



PRORAČUN I JAVNE INVESTICIJE U REPUBLICI MAĐARSKOJ

Anto BAJO
Institut za javne financije, Zagreb

UDK: 336.127(439)
Pregledni rad

Primljeno: 3. 11. 1999.

Analizom proračuna i javnih investicija u Republici Mađarskoj želi se ukazati na osnovne probleme proračuna i proračunskoga procesa te mjere koje se poduzimaju za prilagodbu i približavanje modernim proračunskim trendovima. Obrazlažu se sve faze proračunskoga procesa (priprema, odobravanje, izvršavanje i kontrola proračuna) te mjere koje poduzimaju proračunske institucije za poboljšanje sustava javnih financija (povećanje fiskalne discipline, rješavanje proračunskoga deficita itd.). Posebice se naglašava stanje javnih investicija i mjere koje Mađarska mora poduzeti za povećanje njihove učinkovitosti. Najveće probleme u analizi javnih rashoda, posebice javnih investicija, predstavljaju manjkavi kvalitetni podaci. Mađarski sustav proračuna i javnih rashoda se od 1995. godine konstantno reformira. Reforme su usmjerene na povećanje učinkovitosti rada institucija u proračunskom procesu te alokacije javnih rashoda.

✉ Anto Bajo, Institut za javne financije, Katančićeva 5,
10000 Zagreb, Hrvatska. E-mail: bajo@ijf.hr

UVOD

Veliki izazov za povećanje učinkovitosti sustava javnih financija u tranzicijskim zemljama predstavljaju institucionalna rješenja usmjerena na transparentne postupke u proračunskom procesu. Problemi koji se pojavljuju u proračunskom procesu imaju izravne posljedice u slabom fiskalnom ostvarenju. Slabo fiskalno ostvarenje (npr. povećani deficit, javni dug, nepostojanje podataka o jamstvima države, slab proračunski klasiifikacijski sustav, spora provedba sustava državne riznice) predstavlja ograničavajući čimbenik u donošenju pravilne odluke u alokaciji proračunskih sredstava.

U velikom broju tranzicijskih zemalja koje prelaze na sustav tržišnoga gospodarstva ostao je problem prilagodbe države novom okružju. Povećana je socijalna uloga države te reducirana sredstva za projekte javnih investicija.

Ipak, pojedinačni primjeri, kao Republika Mađarska, pokazuju da je potrebno provesti reformu institucija u proračunskom procesu kao osnovu za reformu javnih izdataka. Te reforme trebaju osigurati stabilnu fiskalnu poziciju države i njezino aktivnije sudjelovanje u poticanju gospodarskoga rasta.

Stoga smo u našoj analizi odabrali Republiku Mađarsku. Mađarska se u razdoblju od 1991. do 1995. godine susrela s velikim problemima u sustavu javnih financija. Ti su se problemi iskazivali u rastu udjela rashoda države u BDP-u, povećanom državnom deficitu i javnom dugu, slabom proračunskom procesu, inflaciji itd.

Međutim, od 1995. traje sveobuhvatna reforma sustava javnih financija koja je usmjerena na fiskalnu prilagodbu započetu smanjivanjem proračunskih izdataka (plaća zaposlenih u javnim službama, naknada socijalne skrbi, troškova izobrazbe itd.) te spoznavanja realnoga stanja i analize učinkovitosti javnih investicija.

Za pristupanje Mađarske EU nužni su kvalitetni računi države i mogućnost njihove usporedbe s računima u drugim državama. Ti nedostaci su rezultat slabe institucionalne povezanosti glavnih čimbenika u proračunskom i procesu javnoga investiranja. Takvi problemi su utjecali i na slabljenje fiskalne pozicije proračuna opće države.

Stoga ćemo istaknuti osnovno o proračunu i proračunskom procesu te odrediti osnovna obilježja i mjere koje treba poduzeti u procesu javnog investiranja.

U pripremi za članstvo u EU Mađarska mora osigurati i provesti: 1. reformu institucija u proračunskom procesu i reformu programa javnih rashoda usmjerenih na smanjivanje udjela države u BDP-u (to ujedno predstavlja i glavni fiskalni izazov za održivu fiskalnu poziciju države) te 2. povećati razinu i učinkovitost javnih investicija.

PRORAČUN

Prema proračunskom zakonodavstvu iz 1992. proračun opće države sastoji se od proračuna: središnje države, izvanproračunskih fondova i lokalnih jedinica.

Opću državu čini pet izvanproračunskih fondova koji se odnose na ceste, vodoprivredu, zaštitu okoline, zapošljavanje i kulturu. Osim toga, postoje i dva "samoupravna" fonda socijalnoga osiguranja (mirovinski i zdravstveni) koji imaju samostalni položaj i vlastite izvore sredstava.

Središnju državu čini proračun u okviru kojega su pojedini odjeljci institucija središnje države.

Izvanproračunski fondovi predstavljaju naslijeđe centralno planskog sustava. Tako se mnoge funkcije države financiraju posredovanjem tih fondova. Takav sustav smanjuje transparentnost u kretanju proračunskih sredstava. Stvaranjem i funkcioniranjem sustava državne riznice (od 1996.) očekuje se da će svi izvanproračunski fondovi biti uključeni u proračun.

Proračunski proces

Proračunski proces se od 1991. stalno modernizira. U skladu sa zahtjevima EU, Mađarska je 1992. godine prilagodila svoje zakone u području proračuna i financijskog upravljanja. Međutim, zakonodavna prilagodba nije uspjela poboljšati proračunski proces. Stoga su 1995. poduzete korjenite reforme sustava javnih financija kojima se želi pojačati suradnja institucija unutar proračunskoga procesa. U nastavku teksta naznačit ćemo faze i osnovna obilježja proračunskoga procesa te mjere koje su poduzete.

Priprema proračuna

Ministarstvo financija (MF) je zaduženo za pripremu i provedbu proračuna. MF potiče mjerenje proračunskih agregata. U slučajevima kada postoje velika odstupanja između planiranih proračunskih rashoda i dodijeljenih sredstava MF poduzima potrebne mjere. MF upravlja proračunskim deficitom te priprema prijedloge za uporabu proračunskih zaliha. U suradnji s Narodnom bankom MF bilježi sve transakcije javnoga duga i financijske imovine te je ovlašteno za propisivanje računovodstvenoga sustava za praćenje transakcija države (OECD, 1998c).

