- Normatív önkormányzati támogatás
- Nem normatív önkormányzati támogatás
- Helyi költségvetési intézménytől kapott támogatás
- Alaptevékenység bevétele állami, önkormányzati szervektől

A számítások a klasszikus értelemben vett civil szervezetekre 2014-től végezhetőek el a megbontott adatok rendelkezésre állása miatt. A nonprofit szervezetekhez hasonló visszaesés tapasztalható 2015-ben, majd ezt követően hasonlóan intenzív emelkedő pályát lehet megfigyelni a vizsgált mutatók mindegyikében.



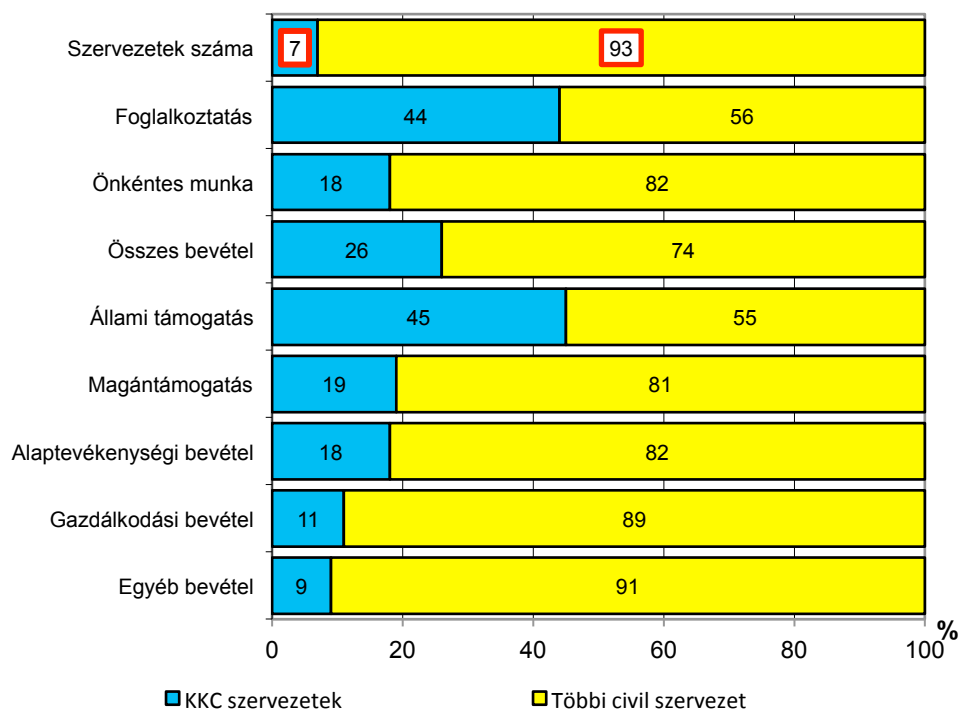
ÁBRA 72: A CIVIL SZERVEZETEK PÉNZÜGYI KAPCSOLATAI AZ ÁLLAMMAL, ÖNKORMÁNYZATOKKAL, FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS, KSH 2013, 2015, 2017

Kákai elemzéseinek tanulmányozása más szempontú megközelítést hoz. (Kákai 2019) Vizsgálódásai középpontjába ugyanis nem tevékenységet, hanem magát, az azt végző szervezetet állítja és a szervezeti jellemzőket vizsgálja. Definiálja a közszolgáltatásban közreműködő civil szervezeteket (KKC) oly módon, hogy azon

szervezeteket tekinti ilyennek, amelyekre legalább egy állítás igaz az alábbiakból (Kákai 2019, 43):

- a civil szervezet részesül olyan bevételben, juttatásban, amely nagy valószínűséggel közszolgáltatás ellátására irányul (normatív támogatás), vagy
- a civil szervezet saját megítélése szerint feladatellátásra irányuló szerződéses kapcsolatban van valamely önkormányzattal.

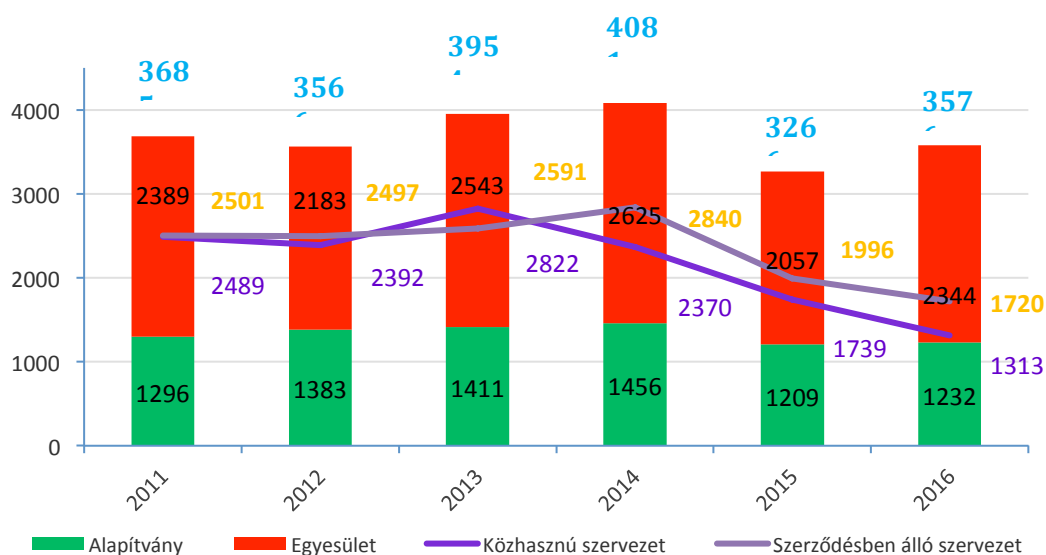
A civil szervezetekre, mint teljes sokaságra vetített elemzésében a szervezeti jellemzőket igyekszik ilyen módon meghatározni, amelyek a KKC szervezeteket körülhatárolják, bemutatják.



ÁBRA 73: A KKC SZERVEZETEK CIVIL SZÉKTORON BELÜLI SÚLYÁNAK LEGFONTOSABB MUTATÓI, 2011-2016 (ÁTLAG), FORRÁS: (KÁKAI 2019, 49)

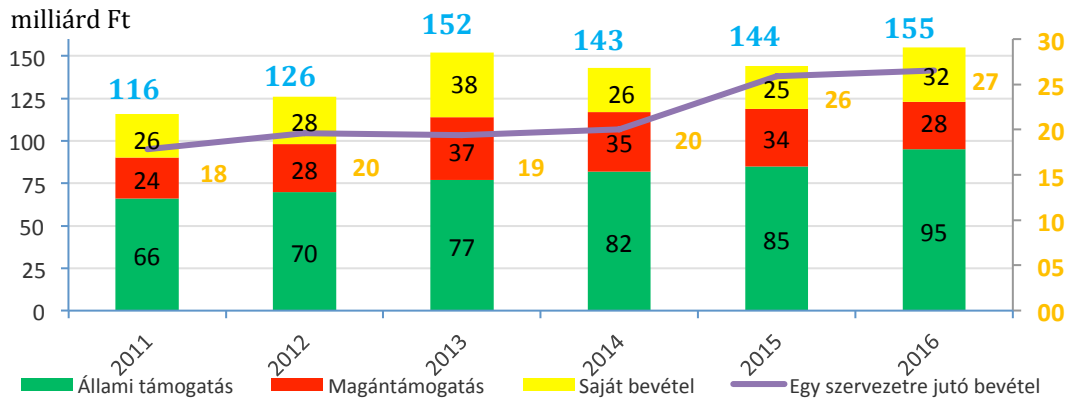
Ezek alapján a gazdálkodási és alaptevékenységi bevétel tekintetében nem állapítható meg lényeges eltérés egy átlagos civil szervezet és egy KKC között. Utóbbiakra jellemző viszont, hogy jelentős hozzáférésük van a költségvetési forrásokhoz, ami összes bevételükre is olyan hatással van, amely előnyösebb helyzetbe hozza őket. Emellett munkaerő-ellátottságuk is jelentős, továbbá önkénteseket is jobban be tudnak vonni tevékenységükbe.

Az időszoros adatok áttekintésétől elvárható lenne, hogy trendekre lehessen következtetni, ám a rendelkezésre álló adatok időszakában több jelentős átalakulás is történt. Egyrészt, a civil szervezetek joganyagának újraszabályozása mellett született egy új polgári törvénykönyv (többek között az egyesületek és alapítványok anyagi jogi rendelkezéseit, jogi személyek átfogó szabályait is tartalmazza), amelyhez kapcsolódóan a jogszabályi változásoknak való megfelelésre két év türelmi időt engedett, ami 2014-ben járt le. Másik fontos változás magának a közigazgatási rendszernek az átalakítása volt. Ennek során ugyanis a helyi szintről számos feladat a központi kormányzathoz került, amelyek – mint a közszolgáltatásban való részvétel tipikus terepe – jelentős csökkenést eredményeztek a KKC szervezetek számában, a szerződések volumenében.



ÁBRA 74: A KKC SZERVEZETEK SZÁMA SZERVEZETTÍPUS ÉS KÖZHASZNÚSÁG SZERINT, 2011–2016, FORRÁS: (KÁKAI 2019, 49)

Ugyanakor biztató jelként értékelhető, hogy az átalakulásokat követően gyorsan újra növekedési pálya látszik kezdődni, azonban az eltelt rövid idő nem alkalmas tendenciák értékelésére és következtetések levonására.



ÁBRA 75: A KKC SZERVEZETEK BEVÉTELEI FŐBB FORRÁSOK SZERINT, 2011–2016, FORRÁS: (KÁKAI 2019, 51)

A bizakodásomat támasztja alá a szervezetek bevételeinek alakulására vonatkozó adatsor, amely már sokkal kevésbé értelmezhető jelentős visszaesésként, hiszen az állami támogatások folyamatosan nőttek a saját bevételek jelentősebb és a magántámogatások enyhébb visszaesése mellett.

3.8 Törvényességi kontrollok

Dolgozatomban több helyen érintettem a civil szervezetek ellenőrzési aspektusait, ugyanakkor elengedhetetlen, hogy külön is megvizsgáljam a törvényesség kérdését. Az Alaptörvény kimondja:

„O) cikk

Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.”

