

Varga Bálint Tamás

Hol húzódnak a jó állam határai?

Gondolatok „Az állam piacszervező tevékenysége számvevőszéki ellenőrzése szempontjainak és fókuszterületeinek meghatározásához” c. tanulmány¹ alapján

2010-et követően a magyar állam számos területen új feladatokat vállalt magára. Új szervezeti és felelősségi formában szervezi meg a közoktatást, a vízellátást, az autóbuzsós tömegközlekedést, a kéményseprést, a tankönyvellátást, a dohánykereskedelmet, hogy csak az állampolgárok számára jól érzékelhető szolgáltatási formák közül említsünk néhányat.

Az állami szerepvállalás megváltozása a hazai közpolitikai vitákban meghatározott ideológiai keretbe beágyazva jelent meg. Ennek az ideológiai keretnek a fő kérdése az, hogy igazolható és hatékony-e az állam erőteljesebb „beavatkozása” az ezzel szemben tisztán „piacnak” tételezett viszonyokba. Az Állami Számvevőszék itt ismertetett tanulmányában arra vállalkozott, hogy ezen elbeszélés mögé tekintve, az állam szerepjátásának konkrét történeti formái között értelmezze a 2010-et követően hangsúlyosabbá váló állami piacszervezés egyes formáit, illetőleg szempontokat adjon az ezen tevékenységhez kapcsolódó közpénzfelhasználás értékeléséhez.

Kulcsszavak: ellenőrzés, jó állam, közszolgáltatás, piacszabályozás.

Jelkód: H70, H83.

1. Elméleti korszerűség?

A közbeszédben meghatározó paradigmának ugyanis világos korlátai vannak. Egyrészt az visszavezethető az államszocialista múlttól szóló emlékezet egyoldalúságára, melynek nyomán az államon belül megoldott gazdasági, vagy közszolgáltatási tevékenység a hatékonytalanság szinonimájává vált. Ezzel ellentétben tudható, hogy eredményes állami fejlesztési politikák működtek az ötvenes-hatvanas években a szocialista tábor határain túl, Franciaországtól Dél-Kelet Ázsiáig (Pogátsa 2016). Másrészt maguk az állammal szemben gyanakvó, neoliberális szemlélet képviselői a 80-as évektől már korrigálják ezt a felfogást a „jó kormányzás” (good governance/good government) terminussal. A jó kormányzás rehabilitálja és igazolhatóvá teszi az állam szerepjátását, mindeközben kellően meghatározatlan ahhoz, hogy eltérő irányú közpolitikák is hivatkozassanak rá. A good government koncepciója a kis- vs. nagy államról szóló vitát úgy oldja fel, hogy az állami szolgáltatás minőségére helyezi a fókuszot. A fogalom bekerül a nemzetközi fejlesztésre, „jogátültetésre” (*legal transplant*) (Barron 2005) szakosodott kormányzati és nem kormányzati szervezetek (*World Bank, OECD, USAID*), filantróp szervezetek, a nyugati képzéssel rendelkező helyi technokrácia és az ezek törekvéseinek igazolását biztosító akadémiai tudás szótárába is. (Lazarus 2013, Sagoe 2012). Az elméleti mező eltolódása mellett mára az állami funkciógyakorlás gazdasági és társadalmi feltételrendszere, elfogadott határai is megváltoztak. Az állami szerepvállalás reneszánsza tapasztalható a 2008-as válságot követően. Újra teret hódítanak a protekcionista piacvédő politikák (Bussiére et al. 2010), az Európa szerte megvalósult bankmentő akciók állami tulajdonba vették, illetve kontroll alá helyezték a pénzügyi- közvetítő-szféra egy jelentős részét, míg a trend egyik speciális aleseteként magát a görög költségvetést már állam fölötti, kvázi-állami intézményeknek rendelték alá.

¹ Köllödné –Vargha -Pulay (2016): „Tanulmány az állam piacszervező tevékenysége számvevőszéki ellenőrzése szempontjainak és fókuszterületeinek meghatározásához” c. tanulmány kapcsán, https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2016/piacszerv_tanulmany.pdf?ctid=976

Ezen háttér előtt szemlélve az látszik, hogy a közpolitikai irányváltás hazai értelmezéséhez használt elméleti keret aszinkronná vált az állami szerepvállalás hazai, és egyúttal globálisan beágyazott fejleményeivel.