Od 1995. ojačana je uloga MF u pripremi i provedbi proračuna. Osnivanje državne riznice i plaćanje svih transakcija s jedinstvenoga računa proračuna otvorenoga kod Narodne banke osiguralo je MF realno utvrđivanje fiskalne pozicije države. Rezultat toga je donošenje programa trogodišnje fiskalne politike u kojoj je utvrđeno kretanje ključnih proračunskih agregata i njihova prilagodba makroekonomskim veličinama (kretanju BDP-a). MF priprema godišnji proračun imajući u vidu zacrtanu trogodišnju fiskalnu politiku.

Vlada određuje glavne smjernice fiskalne politike i procjenjuje prioritete u državnoj potrošnji za određenu godinu. Prioriteti se temelje na procjeni kretanja glavnih makroekonomskih pokazatelja (OECD, 1998c). Te smjernice predstavljaju podlogu MF u pripremi prijedloga proračuna i alokaciji proračunskih sredstava.

Ustav osigurava snažnu poziciju predsjedniku vlade. Predsjednik vlade je jedini član vlade kojega bira parlament i koji je odgovoran Parlamentu. On je zadužen za provedbu vladinih programa te, zajedno s ministrom financija, sudjeluje u izradi prijedloga proračuna i izvanproračunskih fondova.

Vlada je 1995. odobrila program reforme sustava javnih financija. Glavni cilj je bio postići manju, ali učinkovitiju državu te pojačati ukupnu bilancu opće države (IMF, 1998.:35). Rezultat takve politike (u razdoblju od 1994. do 1997.) je smanjivanje rashoda opće države za 4 posto.

Nastavljajući reformu, vlada je 1997. donijela trogodišnji program makroekonomske prilagodbe u okviru kojega je određena i proračunska politika za razdoblje od 1997. do 1999. Godišnji državni proračun je prilagođen kretanju glavnih makroekonomskih pokazatelja (BDP-a). Problem je u tome što u takvu projekciju nisu uključene zaostale obveze države. Vlada se obvezala da će takve obveze ograničiti u skladu sa Zakonom o sustavu javnih financija.

U travnju 1999. donijela je novi trogodišnji makroekonomski program¹ s procjenama proračuna za razdoblje od 2000. do 2002. godine (World Bank, 1999.).

Predlaganje i odobrenje proračuna

Vlada šalje prijedlog proračuna na raspravu u parlament i parlamentarne odbore. Parlament i parlamentarni odbori mogu davati amandmane na predloženi proračun. Parlamentarni odbor za financije i proračun izrađuju svoje preporuke na predloženi proračun.

U parlamentu se o državnom proračunu i proračunu izvanproračunskih fondova raspravlja u dva čitanja. Tijekom prvoga čitanja utvrđuju se načela zakona o proračunu, a tijekom drugoga čitanja raspravlja se o prijedlogu teksta proračuna te posebice o predloženom planu alokacije proračunskih sredstava (OECD, 1998c). Nakon glasovanja Parlament odobrava prijedlog državnog proračuna, izvanproračunskih fondova te zakon o proračunu.

Fondove socijalnog osiguranja izravno kontrolira Parlament, a MF je odgovoran za izradu prijedloga proračuna i izvanproračunskih fondova.

Zbog složenih odnosa između proračunskih institucija i njihove institucionalne samostalnosti vrlo je teško napraviti konsolidaciju prihoda i rashoda po ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji. To predstavlja veliko ograničenje parlamentu u procjeni gospodarskih učinaka donesenih odluka (IMF, 1998.:31).

Izvršenje (provedba, nadzor i kontrola) proračuna

Državna riznica. Najznačajnije promjene u proračunskim institucijama središnje države događaju se 1995. godine, kada je otvoren jedinstveni račun² kod Narodne banke. Od 1996. svi računi proračuna te sva gotovinska plaćanja iz Narodne banke i drugih računa proračuna otvorenih kod poslovnih banaka "preseljeni" su na jedinstveni račun proračuna kod NBM. Cjelovitost plaćanja je osigurana 1997. kada u sustav plaćanja s

jedinstvenog računa ulaze i izvanproračunski fondovi te dijelom i lokalne jedinice. Ta je mjera omogućila središnjoj državi kontrolu praćenja i optimizacije uporabe gotovine proračunskih korisnika. MMF je imao savjetodavnu ulogu u uspostavi državne riznice³ i ključnih pitanja koja se odnose na pripremu proračuna i upravljanje proračunskim rashodima.

Državna riznica je ojačala ulogu središnje države u nadzoru, upravljanju i raspodjeli proračunskih sredstava. Posebno mjesto u sustavu državne riznice ima upravljanje gotovinom i javnim dugom te sustav državnoga računovodstva.

Upravljanje gotovinom. Mađarska narodna banka (NBM) zadužena je za održavanje stabilnosti tečaja forinte. Od 1991. NBM u ime i za račun države upravlja gotovinom i održava aukcije trezorskih zapisa koje služe za prevladavanje nejednake dinamike pritjecanja sredstava u proračun. Takvu ulogu je NBM imala do 1997. Tada upravljanje gotovinom prelazi u sustav riznice koji se nalazi u okviru MF. MF, odnosno odjel za upravljanje gotovinom, ima potpuni uvid u stanje gotovine na računima korisnika proračuna.

Upravljanje javnim dugom je od 1991. obavljala NBM. Ona je financirala proračun i proračunski deficit izdavanjem državnih obveznica. Zbog rastućega proračunskog deficita i povećane razine javnoga duga Mađarska je razvila sekundarno tržište državnim obveznicama. Za nju se s pravom može reći da je jedina tranzicijska zemlja koja ima razvijeno tržište državnih obveznica i koja je osigurala nebankovno financiranje proračuna.

Međutim, upravljanje dugom posredovanjem NBM pokazalo je i svoje negativne strane. Najveći je problem što se otplate duga nisu pojavljivale kao fiskalni trošak u računima proračuna države (Kosterna, 1998.:12). Takvo stanje trajalo je sve do 1996. U travnju 1996. poduzimaju se prve mjere kako bi se upravljanje javnim dugom uključilo u sustav riznice. Proces prelaska je završio 1998. otkada MF (uprava za upravljanje javnim dugom) vodi detaljan popis javnoga duga te izdanih obveznica po rokovima dospelosti. Na taj način osigurano je realnije utvrđivanje fiskalne pozicije te uključivanje javnoga duga i državnoga deficita u konsolidiranu bilancu države. Mađarski ukupni javni dug 1998. čini 64 posto BDP-a (OECD, 1998.).