Ugyanakkor a közösségi feladatokkal kapcsolatosan további rendelkezés nem fogalmazódik meg, így a civil szervezetekkel összefüggésben a Ptk. és a Civil tv. rendelkezéseinek áttekintése szükséges. Előbbi minden jogi személyre vonatkozóan általánosságban határozza meg, hogy a személyt nyilvántartó bíróság gyakorolja a törvényességi felügyeleti jogköröket (Ptk. 3:34. §). A korábbi – Ptk. hatályba lépése előtti – szabályozás az ügyészséghez telepítette a törvényességi ellenőrzési feladatkört, amely azonban jelentősen átalakult. Ugyanakkor továbbra is biztosított az ügyészség beavatkozása bizonyos esetekben, így pl. a bejegyzéskor az állam képviselőjében eljárva a közérdek sérelme esetén perindítási jog illeti meg (Cnytv. 46/A. §). Ezek a lehetőségek ugyanakkor nem jelentenek védelmet azokra az esetekre, amelyek nem a bíróság előtti eljárások keretében történnek, hanem a napi

működésben, tevékenységben. Erre vonatkozó kontroll lehetőségét a Civil tv. teremti meg:

11. § „(4) A bíróság az ügyész keresete alapján feloszlatja az egyesületet, ha annak működése vagy tevékenysége a 3. § (3)–(5) bekezdésébe ütközik.”

A hivatkozott rendelkezések:

3. § „(3) Az egyesülési jog gyakorlása nem sértheti az Alaptörvény C) cikk (2) bekezdését, nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.

(4) Az egyesülési jog alapján szervezet minden olyan tevékenység végzése céljából alapítható, amely összhangban áll az Alaptörvénnyel, és amelyet törvény nem tilt.

(5) Az egyesülési jog alapján fegyveres szervezet nem hozható létre, valamint törvény alapján kizárólag állami szerv saját hatáskörében ellátható közfeladat megvalósítására irányuló tevékenység nem végezhető.”

A meglehetősen általános megfogalmazás alapvető problémája, hogy kizárólag az egyesülési jog gyakorlására vonatkozik, így az nem terjed ki az összes civil szervezetre. Másrészt csak a legalapvetőbb tiltásokat (közhatalom erőszakos megszerzése, bűncselekmény megvalósítása) tartalmazza – egyébként helyesen – és további szabályok sem segítik az eligazodást ebben a kérdésben. Végül azt is fontos megjegyezni, hogy a 3. § (3) bekezdése vonatkozik csak a működésre, míg a (4) és (5) bekezdés a létrehozással kapcsolatos korlátokat jelöl meg.

Felvetődik tehát, hogy a civil szervezetek tevékenységére vonatkozóan hol húzhatók meg pontosan a határok. Hiszen a Civil tv. nagy szabadságot engedve minden szervezetre vonatkozóan deklarálja, hogy közreműködhetnek közfeladatok ellátásában:

17. § „(3) A civil szervezet a létesítő okiratban meghatározott cél szerinti tevékenységet (a továbbiakban: alapcél szerinti tevékenység) – ideértve a közhasznú tevékenységet is – folytathat...”, valamint

2. § „20. közhasznú tevékenység: minden olyan tevékenység, amely a létesítő okiratban megjelölt közfeladat teljesítését közvetlenül vagy közvetve szolgálja, ezzel hozzájárulva a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez”

A nyilvántartásba vétel során így a bíróság állapítja meg, hogy a létesítő okiratban megjelölt tevékenységek végezhetőek-e akár alapcél szerinti, akár közhasznú

tevékenységként. A Civil tv. ezeken kívül külön szabályozza a közhasznú tevékenység és közhasznú jogállás felügyeletét:

„47. § A közhasznú szervezetek feletti adóellenőrzést az adóhatóság, az államháztartásból származó (kölségvetési) támogatás felhasználásának ellenőrzését törvény eltérő rendelkezése hiányában az Állami Számvevőszék, az állami vagy önkormányzati költségvetésből, illetve a nemzetközi forrásokból juttatott támogatások felhasználásának ellenőrzését a külön jogszabály szerinti ellenőrzési szervezet, a közhasznú működés feletti törvényességi ellenőrzést, a közhasznú civil szervezet esetében a közhasznú minősítés követelményeinek való megfelelés ellenőrzését pedig a reá irányadó szabályok szerint az ügyészség látja el.”

A normaszövegből az tűnik ki, hogy bár a törvény külön említi a „közhasznú működés” kifejezést, a megfogalmazásból nem egyértelmű hogy az minden civil szervezetre érvényes szabályként állapít meg feladatot az ügyészség számára, vagy csak a bekezdés elején és a következő tagmondatban egyaránt megjelölt közhasznú jogállású szervezetekre vonatkozik. Álláspontom szerint kizárólag a közhasznú jogállású körre értelmezhetők e szabályok.

Összegzésként megállapítható, hogy joghézag áll fenn a jelenlegi szabályozásban, miután:

- bármely civil szervezet elláthat – közvetve vagy közvetlenül – állami- vagy önkormányzati tevékenységi körbe tartozó feladatokat,
- a bíróság számára adott ugyan a törvényességi felügyelet lehetősége, ám ezt jobbra csak az előtte zajló eljárásokban és nem a napi működésben, hivatalból tudja gyakorolni,
- az ügyészség beavatkozhat szélsőséges tevékenységek gyakorlása esetén, de csak az egyesületekre kiterjedően,
- a nem közhasznú jogállású, de közhasznú tevékenységet végző szervezetek ezen cselekményeit az ügyészség csak a fenti körben tudja vizsgálni.

Az természetesen összetett kérdés, hogy miként lehetséges biztosítani, hogy a közhasznú tevékenységek (amelyek a részletezett definíciós adottságok folytán közfeladatok) ne járjanak a lokális közösségek vagy a társadalom számára káros

hatásokkal. Egyik lehetséges választ az ágazati törvények adhatják meg, amelyeket a korábbi fejezetekben áttekintve megállapítható, hogy a szerződéses kereteket az adott ágazatok vonatkozásában részletesen szabályozzák. Megfelelő minőségi és szakmai elvárásokat fogalmazznak meg és garantálják a folyamatos együttműködést a felek között. Ám ez a terület csak nagyon kis részben fedi le a vizsgált sokaságot, mert nem igazít el azon esetekben, amelyek nem szerződéses keretek között zajlanak.

Másik opcióként felmerülhet az általános szabályok részletesebbé tétele. Ez valószínűleg jól illeszkedne a társadalmi elvárásokhoz és a jogalkotási gyakorlathoz, amely minden apró részletre is igyekezne kitérni. Mégsem javaslom ezt a megoldást, mert a túlszabályozottság egyáltalán nem hozza a tőle várt eredményt. Ugyanakkor pl. a közhasznú tevékenységek kapcsán a jogszabály egyértelműbb megfogalmazása indokolt.

Harmadik, és egyben talán leginkább legitim feloldása a helyzetnek az lehet, ha olyan közösségi válasz születik, amely nem az állam számára jelent egy újabb közfeladatot, finanszírozása sem függ az államtól és nem jelenti intézmény létrehozását sem. A civil szektor kutatói és szakértői által már többször felvetett köztestületi forma – az állami függés okán – ezért véleményem szerint nem megfelelő útja a garanciák megteremtésének.

A szabályozás és állami beavatkozás, valamint a társadalmi kontrollok megfelelő elegyének precíz kidolgozása nagy horderejű döntés, mert alapvetően befolyásolja a polgárok napi életét. Példaként említhető a 2010-es évek második felében egyre fajsúlyosabb kérdéssé vált migráció ügye. (Török, Gondolatfoslányok 2019) Amelyben feltehetően minden szereplőnek egyaránt megvan a maga igaza, ám több év alatt sem sikerült megtalálni az egyetlen igazságot jelentő megoldást. Az otthonaikat tényleges életveszély, elnyomás és üldözés miatt elhagyó népcsoportok számára létkérdés, hogy alapvető szükségleteik kielégítésére lehetőséget adó lakókörnyezetet tudjanak biztosítani családjaik számára. A szerencsétlen sorsuk folytán adott ország területén tartózkodó személyekkel kapcsolatosan a rezidens emberi jogi szervezetek áldozatos tevékenysége nélkülözhetetlen támogatást biztosít a számukra. Ezzel együtt az adott országban élő állampolgároknak nyilvánvaló joga, hogy védelmet biztosítson számukra az állam azokkal szemben, akik tényleges veszélyt jelentenek. Így mindenkinek saját, de alternatív valóságértelmezése alakult

ki, amely ideális terep a közbeszéd tematizálására, a sajtó és a pártok kommunikációs „hadviselésére”. Azonban ez csak elfedi a valós problémát, amelyet olyan szereplők okoznak, akik anyagi érdekeltséget látnak a kiszolgáltatott személyek utazásukban való „segítésében”. A mindnüket hátrahagyó, pénzzé tevő emberek többsége ugyanis teljes vagyonát átadja a jobb élet reményét ígérő szervezett hálózatnak, amely természetesen mindenféle garancia nélkül juttatja őket még kiszolgáltatottabb szituációkba akár a Földközi tengeren, akár egy kamion levegőtlen belsejében. Az előállt helyzet azért is eredményez nehezen megválaszolható kérdéseket, mert minden ország (mint önálló, autonóm rendszer) számára a probléma rendszeren kívüli, dinamikusán változó (nem állandó, hogy mely országok az érintettjei), vallási-kulturális háttérét tekintve pedig egyáltalán nem homogén. Történelmi távlatból vizsgálva feltehető a kérdés, hogy mennyiben kezelhető állandónak globális szinten az államok rendszere? Mennyiben lehetnek a migrációs nyomásként érzékelt jelenségnek előzményei az Európából kiindult vallási háborúk, gyarmatosítások vagy a fejlett világ környezetszennyezése és túlfogyasztása által kiváltott globális felmelegedés? Mennyire értelmezhető egy globalizált világban adott állam bezárkózás irányába ható válasza?

E kérdéssorra adekvált és mindenki számára elfogadható megoldást kidolgozni nem vállalkozhatok dolgozatomban, de véleményem szerint csak olyan képzelhető el, amely:

- a globális problémára globálisan reagál, ezzel lehetetlenné téve a rendszeren kívüliséget;
- a felek együttműködésére épül, ami kölcsönös érdekeltségen alapszik; továbbá
- figyelembe veszi a kölcsönösen elfogadott történelmi előzményeket, felismeri és elismeri a szereplők felelősségét, illetve
- kölcsönös tiszteleten nyugszik, így nem határoz meg kulturális vagy vallási elsőbbséget.

