

Prof. Dr. Lentner Csaba

Közpénzügyek és államháztartástan

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM, BUDAPEST, 2013



A kötet, amely egyben tankönyv is – *Domonkos László* és *Matolcsy György* előszavával – teljes körű kitekintést nyújt a címben szereplő ismeretekről. Újszerűségét a megszokottól eltérő megközelítése jelenti, *Lentner Csaba* ugyanis a fiskális és a költségvetési politikához kapcsolódó szokásos fogalmakat más megvilágításba helyezi és szélesebben is értelmezi. Erre vonatkozóan a szerző korábbi munkáiban is találunk utalásokat, ebben a kötetben azonban nemcsak integrálta ezeket, de összefüggő rendszerbe is foglalta.

Figyelemre méltó a kötet felépítése, módszertani megalapozottsága, tagoltságának logikus jellege. Az egyes fejezetek szükségszerű ismertető vonásai mellett hasznos és tanulságos – elfelejtett vagy mellőzött – irodalmi feldolgozások is a felfedezés erejével hatnak. Ez is alátámasztja a szerző azon törekvését, hogy minél mélyebben mutassa be a vonatkozó korai hazai és a nemzetközi irodalmat.

Ily módon a szerző széles körű betekintést nyújt a nemzetközi és a hazai közpénzügyek több mint két évszázadot átfogó történetébe, utalva az időközben tapasztalt – csaknem változatlan – megközelítésekre és felfogásbeli változásokra is. Ami azonban az állandóságot képviseli, az az, hogy az állam – mint közpénzügyekért felelős intézmény – tevékenysége az egész ország sorsát meghatározza, biztosítva a folyamatosságot és alkalmazkodik az adott ország és a világgazdaság változó feltételeihez és viszonyaihoz. A közpénzügyekkel kapcsolatos legújabb felfogások bemutatása és – a közigazgatás-tudomány szerves részeként történő értelmezése tovább gazdagítja a kapcsolatos irodalmat. Ebben jelentős lépésnek tekinthető a közigazgatás-tudomány önálló diszciplinaként történt elismerése az MTA részéről.

A köz- és államigazgatás – benne az állami pénzügyek, a fiskális és monetáris intéz-

mények, mechanizmusok az államháztartás technikai alrendszerei, a közpénzügy politikai koncepciókkal átítatott cselekvő gazdasági kormányzás – a hatékony államműködés alapja. A szerző szerint a tudományos rendszerrel és módszertannal, gyakorlati, politikai praktikumokkal rendelkező gazdasági szereplők a társadalom életére közvetlenül kiható folyamatokkal és struktúrákkal válnak teljessé.

A XXI. század elején, a gazdasági válságok, a terrorizmus és a katasztrófák időszakában nyilvánvalóvá vált, hogy a kormányzat a polgárait csak úgy tudja megvédeni, ha erős államot és hatékony államháztartási rendszert működtet – jelzi a szerző. Ezért kell megerősíteni a kormányzást, növelni az államháztartás hatékonyságát. Ezáltal szolgálja a nemzet érdekeit a világban, polgárainak megélhetését, a munkateremtést, a bajba jutottak megsegítését. Egyszóval méltányos, jó, szerethető államra és ésszerű, hatékony államháztartásra van szükség.

A szerző utalása szerint a túlburjánzó állami szervezetrendszer és a tisztázatlan felelősségi viszonyok átláthatatlan szövevénye rossz hatékonyságú és a korrupció melegágya. Így Magyarországon az állami tulajdon értékesítését oly módon hajtották végre, hogy az állam mozgásteret, befolyásolási lehetősége minimálisra szorult. A befolyt privatizációs bevételek megmaradó töredékét pedig az állam és a társadalom érdekeivel nem harmonizáló államigazgatás mesterséges fenntartására fordították. Ezek hatására Magyarország versenyképessége fokozatosan romlott.

A közösségi feladatok, vagyis a közszolgáltatások ellátása optimális módjának a termelőerők, a társadalmi viszonyok fejlődésével összhangban kell változnia. A közszolgáltatások értékmodelljének alkalmazása – a szerző szerint – részben a részvénytulajdonosi (*shareholder value*) értékelemzés elveinek adaptálását jelenti a közszférára, állampolgárokra, adófizetőkre és közszolgáltatások igénybevevőire, mint elsődleges érdekérvényesítők-

re. Ugyanakkor a döntések eredményét nem csupán azok gazdasági racionalitása, hanem az egész társadalomra, az érintett közösségre és az egyes állampolgárokra gyakorolt hatásai alapján is értékeli. A modell elsősorban a közösségi értékek két fő összetevőjét: a végeredményt (eredményességet) és a költséghatékonyságot helyezi a középpontba.