Sustav državnoga računovodstva. Transakcije proračuna bilježe se na gotovinskoj osnovici. Problem je u tome što u proračunu nisu obuhvaćene zaostale obveze i potraživanja države, iako se to radilo do 1993. godine (OECD, 1998.). Bilježenje zaostalih obveza i potraživanja države treba se ostvariti primjenom obračunskoga sustava računovodstva (zajedno s gotovinskim) u kojem bi se mogla utvrditi realna fiskalna pozicija proračuna. Na temelju preporuka MMF-a Mađarska od 1997.,

uz gotovinsko, vodi i obračunsko knjiženje transakcija države. Još uvijek se pojavljuju veliki problemi u konsolidaciji opće države te nedostaje detaljna razrada proračuna po ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji.

Interna kontrola. U Mađarskoj je osnovan središnji državni kontrolni ured koji je odgovoran za interni nadzor i kontrolu proračuna. Ured nadzire prihode i rashode središnjega državnog proračuna, subvencije i transfere. Kontrolira i središnji ured proračuna, inozemne pomoći i zaduživanja te upravljanje državnim izvanproračunskim fondovima.

Vanjska kontrola i nadzor. Državni ured za reviziju je neovisna institucija koja je odgovorna samo Parlamentu. Dio odgovornosti ureda predstavlja i revizija i provjera jesu li predloženi proračunski rashodi dodijeljeni u skladu s planom proračuna. Ovlasti ureda odnose se i na nadzor državne riznice i zajmove državne riznice, ostvarenje i provjeru zakonskoga korištenja rashoda, izvješćivanje Parlamenta o fiskalnim računima, nadzor državne imovine i djelatnosti javnih poduzeća. Ured nadzire javne financijske institucije, državne potpore lokalnim jedinicama te kontrolira upravljanje i dodjelu sredstava državnoga fonda za socijalno osiguranje. O provedenoj reviziji ured izvještava parlament, obično krajem godine. Izvješće se tiska i objavljuje javnosti.

Fiskalna disciplina

Jedan od ključnih problema u javnim financijama predstavlja fiskalna disciplina (kontrola proračuna). Slaba fiskalna disciplina te nepostojanje sistematskog državnog računovodstva utjecali su na pojavu zaostalih obveza središnjih proračunskih institucija. Sve do 1995. veliki problem predstavljala je kontrola izvanproračunskih fondova koji su imali neograničen pristup tekućem računu proračuna i sredstvima NBM. U isto vrijeme fondovi nisu bili odgovorni za svoj deficit (IMF, 1998.: 32). Od 1995. ograničeno je zaduživanje izvanproračunskih fondova i lokalnih jedinica te je osnivanjem državne riznice pojačana kontrola trošenja sredstava proračuna. Ipak, ostao je problem praćenja zaostalih obveza države i njihova utjecaja na fiskalnu poziciju države.

Za pristupanje EU Mađarska mora procijeniti utjecaj zaostalih obveza države na tekuće rashode i mogući deficit države. Stoga je MF početkom 1999. poduzeo prvi korak ka sastavljanju popisa svih zakonskih i drugih zaostalih (neplaćenih) financijskih obveza države koji mogu utjecati na povećanje državnih rashoda u iduće tri godine. Popis obveza je detaljan i izričit te će nakon završetka biti objavljen. Za donositelje fiskalnih odluka takav popis treba pomoći u otkrivanju, klasifikaciji i razumijevanju potencijalnih fiskalnih rizika koji mogu utjecati na fiskalnu stabilnost.

U 1999. godini vlada je, u cilju jačanja fiskalne discipline, izradila srednjoročnu (trogodišnju) strategiju. Srednjoročna strategija je razrađena za svaku od tri godine. Trogodišnji fiskalni okvir treba jasno ukazati kakve su srednjoročne fiskalne posljedice povećanja novih neizmirenih obveza države. Ako se načini korektno, procjenjuje se da bi takva analiza omogućila procjenu troškova izdanih državnih jamstava i subvencija te zaostalih (neizmirenih) obveza javnih poduzeća.

Kako bi smanjila buduće izdatke za neizmirene obveze države, vlada mora predložiti sredstva, postupke i omogućiti analizu potencijalnih rizika, i to na programskoj osnovi. Postojeći zakoni kojima se regulira pitanje jamstava (te ostalih obveza institucija koje nisu izravno uključene u konsolidaciju proračuna) su učinkoviti u smanjivanju neizmirenih obveza države. Sustav, međutim, ne omogućuje smanjenje rizika dospjeća naplate zaostalih obveza države i ublažavanje njihova negativna utjecaja na javne izdatke (World Bank, 1999.).

Državna jamstva

Državna jamstva se prvi put pojavljuju u prijedlogu državnoga proračuna za 1991. godinu. U skladu sa Zakonom o javnim financijama, donesenim 1992. godine, ovlaštenje za davanje jamstava je prošireno i na ostale institucije opće države, ali i institucije izvan opće države. Jamstva se daju za otplate dugova proračunskih korisnika, ali i privatnoga sektora.

Jamstva se daju do određenoga postotka (veličine) prihoda godišnjega proračuna. Ne postoje ograničenja za namjene kojima se izdaju jamstva. Jamstva se povećavaju u skladu s povećanjem zaduživanja. Mađarski proračun ograničava veličinu izdanih jamstava (zbog otplata duga) kao postotka ukupnih državnih izdataka. U razdoblju od 1991. do 1994. jamstva su predstavljala 0,5 posto, a u razdoblju od 1994. do 1996. godine 3 posto ukupnih državnih izdataka.

Mađarska je osnovala nekoliko specijaliziranih jamstvenih agencija za potporu razvojnih i investicijskih programa. Sredstva za te jamstvene institucije osiguravaju se uglavnom iz državnoga proračuna. Veličina izdanih jamstava (koja mogu postati državnim obvezom) je ograničena veličinom sredstava iz državnoga proračuna.

Fiskalna pravila

Zbog rasta proračunskoga deficita u razdoblju od 1991. do 1995. javila se potreba ograničavanja rasta državne potrošnje. Od 1995. su poduzete neke mjere, npr.:

– Proračun se može zadužiti kod NBM u visini 3 posto proračunskih prihoda iz prethodne fiskalne godine.

– Od 1995. godine lokalnim jedinicama je zabranjeno zaduživanje za financiranje tekućega deficita i financiranja kapitalnih rashoda.