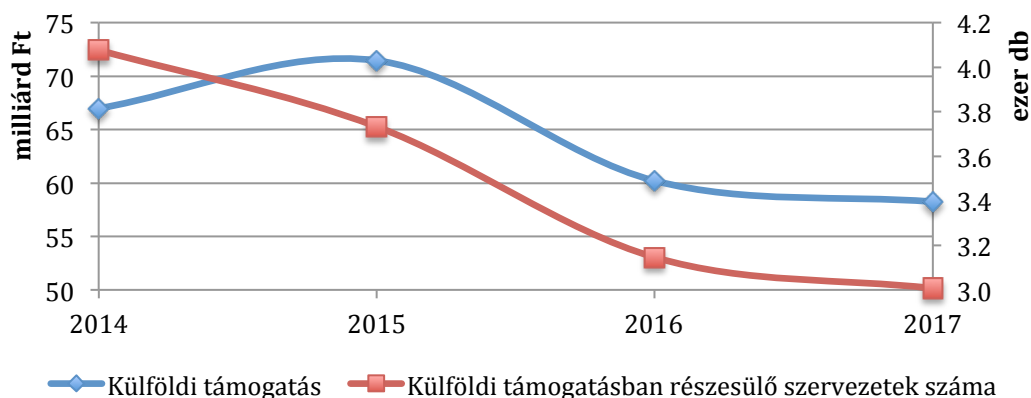
A lehetséges válaszok közül a magyar példa azt az utat választotta, hogy önálló határvédelem megerősítésével fizikai akadályt emelt a tömegek előtt. Emellett a szabályozási környezet átalakítása az Alaptörvény módosításával is járt, valamint

számos új rendelkezés kriminalizálta a közvetlenül vagy közvetve kapcsolódó cselekményeket. Egyrészt 2015-ben⁸³ a Btk. új tényállással egészült ki, amely a határzár megrongálása, vagy tiltott átlépése vált ki:

„352/A. §239 (1) Aki Magyarországnak az államhatár rendje védelmét biztosító létesítmény által védett területére a létesítményen keresztül jogosulatlanul belép, bűntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

„352/B. §241 (1) Aki az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítményt, illetve eszközt megsemmisíti vagy megrongálja, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, bűntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

Megszületett a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény, amely a támogatás tényének a bírósági nyilvántartásba való bejelentését teszi kötelezővé bizonyos külföldi támogatástípus és -mérték esetén. Ez a nyilvántartás külön is megjelenik a Civil tv. szerinti honlapon, amelynek tanúsága szerint 2019. februárjában 134 ilyen szervezetet tartalmazott a nyilvántartás. (Megjegyzendő, hogy a törvény hatálya kizárólag az egyesületekre és alapítványokra tér ki, amely szektorsemlegességi aggályokat vet fel.) A rendelkezésre álló statisztikai adatokból az állapítható meg, hogy a külföldről származó támogatások már a korábbi években csökkenni kezdtek, amely trendet a rendelkezés feltehetően tovább erősített. Meglepő ugyanakkor, hogy míg az egy szervezetre eső támogatás 19 millió Ft feletti volt 2017-ben az ilyen forráshoz hozzájutott mintegy 3 ezer szervezetre vetítve, addig a nyilvántartás mindössze ennek töredékét tartalmazta.



ÁBRA 76: A KLASSZIKUS CIVIL SZERVEZETEK KÜLFÖLDI TÁMOGATÁSAI ÉS AZ E TÁMOGATÁSBAN RÉSZESÜLŐ SZERVEZETEK SZÁMA, FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS KSH ADATOK ALAPJÁN

⁸³ Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény

További intézkedésként 2018-ban az Országgyűlés elfogadta – több más adózási tárgyú törvény módosítását is tartalmazó csomag részeként – a bevándorlási különadóról szóló törvényt⁸⁴. A 2018. augusztusa óta hatályos rendelkezések alapján 2018-ban nem történt végleges költségvetési befizetés (Magyar Államkincstár dátum nélk.), noha a jogszabály folyamatos, havi bevallási és befizetési kötelezettséget ír elő.

Összességében úgy tűnik, hogy a hozott intézkedések a szövegük alapján feltételezett hatást nem érték el a civil szervezetek kapcsán, így alátámasztást nyert, hogy önmagában a szabályozás nemzetállami szinten nem megfelelő eszköze a komplex problémakör megnyugtató rendezésének.

Látszik ugyanakkor, hogy a szabályozás lényegében arra épül, hogy a nem kívánt tevékenységek nem kívánt költségvetési hatással járnak, így többletkiadást eredményeznek az államkassza számára. Ezért a jogalkotó megpróbált olyan bevételeket generálni, amelyek egyrészt elrettentenek az ilyen jellegű tevékenységektől, másrészt bizonyos mértékig fedezetet jelentenek a többletköltségekre. Azonban úgy látszik, hogy e szabályozói célok nem tudtak kellőképpen érvényesülni, ráadásul mellékhatásként azzal is járhatnak, hogy nem kizárólag a nem kívánatos tevékenységeket szűrik ki, hanem hasznos funkciók is áldozatul eshetnek. Ebből a megfontolásból tehát újra igazolva látom annak szükségességét, hogy az ellátott közfeladatok, közszolgáltatások pontosan mérhetővé váljanak és kimutatható legyen az intézkedések költségvetési hatása akár állami, akár azon kívüli szereplő működik közre azok ellátásában.

⁸⁴ Az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról, valamint a bevándorlási különadóról szóló 2018. évi XLI. törvény

3.9 Összefoglalás

A magyar civil szektorra különösen érvényes a világviszonylatban megszokott trend, mely szerint egy csoport egyetlen (vagy kis számosságú) elemére vonatkozó negatív kommunikáció nagy mértékben meghatározza a csoport egészéről alkotott képet. Ez természetesen csak akkor igaz, ha az ilyen kommunikációt befogadó személy saját tapasztalatainak ez nem mond jelentősen ellent, hiszen abban a pillanatban gát képződik az általánosító következtetéssel szemben. Másik fontos eleme lehet ennek a hatásnak, hogy amennyiben a csoporttudat nem alakult ki, akkor a saját tapasztalat sem nyújt hathatós segítséget. Más szavakkal fogalmazva attól, hogy egy egyesületben önkénteskedik valaki, még nem biztos hogy tudatosul benne, hogy civil szervezetről van szó, így egy másik civil szervezetről szóló negatív hírből mégis levonható az általánosító következtetés. Mindezzel annak a jelentőségére kívánok rávilágítani, hogy a jogi keretek a bemutatott tényezők folytán továbbra sem kerültek nyugvópontra, nem alakult ki társadalmi konszenzus a civil szervezetekkel kapcsolatosan.

Összességében elmondható, hogy a civil szervezetek közfeladatellátásban való részvételének jogi akadályai elhárultak, működésük átláthatósága, összehasonlíthatósága sokat fejlődött évtizedes távlatban. A közszolgáltatások biztosításában mégsem látható részvételük jelentős fejlődése, aminek egyik oka, hogy a szervezésben a helyi szintek felől a központi állami szint felé tolódtak el a hangsúlyok. Másik okként álláspontom szerint az a nem elhanyagolható tényező azonosítható, hogy hiába történt meg a feladatszintre lebontható és átlátható beszámolási modell kifejlesztése a civil szervezetek oldalán, ha közben a közpénzügyi menedzsment továbbra is intézményfókuszú maradt. S bár néhány hagyományosan precízen szabályozott területen (pl. szociális ellátás, oktatás) normatívákkal és szakmai sztenderdekkel valóban jó együttműködések alakulhatnak ki, a szektorsemlegesség hiánya és az általános feladat- vagy teljesítményközpontú állami finanszírozás továbbra is átjárhatósági akadályt képez.

4 Összegzés

4.1 Következtetések

Az államelméleti áttekintésből és a vele párhuzamba állított közgazdasági gondolkodók eszméiből kirajzolódott egyfajta dinamikus változás, amin a közfeladatok ellátásának keretét adó szerveződésenként az elmúlt évszázadok során keresztülment az állam. Folyamatosan, és nem csak a nagy világégek idején tapasztalható tendencia az állami kiadások növekedése, a funkciók folyamatos bővülése. A jóléti állam válsága ellenére is az állam olyan tényező maradt a gazdasági életben, amely jelentősen tudja befolyásolni a nemzetgazdaságok teljesítményét mind szabályozói, újraelosztói mind pedig fogyasztói minőségében. A globalizálódott gazdasági tér ugyanakkor új kihívások elé állította az államot. Elvesztette információs monopóliumát, gazdasági erőfölénye a transznacionális vállalatokkal szemben megkérdőjeleződött. Az állampolgárok kulturális, esetenként vallási, identikus kötődése és az államhoz való viszonya lazábbá vált, az információ terjedési sebessége új médiumokat hívott életre, a gazdasági növekedés motorjának tekinthető innováció pedig átlépi a határokat.

Ennek megfelelően megállapítható, hogy a nemzetállami keretek önmagukban nem tudnak védelmet jelenteni a társadalmakra nehezedő problémák ellen, az együttműködésnek mind nagyobb szerepe van országhatárokon belül és azon túl egyaránt. A globalizáció hatásainak kezelése nem tud lokális szinten megmaradni például a túlfogyasztás eredményeként fellépő környezeti kockázatok növekedését szemlélve, vagy a transznacionális vállalatok termelést optimalizáló, de végső soron gazdasági kizsákmányolást eredményező tevékenységét tekintve. Szükségesnek mutatkozik olyan új típusú együttműködésre épülő mechanizmusok kiépítése, amelyek nem vitatható, minden részes által elfogadott tényeken és az okok megfelelő kezelésén alapulnak. Ahogyan nem választhatja meg senki, hogy hová születik, az államok sem szűrhetik ki a például a globális felmelegedés káros hatásait sem, amelyet áttételesen a gazdasági növekedés hajszolása és a versenyképesség javítása érdekében tett intézkedéseik idéznek elő. S miután a gazdaság szereplőitől nem várható el, hogy önszabályozó módon – adott esetben versenyhátrányba kényszerítve magukat – lemondjanak profitjuk egy részéről, kizárólag az államoktól, a népektől

származó hatalom gyakorlóitól várható el az egyenlőtlenségek csökkentésére irányuló szabályozás. Ennek kezdeményezése pedig elsősorban azoktól az államoktól várható el, amelyek leginkább élvezői a gazdasági előnyöknek.

Az állam felelősséggel tartozik polgáraiért abban az értelemben is, hogy gátat szabjon az egyéni érdekek mindenek felett való érvényesítésére irányuló törekvésnek, az individualizmusnak. Társadalmi rend nem létezhet önérdékérvényesítő személyek pusztá halmazára alapítva, mert lehetőségeink egy részéről le kell mondanunk akkor, amikor közös szabályok alá vetjük magunkat. Alapvetésként szükséges elfogadni, hogy a rendszerek nem csupán elemeik halmazaként, hanem a köztük lévő bonyolult viszonyrendszerrel együtt írhatók csak le. Amennyiben ezt a viszonyrendszert általánosságban nem a kooperáció, a nyitott gondolkodás jellemzi, előfordulhat, hogy együttesen kisebb eredményt ér el a közösség, mint önálló entitások független eredményeinek az összege. A közösségi cselekvés képessége ugyanakkor nem magától értetődő. Bár az ember alapvető szociális igényei okán képes társas kapcsolatok kialakítására, a közösségek kialakulása bonyolultabb folyamat. Az oktatásnak, a nevelésnek komoly szerepe van, ezért véleményem szerint kiemelt állami feladat, amely az egész társadalom jövőjét alapvetően befolyásolja egy olyan köznevelési rendszer működése, amely segíti a gondolkodási, tanulási kompetenciák fejlesztését, feltárja és erősíti az egyén legjobb képességeit, csökkenti a leszakadók hátrányait. Ez az egyén boldogulásának kulcsaként lehetővé teszi a későbbiekben a közösségek megfelelő működését a társadalmi hálózat legmagasabb nemzetállami szintjén is.