Mint ismert, egy ország adott évben megtermelt és elosztható jövedelme véges. A jövedelemtulajdonosok (a lakosság, a vállalkozások, maga az állam, továbbá – a külföldi adóssággal rendelkező országok esetében – a külföldi hitelezők) zárt rendszert alkotnak, így adott évben az arányokat csak egymás kárára tudják átrendezni. A mindenkori gazdaságpolitikának kell döntenie arról, hogy mely pénztulajdonosokat preferálja: a lakosságot (illetve azok egyes csoportjait), a vállalkozásokat, az államot (az állami szervek működését és beruházásait), vagy éppen a külföldi hitelezők irányába jelentkező adósságszolgálatot igyekszik – részben vagy egészben – kielégíteni.

Egy-egy ország gazdasági helyzetének átfogó bemutatására általában néhány – általánosan elfogadott – fő makrogazdasági mutató szolgál, amelyek az adott ország gazdasági folyamataira jellemzők. Ezek közül a szerző a nemzetgazdaság éves összjövedelmét, a gazdasági növekedést, az infláció mértékét, illetve a külgazdasági egyensúlyt jelző mutatókat emeli ki, mivel alapvetően ezek határozzák meg az adott az államháztartásának helyzetét, más szóval a jövedelemcentralizációt és újraelosztást, a létrejött hiányt, illetve az államadósságot. Jelentőségük az, hogy az úgynevezett maastrichti kritériumok meghatározzák azt az értéket, amelynek elérése (majd megtartása) feltétele annak, hogy egy ország az európai uniós valutaközösségéhez csatlakozzon. Ilyen kritériumot – többek között – az államháztartási hiányra, az államadósság mértékére és az inflációs rátára vonatkozóan határoztak meg. A reálgazdaság általános helyzete és az állam-

háztartási gazdálkodás között ugyanis igen szoros és kölcsönös összefüggés van.

A szerző úgy látja, korábban az államháztartás rendszerében jelentős szerkezetátalakításra nem került sor, feladatok, intézmények összehangolt reformja sem valósult meg. A hatékonyabb gazdálkodás ösztönzése rendre a központi finanszírozás szűkítésével történt. Az átfogó szerkezetváltoztatás nélküli forráskarcsúsítás sok esetben vagyonfeléléshez, illetve a túl sok állami, önkormányzati feladat alacsony szintű ellátásához vezetett. A gazdasági átalakulási folyamatokban egyszerre és erőltetett gyorsasággal következett be a liberalizáció, a dereguláció és a privatizáció. Ez meggyengítette az államot, holott – elvileg – a liberalizáció erős szabályozó államot kívánt volna.

ÁLLAMHÁZTARTÁS

A szerző az államháztartást

- közgazdasági értelemben,
- feladatként, valamint
- szervezeti megközelítésben határozza meg.

Az államháztartást közgazdasági értelemben közfeladatok ellátását finanszírozó és ehhez centralizációt végrehajtó gazdálkodási rendszerként definiálja. Véleménye szerint a közgazdasági értelmezés nem pontos, nem ad felvilágosítást arról, hogy mi tekinthető közfeladatnak, illetve milyen szervezetek tartoznak az államháztartás körébe (ebben az államháztartás pontos jogi leírása segíthet).

A szerző szerint egy adott ország államháztartási rendszere általában kétféle megközelítési mód segítségével definiálható.

Feladat szempontjából az államháztartás – a társadalmi-gazdasági életben történő – állami szerepvállalás gazdálkodási és pénzügyi oldala. Ezen gazdálkodás része minden olyan tevékenység, amely az államháztartás vagyónát hasznosítja, vagy amelyet a folyó államháztartási bevételek finanszíroznak.