– Svim izvanproračunskim fondovima (izuzevši mirovinski i zdravstveni) zabranjeno je zaduživanje.

Smanjivanje proračunskog deficita za 4 posto u razdoblju od 1995. do 1997. jednim dijelom je rezultat provedbe fiskalnih pravila.

Fiskalna transparentnost

Glavni problem je u slabom fiskalnom informacijskom sustavu koji ne osigurava detaljnu analizu transakcija države. Tako se glavni metodološki problemi nalaze u klasifikacijskom sustavu proračuna koji ne osigurava kvalitetnu pripremu proračuna i utvrđivanje cjelovite fiskalne pozicije države. Najznačajniji problemi su:

– Stalne promjene u klasifikacijskom sustavu proračuna koje se događaju čak i tijekom godine. To predstavlja ograničenje za provedbu srednjoročnoga makroekonomskog okvira proračuna.

– Proračunska klasifikacija se dosta razlikuje od međunarodnih standarda, npr. inozemni zajmovi su uključeni u prihode, otplate duga se nalaze na rashodnoj strani proračuna.

– Iako svi imaju iste obveze kad je riječ o računovodstvu i izvješćivanju, izvanproračunski fondovi imaju slabo razvijeni klasifikacijski sustav koji ne omogućava usporedbu s proračunom središnje države i lokalnih jedinica. Proračunski rashodi i prihodi su svrstani po osnovnim administrativnim kategorijama i po funkcionalnoj klasifikaciji (s tim da se funkcionalno ne vode kapitalni rashodi). Ekonomska klasifikacija je slaba i ne prikazuje detaljno transakcije države.

– Zaostale obveze države nisu obuhvaćene u državnom proračunu. Isti je problem i u praćenju izdanih državnih jamstava.

– Nedostaje cjelovita konsolidirana bilanca opće države. To onemogućava dobivanje slike o stvarnoj razini deficita na razini opće države i predstavlja veliko ograničenje u kontroli i poduzimanju mjera usmjerenih na uravnoteženje proračuna.

Ti metodološki problemi predstavljaju ograničenje u procesu donošenja odluka i učinkovitosti fiskalne politike. Proračunski podaci ne pokazuju točnu fiskalnu poziciju opće države. Postojeći sustav značajno precjenjuje udio države u gospodarstvu i vodi do pogrešne predodžbe o veličini proračuna. Stoga podaci o državnom proračunu Mađarske zaslužuju posebnu pozornost te navedene probleme istraživač mora imati u vidu (Gyulavari i Nemenyi, 1996.).

Analiza tekućih i kapitalnih izdataka

Mađarska je 1994. godine ušla u duboku krizu javnih financija. Suočavajući se s velikim makroekonomskim neravnotežama, vlada je donijela paket mjera usmjerenih na fiskalnu stabilnost. Stabilizacijski naponi koji počinju od 1995. podrazumijevaju čvrstu proračunsku politiku koja vodi značajnom fiskalnom poboljšanju. Konsolidirani proračunski deficit (bez prihoda od privatizacije) je smanjen sa 7,8 posto BDP-a 1994. na 4,9 posto 1997. godine (OECD, 1999.). Proračunski rashodi su u istom razdoblju smanjili svoj udio u BDP-u s 52,3 posto 1994. na 48,5 posto 1997. godine.

Na agregatnoj razini najočitiiji rezultati su postignuti u razdoblju od 1994. do 1997. Ojačala je bilanca konsolidirane središnje države i došlo je do izrazitoga pada rashoda u BDP-u (IMF, 1998:37). Istodobno se smanjio i BDP (oko 2 posto), uglavnom kao rezultat institucionalnih promjena. Jedina vrsta rashoda koja je zadržala pa i povećala udio u proračunu su subvencije i sredstva za javne investicije ili kapitalne rashode (IMF, 1998.: 37).

● TABLICA 1
Udio pojedinih
rashoda opće države
u BDP-u u %

	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.
Ukupni rashodi	54,4	59,6	62,9	52,1	48,7	47,5	48,5	47,1
Tekući rashodi	46,1	41,4	53,7	55,4	45,3	43,6	45,1	41,4
Kapitalni rashodi	8,3	8,2	9,2	6,6	3,4	3,9	3,4	5,7

Izvor: 1991.-1994. u: Gyulavari, Antal and Nemenyi, Judit (1996.) *Fiscal Policy in Hungary under Transition* No. 64/1., Vol 1, str. 48., CASE, Warsaw. 1994.-1997., IMF, *Government Financial Statistics*, 1998.

U Mađarskoj se do 1994. godine povećavala državna potrošnja. Tek od 1994. pokazuje se trend smanjivanja udjela rashoda države u BDP-u, tako da rashodi u 1998. predstavljaju 47,1 posto BDP-a. Tekući rashodi imaju uzlazni trend i povećavaju se u istoj proporciji kao i ukupni rashodi. Kapitalni izdaci (koji su usmjereni na projekte javnih investicija) zadržavaju se na razini od 3 000 mld. forinta, odnosno u prosjeku čine 3,5 posto BDP-a.

Pogledajmo strukturu rashoda bilance konsolidirane države⁴ (tablica 2.).

Struktura tekućih izdataka. Tekući rashodi predstavljaju oko 90 posto proračunskih izdataka. Najveći dio tih izdataka odnosi se na plaće i naknade u državnim službama i institucijama. Tako izdaci za plaće i naknade u cijelom promatranom razdoblju predstavljaju oko 18 posto proračunskih rashoda. Drugu veliku kategoriju rashoda predstavljaju tekući transferi proračuna izvanproračunskim fondovima. Tekući transferi u prosjeku predstavljaju oko 40 posto proračunskih izdataka. Treću bitnu kategoriju proračunskih izdataka predstavljaju izdaci za

➤ TABLICA 2
Ukupni rashodi konsolidirane mađarske središnje države (ekonomska klasifikacija) u milijardama forinta