A számvevőszék szerepe

Mivel az Állami Számvevőszék a közfeladatok ellátásához, valamint a piacszervezéshez kapcsolódó állami infrastruktúrát, közpénzfelhasználást és cselekvési programokat is ellenőrizheti, indokolt, hogy korszerű formában fogalmazza meg az állami cselekvés értékelésének szempontjait is. Erre lehetőséget kínál az, hogy az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 5. § (13) bekezdése alapján az ÁSZ feladatkörében elemzéseket és tanulmányokat is készíthet. A fentiekre tekintettel az ÁSZ tanulmánya azt a célt tűzte ki, hogy egyrészt felrajzoljon egy olyan hátteret, amely előtt az ideológiai szókincstől lehetőség szerint függetlenül látszódnának az állam és piac kapcsolatában jelentkező sajátosságok, az állami piacszervezés típusai, a piacszervezés egyes megoldásaival szemben álló gazdasági és társadalmi elvárások. További cél volt, hogy a számvevőszék a közelmúlt piacszervezési, közpolitikai megoldásai közül egyeseknek a bemutatásával példákon mutassa be az állami szerepvállalás megváltozását és amennyiben az eltelt idő lehetőséget ad erre, annak értékelését is felvázolja.

A tanulmány a kitűzött célt négy csomópont mentén hajtotta végre. Először bemutatja az állami szerepvállalás egyes jellemző modelljeit: azt, hogy az állami szerepvállalásnak egyrészt időben (gazdasági ciklusról gazdasági ciklusra), másrészt térben (a világgazdaság centrumában és perifériáin) is eltérő mintázatai alakultak ki. Másodszor kísérletet tesz arra, hogy olyan értékelési keretrendszer szempontjait mutassa be egy mátrix formájában, amely lehetőséget teremt arra, hogy az állam egyes közpolitikai szerepvállalása normatív módon értékelhető legyen. Harmadszor a vízi közmű közszolgáltatás 2011-et követő átszervezése, valamint a hulladékgazdálkodás és a külkereskedelem területén érvényesülő állami piacszervezési tevékenység folyamatát és eredményeit mutatja be. A tanulmány szándékosan választott olyan területeket, amelyekben az állami jelenlét indokoltasága és megvalósulása is különböző. A víziközművek esetében létszükségletet jelentő, a közjószág egyes jellemzőivel rendelkező szolgáltatások nyújtását, és a vízbázis megőrzését kell biztosítani, természetes monopóliumot jelentő műszaki-gazdasági feltételek között. A hulladékgazdálkodás esetében maga az állami szabályozás teremtette meg a piacot, és jelölte ki a piaci szereplőket, határozta meg azok jogait és kötelességeit. Ezen területek sajátossága az is, hogy a szabályozás egyes fontos elemeit uniós irányelvek rögzítik. A külgazdaság olyan versenypiaci terület, amelyben az állami beavatkozást a nemzetközi egyezmények is erősen korlátozzák. Fontos megjegyezni, hogy a tanulmány, ezen részterületek esetében csak egy 2015-ben rögzíthető pillanatfelvételt készítésére vállalkozhatott. A tanulmány készítésekor nem álltak rendelkezésre az átszervezéseket követően az új rendszerű működés jellemzőiről sok éves időszakot érintő beszámolók, adatok, vagy más tapasztalatok, ugyanakkor előtérben voltak a tranzícióhoz kapcsolódó átmeneti jelenségek. Az elemzett területeken bekövetkezett változások mába nyúló következményeinek ismerete, ma, 2017 elején már konkluzívabb értékelést tenne lehetővé.