Az állami, illetve önkormányzati feladatok (együtt: közfeladatok) tartalmát és követelményeit külön törvények írják elő. E közfeladatok ellátásához az államháztartás alrendszerei a költségvetésükben meghatározott módon és mértékben járulnak hozzá. Bár a közfeladatok elsősorban költségvetési szervezetek látják el, de ezekben – meghatározott feltételekkel – közreműködhetnek egyéb szervezetek, például vállalkozások, nonprofit szervezetek, alapítványok, társadalmi szerveződések is. A közfeladat ellátásának finanszírozása az ellátott feladattal arányos pénzügyi fedezet – részben vagy egészben történő – biztosításával valósul meg.

A szerző utal az EU hasonló felfogására is, ugyanakkor szigorú szabályokat érvényesít minden szervezettel szemben, amely európai „közpénzeket” használ, függetlenül attól, hogy az adott szervezet alapvetően közfeladatot lát-e el.

A demokratikus társadalmakban természetesen alapvető követelmény, hogy az állam a közpénzeket valóban a közfeladatok ellátására fordítsa, azokkal hatékonyan és átlátható módon gazdálkodjon, más szóval az államháztartás rendszerében meghatározott, egységes alapelvek érvényesüljenek. A szerző nyomatékosan hangsúlyozza, hogy az államháztartási alapelvek olyan magatartási normák, amelyeket az államháztartáshoz tartozó valamennyi szervezetnek követnie kell a költségvetés tervezése, végrehajtása, a bevételek és kiadások számbavétele, valamint a beszámolás során. Az alapelvek tehát a rendszer teljes működésének zsinórmértékét határozzák meg, szerepük akkor érvényesülhet, ha egy időben és egymást erősítve jelennek meg.

KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS

A szerző a központi költségvetési gazdálkodás kritikus pontjaként a folyamatok tervezését, illetve a tervezés során fellépő bizonytalansá-

gi tényezők sokaságát jelöli meg. A kormány által elkészített, majd az országgyűlés számára beterjesztett költségvetési és zárszámadási törvényjavaslatok számvevőszéki ellenőrzése során minősítik a tervezés főbb szempontjait. Az elmúlt évtizedek tapasztalatai alapján valószínűsíthetően (de bizonyára mindenkor) a kormányt a kincstári optimizmus, míg az elbírálót (például az Állami Számvevőszéket) a józan, kritikus mérlegelés jellemzi. Példaként említi a szerző, hogy a 2011. évi központi költségvetés bevételi és kiadási előirányzatainak tervezésénél az ÁSZ jelentős kockázatokat vélelmezett. Magasnak ítélte a társasági adó és a hitelintézeti járadék előirányzatait, közepesnek a jövedéki adók mértékét, viszont teljesíthetőnek az általánosforgalmiadó-bevételeket. Az egyszerűsített vállalkozói adó, a válságadók, személyijövedelemadó- és az illetékbe fizetések teljesíthetőségét viszont információk hiánya miatt nem lehetett megítélni. Végül is az ÁSZ véleménye beigazolódott, elsősorban a makrogazdasági folyamatok tervezettnél kedvezőtlenebb alakulása miatt, ami nagymértékben a világgazdasági válságnak, illetve az euró-zóna recessziójának volt betudható.

A szerző megállapítása szerint a nemzetközi gazdasági folyamatok hatása a magyar költségvetésre még a konjunktúrában is számottevő. A gazdasági válság és az elmúlt évek elhibázott, költségvetési instabilitást okozó gazdaságpolitikája, továbbá 2010-től a hiperaktív gazdasági és költségvetési politika óriási kihívásokat jelentett. A tervezés és a költségvetési törvény végrehajtása során tehát bármikor felmerülhetnek kockázatos elemek, például az időjárási körülményeknek a mezőgazdasági teljesítményre gyakorolt hatása vagy a természeti katasztrófák miatt.

A modern polgári demokráciában – a szerző véleménye szerint – a helyi önkormányzati rendszer működése az állami-társadalmi berendezkedés elengedhetetlen kelléke. Ugyanakkor valós önkormányzati autonómia az állam egy-

ségének sérelme nélkül, a hatályos törvények által megszabott keretek között, tehát nem abszolút, csupán viszonylagos értelemben működtethető. A helyi önkormányzatok relatív autonómiájának kiemelkedően fontos elemét az önkormányzatok gazdasági (gazdálkodási, pénzügyi stb.) önállósága jelenti. Különösen fontos ez hazánkban, ahol 1990-ben széles felelősségi körrel felruházott helyi önkormányzati rendszert vezettek be, s a helyi önkormányzatok gazdasági önállóságának jogi alapjait – hasonlóan az önkormányzati autonómia többi eleméhez – az állam alkotmányába foglalták.