	1992.	%	1993.	%	1994.	%	1995.	%	1996.	%	1997.	%
Ukupni rashodi	15,923	100,00	19,351	100,00	23,318	100,00	27,219	100,00	29,776	100,00	36,442	100,00
<i>Tekući rashodi</i>	14,329	89,99	16,312	84,30	20,579	88,25	24,893	91,45	27,156	91,20	32,927	90,35
Na dobra i usluge:	2,979	18,71	3,954	20,43	4,504	19,32	4,535	16,66	5,107	17,15	6,367	17,47
Plaće i naknade	1,364	8,57	1,616	8,35	1,976	8,47	2,204	8,10	2,402	8,07	2,894	7,94
Naknade zaposlenima	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	0,01
Ostale kupovine dobara i usluga	1,615	10,14	2,338	12,08	2,528	10,84	2,331	8,56	2,705	9,08	3,471	9,52
Otplate kamata	1,583	9,94	1,589	8,21	2,893	12,41	5,054	18,57	5,580	18,74	8,313	22,81
Subvencije i ostali tekući transferi:	10,402	65,33	12,248	63,29	14,304	61,34	16,563	60,85	17,789	59,74	19,995	54,87
Subvencije	792	4,97	766	3,96	125	0,54	1,093	4,02	1,697	5,70	1,519	4,17
Transferi ostalim razinama državne vlasti	2,814	17,67	2,972	15,36	3,856	16,54	4,343	15,96	4,751	15,96	5,322	14,60
Transferi kućanstvima i neprofitnim institucijama	6,795	42,67	8,498	43,92	919	3,94	11,127	40,88	11,338	38,08	13,142	36,06
Transferi inozemstvu	1	0,01	12	0,06	8	0,03	0	0,00	3	0,01	12	0,03
<i>Kapitalni rashodi</i>	1,594	10,01	3,039	15,70	2,739	11,75	2,326	8,55	2,620	8,80	3,515	9,65
Nabava fiksne i kapitalne imovine	64	0,40	153	0,79	1,089	4,67	588	2,16	1,249	4,19	2,031	5,57
Kupovina zalih	2	0,01	67	0,35	72	0,31	10	0,04	1	0,00	0	0,00
Kupovina državne i ostale nepokretne imovine	125	0,79	0	0,00	0	0,00	316	1,16	198	0,66	266	0,73
Kapitalni transferi:	827	5,19	1,442	7,45	1,578	6,77	1,412	5,19	1,172	3,94	1,218	3,34
Domaći	76	0,48	1,434	7,41	1,578	6,77	1,412	5,19	1,172	3,94	1,218	3,34
Ostalim razinama državne vlasti	319	2,00	797	4,12	721	3,09	481	1,77	406	1,36	504	1,38
Inozemstvu	67	0,42	8	0,04	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00

Izvor: IMF (1998.) Government Financial Statistics, Washington D. C.

otplate kamata na domaće te, posebice, inozemno zaduživanje. Otplate kamata se povećavaju s 9,94 posto proračunskih izdataka 1992. na 22,81 posto 1997. Povećanje te stavke uglavnom se odnosi na zaduživanje u inozemstvu koje je usmjereno na pokrivanje državnoga deficita.

Kapitalni rashodi. U strukturi rashoda kapitalni izdaci u prosjeku predstavljaju 10 posto proračunskih izdataka. Glavnu stavku rashoda predstavljaju kapitalni transferi izvanproračunskim fondovima i lokalnim jedinicama koji su usmjereni na projekte javnoga investiranja. Ti transferi u prosjeku čine 4 posto rashoda konsolidirane središnje države (konsolidacija bez izvanproračunskih fondova).

U nastavku teksta ograničit ćemo se na promatranje javnih investicija (kapitalnih rashoda) na razini opće države. Na temelju podataka Svjetske banke pokušat ćemo pokazati razinu javnih investicija u Mađarskoj te istaknuti najvažnije elemente i probleme u procesu javnoga investiranja.

JAVNE INVESTICIJE

U idućem dijelu analizirat ćemo nedavne trendove u javnom investiranju te probleme i moguće mjere za poboljšanje upravljanja javnim investicijama.

Tablice 3. i 4. su pokušaj prikazivanja podataka o razini i strukturi javnih investicija u razdoblju od 1993. do 1996. s planom proračuna za 1997. Tablica 3. prikazuje projekte koje je financirala središnja država i projekte koje su financirale lokalne jedinice. Tablica 4. prikazuje raspored javnih investicija po sektorima.

Trendovi u javnim investicijama

Razina. Udio javnih investicija u BDP-u od 1995. je nizak (prosječno oko 3,5 posto), vjerojatno i ispod razine poželjne za poticanje privatnih investicija i rasta. Usprkos tome, podaci prikazuju značajno povećanje planova za projekte središnje države, praćeno smanjivanjem financiranja projekta na razini središnje države, ali i na razini lokalnih jedinica. Prikazano smanjivanje investicija u razdoblju od 1995. do 1996. u odnosu na razdoblje od 1993. do 1994. dijelom se može objasniti problemima u računovodstvenom knjiženju podataka u razdoblju od 1993. do 1994. godine.

Projekti na razini središnje države. U proračunu za 1997. godinu značajno se povećava udio projekata koje financira središnja država (od 37 posto do 50 posto ukupnih investicija). Povećavaju se sredstva za ceste i opskrbu vodom te, u manjoj mjeri, za kućanstvo i okoliš.

Projekti na razini središnje države su podijeljeni u ključne, ciljane i ostale projekte. Za dodjelu sredstava za ključne

➔ TABLICA 3
Javne investicije u Ma-
đarskoj od 1993.
do 1997.