Az államra ható külső tényezők mellett a belülről támasztott igények is befolyással vannak az általa ellátott funkciókra és biztosított szolgáltatásokra. Ám ezek rendszerének kialakítása nem tekinthető racionális döntések következményének még akkor sem, ha a feladatok egy része, mint a közrend fenntartása, a határok védelme, az igazságszolgáltatás rendszere, vagy az infrastruktúra fejlesztése magától értetődőnek tűnik. Sokkal inkább a történelmi hagyományok terméke, amelyet módosítanak, kiegészítenek a politikai alkuk és eszközök által generált funkciók. Ezért a feladatrendszer vizsgálata során maga a rendszer állandónak, vagy külső adottságnak tekinthető, minthogy adminisztratív eszközökkel nem befolyásolható. Ebből következik, hogy a költségvetésre gyakorolt hatások nem kezelhetők egy-egy feladat elhagyásával, megszüntetésével. Inkább érdemes a menedzsment minőségére,

a szervezési kérdésekre és az innováció lehetőségére fókuszálni. Dolgozatomban feltártam ennek néhány lehetőségét, amelyet nemzetközi példák szemléltetésével is ismertettem. A közpénzügyi rendszer kapcsán bemutatott negatív hatások veszélyének elhárítása kapcsán a tisztán szervezési kérdések közül kiemelkednek az államon kívüli szereplők bevonását megalapozó átláthatósági törekvések, amelyek véleményem szerint nem befolyásolják közvetlenül a hatalomgyakorló választási pozícióját, reputációját. Ezzel szemben rendkívül fontos, hogy a közszolgáltatások outputjai és finanszírozási háttere összehasonlíthatóvá váljon más nonprofit szereplők teljesítményével annak érdekében, hogy racionális döntések születhessenek a végrehajtó hatalom gyakorlása során. Így megtalálható a közvetlen feladatellátás és a kiszervezés gyakorlásának optimális, leghatékonyabb elegye.

A közszolgáltatások ellátása elsősorban nem profitorientált módon történik, ezért az államnak természetes partnerei a hasonló elven működő szervezetek lehetnek. A nemzetközi gyakorlatok és a kiszervezés lehetőségeinek ismertetése mellett a magyarországi jogi kereteket is részletesen elemeztem, amelyből kiderül, hogy bizonyos ágazatokban (főként oktatásban és szociális ellátásban) színvonalas, hosszú távon stabil szabályozás van. Azonban e szabályok nem szektorsemlegesek abból a szempontból, hogy az államon kívüli feladatellátók között is preferálnak, előnyben részesítenek jogi formákat (egyházi szervezetek). Érzékelhető ugyanakkor a jogszabályokban egyfajta fejlődés, amely ha lassan is, de egyre több jogszabályhelyen jeleníti meg a kiszervezés lehetőségét.

A közhasznú tevékenységeket elsődlegesen ellátó civil szervezetek szabályozásában is számos nagy jelentőségű változás történt a vizsgált másfél évtizedben. Ennek során egyértelműbb szabályok születtek számos területen, viszont egyes alapvető kérdésekben (közhasznúság, közalapítványok, civil szervezetek kategóriahatárai) továbbra sem került nyugvópontra a szabályozás. A szervezetek működésének átláthatósága, az egységes szabályok kialakítása, a közfeladatok ellátásában való részvétel lehetőségének általános kimondása ezzel egyidőben jelentősen javította a civil szervezetek pozícióját. A bemutatott statisztikai adatok, a terület kutatói által végzett elemzések ezzel együtt sem tudtak szakmai konszenzust teremteni abban, hogy a közfeladat-ellátásban való civil részvételnek milyen mutatói tekinthetők objektív mérőszámoknak.

Ehhez párosul, hogy bár a civil szervezetek oldalán születtek tevékenység fókuszú (a konkrét közhasznú tevékenységek bemutatásán keresztül) előrelépések, az állam finanszírozási logikája érdemben nem változott. Sokat lépett előre a kormányzat abban, hogy egységes, minden SPU-ra kiterjedő számviteli elszámolási szabályozást alkotott, ám a költségvetés megállapítása és a beszámolás rendszere alapvetően intézményi fókuszú maradt a rendszerváltozás óta. A prezentációban több ponton elmozdulások voltak tettenérhetők a feladatalapú költségvetés kialakítása irányában, sőt a reform megalapozására és elindítására gyakorlatilag minden kormány tett határozott lépéseket. Mégsem kristályosodott ki olyan módszertan, ami érett szabályozás kialakítását tette volna lehetővé. Ez pedig véleményem szerint olyan adóssága a jogalkotónak, ami nélkül nem lehet érdemi elmozdulást elérni a kooperatív, állami szereplőkön kívüli szervezetek intézményes bevonását lehetővé tevő költségvetési végrehajtásban.

4.2 Általános megállapítások

Montesquieu hatalmi ágak függetlenségéről alkotott elmélete szerint a törvényhozói, végrehajtói és bírói hatalmi ágak különválasztása megfelelő alapot teremt a demokratikus államműködésnek. A teória megfogalmazása óta eltelt évszázadok alatt ugyanakkor a társadalmak sokkal nyitottabbá váltak, így kitettségük és sérülékenységük is megnőtt a külső hatásokkal szemben. Új hatalmi ágként jelentek meg a média, az innováció és a globális tőkét képviselő transznacionális vállalatok, amelyek egyaránt nagy hatással vannak az egyén életére és az állam működésére is.

Az új hatalmi tényezők (média, innováció, TNC) egyaránt az individualizmust erősítik, amely atomizálja a társadalmakat. A szerves közösségfejlődés, illetve annak virtualizálódása veszélyt jelent a társadalomszerveződés valamennyi színterén: a családok, a lokalitás és a nemzetállamok szintjén egyaránt. Ezért a civil szervezeteknek különösen nagy szerepe és jelentősége van, amelyben elsődleges partnerként a helyi (regionális, tartományi) és központi kormányzat együttműködése elengedhetetlen. A hatalomgyakorlók azonos módon érdekeltek a közösségek egészséges működésében, így kölcsönös egymásrautaltság áll fenn.

Az innováció és a technikai fejlődés lehetőséget biztosít bizonyos területek automatizált működésére, amely egyre nagyobb ütemben terjed. Ezzel egyidőben a kényelmes megoldások egyre komolyabb mértékben veszélyeztetik az önálló

gondolkodás képességét, káros hatással lehetnek a tanulási kompetenciák fejlődésére. Ezen hatás – az individualizálódással párhuzamosan – az együttműködési készségek radikális leépüléséhez vezethetnek, amely végső soron a társadalmak szétesését eredményezheti. Ezért az alapvető ismeretek elsajátítását célzó oktatás (magyar jogszabály által használt terminus technicussal szólva köznevelés), a közösségi együttműködési kompetenciák átadása nélkülözhetetlen.

Az állam mindenkori feladatrendszerének alakulása reflektál ugyan a társadalmi igényekre és a külső (nemzetállami kereteken kívülről érkező) hatásokra, mégsem a racionalitás alakítja. A költségvetési források felhasználási hatékonyságában ezért nem a feladatportfólió alakításának, hanem annak átlátható menedzselésének van szerepe.

A gazdasági élet más területeihez hasonlóan a közpénzügyi innováció visszafogása jelentősen csökkenti az állami versenyképességet úgy más országokhoz képest, mint az alternatív szolgáltatásokhoz viszonyítva. Mivel az éves költségvetés felhasználásának céljait politikai döntéshozók határozzák meg, e döntést külső tényezőként kell kezelni. Továbbá mivel a feladatok komplexitása nincs közvetlen hatással a választók széles rétegeire, az átláthatóság visszafogásának sincsen semmilyen közvetlen politikai haszna.

A civil szervezetek közfeladatok ellátásában való részvételét 2005-ben elemző szakértők úgy találták, hogy a kiszervezésnek rendkívül sok szabályozási akadálya van. A megvizsgált jogszabályok alapján igazolható, hogy a civil szervezetek szempontjából 2019-re szinte minden akadály elhárult (ugyanakkor továbbra sem kerültek nyugvópontra elemi definíciós viták, melyek a jogi környezetben is megnyilvánulnak). Két megmaradt, de annál jelentősebb akadályként a szektorsemlegesség, illetve a feladatalapú költségvetés hiánya említhető.

A civil szervezetekkel kapcsolatosan, áttekintettem a főbb működési jellemzőket tükröző indikátorokat, a közhasznú tevékenység, jogállás változásait és ezen keresztül a közfeladat-ellátásban való civil részvétel alakulását jelző közvetett mutatókat. Az elemzett adatok alapján belátható, hogy nem áll rendelkezésre olyan statisztikai mutató, amely lehetővé teszi a közszolgáltatásokban való közreműködés objektív mérését. Ugyanakkor a rendelkezésre álló adatok megfelelő formátumú biztosítása és

a hálózatelemzés eszköztárának alkalmazása segíthet időben azonosítani a fejlesztést igénylő, problémás területeket.

Több olyan példát ismertettem, amelyek esetében nagyhatású, de a fennálló szabályrendszerek keretein kívüli kezdeményezés történt. A látszólag alulról jövő iniciatívák ebben az értelemben civilnek tekinthetők, mégsem hordozzák a civilszervezeti lét egyetlen jegyét sem. Emellett szétfeszíthetik a nemzetállami kereteket és azok meglévő rendjét, ezért az ellenük való fellépésben, vagy a hatások kezelésében a civil szervezetek és az államok külön-külön, de leginkább együttműködve érdekeltek.

4.3 Tudományos eredmények

Dolgozatom elsődleges célja az volt, hogy az államműködés szempontjából releváns tényezők vizsgálatán keresztül azonosítsam be a közfeladatok ellátásának és a közhasznú tevékenységének végzésére ható legfontosabb tényezőket. Arra is kísérletet tettem, hogy konkrét problématerületekre adható gyakorlatias megközelítésű válaszlehetőségeket találjak a közigazgatás-tudomány területén belül. Tekintettel arra, hogy tudományterületünk maga is az interdiszciplínák sorát gazdagítja, elemzésemet további tudományterületek bevonásával árnyaltam, hogy a vizsgálati eredmények alátámasztása még erősebb bizonyítást nyerjen. Ennek keretében az alábbi tudományos eredmények állapíthatók meg:

- I. A közfeladatokkal kapcsolatos elmélet-történeti vizsgálódás visszaigazolta, hogy a feldolgozott forrásmunkákból nem vezethető le, nem alkotható meg egy koherens rendszer, mely képes lenne választ adni a közfeladatok keletkezésének, ellátásának, megszűnésének (egyszóval életciklusának) okaira és módjaira, azok belső kölcsönhatásaira. Ugyanakkor az utóbbi kétszáz év makrogazdasági adatainak áttekintése alapján az állam – természetesen közfeladatokat finanszírozó – költségvetési kiadásai számottevően megnöttek még úgy is, ha a világháborúkhoz kapcsolódó háborús kiadásnövekedés hatásait figyelmen kívül hagyjuk. Így megállapítható az állam gazdasági szerepének, illetve a közfeladat-portfoliók méretének erőteljes növekedése.