A szerző megítélése szerint az önkormányzati gazdálkodási és ellenőrzési folyamatokat értékelve, 2010-ig az adósságok korlátozására vonatkozó központi szabályozás sem töltötte be a funkcióját. Az önkormányzatok pénzügyi kapacitásaikat meghaladó mértékű kötelezettséget vállaltak, illetve vállalhattak, ezért a központi adósságrendezés elkerülhetetlenné vált, hiszen az önkormányzatok tömeges csődje beláthatatlan államháztartási problémákat idézett volna elő.

Egybevetve: a szerző a fiskális politikát a gazdasági kormányzás alapvető instrumentumaként és a költségvetési eszközökkel történő gazdaságbefolyásolás módszereként határozza meg, amely a gazdaságban keletkező jövedelmek centralizálását és újraelosztását valósítja meg. Tehát nemcsak az államháztartási számára biztosítja az adóbevételeket, hanem az állam újraelosztó funkciójából adódóan jövedelmeket juttat a szociális szektor, az államigazgatás, a közszolgáltatások finanszírozása, a családi kompenzáló jövedelmek és a vállalkozások gazdasági támogatása érdekében. Közvetetten meghatározza a jövedelemtulajdonosoknál maradó jövedelem mértékét, illetve a szociálisan rászorulókat támogatását, valamint megteremti az állami tercier szektor forrás-szükségletét. Emellett biztosítja az állam hitelállományából következő kamatszolgáltatást. Hosszú távú célja – az optimális jövedelem-

pozíciók teremtésén keresztül – a nemzetgazdaság, a vállalkozások és a családok anyagi növekedésének elősegítése. Egybevetve a fiskális politika a nemzetgazdasági szintű centralizáció és újraosztó folyamatok államhatalmi eszközökkel privilegizált eszköze: technikájában, mértékében, jellegében a kormány gazdasági és társadalmi prioritásai, közpénzügy-politikai elvei érvényesülnek.

Az adórendszer – a szerző utalása szerint – a fiskális politika jogtechnikai tartománya, amely alakítja és fenntartja a gazdasági következményeket. Az államháztartás bevételeinek döntő többsége tehát az adórendszeren keresztül realizálódik. Így a Nemzeti Adó- és Vámhivatal – az adónemjogszabályok betartását, illetve betartatását előíró, valamint kikényszerítő törvényeken keresztül – biztosítja az államháztartás stabilitását, folyamatos működésének fedezeti oldalát.

A költségvetési rend szerint gazdálkodók az irányító szervezetük által jóváhagyott elemi költségvetésük alapján kötelesek közfeladatakat ellátni és gazdálkodni. Ha törvény másként nem rendelkezik, a költségvetési szervek számára az alapító intézmények határozzák meg és biztosítják a közfeladataik ellátásához szükséges vagyonuk használatát.

MONETÁRIS POLITIKA

A pénzügyi mechanizmus másik nagy ága a monetáris politika, amelynek megvalósítása a jegybank – jelesül a Magyar Nemzeti Bank – elsődleges feladata. Lentner Csaba mélyrehatóan elemzi a Magyar Nemzeti Bank tevékenységét, nemcsak hazai, de nemzetközi kapcsolatait tekintve is. Jogosan hívja fel a figyelmet arra, hogy az MNB monetáris eszköztárának óvatos, de megfelelő alkalmazása jelentősen befolyásolhatja a gazdasági növekedést, a pénzügyi egyensúlyt és az alkalmazkodást a nemzetközi követelményekhez.

Az MNB monetáris politikáját az inflációs célkövetés rendszerében működteti, ennek keretében a kormánnyal közösen kitűzött célok elérésére törekszik. A dezinfláció szakaszában évente került sor az inflációs célok kitűzésére. Az infláció sikeres mérséklése megteremtette a lehetőségét annak, hogy a kormány és a jegybank hosszabb időszakra az árstabilitásnak megfelelő szinten rögzítse az inflációs célt. A folyamatos érvényű cél legfontosabb előnye, hogy kiszámítható környezetet biztosít a gazdasági szereplők számára, segíti az inflációs várakozások lehorgonyozását, ezáltal hozzájárul ahhoz, hogy az infláció tartósan alacsony, az árstabilitásnak megfelelő szinten maradjon.