	1993.		1994.		1995.		1996.		1997.	
	u mld. MF	%	mld. MF	%	mld. MF	%	mld. MF	%	mld. MF	%
1. <i>Središnja država</i>	64,200	36,5	114,700	43,7	65,387	34,6	98,094	37,5	139,214	50,8
Financirano iz proračuna:										
Ključni projekti	6,700	3,8	13,100	5,0	7,167	3,8	15,691	6,0	21,247	7,7
Ciljani programi	12,800	7,3	30,100	11,5	22,862	12,1	28,811	11,0	41,274	15,1
Ostali programi SD							19,824	7,6	31,540	11,5
Ministarstva	16,700	9,5	18,700	7,1	19,447	10,3	4,590	1,8	5,342	1,9
Financirano sredstvima izvanproračunskih fondova	20,300	11,6	35,000	13,3	10,375	5,5	9,642	3,6	15,906	5,8
Financirano vanjskim izvorima	7,700	4,4	17,800	6,8	5,536	2,9	19,717	7,5	23,905	8,7
2. <i>Fond socijalne skrbi</i>					5,847	3,1	3,423	1,3	3,030	1,1
Vlastiti izvori					4,211	2,2	1,343	0,5	0	0,0
Vanjski izvori					1,636	0,9	2,080	0,8	3,030	1,1
3. <i>Lokalne vlasti</i>										
Ukupno potpore središnje države (SD)	114,999	63,5	147,789	56,3	117,763	62,3	159,900	61,2	132,000	48,1
Namjenske dotacije dio SD	36,686	20,9	49,184	18,7	48,358	25,6	71,360	27,3	80,556	29,4
Namjenske dotacije dio lok. jed.	18,343	10,4	24,592	9,4	24,179	12,8	34,000	13,0	39,000	14,2
Ostale dotacije	18,343	10,4	24,592	9,4	24,179	12,8	34,000	13,0	39,000	14,2
Zajmovi i kapitalni transferi	17,769	10,1	26,940	10,3	28,679	15,2	29,000	11,1	27,000	9,8
Ostali lokalni projekti	57,044	32,5	71,665	27,3	40,726	21,5	59,541	22,8	24,444	8,9
<i>Ukupno (1+2+3)</i>	175,699	100	262,489	100	188,997	100	261,417	100	274,244	100
<i>BDP</i>	3,548		4,364		5,493		6,660		7,949	
<i>Ukupne investicije u postotku BDP-a</i>	4,95		6,01		3,44		3,92		3,45	

Izvor: Ministarstvo financija Republike Mađarske, Budimpešta 1998.

➔ TABLICA 4
Javne investicije u Ma-
đarskoj po sektorima
od 1993. do 1997.

	1993.		1994.		1995.		1996.		1997.	
	mld. MF	%	mld. MF	%	mld. MF	%	mld. FM	%	mld. MF	%
1. Poljoprivreda, industrija, trgovina	4,30	2,5	4,30	1,9	9,28	4,9	10,71	4,1	9,86	3,6
2. Energetika	2,80	1,6	1,90	0,8	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
3. Promet	35,00	20,5	64,00	27,7	39,82	21,1	60,33	23,1	69,07	25,2
Ceste					29,30	15,5	29,46	11,3	40,26	14,7
Željeznice					7,01	3,7	27,57	10,5	23,26	8,5
Ostalo					3,51	1,9	3,29	1,3	5,55	2,0
4. Komunikacije	1,00	0,6	1,90	0,8	1,54	0,8	3,14	1,2	5,79	2,1
5. Voda	19,40	11,4	31,20	13,5	26,55	14,1	31,69	12,1	35,98	13,1
6. Gradske (komunalne) usluge	12,90	7,5		2,6	17,08	9,0	24,83	9,5	20,93	7,6
7. Kućanstvo	2,90	1,7	16,00	6,9	5,38	2,8	5,47	2,1	6,79	2,5
8. Okoliš	1,50	0,9	9,40	4,1	3,86	2,0	1,24	0,5	2,52	0,9
9. Izobrazba	23,60	13,8	28,40	12,3	19,21	10,2	31,78	12,2	26,65	9,7
10. Zdravstvo	31,20	18,3		10,0	23,60	12,5	32,64	12,5	27,81	10,1
11. Socijalna skrbr, kultura, šport	7,90	4,6	5,70	2,5	7,31	3,9	12,61	4,8	13,23	4,8
12. Javna uprava	20,00	11,7	22,30	9,6	31,09	16,5	45,12	17,3	47,75	17,4
13. Ostalo	8,40	4,9	16,90	7,3	4,19	2,2	1,86	0,7	7,87	2,9
<i>Ukupno</i>	<i>170,9</i>	<i>100</i>	<i>231,2</i>	<i>100</i>	<i>188,9</i>	<i>100</i>	<i>261,4</i>	<i>100</i>	<i>274,2</i>	<i>100</i>

Izvor: Ministarstvo financija Republike Mađarske, Budimpešta 1998.

projekte (tzv. "projekti od iznimne važnosti"), npr. izgradnju autoputova, potrebno je odobrenje Parlamenta. Ciljani programi sastoje se uglavnom od infrastrukturnih projekata (transport, telekomunikacije, opskrba vodom i zbrinjavanje otpada), dok su institucionalne investicije većinom u sektoru socijalnoga osiguranja (zdravstveno i mirovinsko) ili investicije u državnu upravu. Od 1996. proračun pokazuje bolju podjelu institucionalnih investicija, s potprojektima koji su prikazani odvojeno.

Projekti na razini lokalnih jedinica. Udio projekata lokalnih jedinica u ukupnim investicijama značajno se smanjuje od prosječno 60 posto u razdoblju od 1993. do 1996. do 48 posto 1997. Lokalni projekti su podijeljeni u projekte koji imaju potporu iz državnoga proračuna u obliku namjenske dotacije (tzv. "posebne" ili "ciljane" dotacije) koje predstavljaju značajan dio sredstava u lokalnim investicijama; ostali lokalni projekti te zajmovi/kapitalni transferi. Slaba fiskalna pozicija lokalnih jedinica u javnom investiranju od 1996. do 1997. rezultat je smanjivanja namjenskih dotacija iz državnoga proračuna. Mogući drugi razlog za takvo smanjenje jest odluka iz 1995. godine da se ograniči zaduživanje lokalnih jedinica.

Struktura po sektorima. Promjene u sektorskoj strukturi investicija pokazuju veliku koncentraciju javnih sredstava u promet, telekomunikacije, vode i zbrinjavanje otpada. Udio investicija u izgradnju objekata za javnu upravu značajno se povećava od 1994. godine i nije pod utjecajem programa fiskalne prilagodbe koji se provodio u razdoblju od 1995. do 1997. godine. Investicije u izobrazbu se smanjuju, a javne investicije u zdravstvo pokazuju značajan pad s 18 posto 1993. na 11 posto prosječno u ukupnim investicijama za iduće godine.

Izvori financiranja. Postoji šest mogućih izvora za financiranje javnih investicija: proračun središnje i lokalnih jedinica, vanjski izvori financiranja (uglavnom kroz proračun), domaći krediti (kao izravna sredstva za projekte, iako je taj izvor zanemariv, međutim banke mogu pozajmljivati izravno, na primjer iz proračuna i fonda za ceste), sredstva izvanproračunskih fondova ili vlastiti izvori fondova socijalnoga osiguranja. U ukupnim javnim investicijama proračun je sudjelovao s 3,8 posto 1995., 8 posto 1996. te s 10 posto 1997. godine.