2. Piacszervezés és állam

Az állam által nyújtható (köz)szolgáltatások köre potenciálisan meghatározatlan, annak nem elméleti-, legfeljebb történetileg katalogizálható típusai vannak. A tanulmány ezek mindegyikét nem kívánta megvizsgálni, hanem az állami és a piaci kompetenciák határmezsgyéjén fellelhető „szürke zónában” a „piacszervezés” fogalomkörében kísérlete meg az állami cselekvés formáit beazonosítani. A magyar állam ma is ismert lényeges intézményi aspektusai, a félperifériás állam jellegzetességeként, a 19. század végére, specifikusan a duális monarchia alkotmányos rendjében szilárdultak meg és sok szempontból változatlanul fennállnak azóta is (vö. Magyar

1942). Szemben az angolszász civilizáció megoldásaival, Magyarországon a börtönrendszer², a közegészségügy, vagy a rendvédelmi szervek állami fenntartása, az állam ezen „közfadatai”-nak köre, stabilnak mutatkozik. A XX. században hazánkban is az állami feladatok kataszterének a bővülése volt az általános tendencia, és amely területen az állam egyszer megjelent, onnan tipikusan később nem is vonult vissza. A kelet-európai rendszerváltásokat követő államtalánodás formái (lásd erről pl.: Böröcz 1995, Kornai 2006, Bohle-Greskovits 2007), tehát inkább történelmi kivételként tekinthetők. A „washingtoni-konszenzus” kelet európai érvényesülése a fordista, jóléti állam, és konszenzusának nyugati leépülésével, az ezt keletre közvetítő, az ideológia, valamint az akadémiai tudás köntösében feltűnő hatalom-projekció (pl.: Hirt et al. 2013) közvetítésével ment végbe.

A fentiekre is tekintettel a tanulmány készítői úgy látták, hogy a „piacszervezés” zónája az, ahol a „köz” és a „magán” demarkációi, az elmúlt két és fél évtizedet szemlélve mobilnak bizonyultak és így érdemesek a vizsgálatra. Röviden: ezen a területen összemérhetőek egy-egy szektorban az állami piacszervezéssel és az e nélkül megszervezett szolgáltatások. A tanulmány kiindulópontja szerint a közpolitika ezen változásai a gazdasági folyamatokba ágyazottan vizsgálhatóak: Az ötvenes évek erőltetett iparosítása a félperifériás erőszakos modernizáció egyik esete, a hetvenes-nyolcvanas évek világgazdasági reintegrációja pedig az átalakuló, posztfordista Nyugat viszonylatában történik. A kilencvenes évek privatizációja modellváltást hoz a tőkeszegény magyar gazdaság külső finanszírozásában: hitelek beáramlása helyett, az adósságfinanszírozás kényszerei között a beáramló FDI szerepe nő meg. A kétezres évek második felére ez a modell eléri határpontjait. Nem áll rendelkezésre több privatizálható jószág, a tőkebeáramlás külső és belső okokból lelassul. Az Európai Unió csatlakozást követően a hitelek és a működő tőke beáramlás, mint a tőkeimport korábbi domináns formája helyébe az infrastruktúrák fejlesztésére címzett támogatások, adminisztratív logikájú közösségi transzferek lépnek. Az EU kohéziós- és strukturális forrásait olyan elvek szerintallokálják, amely új gazdasági modell kiépítését nem teszi lehetővé.

3. Piacszervezés, vagy piacsabályozás?

A tanulmánynak tehát meg kellett határoznia, hogy mi különbözteti meg az állam piacszervező és más gazdasági szerepvállalását, illetőleg a közszolgáltatási formákat. Ez azért sem problémamentes, mert tudjuk, hogy a modern állam számos, rejtve maradó eszközrendszeren keresztül járul hozzá magának a piacnak a fennmaradásához, működéséhez (közlekedési infrastruktúra, igazságszolgáltatás etc.). Mi több, Nyugatról Kelet felé haladva a nemzetközi munkamegosztásba történő versengő betagozódás nyomása alatt, a felzárkózás (*developmentalism*) ideológiáján keresztül az állam egyre jelentősebb mértékben pótolja a polgári társadalom és a piac funkcióit (lásd a „*lockean heartland & hobbesian contender state*” elemzési fogalmait, Van der Pijl 1998).