Az árstabilitás feltételei akkor adóttak, ha a gazdasági szereplők hosszabb távon előretekintve biztonsággal számíthatnak arra, hogy az infláció alacsony és stabil marad. Az árstabilitás nem jelent zérus közeli inflációt, a gazdaság működése szempontjából a túlzottan alacsony inflációnak is vannak kockázatai. A 3 százalékos magyar inflációs cél némileg magasabb az eurózána átlagában árstabilitásként elfogadott szintnél. Az eltérés a magyar gazdaság reálgazdasági felzárkózását kísérő – főként a nemzetközi összehasonlításban viszonylag olcsó szolgáltatások gyorsabb áremelkedéséből adódó – árszint felzárkóztatása miatt indokolt.

A továbbiakban a szerző kitér a monetáris eszköztár megfelelő alkalmazásának fontosságára, az árfolyam szabályozására, az államháztartással kialakított kapcsolatának szükségességére, majd meghatározó szerepére a pénzügyi stabilitásban és a gazdasági fellendülésben, valamint a 2013-ban indított növekedési hitelprogram sikerességében.

KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEZETEK

A költségvetési szervezetek feladatai ellátásának részletes bemutatására áttérve megállapítható, hogy azok belső rendjét és módját szer-

vezeti és működési szabályzat határozza meg, azáltal, hogy a szervezeti egységekre vonatkozó részletszabályokat a szervezeti és működési szabályzat vagy ügyrend tartalmazza, s a jóváhagyott költségvetésük alapján – a vonatkozó jogszabályokban meghatározott követelmények és feltételek érvényesítésével működnek és gazdálkodnak. A központi költségvetési szervezetek kiemelt előírásait és létszám tervezetét – a költségvetési törvény elfogadását követően – kormányrendeletben foglalják, majd nyilvánosságra hozzák.

Egyidejűleg figyelembe kell venni – a szerző szerint – azt is, hogy az egységesítést, az átláthatóságot és az ellenőrizhetőséget nem lehet csak a számviteli szabályozás módosításával megvalósítani, szükséges a teljes költségvetési gazdálkodás átgondolása és törvényi szabályozása. A hatékony, jól kormányzott állam működéséhez a közpénzügyek mérhetősége, szabályszerű és teljesítménycentrikus felhasználása elengedhetetlen. Emellett a költségvetési gazdálkodás folyamatos továbbfejlesztése, mechanizmusának finomhangolása is szükség-szerű a változó nemzetgazdasági, világgazdasági és társadalmi folyamatokhoz.

A szerző fontos szerepet tulajdonít az államháztartási törvénynek (2011. évi CXCV. tv.), amely az államháztartás egyensúlyának és a közpénzekkel való áttekinthető, hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás garanciáit teremti meg. A törvény értelmében az államháztartási ellenőrzés alapvető célja „az államháztartási pénzeszközökkel, vagyonnal történő szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás kialakítása.”

Az államháztartási kontroll kiterjed az államháztartás valamennyi alrendszerére. Ebben külső szakértőkként független önálló könyvvizsgálók is részt vehetnek, akiknek fő tevékenysége a beszámolók felülvizsgálata, szabályszerűségük, megbízhatóságuk, hitelességük tanúsítása (auditálása), annak érdekében, hogy a megbízható valós összképet adjanak a

gazdálkodó szervezet vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéről. A könyvvizsgálói záradék megadásának vagy elutasításának ténye pedig már megjelenhet a külső szervek, vagy akár a nyilvánosság előtt.