Izvanproračunski fondovi. Od 1996. postoji pet izvanproračunskih fondova (za ceste, vodoprivredu, zaštitu okoliša, zaposlene i kulturu) te dva "samoupravna" fonda socijalnoga osiguranja (mirovinski i zdravstveni) koji imaju samostalni položaj i vlastite izvore sredstava. Sa stajališta investiranja značajni su samo fondovi cesta, vodoprivrede te zaštite okoliša. Osim toga, neke investicije u 1997. provode se i posredovanjem fonda tržišta radne snage i fondova socijalnoga osiguranja. Samo je fondu cesta dopušteno zaduživanje. Kapitalni

rashodi izvanproračunskih fondova prenose se u obliku dotacija ili zajmova privatnom sektoru, središnjem državnom proračunu te lokalnim proračunima.

Investicije u cestovni promet. Investicije u cestovni promet značajno se povećavaju u 1997. godini. Fond cesta ima 60,6 mld. forinta od kojih je 45,7 mld. od poreza na gorivo i 7,1 mld. forinta od poreza na promet motornih vozila. Fond cesta se 1997. godine zadužio kod Svjetske banke u iznosu od 6,4 milijardi forinta. Oko 24 posto njegova proračuna troši se na oplate duga.

Osnovna obilježja i problemi u procesu javnoga investiranja

Investicije u društvenu i fizičku infrastrukturu još uvijek nisu prilagođene potrebama suvremenoga tržišnog gospodarstva, a financijske potrebe će se povećavati tijekom razdoblja pripreme pristupanja EU.

Prioriteti. Potrebna je cjelovita višegodišnja strategija javnoga investiranja u fizičku i društvenu infrastrukturu. Problem je što ne postoje podaci i praćenje dobivenih sredstava iz inozemnih izvora, posebice na razini izvanproračunskih fondova.

Potrebno je donijeti program javnoga investiranja koji će sadržavati utvrđene prioritete (koji trebaju biti u skladu s investicijama u privatnom sektoru) s opisanim ciljevima, metodama procjene troškova, mogućnosti njihova ostvarenja, financijske planove, potencijalne izvore financiranja (uključujući dotacije) i zadani vremenski okvir provedbe projekata.

Takav program trebao bi sadržavati i pitanja oko odgovarajućega političkog okvira u pojedinim sektorima. Međutim, brojni su problemi u korištenju procjenama troškova, posebice zato što još nije utvrđeno pitanje vlasništva (npr. u zdravstvu).

Institucionalna odgovornost. Uloga MF je ograničena inozemnim zaduživanjem, posebnim dotacijama lokalnim jedinicama i financiranjem izvanproračunskih fondova. Potrebno je poboljšati koordinaciju između MF i MNB, kao i između ostalih ministarstava te izvanproračunskih fondova, kako bi se osigurala učinkovita alokacija sredstava i smanjili troškovi.

Odobrenje projekata. Veliki problem u procesu javnoga investiranja predstavlja slaba ekonomska i financijska analiza u nadzoru i izboru projekata. Često se precjenjuju troškovi, zadužuje se za neodržive projekte, posebice na lokalnoj razini.

Provedba. Potpunim funkcioniranjem državne riznice (koja je počela s radom 1996.) očekuje se jačanje uloge središnje države u nadzoru, upravljanju i dodjeli sredstava za javne investicije.

Program javnih investicija. Potrebno je izraditi program javnih investicija koji će analizirati: a) sektorske prioritete u jav-

nom investiranju, b) glavna politička ograničenja u javnom investiranju po sektorima, c) financijska pitanja kao integriranje vanjskih i domaćih sredstava u proces planiranja proračuna, d) poboljšanje procesa javnoga investiranja (institucionalna odgovornost, postupci za izbor projekata, upravljanje). Glavni zadatak je analiza i racionalizacija izbora i postupaka u donošenju odluka o javnom investiranju.

ZAKLJUČAK

Mađarska je 1990. počela prilagođavati javni sektor suvremenim sustavima EU. Na tom je putu prilagodila zakonodavni okvir u kojem posebno mjesto zauzima pitanje proračuna i institucija u proračunskom procesu.

Zakonodavni okvir stvorio je dobru podlogu za provedbu reforme sustava javnih financija koja je počela 1995. godine. Reforma je potaknuta slabim fiskalnim ostvarenjem, odnosno pojavom deficita i nemogućnosti praćenja učinka rashoda javnoga sektora na gospodarski rast. Rezultat je slaba fiskalna disciplina kojoj je u velikoj mjeri pogodovao slab proračunski proces. To se posebice iskazuje u dijelu koji se odnosi na planiranje, provedbu ali i kontrolu proračuna, izvanproračunskih fondova i lokalnih jedinica.

Mađarska je 1995. poduzela opsežne radnje, u prvom redu uspostavu državne riznice, te integriranje računa proračuna, izvanproračunskih fondova i proračunskih institucija na jedinstveni račun otvoren u središnjoj banci. Te su mjere utjele na smanjivanje razine javne potrošnje, povećanje fiskalne discipline te odgovorno upravljanje i uporabu sredstava od proračunskih korisnika. U relativno kratkom razdoblju smanjeni su tekući izdaci, a kapitalni su zadržali, pa čak 1998. i povećali, svoj udio u bilanci opće države.

Reforma sustava javnih financija u Mađarskoj vodi se na dva kolosijeka: reforma proračuna i proračunskih institucija te reforma javnih rashoda.

Mjere koje se poduzimaju u reformi proračuna i proračunskoga procesa (posebice uvođenje sustava državne riznice) poboljšavaju transparentnost računa proračuna i osiguravaju realniju sliku fiskalne pozicije države.

To je omogućilo i uvođenje dugoročnijega planiranja proračuna na tri godine. Godišnji proračun i glavne proračunske veličine prilagođuju se trogodišnjem makroekonomskom programu. Pojačana je kontrola (fiskalna disciplina) te značajno poboljšana učinkovitost proračunskoga procesa u alokaciji sredstava.

Analizom javnih investicija (kapitalnih rashoda) utvrđeno je postojeće stanje te stvorena podloga za drugu (dugoročnu) fazu u podizanju učinkovitosti javnih investicija. U povećanju razine i kvalitete javnih investicija Mađarska mora:

- osigurati učinkovitu analizu kapitalnih rashoda za javne investicije,
- utvrditi raspodjelu sredstava po sektorima,
- donijeti program javnoga investiranja,
- napraviti analizu troškova i koristi investicijskih projekata te
- napraviti cjeloviti popis i analizu jamstava koji mogu izazvati povećanje javnoga duga i ukupnoga deficita države.