A tanulmány a piacszervezés körében tehát a „piac” lehetőségfeltételeit biztosító államnál szorosabb összefüggések vizsgálatát tűzte ki célul és ennek érdekében egy elméletileg nem hézagmentes, de a vizsgálat szempontjából funkcionális munkafogalmat dolgozhatott ki. További kihívást jelentett, hogy a piacszervezésnek elméletileg kielégített hazai, vagy nemzetközi meghatározása a szakirodalomból, vagy a jogszabályokból nem volt levezethető. Ennek nyomán a tanulmány az állam piacszervező tevékenysége alatt az állam aktív, cselekvő magatartását érti, amelynek során – *közpénzek és/vagy közvagyon felhasználásával* – megrendelőként, finanszírozóként, termelőként és szabályozóként részben maga teremti meg a piac társadalmi elvárásokat kielégítő működésének feltételeit, akár a piaci mechanizmusok részleges korlátozásával is. Ezt meg kell különböztetni az önmagában álló piacsabályozástól, amely alatt a tanulmány az államnak azt a szabályozó tevékenységét érti, amely a piaci mechanizmus tökéletesebb, a társa-

² lásd Wacquant (2010)

dalmi hasznosságot jobban szolgáló működésére irányul. E kétféle állami tevékenység célja hasonló, de az alkalmazott eszközök különbözőek. A piacsabályozás során például az állam tipikusan nem, vagy csak kis volumenben használ fel közpénzt (pl. egy ellenőrző szervezet létrehozására), míg a piacszervezéshez jelentősebb közpénzeket, közvagyonot kell mozgósítani. Másrészt a piacszervezést el kell határolni attól a feladatellátástól, amikor az állam más külső szereplő részleges bevonása nélkül, közvetlenül, központi, vagy területi szervein keresztül biztosít egy szolgáltatást a címzettek számára. Ez utóbbi esetben a szolgáltatás maga fogalmilag már az állam által is közszolgáltatásként definiálva tárul elénk. Figyelemreméltó, hogy a tanulmány elméleti kerete lehetővé teszi, hogy piacszervezésként tekintsünk a piaci mechanizmus korlátozására is. Ez összhangban van a „*market failure*” fogalmi keretével, amely igazoltnak tekinti az állam közbelépését, amennyiben a jóságok eloszlása a piaci szereplők száma, információs egyenlőtlenség, vagy externáliák miatt tökéletlen. A piacszervezés tanulmányban választott fogalma – ilyen nem lévén – nem egy államháztartási, jogi meghatározás adottságát veszi át, hanem elemzési munkafogalomként segítheti a megértést. Erre tekintettel a tanulmányban a piacszervezés körében elemezni kellett olyan jogviszonyokat is, amelyek az uniós jog értelmében már „közszolgáltatásnak” (*Services of General Economic Interest*) minősülhetnek. Ezek esetében az uniós jog a szolgáltatók állami kompenzációját is lehetővé teszi, amely így nem minősül tilos állami támogatásnak (*state aid*).

4. Államtalanítás vagy államosítás?

A „közszolgáltatás”-ok taxatív listája azért sem lehet egy elemzés kiindulópontja, mert a köz és a magán elhatárolásáért vívott harcban tételekkel rendelkező szereplő maguk a „közszolgáltatás” fogalmának értelmezésén keresztül is igyekeznek a szolgáltatások fölötti kontrollra hatással lenni. A közszolgáltatások körének bővülése, vagy csökkenése, a tanulmány értelmezésében a „kettős mozgás” folyamatában azonosított kommodifikáció (Polányi 1944), illetőleg az ezzel szemben ható állami kontrollok (amellett, hogy ezek a konjunktúra és a válság ciklusait követik le), nem egymással szemben álló szubsztanciák, hanem egyazon folyamat különböző állomásai. Az állam visszavonulása, vagy ezzel szemben egyes jóságok állami védelme a közvetlen áruvá válástól, mind a tőke azon törekvését tükrözi, hogy a felhalmozásban a kockázatokat és az előnyöket újraossza. Ez ölt testet a privatizáló, vagy etatizáló állami politikákban. Igaza van-e tehát azoknak, akik az állami piacszervezés közpolitikáinak kritikáját úgy fogalmazzák meg, hogy az állam illetéktelenül hatol be a gazdaság egyes területeire? Hazánk esetében is látszik, hogy a gazdasági/politikai ciklus egyik szakaszában döntő „államtalanító”, piacpárti trendet fölváltják a rákövetkező gazdasági ciklushoz kötődő, korrekciós közpolitikák, amely sok esetben a feladat „visszavételét” is jelenti. Ez fogalmazódik meg „államosításként”, vagy „centralizációként”.