Elemzésem alapján megállapítható, hogy a világgazdasági válságok ciklikussága, a fejlett elemzési módszerek és a hosszú ideje alkalmazott makrogazdasági mutatók, nemzetközi összehasonlítást biztosító rangsorok együttese mellett sem voltunk képesek a legutóbbi krízis előrejelzésére. A piaci mechanizmusok működésével szemben az egyre marginalizálódó bérjövedelemből élő rétegek védelmében pedig csak a közfeladatok nem profitérdekelt ellátóinak fellépése várható. Igazolást nyert, hogy különösen hangsúlyossá vált az állam szabályozó és gazdasági fellépése, amelyek egyértelmű zászlóshajói voltak a válságból való kilábalásnak.

Mindezek közben a részletesen áttekintett trendek azt bizonyították, hogy az állam információs monopóliuma végleg megszűnt, egyes gazdasági szereplők a súlyuknál fogva ki tudják kényszeríteni érdekeik érvényesítését a belső jogban is, a technológia fejlődése pedig eltávolítja az egyéneket a közösségi gondolkodástól és ügyektől.

Fentiek alapján **alátámasztást nyert, hogy miközben az állam nélkülözhetetlen a társadalmak és a világgazdaság működtetése szempontjából, az új kihívások és veszélyek szükségessé teszik az államelméleti keretek új alapokra való helyezését és ennek folytán az állam megerősítését.**

- II. Az értekezés fókuszában álló közfeladatok és közhasznú tevékenységek magyarországi definíciós, jogi környezetének vizsgálatából egyértelműen kiderült, hogy bár sok jogforrás említést tesz ezek létezéséről, hiányzik a pontos meghatározás. Számos helyen olvasható rendelkezés arra vonatkozóan is, hogy e közfeladatokat hogyan kell nyilvántartani, miként kell teljesíteni, gazdasági szempontból milyen módon kell kezelni. A hiányosságokból levonható az a következtetés, hogy az alkotmányos, sarkalatos és közpénzügyi keretjogszabályok nyitva hagyják a jogalkotó számára azt a lehetőséget, hogy az ágazati szabályozással bármikor létrehozzanak, átalakítsanak vagy megszüntessenek közfeladatokat. S noha a szabályozás szintjén megfogalmazódik az előzetes gazdasági hatáselemzésekkel kapcsolatos igény, a bemutatott jogalkotási gyakorlat – előkészítés, elfogadás által igénybe vett idő – arra enged következtetni,

hogy ezen számítások a formalitás szintjén maradnak és nem képezik ténylegesen a döntéshozatal megfontolásának tárgyát.

A költségvetési törvény szerkezetéből, adminisztratív és programalapú elemeket egyaránt tartalmazó vegyes megközelítéséből, a tervezés bázisszempléletéből és más vizsgált tényezőkből is azt bizonyítottam be, hogy valójában nem a közfeladatok jelentik a menedzsment fókuszát, amely rendkívüli mértékben megnehezíti az átláthatóságot és az összehasonlíthatóságot. Ráadásul e tényezők nem is hatnak bizonyíthatóan közvetlenül a választási eredményekre, viszont a közfeladatok menedzsmentjét megnehezítik. **A jogszabályok elemzése során megállapítottam, hogy a számviteli rendszer mind az államháztartás entitásaira, mind a civil szervezetekre vonatkozóan az eredményszemplélet és a feladatorientáltság irányába mozdult el. A vizsgált nemzetközi gyakorlatok és a korábbi magyarországi kísérletek egyöntetűen alátámasztották, hogy a programalapú költségvetés elengedhetetlen feltétele a hatékonyság növelésének.**

- III. A közigazgatás belső erőforrásai mellett a civil szervezetek is segítik a közfeladatok megvalósulását, közhasznú tevékenységeik ellátásán keresztül. Az egyesülési szabadságot korlátozó időszakot lezáró rendszerváltó törvények újra egyre nagyobb teret engedtek a nonprofit tevékenységeknek, amely a vizsgált makroszintű mutatók alapján mára elérte a stabil szintet, lényegi mozgások nem történnek a teljes volumenben. Az elmúlt évtizedek – szakmai szempontból jelentős, de a rendszer alapjait meg nem mozgató – számos apróbb szabályváltoztatást és kiegészítést hoztak. A reformot 2011 hozta el, amelyet részben a volumen stabilizálódása, részben az új kihívások, részben pedig az egyre átláthatatlanabb rendszer, és nem kis mértékben a megválaszolatlan kérdések rendezésének igénye tett szükségessé. Ugyanakkor a szakmai körökben lezáratlan elméleti viták továbbra is nyitva maradtak, melyek megválaszolását a jogszabályok sem vállalhatták magukra. Mindezek után részletes elemzésemben **számos joghézagot és hiányosságot tártam fel a civil szervezetek** (közhasznúság, vallási tevékenységet végző szervezetek, nonprofit gazdasági társaságok, törvényességi kontrollok, beszámolási

szabályok) és a **közfeladatok** (szektorsemlegesség, feladatalapúság), **területén** is, amelyek rendezése nem halasztható, elsősorban a közfeladatokra vonatkozó, **átfogó keretszabályozás megalkotásával**.

- IV. A civil szervezetek közfeladat-ellátásban való részvétele mérésének megoldására számos kiváló elméleti és gyakorlati szakember tett kísérletet Magyarországon is (a teljesség igénye nélkül többek között (Kákai 2019), (Sebestény 2011) (Báger, és mtsai. 2007) (Bíró 2005)), akik munkáinak ide vonatkozó részeit feldolgoztam. Ugyanakkor mindannyian szembesültek azzal, hogy csak másodlagos következtetések vonhatók le a rendelkezésre álló adatokból, mert a statisztikai adatszolgáltatás nem tartalmaz a felmérésére irányuló adatokat. S bár a civil szervezetek beszámolásának tartalma és nyilvánossága elméletben lehetővé teszi az elemzést a teljes sokaságra vonatkozóan, formai okból (az adattárolás formátuma) az elemzés végrehajtása mégsem lehetséges. Ezzel **bizonyítást nyert, hogy a jogalkotó lényeglátó szándéka és mégoly körültekintő szabályozása mellett sincs pontos módszer a civil szervezetek közfeladatok ellátásában való részvételének átfogó elemzésére.**

4.4 Kutatási eredmények gyakorlati felhasználhatósága, ajánlások

Tágabb értelemben véve kutatásom aláhúzza a gondolkodási képességek és közösségi kompetenciák jelentőségét általánosságban a kooperatív társadalom kialakításában, szűkebben a civilszervezeti részvételben. A köznevelés nyitott fejlesztése ennek érdekében elengedhetetlen alapja az innovatív megközelítések kialakításának.

A közfeladatokkal kapcsolatos feladatok ellátásában eredményeim alátámasztják, hogy a közpénzügyi menedzsmentben is szükség – és lehetőség – van az innovációra. Véleményem szerint az innovációmenedzsmentben is lehetséges a vállalkozásfejlesztésben elterjedt technikák alkalmazása. Például indokolt lehet egy olyan hub létrehozása, amely a költségvetési szakemberek projektötleteinek befogadását, többlépcsős szelekcióját és továbbfejlesztését, valamint végső kiválasztását támogatja. Szükséges a kiválasztott projektek végrehajtásának biztosítása, a proof-of-concept, illetve prototípus bemutatása a felső szintű döntéshozók előtt, akik döntenek az esetleges kiterjesztésről. Ilyen módon gyors

eredményt hozó, motivációs tényezőket is erősítő támogató környezet alakulhat ki a központi közigazgatásban, ezzel egyidőben az alkalmazott innovatív megoldások pedig jelentős hatékonyságnövelést érhetnek el. S mivel a folyamat nem a nyilvánosság előtt történne, a külső szervezetekkel való kapcsolatokat érdemben nem befolyásolná, ezért politikailag semleges környezetben tudja a megvalósíthatóság kockázatait csökkenteni.

A konkrét közfeladatok mentén kialakuló együttműködések szabályozásában több ponton is azonosítható fejlesztési igény. Talán legfontosabb ezek közül, hogy az intézményközpontú finanszírozás helyét váltsa fel a feladatközpontú megközelítés. A költségvetési törvény prezentációjának átalakítása önmagában is növeli a végrehajtás rugalmasságát, hiszen megszünteti azokat az intézményi kötöttségeket, amelyeket a jelenlegi szabályozás „kőbe vés”. Ezzel feleslegessé válik számos olyan eljárás, amelyek jelenleg az intézményi átalakulások esetén szükségesek, így adminisztrációt csökkent a javaslat. A meglévő költségvetési átláthatóság a jelenleg pusztán pénzügyi adatokat természetes mutatókkal egészítené ki, ami egyszerre mind összehasonlíthatóságot is biztosít az azonos feladattípust ellátó szervezetek között.

A néhány év adatainak elemzésére alapozva szükséges a feladatellátás mind több területére kiterjeszteni a szakmai mutatók alkalmazását. A megfelelő előfeltételek rendelkezésre állása esetén szektorsemleges (jogi formától független), outputokra koncentráló, hosszú távú teljesítményt követő szabályozás kialakítása is megteremthető. A közszolgáltatásokkal kapcsolatosan szükséges a kiszervezés eljárásának átláthatóságát is biztosítani, mert ennek hiányában az új metódusok nem nyerik el a társadalom bizalmát.

Végül rövid távon szükséges – a hosszú távú fejlesztési elképzelések fokozatos bevezetése mellett – megszüntetni a civil szervezetek szabályozásának jelzett hiányosságait. Ebben indokolt érvényesíteni a kutatók, szakmai szereplők véleményének figyelembe vételét is annak érdekében, hogy valóban időtálló megoldás alakulhasson ki. Ezen területek különösen:

- Törvényességi ellenőrzés és felügyelet szabályainak megújítása figyelemmel a joghézagokra.

- A közhasznú jogállás feltételeinek és a vele járó kedvezményrendszer felülvizsgálata, utólagos hatásvizsgálata.
- Közhasznúsági melléklet közfeladatok ellátására vonatkozó részének kiegészítése a vonatkozó kiadás megjelölésével és a számviteli beszámoló egyszerűsítése.
- Olyan elszámolási rendszer kialakítása, amely adminisztratív egyszerűsítés mellett lehetővé teszi a közfeladatok költségeinek és eredményeinek, hatásainak összehasonlítását, függetlenül az ellátó jogi formájától.
- A civil szervezetek nyilvántartásának beszámolókra vonatkozó közzétételi rendszereinek fejlesztése az (elemezhető) adattárolás módjára vonatkozóan.
- Érdemi dereguláció a közpénzügyek és a civil szervezetek szabályozásában.

