

## Sivák József, Vigvári András: Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába (Complex Kiadó, Budapest, 2012)

HOPKÓ IVÁN

A szerzőpáros arra a nem könnyű feladatra vállalkozott, hogy a közpénzügyek szerteágazó rendszerét a tankönyv-kézikönyv műfajával szembeni kritériumok szerinti szerkesztésben közkinccsá tegye. A szerzőpáros évek óta kiváló kutatója a közpénzügyeknek, sok szakkikk és szakkönyv szerzői, szerkesztői. A közpénzügyek címszó alatt eddig felhalmozódott ismeretanyagot most elsődlegesen a felsőoktatás számára szánt oktatási célzattal dolgozták fel, hogy biztonságosabban eligazodhassunk a mindennapjainkat is átszövő kérdésekben.

A könyv azonban a regionális kérdésekkel foglalkozó kutatók számára is figyelemre méltó, mivel a XXI. század egyik legnagyobb kihívása – régiós szinten is – a nemzetállamok költségvetési politikájának szerepértelmezése, nevezetesen, hogy milyen gazdaságpolitika segíti elő leginkább az adott gazdaság versenyképességét. A regionális politika egyik fontos kérdése az állami szerepvállalás módja és mértéke. A könyv továbbgondolásra serkentheti a kutatókat az államháztartási rendszerek és a globalizációs kihívások közötti összefüggések értelmezésében, valamint segítheti azon kérdés megválaszolását, hogy milyen modell alapozhatja meg leginkább a költségvetések kiegyensúlyozott pozícióját és a közpénzek felhasználását, annak érdekében, hogy a jövedelmek újraelosztása minél jobban elősegítse a régiós társadalmak kiegyensúlyozott gazdasági fejlődését. A könyv külön fejezetben tárgyalja az állami beavatkozás típusait, így tudományos alapot nyújt arra, hogy összehasonlítást lehessen tenni a közpénzügyek hazai szabályozása és a hasonló fejlettségű, régióinkbeli országok szabályozása között.

A közpénzügyek témáját a kutatók egy „tankönyv-kézikönyv sorozat” formájában három kötetre tervezték, azzal a céllal, hogy a témaköröket minden vetületükben kellő igényességgel feldolgozzák. A tankönyv – amellet, hogy összegyűjti azt a szakmai tudást, ami a hazai és nemzetközi tudományos területen eddig felhalmozódott – a témakörök gyakorlati oldalát is kellő alaposítással kezeli, mivel nagy gondot fordít a megértési és elsajátítási folyamatokra is. A könyv egyediségét adja, hogy logikai vonalvezetése követi az egymásra épülő tanulási folyamatokat, így a tömény ismeretanyag oktatási céllal kellőképpen hasznosulni képes.



A fejezetek egymásra épülve összefogott egységet alkotnak, a szerteágazó ismeretanyag így könnyen kezelhető, a célhoz rendelt eszközök a korszerű tanulási folyamatot segítik.

Kiváló szerkezeti és logikai felépítésén túl a könyv olyan stílusban íródott, olyan szófordulatokat használ, amelyek közelebb viszik az olvasót a nem szakavatottak számára kicsit száraznak vélt témakörhöz.

Minden fejezet elején szerepel a „Honnan-hová” bevezető, amely a témakör rövid összefoglalását adja, a helyzet ismertetésén át vezet az elérni kívánt cél felé. Ezzel a témakör könnyen elhelyezhető a szerteágazó közpénzügyek komplex rendszerében.

A fogalmak elsajátítását, megértését és magyarázatát a „Bagoly” és a „Vilánykörte” piktogramok alkalmazása segíti, majd a kulcsfogalmak kigyűjtésével további segítséget kapunk az új ismeretek elsajátításához.

A tankönyv kilenc fejezetből és egy igényesen összeállított szakmai értelmező szótárból áll.

Az 1. fejezetben a „Miért fontos ismerni a közpénzügyeket ” kérdésre kapunk választ.