5. A piacszervezés értékelésének keretrendszere

A számvevőszék az állami piacszervezés értékelését transzparens, előre meghatározott, objektív kritériumok alapján értékelheti. A feladat megszervezésének számvevőszéki értékelése vizsgálhatja az állami feladatellátásra mozgósított források hatékony felhasználását és beazonosíthatja azt a célt is, amelynek megvalósítása érdekében az állam egy korábban piaci mechanizmusok által koordinált területet átvesz. Erre tekintettel a tanulmány az egyes piacszervezési feladatok és az állami feladatellátás sajátosságaira érzékeny keretrendszert alakított ki, amely a számvevőszéki ellenőrzés szempontjainak a meghatározásához is lehetőséget kínál.

A tanulmány az értékelésnek több dimenzióját különbözteti meg: Az értékelési keretrendszer egyrészt arra kérdez rá, hogy az állam milyen céllal alkalmazza, illetve terjeszti ki tevékenységét a gazdaság egy konkrét területére, attól milyen eredményt vár el. Másrészt, hogy ezt milyen eszközökkel szeretné megvalósítani. A keretrendszerhez tartozó mátrixok kitöltésével érzékeltetni lehet a célok, az elvárt eredmények és az eszközök konzisztenciáját vagy éppen in-

konzisztenciáját. Ebből kiindulva a számvevőszéki ellenőrzés során a megfelelő adatok bekérésével szisztematikusan lehet elemezni és értékelni az egyes konkrét területeket érintő állami piacszervezés indokoltságát és eredményességét. Az Állami Számvevőszék az értékelési keretrendszert teljesítményellenőrzés keretében felhasználható módszerré is továbbfejlesztheti. A célok és azok indokoltságának vizsgálata mellett, az állami feladatellátás eszközeinek (1. ábra) értékelése keretében a *tulajdon*, a *finanszírozás* és az *ellenőrzés*, szintjei kerültek elkülönítésre; a két első szint értelemszerűen az állam kiterjedtségét mutatja, míg a harmadik szint a rendelkezésére álló kontrollok felől informál.

	A feladatellátás fő attribútumai	A feladatellátás konkrét megvalósulási formája	Kinek a felelőssége, feladata?		
			Állam	Önkormányzat	Háztartások/ Vállalatok/Piac
	Ki nyújtja a szolgáltatást?				
	Ki a szabályozó?				
3. Tulajdon	Kié a meghatározó tulajdon?	pl. állami intézmény, állami tulajdonú gt., önkormányzati tulajdonú gt., vegyes tulajdoni formák, monopólium, koncesszió, magántulajdon			
1. Finanszírozás	Ki finanszírozza a működést?	normatív költségvetési finanszírozás, feladat finanszírozás, pályázati finanszírozás, önkormányzati kv; központi kv/önkormányzati vegyes, szabályozott piaci, árhatóság, szociálisan arányos díjak, profitgarancia			
	Ki finanszírozza a beruházásokat?	állam/ önkormányzat/ magán vállalatok			
1. Ellenőrzés	Demokratikusan elszámoltatható?	OGY választások, települési önkormányzati választások			
	Árhatóság	pl.: MEKH, települési önkormányzat			
	Fogyasztóvédelem	fogyasztóvédelmi hatóság, panasztestületek			
	Audit	kormányzati/független/belső ellenőrzés			
	Piacfelügyelet	pl. GVH, MNB, NKH			