5 Irodalomjegyzék

Államadósság Kezelő Központ. „Éves finanszírozási kiadvány 2019.” *ÁKK*. 2018. 12. <http://www.akk.hu/uploads/mn0Glgwq.pdf> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

— „Makrogazdasági mutatók.” *ÁKK*. <http://www.akk.hu/hu/statisztika/allamadossag-finanszirozas/makrogazdasagi-mutatok> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

Állami Számvevőszék. „Jelentés a Magyar Államkincstár létrehozásának és működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről.” 1997.

Állami Számvevőszék. *Jelentés a központi költségvetés intézményrendszerének ellenőrzéséről*. Jelentés, ÁSZ, 2008.

Allen, Richard, és Daniel Tommasi. *Managing Public Expenditure A Reference Book for Transition Countries*. Paris: OECD, 2001.

Anderson, John E. „The Economic Crisis and its Impact on Trust in Institutions in Transition Countries.” *First World Congress of Comparative Economics, Rome, Italy, June 25-27, 2015*. Rome, 2015.

Auer, Ádám, Kitti Bakos, Barnabás Buzási, Csaba Farkas, Tamás Nótári, és Tekla Papp. *Társasági jog*. Budapest: Lectum Kiadó, 2011.

Búza, László. „Közjog és a magánjog fogalmi elhatárolásának kérdései.” *Az Erdélyi Múzeum-Egyesület Jog-, Közgazdaság- és Társadalomtudományi Szakosztályainak értekezései*, 2. szám (1943): 3-19.

Báger, Gusztáv. „Programalapú költségvetés.” *Pénzügyi Szemle*, 2006: 281-301.

Báger, Gusztáv, és mtsai. *A közszféra és a gazdaság versenyképessége*. Szerkesztette: Gusztáv Báger és Czakó. Erzsébet. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, 2007.

Baksay, Gergely, és Zsolt Kuti. „Forintkibocsátásból finanszírozhatóak a 2016-ban esedékes devizalejáratok.” *MNB.hu*. 2015. 12. 15. <https://www.mnb.hu/letoltes/baksay-gergely-kuti-zsolt-forintkibocsatasbol-finanszirozhatóak-a-2016-ban-esedekes-devizalejaratok-docx.pdf> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

Bara, Zoltán, és mtsai. *Gazdasági rendszerek, országok, intézmények*. Szerkesztette: Szabó Katalin Bara Zoltán. Budapest: AULA Kiadó Kft., 2000.

Barabási, Albert-László. *Behálózva*. Fordította: Vicsek Mária. Budapest: Libri, 2003.

—. *Linked*. Perseus Publishing, 2002.

Bekker, Zsuzsa, Márta Hild, László Horváth, és Aladár Madarász. *Alapművek, alapismeretek*. Szerkesztette: Bekker Zsuzsa. Budapest: AULA Kiadó, 2000.

Bershidsky, Leonid. „Bloomberg Opinion.” *Apple Could Make Money by Bailing Out Greece*. 2015. 03 11. <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2015-05-11/apple-could-make-money-by-bailing-out-greece> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

Better Markets. „The cost of the crisis.” *Better Markets*. 2015. 07. <https://bettermarkets.com/sites/default/files/Better%20Markets%20-%20Cost%20of%20the%20Crisis.pdf> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

Bibó, István. *Válogatott tanulmányok*. Budapest: Magvető, 1986.

Bíró, Endre. *A Közfeladat-ellátásban történő Civil Részvételi jogi akadályai*. Budapest: EMLA Egyesület, 2005.

Bod, Péter Ákos. „Az állami szerepvállalás új trendjei a pénzügyi válság következményeként.” *Köz-Gazdaság* (Corvinus Egyetem) 10, 4. szám (2015): 75-89.

Bokros, Lajos, és Jean-Jacques Dethier. „Public Finance Reform during the Transition - The Experience of Hungary.” *World Bank*. 1998. 09. <http://documents.worldbank.org/curated/en/219551468774843941/text/multi0page.txt> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

Bullain, Nilda, Adrienn Gazsi, és Dániel Csanády. *Ki érdemes a „köz” bizalmára? Elemzés és koncepció-javaslat a közhasznú szervezetekről szóló törvény és a kapcsolódó jogszabályok reformjához*. Szerkesztette: Móra Veornika. Európai Nonprofit Jogi Központ, 2011.

Bullain, Nilda, és Dániel Csanády. *Helyi érdek, helyi érték. Útmutató a helyi önkormányzatok és a civil szervezetek közötti együttműködések jogi és intézményes hátteréhe*. Budapest: Ökotárs Alapítvány, 2008.

Chamorro-Premuzic, Tomas. „How the web distorts reality and impairs our judgement skills.” *The Guardian*. 2014. 5 13. <https://www.theguardian.com/media-network/media-network-blog/2014/may/13/internet-confirmation-bias> (hozzáférés dátuma: 2018. 12 28).

Civil-Társ Program. „A civil szervezetek és jogalkalmazók részvételével készült kérdőív eredményei a civil szervezetek működésének egyes kérdéseiről.” *Civil-Társ Program*. 2013. http://www.civiljogok.hu/sites/default/files/a_civil_szervezetek_mukodoeserol_kutatasi_jelentes_okotars.pdf (hozzáférés dátuma: 2019. 01 20).

Csath, Magdolna. „Versenyképesség.” In *Közgazdaságtan: társadalom-gazdaságtan, makroökonómiai alapok*, szerző: László Bogár, Magdolna Csath, László Gazdag, Zsuzsanna Hutkai, Szilvia Szegő és Csaba Vass, 147. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014.

Csehi, Zoltán. *A civil társadalom szervezeteinek joga Magyarországon*. Budapest: Gondolat, 2007.

—. „Vázlat a nonprofit szféra státusz-szabályozásáról és a kutatás irányairól.” *Iustum Aequum Salutare*, 2007: 5-53.

Cserhádi, Ilona. *A fiskális politika elemzése makromodellel átmeneti gazdaságban*. Budapest: PhD értekezés, 2000.

Deaton, Angus. *The Great Escape Health, Wealth, and the Origins of Inequality*. Princeton University Press, 2013.

Deloitte Central Europe. „First steps into the labour market - International survey of students and graduates Central Europe 2015.” *deloitte.com*. 2015. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/hu/Documents/careers/hu-ce-first-steps-2015.pdf> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

Dener, Cem, Joanna Alexandra Watkins, és William Leslie Dorotinsky. *Financial Management Information Systems – 25 Years of World Bank Experience on What Works and What Doesn't*. Washington D.C.: The World Bank, 2011.

Domokos, László. *A jó kormányzás támogatása a számvevőszéki tevékenység megújításán keresztül*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2016.

Downes, Ronnie, Delphine Moretti, és Scherie Nicol. „Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results.” *OECD Journal on Budgeting*, 2017.

Downes, Ronnie, Delphine Moretti, és Scherie Nicol. „Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results.” *OECD Journal on Budgeting* (OECD) 2017, 1. szám (09 2017): 1-60.

Dye, Christopher, és mtsai. *The World Health Report 2013*. Luxembourg: WHO.

Edelman. „2018 Edelman Trust Barometer.” *Edelman.com*. 2018. 02. https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2018-10/2018_Edelman_Trust_Barometer_Global_Report_FEB.pdf (hozzáférés dátuma: 2019. 02 10).

Edelman. *Edelman Trust Barometer*. Edelman, 2018.

Egresi, Katalin, Alex Pongrácz, Péter Szigeti, és Péter Takács. *Államelmélet*. Győr: Széchenyi István Egyetem, 2016.

EGSZB. „Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye A beruházók védelme, valamint a beruházó és az állam közötti vitarendezés az EU harmadik országokkal kötött kereskedelmi és beruházási megállapodásaiban.” *EUR-LEX*. 2015. 10 08. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52014IE5356> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

—. *Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A mindenki számára előnyös kereskedelem: A felelősebb kereskedelem- és beruházáspolitikára felé*. 2016. 07 20. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2016%3A264%3ATOC> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

Ernst & Young. *Overview and comparison of public accounting and auditing practices in the 27 EU Member States*. Ernst & Young, 2012.

European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit E.1. *Europe's demographic future: Facts and figures on challenges and opportunities*. Luxembourg: European Communities, 2007.

European Commission. *Public Opinion*.
<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/lineChart/themeKy/3/groupKy/3/savFile/5> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

Eurostat. *Unemployment statistics*. 2019. 01 31.
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

Fülöp, Sándor. *Egyesületek bírósági nyilvántartásba vételi gyakorlata - Összehasonlító elemzés a Nonprofit Szektor Analízis 2005-ben végzett felmérése alapján*. Szerkesztette: Eszter Márkus. Budapest: EMLA Egyesület, 2005.

Fabircius-Ferke, György, és Zoltán Zéman. „A controlling megatrendek egyes információ-technológiai vonatkozásai (II. rész).” *ControllerInfo*, 1. szám (2017).

Federal Reserve Bank of St. Louis . *FRED*. 2018. 11 30.
<https://fred.stlouisfed.org/series/CSUSHPINSA> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

Federal Reserve Bank of St. Louis. „FRED.” *Economic Research*. 2018. 07 01.
<https://fred.stlouisfed.org/series/TDSP#0> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

Forgács, Imre. *Globális Egyesült Államok? - Utópia, vagy utolsó esély*. Budapest: Gondolat Kiadói Kör, 2013.

Forgó, Sándor. *Médiumismeret II*. Eger: dr. Kis-Tóth Lajos, 2011.

Füzér, Katalin, Márton Gerő, Endre Sik, és Gábor Zongor. *A társadalmi tőke növelésének lehetőségei fejlesztéspolitikai eszközökkel*. Budapest: TÁRKI, 2005.

Fukuyama, Francis. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: The Free Press, 1995.

Gajduschek, György. „Előkészítetlenség és utólagos hatásvizsgálat hiánya.” In *A magyar jogrendszer állapota*, szerző: András Jakab, 796-822. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, 2016.

Galgano, Francesco. *Globalizáció a jog tükrében - A gazdaság jogi elemzése*. Fordította: Metzinger Péter. HVG-ORAC Kiadó, 2006.

Gilpin, Robert. *Nemzetközi politikai gazdaságtan*. Fordította: Bernadett Lehoczki és Enikő Száraz. Budapest: Bucipe, 2004.

Grassegger, Hannes, és Mikael Krogerus. *The Data That Turned the World Upside Down*. 2017. 1 18. https://motherboard.vice.com/en_us/article/mg9vvn/how-our-likes-helped-trump-win (hozzáférés dátuma: 2018. 12 30).

Gray, Chloe Mason. „New Infographic: The Future of Customer Experience.” *Sprinklr*. 2015. 02 13. <https://blog.sprinklr.com/future-customer-experience-infographic/> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 09).