Az 1. fejezet a közpénzügyek kialakulásának kezdetét követi nyomon a mai kormányzati értelmezésig. Megadja a választ arra is, hogy mi a különbség a kormányzati és a magángazdálkodás között, és megállapítja, hogy a közszektor gazdasági teljesítménye is a 3 „E”<sup>1</sup> paradigmájára épül. A kormányzati és a magánszektor számára ezek közös értékhordozóknak tekintendők. A kulcsfogalmak értelmezésén túljutva a 2. fejezetben az emberi szükségleteket kielégítő közjavak és magánjavak szerepét és csoportosítását, a kollektív javak léptékeit és térbeliségét követhetjük nyomon. Ez a fejezet már bevezeti a közjavak és közteherviselés közötti kapcsolatot, és rámutat a közteherviselés legfontosabb eszközére, az adóztatásra mint a közösségi szükségletek finanszírozásának legfontosabb forrására.

A témakör szempontjából kiemelt fontossággal bíró állam fogalmi rendszerét, szerepét és funkcióját a 3. fejezet helyezi történelmi perspektívába. Az államot elsődlegesen gazdasági aspektusból közelíti meg, majd bemutatja a modern gazdaságban betöltendő állami szerepvállalást és annak mozgatórugóit, elősegítő és gátló tényezőit. Az európai államtípusok fejlődési folyamatában kiemelt helyen szerepel a jóléti állam, említésre kerül John Maynard Keynesnek és követőinek munkássága, amelynek nyomán az állam gazdasági szerepvállalása egyre szélesebb kört érint, bővült a köztermelés és ezáltal a jóléti transferek köre is.

Az államtípusok csoportosítása során a többféle szempont között szerepel az *unitárius* vagyis központosított és a *föderális* vagyis szövetségi elven működő államtípus is. A központi szint alatt léteznek a helyi önkormányzati szintek, amelyeket a szakirodalom *szubnacionális* vagy *szubszuverén* szintnek is nevez.

Az iparosodott és fejlődő országok gyakorlata szerint a Wagner-törvény azt a hipotézist fogalmazta meg, hogy az ipari országok gazdasági fejlettségi szintje és a közkiadások GDP-hez viszonyított nagysága között pozitív korrelációnak kell lennie. A Wagner-törvényt hosszú ideig igazolta a fejlődő és iparo-

sodott országok gyakorlata, de a könyv arra is kitér, hogy az utóbbi időben számos kritika érte a törvényt. Ezek az empirikus kutatások felvetik az állam szerepvállalásának terjedelmét, a jövedelmek újraelosztásának mértékét és körét.

A könyv táblázatban ismerteti – az EUROSTAT forrásadatai alapján – az uniós országok államháztartási kiadásait a GDP százalékában. Az állami fejezet rész érinti továbbá az államháztartási rendszereket, a globalizációs kihívásokat és az állami szerepvállalás irányába ható hosszú távú stratégiai elvárásokat is. A szerzők logikus folytatásként az állami beavatkozási típusokat helyezik a következő, 4. fejezet középpontjába.

Ennek a fejezetnek további aktuális része a PPP<sup>2</sup> megítélése, amely napjainkban is a szakmai viták központi témája. A konstrukció szerint a közszolgáltatások ellátásába a magántőke úgy kerül bevonásra, hogy a vállalkozói szféra átvállalja a feladatok teljesítéséhez szükséges fejlesztések megvalósítását, azok finanszírozását, a megvalósult beruházások üzemeltetését, és az állam/önkormányzat a hosszú távú szolgáltatási szerződések keretében meghatározott szolgáltatási díj formájában fizeti meg a fejlesztés ellenértékét. Míg korábban több kiemelt kormányzati beruházás PPP-konstrukcióban valósult meg (autópályák, sportcsarnokok, kulturális és oktatási intézmények) addig jelenleg nem preferált ez az angolszász gyakorlatra épülő, megfelelő kockázatallokáció esetén nemzeti, regionális versenyképességet elősegítő együttműködési és finanszírozási forma alkalmazása. A PPP-k alkalmazásának szigorú szabályozására a nemzetközi gyakorlatból is kiindulhatunk. Franciaországban például már egy 2004-es jogi aktus előírta, hogy a PPP-modell kizárólag akkor alkalmazható, ha a hatékonysági kritérium figyelembevételével mellett a kívánt beruházást sürgősséggel kell megvalósítani, és szakmailag olyan komplex ügyletről van szó, amelyhez a magánszféra szaktudásának bevonása nélkülözhetetlen. A konstrukció azért vált kedveltté Európában, mert annak ellenére is megvalósulhattak a nagy kormányzati/önkormányzati beruházások, hogy nagyságrendjük miatt a fejlesztés egy összegben nem állt az éves költségvetések rendelkezésére. Ezt az egyszerű beruházási költséget vállalta át a magánszféra, és térült meg számára a kormányzat/önkormányzat által fizetett szolgáltatási díj formájában.