Provedba reforma ne prolazi bez kratkoročnih fiskalnih šokova u obliku povećanja proračunskog deficita i javnoga duga. Zahvaljujući poduzetim reformama koje su dugoročne prirode, već se naziru prvi učinci u obliku smanjenja državne potrošnje te povećane razine javnih investicija.

Mađarska zaslužuje pozornost jer je jedna od prvih tranzicijskih zemalja koje su poduzele opsežnu reformu sustava javnih financija u kojoj posebno mjesto zauzima reforma proračunskih institucija i reforma raspodjele proračunskih sredstava. Možemo reći da je Mađarska dobar primjer za redosljed kojim treba provoditi reformu sustava javnih financija. Te ocjene zaslužuju pozornost zbog toga što je ona na putu da postane članicom EU.

BILJEŠKE

¹ Vidi: <http://www.meh.hu>

² Novim Zakonom o javnim financijama iz 1992. propisano je da sve proračunske institucije (proračun, izvanproračunski fondovi te lokalne jedinice) moraju svoja sredstva držati na jedinstvenom računu proračuna otvorenog u NBM. Zakonom je propisano da proračunske institucije ne smiju otvarati račune proračuna u poslovnim bankama.

³ Svjetska banka je odobrila kredit za tehničku pomoć za projekt "Upravljanje javnim financijama". Ukupni iznos kredita je 7,75 mil. dolara, a usmjeren je na podprojekte koji se odnose na: pripremu proračuna, poslovanje riznice, upravljanje dugom te izgradnju informacijskoga sustava upravljanja javnim financijama (*World Bank*, 1996.).

⁴ Konsolidirana opća država dobiva se isključivanjem transakcija između proračuna i izvanproračunskih fondova te državnog proračuna i proračuna lokalnih jedinica. Na taj način dobiva se neto iznos veličine opće države.

LITERATURA

Bokros, L. i Dethier, J. J. (1998). *Public Finance Reform during the Transition: The Experience of Hungary*, The World Bank, Washington D. C.

Gyulavari, A. i Nemenyi, J. (1996). *Fiscal Policy in Hungary under Transition*, No. 64/2, Vol. 2, CASE, Warsaw.

Kopint-Datorg (1998). *Economic Trends in Eastern Europe*, Vol 7., No. 4., Budapest.

Kopint-Datorg (1996). *Economic Trends in Eastern Europe*, Vol 5., No. 3, Budapest.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 9 (2000),
BR. 6 (50),
STR. 975-993

BAJO, A.: PRORAČUN...

Kornai, J. (1994). Lasting Growth as the Top Priority: Macroeconomic Tension and Government Economic Policy in Hungary, WP No. 15., EBRD.

Kosterna, U. (1998). *On the Road to the European Union. Some Remarks on the Budget. The Performance in Transition economies*, CASE-CEU Working Paper Series, Warsaw.

OECD (1999). *Economic Outlook*, Paris.

OECD (1998b). *Economic Outlook*, Paris.

OECD (1998c). *Public Management Profiles of Central and Eastern European Countries: Hungary*, SIGMA, Paris.

OECD (1998d). *Issues and Development in Public Management: Survey 1996-1997 on Hungary*, PUMA, Paris.

World Bank (1996). World Bank Strengthens Public Finance Reform in Hungary, News Release No. 97/1185 ECA.

World Bank (1998). *Public Management Expenditure Handbook*, Washington D. C.

World Bank (1999). *Public Investment in Hungary*, Washington, D. C.

*** (1992). *Public Finance in Hungary*, Ministry of finance, Budapest.

*** (1991). *Act on Financial Institution*, Ministry of finance, Budapest.

*** (1992). *New Act on Public Finances*, Ministry of Finance Hungary, Budapest.

*** (1994). *Transition Report*, European Bank for Reconstruction and Development.

The Budget and Public Investment in the Republic of Hungary

Anto BAJO
Institute of Public Finance, Zagreb

By analysing the budget and public investment in the Republic of Hungary the author wishes to point out the basic problems of the budget and budgetary process, as well as the measures which are being undertaken for adjusting and drawing closer to modern budgetary trends. All phases of the budgetary process are expounded (preparation, approval, implementation and control of the budget), and the measures carried out by budgetary institutions for improving the system of public financing (improving fiscal discipline, resolving the budget deficit etc.). The state of public investment is especially underlined as well as the measures Hungary has to undertake to increase its effectiveness. Data of insufficient quality represent the greatest problem in analysing public expenditure, especially public investment. The Hungarian budget and public expenditure system is continually being reformed since 1995. The reforms are aimed at increasing the effectiveness of institutions in the budgetary process and allocation of public expenditure.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 9 (2000),
BR. 6 (50),
STR. 975-993

BAJO, A.: PRORAČUN...

Haushaltsplan und öffentliche Investitionen in der Republik Ungarn

Anto BAJO
Institut für öffentliche Finanzen, Zagreb

Mit einer Analyse des Haushaltsplans und der öffentlichen Investitionen in der Republik Ungarn möchte der Verfasser auf die Hauptprobleme bei der Erstellung des Staatsbudgets sowie im Budgetkreislauf hinweisen, ferner auf Maßnahmen und Schritte, mit denen man sich an moderne Budgetierungstrends annähern und anpassen möchte. Es werden zunächst sämtliche Phasen des Budgetkreislaufs (Vorbereitung, Verabschiedung, Durchführung und Kontrolle) erläutert sowie Maßnahmen dargelegt, die von den öffentlichen Körperschaften unternommen werden, um das System der öffentlichen Finanzen zu verbessern (Steigerung der Fiskaldisziplin, Ausgleich von Budgetdefiziten usw.). Der Verfasser macht insbesondere darauf aufmerksam, wie man in Ungarn um eine Wirksamkeitssteigerung der öffentlichen Finanzen bemüht ist. Die Analyse öffentlicher Ausgaben, zumal aber öffentlicher Investitionen, wird erschwert durch den Mangel verlässlicher Angaben. Die in Ungarn wirksamen Prinzipien bei der Aufstellung des Haushaltsplans unterliegen seit 1995 ständigen Reformen. Ziel dieser Reformen sind eine erhöhte Wirksamkeit der am Budgetkreislauf beteiligten Körperschaften und die Allokation (ausgewogene Verteilung) der öffentlichen Ausgaben.