Guo, Xiaoling. „Living in a Global World: Influence of Consumer Global Orientation on Attitudes Toward Global Brands from Developed Versus Emerging Countries.” *Journal of International Marketing*, 3 2013: 1-22.

Hahner, Péter. „A Napkirály. XIV. Lajos francia király (1638–1715).” 12. szám (2015).

Hajnal, Katalin. *A közösségi média hatása a fogyasztói döntésekre és stratégiai felhasználásra*. Közgazdaság- és Gazdálkodástudományi Kar, Babeş-Bolyai Tudományegyetem, Kolozsvár: Közgazdaság- és Gazdálkodástudományi Magyar Intézet, 2017.

Hamilton, Kirk, John F. Helliwell, és Michael Woolcock. *Social Capital, Trust and Well - being in the Evaluation of Wealth*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

Hardin, Garrett. „The Tragedy of the Commons.” *Science*, 1968. 12 13: 1243-1248.

Hashim, Ali. *A handbook on financial management information systems for government : a practitioners guide for setting reform priorities, systems design, and implementation*. Washington, D.C.: World Bank Group, 2014.

Hawkesworth, Ian, Lisa von Trapp, és David Fjord Nielsen. „Performance Budgeting in Poland: An OECD Review.” *OECD Journal on Budgeting* (OECD), 01. szám (2011): 7-57.

Heller, Farkas. *A közgazdasági elmélet története*. Pécs: Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda R.-T., 1943.

Helliwell, John F., Richard Layard, és Jeffrey D. Sachs. *World Happiness Report 2018*. Sustainable Development Solutions Network, 2018.

Herrmann, Benedikt, Christian Thöni, és Simon Gächter. „Antisocial Punishment Across Societies.” *Science*, 2008. 03 07: 1362-1367.

Higgs, Bron. „Household penetration of selected communication technologies.” 2016. 11 24. <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Hh-penetration-comms-techs.jpg> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

Horváth, M. Tamás. *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest: Dialóg Campus, 2002.

IMF. „BUDGET INSTITUTIONS IN G-20 COUNTRIES—COUNTRY EVALUATIONS.” *IMF*. 2014. 04 07. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/040714d.pdf> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

—. „Transactions with the Fund.” *IMF*. 2019. <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extrans1.aspx?memberKey1=415&endDate=2018-12-31> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

International Budget Partnership. „Open Budget Survey 2017.” *IBP*. 2018. 01. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-english.pdf> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

International Budget Partnership. „Open Budget Survey 2015.” *IBS*. 2015. 09. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-English.pdf> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

—. *Open Budget Survey Tracker*. 2019. <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/tracker/> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

Központi Statisztikai Hivatal. „A nonprofit szektor legfontosabb jellemzői, 2017.” *Statisztikai Tükör*, 2019. 01 15.

kozszolga.hu. „Kiszervezés, külső partner bevonása, feladatelhagyás... kinek fogja megérni? .” *kozszolga.hu*. 2008. 12 27. <https://www.kozszolga.hu/hirek/kiszervezes-kulső-partner-bevonása-feladatel> (hozzáférés dátuma: 2019. 01 14).

Kákai, László. *Útkereső önkormányzatok Magyarországon*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2019.

Karakas, Péter, Vera Leiner, Róbert Percze, és Anna Wagner. *PPP kézikönyv - A köz- és magénszféra sikeres együttműködése*. Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Sajtó és Protokoll Főosztály.

Karinthy, Frigyes. *Címszavak a Nagy Enciklopédiához*. Budapest: Szépirodalmi Könyvkiadó, 1980.

Koroknai, Péter. „A fenntartható növekedés záloga: a lakossági megtakarítás.” *MNB.hu*. 2018. 10 10. <https://www.mnb.hu/letoltes/koroknai-peter-a-fenntarthato-novekedes-zaloga-javitott-mnb-honlapra.pdf> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

Kotán, Attila. „Pazarlás vagy Perspektíva? PPP konstrukciók és hazai alkalmazásuk.” *Competito*, 2005: 89-104.

Kovács, Árpád. *Vázlatos betekintés a közpénzügyi döntéshozatalba*. Budapest: Oktatókutatató és Fejlesztő Intézet, 2014.

Kovács, Éva Margit, és Gyula Vastag. „Közmenedzsment: Közigazgatás-tudományi perspektívák és vizsgálati megközelítések egy konferencia tapasztalatai alapján.” *PRO PUBLICO BONO*, 2016: 120-137.

Kraan, Dirk-Jan, Joachim Wehner, és Kirsten Richte. „Budgeting in Estonia.” *OECD Journal on Budgeting* (OECD) 8, 2. szám (2008): 1-40.

Krekó, Péter. *Tömegparanoia - Az összeesküvés-elméletek és álhírek szociálpszichológiája*. Budapest: Athenaeum, 2018.

KSH. 3.5.4. *A külkereskedelmi termékforgalom euróban, áruösszefoglalóként*. 2019. https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qkt002.html (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

—. „3.7.4. Lakáscélú hitelek (2001–).” *STADAT*.
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zrh001b.html (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

Kuti, Éva. *Hívjuk talán nonprofitnak...* Budapest: Nonprofit Kutatócsoport, 1998.

Kuti, Éva, és Miklós Marschall. „A nonprofit szektor fogalma. Egy definíciós vita és ami mögötte van.” *Esély: társadalom és szociálpolitikai folyóirat*, 3. szám (1991): 61-69.

Lentner, Csaba. „A magyar nemzetgazdaság versenyképességének új típusú tényezői.” In *Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején*, szerző: Csaba Lentner. Budapest: Akadémiai Kiadó, 2007.

Lentner, Csaba. „A túlhitelezés globalizálódása a világban és Magyarországon.” In *A devizahitelezés nagy kézikönyve*, 23-62. Budapest: Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2015.

—. *Közigazgatási szakvizsga. Általános államháztartási ismeretek*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 2015.

—. *Rendszerváltás és pénzügypolitika - Tények és tévhitek a neoliberais piacgazdasági átmenetről és a 2010 óta alkalmazott nem konvencionális eszközökről*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 2016.

Lentner, Csaba. „The New Hungarian Public Finance System – in a Historical, Institutional and Scientific Context.” *Pénzügyi Szemle*, 2015: 447-461.

Lighthart, Jenny, és Peter van Oudheusden. *In Government We Trust: The Role of Fiscal Decentralization - working paper*. International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 2011.

Macron, Emmanuel, és Sigmar Gabriel. „Europe cannot wait any longer: France and Germany must drive ahead.” *The Guardian*. 2015. 06 03.
<http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/jun/03/europe-france-germany-eu-eurozone-future-integrate> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

Magyar Államkincstár. *A központi alrendszer költségvetési mérlege.* http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/koltsegvetes_merleg_1/222/ (hozzáférés dátuma: 2019. 02 06).

—. *Az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szervek tartozásállománya.* 2018. <http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/aktualis-informaciok> (hozzáférés dátuma: 2018. 11 30).

Magyar Nemzeti Bank. „A Magyar Nemzeti Bank számlavezetési és pénzforgalmi szolgáltatások nyújtására vonatkozó politikája.” *MNB.* 2015. 06 01. <https://www.mnb.hu/letoltes/taj-mnb-szla-vez-pol.pdf> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

makronóm.mandiner. „Az elmúlt évtizedek kilenc legnagyobb magyar gazdaságpolitikai sikere.” *Mandiner.hu.* 2018. 04 07. https://makronom.mandiner.hu/cikk/20180407_ez_volt_az_elmult_evtizedek_kilenc_legnagyobb_magyar_gazdasagpolitikai_sikere (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

McGranahan, Nicholas, és mtsai. „Clonal neoantigens elicit T cell immunoreactivity and sensitivity to immune checkpoint blockade.” *Science*, 2016. 03 25: 11.

Medvegyev, Péter. „Nagyobb kockázat, nagyobb növekedési ütem – kockázat nélkül nincs növekedés!” *Közgazdasági Szemle*, 9 2015: 943-951.

Mérő, László. *Mi van a Bitcoin mögött?* Corvinus Egyetem, Budapest: Qubit, 2018.

Mosolygó, Zsuzsa. „Miért sérülékeny még mindig a magyar gazdaság?” *portfolio.hu.* 2014. 04 24. <https://www.portfolio.hu/premium/kotvenypiac/miert-serulekeny-meg-mindig-a-magyar-gazdasag.198160.html> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

Musgrave, Richard A. „Trust in Government." *Proceedings of the Ninety-First Annual Conference 1998.* Austin, 1999.

Nagy, Ágnes, Katalin Nagy, Oblath. Gábor, Éva Palócz, Nóra Serfőző, és Péter Vakhal. „A világgazdasági átrendeződések és hatásuk a magyar exportpiaci lehetőségekre, a gazdasági növekedésre és a költségvetésre.” *Parlament.* Kopint-Tárki. 2014. 06 15. <http://www.parlament.hu/documents/126660/133970/Kopint->

Tárki+A+világgazdasági+átrendeződések+és+hatásuk.pdf/19060f0d-1211-46a7-8803-dd9fe04d857a (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

Nakamoto, Satoshi. „Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System.” *Bitcoin.org*. 2009. <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States. „The Financial Crisis Inquiry Report - 2011.” *govinfo.gov*. 2011. 02 25. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-FCIC/pdf/GPO-FCIC.pdf> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

Nefiodow, Leo A. „The sixth Kondratieff.” *Kondratieff.net*. 2019. <https://www.kondratieff.net> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

Nefiodow, Leo, és Simone Nefiodow. *The Sixth Kondratieff: A New Long Wave in the Global Economy*. CreateSpace Independent Publishing Platform, 2014.

OECD. „Budget Review: Germany.” *OECD Journal on Budgeting* (OECD), 2014: 9-79.

—. „Government at a Glance 2015.” *OECD*. 2015. 07 06. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

—. „Government at a glance 2017.” *OECD*. 2017. 07 13. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

—. *Health expenditure and financing*. 2019. 02 10. <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=SHA> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

—. „OECD Best Practices for Budget Transparency.” *OECD*. 2002. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

—. „OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland.” *OECD*. 2015. 03 19. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-governance-reviews-estonia-and-finland_9789264229334-en#page1 (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

OECD. „Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators.” In *Long-term projections of public pension expenditure*, szerző: OECD, 174-175. OECD Publishing, 2013.

O'Toole, Jr. Laurence. „Treating Networks Seriously: Practical Research-Based Agendas in Public Administration.” *Public Administration Review*, 1997: 45-52.

Patnik, Prabhat. „Capitalism, Inequality, and Globalization: Thomas Piketty's Capital in the Twenty-First Century.” *International Journal of Political Economy*, 2014: 55-69.

Paul A. Samuelson, William D. Nordhaus. *Közgazdaságtan*. Fordította: Dr. Bock Gyula Mezei György. Budapest: KJK-KERSZÖV Kft., 2000.

Piketty, Thomas. *A tőke a 21. században*. Fordította: Balogh-Sárközy Zsuzsanna. Budapest: Kossuth Kiadó, 2015.