1. ábra: Az állami feladatellátás eszközeinek értékelése

Forrás: ÁSZ Tanulmány/saját szerkesztés

6. Kockázatok a piacszervező tevékenységben?

Az állami intervenció nem csupán egyes szolgáltatási anomáliák kiküszöbölését hozhatják el, de értelemszerűen azt is jelentheti, hogy a szolgáltatással kapcsolatos egyes kockázatok is az állam szintjén jelentkeznek. A tanulmány arra is felhívja a figyelmet, hogy az állam a saját maga által alkotott szabályozás alanyává is válik, miközben saját és közösségi szinten meghatározott célkitűzéseit (fenntarthatóság, költségmentés) is követnie kell. Erre tekintettel az ÁSZ az újjászervezés szempontjából jelentkező kockázatokra is felhívta a figyelmet. Például az újraszabályozott víziközmű ágazat fenntarthatósága szempontjából fontos kérdés, hogy miként illeszkedik egymáshoz a költségmentés elve, az állami díjsökkentési politika, a csökkenő lakossági fogyasztás és az állami tulajdon? Hordozza-e ezen új finanszírozási környezet azt a kockázatot, hogy az állam a jövőben rendszeresen forrás juttatására kényszerüljön, ahogyan ez az átalakítás kezdetén megtörtént? Felveti-e az új finanszírozási környezet a víziközmű vagyoni pótlás- és felújítás nélküli amortizációjának, mintegy „rejtett adóssággá” (lásd Domokos, 2014) alakulásának kockázatát? A feladatok és felelőségek a hulladékgazdálkodás esetében is az állam szintjén torlónak össze, amely a működés szabályozójaként, a hulladékgazdálkodásban résztvevő magántulajdonú cégek megvásárlásával tulajdonosként, az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség Nonprofit Kft. megalapításával a hulladékgazdálkodás állami felügyelet melletti működés irányítójaként, a feladatellátás finanszírozójaként és a teljes feladatellátás ellenőrzőjeként jelent meg. A külgazdaság területén az állam úgy növelte kiterjedését, hogy ehhez számszerűsíthető, objektív célrendszerrel előzetesen nem határozott meg. A magyar cégek exportjának elősegítése érdekében az állam a vizsgált időszakban egyre fokozódó nagyságban használt fel közpénzt, illetőleg jelentősen nőtt az állam kezességvállalása is az exporttevékenységet segítő állami, banki hitelezési politika támogatására.

Hivatkozott irodalom

- BARRON, G. (2005): *The World Bank & Rule of Law Reforms*, Working Paper Series No. 05-07. Development Studies Institute London School of Economics and Political Science.
- BOHLE, D./GRESKOVITS, B. (2007): *Neoliberalism, embedded neoliberalism, and neocorporatism: Paths towards transnational capitalism in Central-Eastern Europe*. *West European Politics*, 30 (3):pp.443-66.
- BÖRÖCZ J. (1995): *Színlelt nagy átalakulás? Informális kiút az államszocializmusból*. In: *Politikatudományi Szemle*, Vol. 4., No. 3. pp.19–41.
- BUSSIÈRE, M./PÉREZ-BARREIRO, E./STRAUB, R./TAGLIONI, D. (2010): *Protectionist Responses to the Crisis: Global Trends and Implications Occasional Paper Series 110*, European Central Bank.
- DOMOKOS L. (2014): *Az Állami Számvevőszék munkája és az adósságszabály (1)*, *Pénzügyi Szemle Online*, <http://www.penzugyiszemle.hu/tanulmanyok-eloadasok/az-allami-szamvevoszek-munkaja-es-az-adossagszabaly-1>
- HIRT, S./SELLAR, C./YOUNG C. (2013): *Neoliberal Doctrine Meets the Eastern Bloc: Resistance, Appropriation, and Purification in Post-socialist Spaces.*, *Europe-Asia Studies* 65(7): pp.1243.
- KORNAI, J. (2006): *The Great Transformation of Central Eastern Europe: Success and disappointment*. *Economics of Transition* 14(2). pp. 207–244.
- LAZARUS, J. (2013): *Democracy or Good Governance? Globalization, Transnational Capital, and Georgia's Neo-liberal Revolution*. *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol.7, Iss. 3.
- MAGYARY Z. (1942): *Magyar Közigazgatás, a közigazgatás szerepe a XX. sz. államában, a magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest.

-
- PIJL, VAN DER, K. (1998): *Transnational Classes and International Relations*. Routledge, London and New York.
- POGÁTSA Z. (2016): *Magyarország politikai gazdaságtana: Az északi modell esélyei*. Osiris Kiadó, Budapest.