Az 5. és 6. fejezet a költségvetés megalkotásához szükséges megelőző döntési folyamatokat ismerteti, majd azok végrehajtásával foglalkozik.

A 7. fejezet az információs alapokra helyezi a hangsúlyt, rámutat az egységes kimutatási rendszer szükségességére, azaz a pénzforgalmi és eredményszemléletű kimutatás közötti eltérésre. Az államháztartási beszámolóknál ugyanis a pénzforgalmi szemléletű, míg a kormányzati statisztikák elkészítésekor az eredményszemléletű kimutatásokat alkalmazzák. A fejezetben is utalás van rá, hogy az Európai Számvevőszék is napirenden tartja és szorgalmazza, hogy a tagállamok végezzék el azt az úgynevezett „notifikációs” átalakítást, ami a kormányzati szektor pénzforgalmi beszámolóinak eredményszemléletű változatát eredményezi.

A 8. fejezet a többszintű kormányzás pénzügyi kérdéseivel foglalkozik, ismerteti a „fiskális föderalizmus első és második generációs elméletét”. A „fiskális födera-

lizmus első generációs elmélete”<sup>3</sup> azt mondja ki, hogy az alsóbb szintű kormányzatok feladata az allokáció, a helyi közjavak biztosítása, míg az újraelosztási funkció érvényesítése a hierarchia csúcán lévő kormányzat kompetenciája. A „fiskális föderalizmus második generációs elmélete” alapján a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok tekintetében a hatékonyságra és a minőségre helyeződik a hangsúly, valamint előtérbe kerül a helyi forrásteremtés, a bevételszerzés növelésének módja és lehetősége. A továbbiakban a kormányzati transzferek és a pénzgazdálkodás intézményrendszere, a kincstári rendszerek centralizált és decentralizált formái kerülnek bemutatásra.

Ebben a fejezetben ismerhető meg az önkormányzati pénzügyi rendszerek karakterisztikus jellemzője, a költségvetési arany szabály, hogy a költségek és a kiadások egyensúlyban legyenek. Ezenkívül megismerhetjük a költségvetési korlátok és kötelezettségvállalások, előirányzatok, közcélú transzferek működtetésének módját és szabályait.

Végül az utolsó, 9. fejezet a legterjedelmesebb, hiszen a gazdaságpolitika irányításának hangsúlyos kérdéseit foglalja össze. A mai modern gazdaságokban az állam meghatározó szerepet tölt be a gazdasági folyamatok irányításában, szervezésében annak érdekében, hogy a gazdasági stabilizációt tartósan fenntartsa.

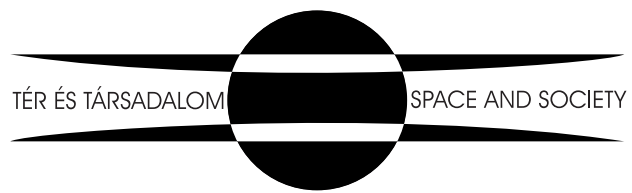
A szerzőpáros ebben a fejezetben rámutat az expanzív és restruktív célú fiskális és monetáris eszközök alkalmazására. Az eszközök kombinált alkalmazására van szükség, amely a kitűzött gazdasági stabilizációs célt erősíteni képes. Ugyanis, ha a kettő nincs összhangban, az a gazdaság stabilizációját súlyosan veszélyezteti.

A könyv alapos tudásanyagot ad a hallgatók, az oktatók, a szakemberek és a közpénzügyek iránt érdeklődők kezébe, azzal a további céllal, hogy képesek legyenek az elméleti tudásukat a gyakorlati gazdaságpolitikában is sikeresen alkalmazni és új megoldásokat találni.

Jó olvasást kívánok mindenkinek!

## Jegyzetek

- 1 3 „E”: effectiveness (eredményesség), efficiency (hatékonyság), economy (gazdaságosság). Negyedik „E”-ként említi a szakirodalom egy része a méltányosságot (equity).
- 2 PPP: public, private, partnership, azaz a közszféra és magánszféra együttműködése.
- 3 TOBM-modellként is ismert: Tiebout, Oates, Buchanan, Musgrave képviselők nevének kezdőbetűi alapján.



TÉR ÉS TÁRSADALOM

SPACE AND SOCIETY