—. *Capital in the Twenty-First Century*. Belknap Press, 2014.

Pintor, Rafael López, és Maria Gratschew. *Voter Turnout Since 1945 A Global Report*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002.

Policy Solutions Politikai Elemző és Tanácsadó Intézet. „Nemzeti identitás – egység vagy sokszínűség?” 2013. 05.
https://www.policysolutions.hu/userfiles/elemzes/18/nemzeti_identitas_egyseg_vagy_sokszinuseg.pdf (hozzáférés dátuma: 2019. 02 09).

Sárközy, Tamás. *Szervezetek státuszjoga az új Ptk.-ban - Társasági, egyesületi és alapítványi jog a Ptk. Harmadik Könyve alapján*. Budapest: HVG ORAC, 2013.

Schwab, Klaus. „The Global Competitiveness Report 2017–2018.” *weforum.org*. 2017. <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017-2018.pdf> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

Sebestény, István. „Ki a „Köz” és mi a „haszon” – és Ki szerint? a Közhasznúság fogalmi és tartalmi dilemmái.” *Civil Szemle*, 2013: 5-30.

Sebestény, István. *A helyi önkormányzatok és a civil szervezetek együttműködésének dimenziói, a kapcsolatrendszer funkcionális elemzésének és mérésének lehetőségei.* Pécs: Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Interdiszciplináris Doktori Iskola, 2011.

Sipos, Katalin. „Európai Unió: Civil társadalom – nem kormányzati szervezetek – Konvent.” *Állam- és Jogtudomány*, 2003: 267-290.

Smith, Charles Hughes. „Here's why labor's share of GDP has been declining for 40 years.” *Business Insider*. 2015. 09 22. <https://www.businessinsider.com/why-labors-gdp-share-is-on-decline-2015-9> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 09).

Social Progress Imperative Inc. „2018 Social Progress Index.” *Socialprogress.org*. 2018. <https://www.socialprogress.org/assets/downloads/resources/2018/2018-Social-Progress-Index-Exec-Summary.pdf> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

Szűcs, István, és Zoltán Zéman. *Módszertani útmutató a tudományos munkához.* Budapest: NOKKA, 2018.

Szablics, Bálint, Gallasz Andrea Csepreginé, László Marsó, és Tamás Pál Dr. Török. *A költségvetés végrehajtásának elmélete és gyakorlata* . Szerkesztette: Bálint Szablics. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 2018.

Szakadát, István. *Cselekvésemélet dióhéjban Játék, elmélet, módszer, tan - Weber:újrátöltve.* Budapest: Typotex Kiadó, 2008.

Szilágyi, Emese. „Népszavazási kérdések: alkotmánybírósági döntés a férfiak kordedvezményes nyugdíjba vonulásának lehetőségéről.” *Közjogi Szemle*, 2016: 63-66.

Török, Gábor. „A jog szerepének átalakulása a gazdaságban 1988-2005.” In *A magyar jogrendszer átalakulása, 1985/1990 - 2005 : Jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás*, szerző: András Jakab és Péter (szerk.) Takács, 607-611. Budapest: ELTE ÁJK, Gondolat, 2007.

Török, Gábor. „Globalizáció – kereskedelmi jog.” In *Prudentia iuris gentium potestate : ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére* . Budapest: MTA Jogtudományi Intézete, 2010.

Török, Gábor. „Gondolatfoszlányok.” In *Ünnepi tanulmányok Hamza Gábor 70. születésnapja tiszteletére*, szerző: Á. Boóc és I. (szerk.) Sándor, 291-297. Budapest: Közjegyzői Akadémia Kiadó Nyomdája, 2019.

Török, Gábor. „Lehetséges-e tényleges és érdemi törvényhozás a globalizáció korában?” *Polgári Szemle*, 9. szám (2013).

Tevanné, dr. Südi Annamária. „A feladatrendszer, mint az önkormányzati menedzsment kompetenciák alapja.” *Új magyar közigazgatás*, 2018: 76-80.

The Financial Crisis Inquiry Commission. „The financial crisis inquiry report .” *Final Report of the National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States*. 2011. 01.

The World Bank. „2.18 World Development Indicators: Mortality .” *World Development Indicators*. 2017. <http://wdi.worldbank.org/table/2.18> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 09).

—. *Employment to population ratio, 15+, total (%) (national estimate)*. https://data.worldbank.org/indicator/SL.EMP.TOTL.SP.NE.ZS?locations=EU&year_high_desc=false (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

—. *Financial Management Information Systems (FMIS)*. 2019. <http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/financial-management-information-systems-fmis> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

—. „Projects & Operations.” *World Bank*. 2019. <http://projects.worldbank.org> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

—. „Public Finance Management Project.” *World Bank*. 2003. 03 24. <http://projects.worldbank.org/P043446/public-finance-management-project?lang=en> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

—. „Technical annex to the memorandum and recommendation of the president.” *World Bank*. 1996. 11 08. <http://documents.worldbank.org/curated/en/474041468751561929/pdf/multi-page.pdf> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

Thomas, John P. „The Cancer Industry is Too Prosperous to Allow a Cure.” *Health Impact News*. 2014. <http://healthimpactnews.com/2014/the-cancer-industry-is-too-prosperous-to-allow-a-cure/> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

Török, Tamás Pál. *A magyar és francia közpénzügyi szabályozás összevetése*. 2014.

Tomka, Béla. „A jóléti kiadások alakulása Magyarországon nemzetközi összehasonlításban, 1918–1990.” *Statisztikai Szemle* (KSH), 81. szám (2003): 52-69.

U.S. Department of the Treasury. „The Financial Crisis Response In Charts.” *U.S. Treasury*. 2012. 04. https://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/Documents/20120413_FinancialCrisisResponse.pdf (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

United Nations. „The number of international migrants worldwide reaches 232 million.” *Population Facts*. 2013. 09. http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/popfacts/PopFacts_2013-2_new.pdf (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. „World Population Prospects: The 2012 Revision, Highlights and Advance Tables. Working Paper No. ESA/P/WP.228.” *United Nations*. 2013. https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2012_HIGHLIGHTS.pdf (hozzáférés dátuma: 2019. 02 09).

Ványi, Éva. „Politizáció vagy professzionalizáció? A politikai kormányzás jogi, intézményi és személyi feltételei 2006, 2010.” *Politikatudományi Szemle*, 2016: 87-110.

Vékás, Lajos, és Péter Gárdos. *A Polgári Törvénykönyv - magyarázatokkal*. Budapest: Wolters Kluwer Kft., 2013.

Világgazdaság. „A nyugdíjpenzek kavarják meg az adósságszámokat.” *vg.hu*. 2015. 04 02. <https://www.vg.hu/gazdasag/a-nyugdijpenzek-kavarjak-meg-az-adossagszamokat-447403/> (hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

Weisbrod, Burton A. „A háromszektoros gazdaságban működő öntevékeny nonprofit szektor egy elmélete felé.” In *A harmadik szektor*, szerző: James Douglas, és mtsai., 15-28. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport, 1991.

World Bank Group. *Government at a Glance 2017*. OECD, Paris: OECD Publishing, 2017.

WTO. *Participation in Regional Trade Agreements*.
https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/rta_participation_map_e.htm
(hozzáférés dátuma: 2019. 02 11).

Z. Karvalics, László. „Húzd meg, ereszd meg. Szökés és utolérés útvesztőiben.” *Információs Társadalom*, 2018: 121-123.

Zéman, Zoltán. „A pénzügyi controlling kockázatcsökkentő szerepe önkormányzati szervezeteknél.” *Pénzügyi Szemle*, 3. szám (2017): 294-309.

6 Publikációk

1. Szablics, Bálint

Smart Budget Concept

ECONOMIC ALTERNATIVES 2019 : 1 pp. 135-148. Paper: 10 , 14 p. (2019)

2. Csepreginé, Gallasz Andrea ; Marsó, László ; Szablics, Bálint ; Dr. Török, Tamás Pál ; Szablics, Bálint (szerk.)

A költségvetés végrehajtásának elmélete és gyakorlata

Budapest, Magyarország : Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft. (2018) , 106 p.

3. Nyikos, Györgyi ; Szablics, Bálint ; Laposa, Tamás

Interoperability: How to improve the management of public financial resources

In: Hansen, Hendrik; Müller-Török, Robert; Nemeslaki, András; Prosser, Alexander; Scola, Dona; Szádeczky, Tamás (szerk.) Central and Eastern European e|Demand e|Gov Days 2018 : Conference proceedings

Wien, Ausztria : Facultas Verlags- und Buchhandels AG, (2018) pp. 431-446. , 16 p.

4. Szablics, Bálint ; Vertetics, Ádám

Az integritás problémái és fejlesztésének lehetőségei a költségvetés végrehajtásában

KÖZ-GAZDASÁG 12 : 4 pp. 201-218. , 18 p. (2017)

5. Szablics, Bálint

Quo vadis, avagy a nemzetgazdaság és társadalom fejlődésének stratégiai kérdései

POLGÁRI SZEMLE: GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI FOLYÓIRAT 13 : 1 pp. 72-82. , 11 p. (2017)

6. Szablics, Bálint

Quo vadis, avagy a nemzetgazdaság és társadalom fejlődésének stratégiai kérdései

POLGÁRI SZEMLE: GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI FOLYÓIRAT 12 : 4-6 Paper: 1 (2017)

7. Szablics, Bálint ; Ditzendyné, Frank Mariann ; Dóri, Éva
Szolgáltatások, közösségi munka és együttműködés civil szervezetek körében - Civil tér

Budapest, Magyarország : Nemzeti Művelődési Intézet (2015)

8. Szablics, Bálint

Lenni vagy nem lenni? avagy nonprofitok cseberből vederbe

PRO PUBLICO BONO: MAGYAR KÖZIGAZGATÁS; A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA 2015 : 3 pp. 136-145. , 10 p. (2015)

9. Latorcai, Csaba ; Dr. Agócs, Gergely ; Belánszky-Demkó, Zsolt ; Dr. Farkas, Vajk ; Dr. Gömöri, Ágnes ; Dr. Kardkovács, Kolos ; Dr. Kirchner, Hajnalka ; Dr. Rétvári, Bence ; Szablics, Bálint ; Dr. Ványai, László Levente ; et al.

Civil szervezetek kézikönyve: Jogsabályok magyarázata nem csak civil szervezeteknek

Budapest, Magyarország : Emberi Erőforrások Minisztériuma (2013) , 294 p.

10. Prof, Dr. Szabó Máté (szerk.); Dr. Kuti, Éva (szerk.); Bécsy, Etelka (szerk.); Nemoda, István (szerk.); Szendrák, Csilla (szerk.); Szablics, Bálint (szerk.)

Húsz éve partnerségben - az egyesülési jog egykor és ma

Budapest, Magyarország : Szociális és Munkaügyi Minisztérium (SZMM) (2009)