GAZDASÁGPOLITIKAI PROGRAMOK

A szerző a regnáló gazdaságpolitikai programok áttekintésével zárja gondolatmenetét. Megállapítja, hogy az EU-integráció eredményeinek értékelésében manapság már kevesebb szó esik a koppenhágai kritériumokról, amelyeket az Európai Unióhoz csatlakozni szándékozó kelet-európai államok részére írtak elő. Az 1990-es évek elején a kelet-közép-európai térségben a rendszerváltozás következményeként piaci sokkok alakultak ki, transzformációs válságok jöttek létre. Ugyanakkor erős volt a szándék a térség politikai vezetői részéről, hogy Kelet-közép Európa az európai intézményrendszer részévé váljon, különösen az OECD, a NATO és az Európai Unióba történő belépés bír nagy jelentőséggel. A térségben kialakuló válság azonban bizonytalan gazdasági és szociális helyzetet teremtett, így a belső társadalmi konfliktusok, országok közötti nézeteltérések, illetve a demokratikus intézményrendszer gyengeségei is felszínre kerültek. Az unió által kidolgozott feltételrendszert, az 1993-as koppenhágai csúcson tárták a tagjelölt országok elé, amely az integráció feltételeként – a politikai és gazdasági kritériumok mellett – a közös kötelezettségek teljesítését és a megfelelő intézményi háttér megteremtését írta elő.

A szerző szerint a világgazdaság liberális gazdaságpolitikai modellje 2007-re súlyos rendszerválságba került, a gyenge dinamizmus és a jelentős népességcsökkenés miatt. A stabil, de lassú dinamikájú gazdaságok térvesztése miatt a magyar gazdaságpolitikának is újra kellett gondolnia követendő stratégiáját a me-

zőgazdaság, az energiaszektor, a szolgáltatóipar stb. tekintetében.

A szerző az 2008–2013-as időszakban kialakult csődhelyzetet, amely a nemzetgazdaság működési funkcióinak ellehetetlenülését okozhatta volna, öt típusba sorolta, úgymint

- a központi költségvetés működésképtelenné válása, az adósságszolgálat és állami közszolgáltatások teljesítésének elmaradása,
- a társadalombiztosítási, főleg a nyugdíjbiztosítási rendszer krónikus deficitje, az elmaradt nyugellátások kifizetése,
- a bankok, vállalatok tömeges csődje, bizonytalanná váló működési környezet, a termelési alapfunkciók felszámolódása,
- az államháztartás lokális rendszerében lévő önkormányzatok tömeges csődje, társadalmi konfliktusok és közszolgáltatási anarchiák generálódása,
- a devizahiteles családok társadalmi léptékű fizetésképtelenné válása, ellehetetlenülése.

MAGYAR GAZDASÁGPOLITIKA

A rendszerváltó magyar gazdaságpolitika egyik fontos elve a puha költségvetési korlát felszámolása volt. Azaz az, hogy ha egy vállalat válságba került, akkor ne az állam mentse meg, hanem a piac szabályai szerint vagy reorganizálja magát, vagy szűnjön meg, menjen csődbe, kerüljön felszámolásra. Ez a kemény költségvetési korlát lényege. A piac versenyztesen, s csak az életképes piaci szereplők maradjanak versenyben.

A szerző hangsúlyozza, hogy az állami szerepvállalás – akár elismerik a közgazdászok, akár nem – világszerte megerősödött a gazdasági folyamatok irányításában. Az eltérés inkább a beavatkozás mértékében van, ami viszont az adott ország gazdasági erejétől is függ. Ez a jól működő vagy annak minősített országokban kevésbé érzékelhető, mint a gyengébben teljesítőknél.

Lentner Csaba könyvében az államháztartás jelenlegi helyzetével kapcsolatban felhívja a figyelmet a hazai népesség elöregedéséből, a világgazdasági válság következményeiből, a szociális problémákból stb. következő nehézségekre, s az ezek által szükségszerűen kiváltott közpénzügyi reform feladataira, de egyben nehézségeire is. Tisztázandónak ítéli a tervezési, az elszámolási és a gazdálkodási alapelveket, a források felhasználásának lehetőségeit, a támogatások legfontosabb szempontjait stb. Ebben – véleménye szerint – a megfelelő intézményeknek (például a Költségvetési Tanácsnak stb.) is fontos szerepet kell játszaniuk. A szerző kiemelt jelentőséget tulajdonít az állami vagyonnal való gazdálkodás legfontosabb szabályainak.

A központi költségvetés szerkezetének és alrendszerének, tervezésének, az elkülönített állami pénzalapok áttekintése után a szerző részletesen taglalja az önkormányzatok feladatait, működési kereteit. Erre azért fordít kiemelt figyelmet, mert ezek konszolidációja, számos tekintetben kedvezőtlen helyzete jelentős kormányzati erőfeszítéseket igényel.

A továbbiakban a szerző a fiskális mechanizmusok és az adórendszerek főbb jellemzőit mutatja be, majd részletesen elemzi a hazai adórendszer fejlődését, kialakult helyzetét és intézményi rendszerét. Egyben felhívja a figyelmet arra, hogy az államháztartás bevételeinek túlnyomó hányadát az adórendszer biztosítja, ezért annak szabályozása kiemelt jelentőségű.

A szerző az előzőekre is tekintettel kiemeli az államadósság kezelésének pénzügyi és intézményi feltételrendszerének, szerkezetének és mindenkorai stratégiájának fontosságát. Különösen igaz ez az állampapírpiac helyzetére. Nyomatékosan hangsúlyozza a kötelezettségek pontos teljesítésének, a törlesztések és a kamatok időben történő visszafizetésének kiemelt jelentőségét.

A költségvetési szervezetek gazdálkodását meghatározó jogszabályok fontosságát, szer-

vezeti rendszerük sajátos előírásait részletesen bemutató rész homogén információkkal szolgál az ezzel foglalkozók, illetve az ez iránt érdeklődők számára egyaránt.

Lentner Csaba könyvében az állami ellenőrzés rendszerét és az erre hivatott Állami Számvévőszék tevékenységét mutatja be. Különösen az államadósság figyelemmel kísérését és lehető mérséklését tekinti az ÁSZ talán legfontosabb feladatának. Újszerű gondolatként hívja fel a figyelmet arra, hogy az ÁSZ-nak megszeménően tekintettel kell lennie a monetáris politika költségvetési kockázataira, valamint a költségvetés végrehajtásának módozataira is.

A szerző kifejti véleményét hazánknak a nemzetközi pénzügyi rendszerhez, szervezetekhez fűződő – kialakult és változó – kapcsolatairól és az unortodoxia indokoltágáról. Bemutatja, hogy a kormány új adó- és nyugdíjrendszert, ipar- és energiapolitikát, fejlesztési terveket, foglalkoztatási programot stb. dolgozott ki, amelynek segítségével Magyarország versenyképessége számottevően javítható.

Történelmi példákkal, akár a dualizmus korának gazdaság- és társadalompolitikájával is igazolható, hogy a gazdasági fejlődés egyik meghatározó eleme a társadalom pozícionálása, demokratikus jogainak és megélhetésének javítása. *Wekerle Sándor* pénzügyminiszteri, államtitkári és miniszterelnöki munkája szinte átfogja a kiegyezést követő időszakot. Közpénzügyi rendszert és szociális helyzetet egyidejűleg stabilizáló államférfiként ismert. Első két kormányának, sőt 1891-től pénzügyministersége

éveinek szociálpolitikai törvényei láncszemként összekapcsolódva teremtették meg a tanárok, a munkások és a cselédek életminőségének a kor színvonalán álló lehetőségeit. *Wekerle Sándor* szociálpolitikai gondolkodásában összefüggés van a gazdasági közérdek, a munkavállaló gazdasági és egészségügyi érdeke, a munkaadó érdekei, valamint a közoktatás elvárásai között. Egy négyegységes rendszer összefüggésének felismerésével nyújtja be törvényjavaslatait és védi meg azokat a parlamenti viták során. Az I. világháborút követő összeomlás után a Horthy-korszak kormányai 1926–1927-től építettek a korábbi, *Wekerle Sándor* által lerakott alapokra. Egy évszázaddal a meghozott törvények után is figyelemre méltók a kormány szociálpolitikai intézkedései.

Az utóbbi években tapasztalt válság miatt a szerző hitet tesz amellett, hogy Magyarországnak újra helyzetbe kell hoznia önmagát, új piacokat keresnie stb. Megállapítja, hogy hazánknak nem importált versenyképességi modellekre van szüksége, hanem önálló gazdaságpolitikára.

Egybevetve: *Lentner Csaba* bemutatott kötete (tankönyve) világosan áttekinthető, tudományos igényű, továbbá nemcsak módszertanilag és szerkezetileg megalapozott, de széles körű gyakorlati ismereteket is közvetít, ezáltal nemcsak az oktatást szolgálja, de hasznos, inspiráló olvasmány a téma iránt érdeklődők számára.

Husztai Ernő

Levelezési e-cím: husztierno@t-online.hu