

KORNAI JÁNOS

A posztoszocialista átmenet és az állam Gondolatok fiskális problémákról¹

A cikk áttekinti az állam szerepével kapcsolatos nyugati irodalmat és figyelemztet: nincsenek univerzális és mindenkor érvényes ajánlások. Gondosan mérlegelni kell az adott és gyorsan változó politikai és kormányzati struktúrát az állam és a piac munkamegosztásának kijelölésekor. A továbbiakban a tanulmány négy fiskális probléma kapcsán elemzi az állam szerepét. 1. Az adminisztratív költségek csökkentésének lehetőségei korlátozottak, mert miközben egyes kiadások mérsékelhetők, az átmenet szükségessé teszi más adminisztratív kiadások növelését. 2. A tanulmány Schumpeter „teremtő rombolás” gondolatára hivatkozva vizsgálja az állami vállalatok költségvetési korlátjának megkeményedését, az itt végbemenő természetes szelekciót. Ez alapján véve kívánatos folyamat, de súlyos ára van, mert együtt jár a munkanélküliség növekedésével. Fiskális hatását tekintve, egyfelől csökkenti az állami támogatást, de csökkentheti az állami szektorból eredő adóbevételt, és növeli a munkanélküliséggel kapcsolatos közkiadásokat. 3. A magánszektornak fontos szerepe van új álláshelyek megteremtésében. Ugyanakkor azonban sokan részben vagy egészben kibújnak az adófizetés alól. A magánszektor nem csak adminisztratív eszközökkel kell kényszeríteni adófizetésre, de a törvényes működéssel járó előnyöket kell kibontakoztatni, és ezzel kell ösztönözni a féllegális vagy illegális magánvállalkozásokat a legalitásra és ezzel együtt az adófizetésre. 4. Magyarország az elmúlt évtizedekben felemás, gazdasági fejlettségéhez képest „koraszülött” jóléti állammá vált; a fiskális terhek számottevő része jóléti jellegű kiadásokkal függ össze. Ezek hirtelen radikális leépítése, e szféra gyors decentralizálása és privatizálása nem oldható meg. Ha viszont a vegyes (részben állami, részben magánjellegű) jóléti-biztosítási-egészségügyi rendszerre történő átalakítás fokozatosan megy végbe, akkor ez együtt jár azzal, hogy az igen magas adózási terhek is csak lassan csökkenthetők. A felsorolt nehézségek együttes következménye: nagy erők hatnak a költségvetési hiány újratermelésének irányában. Ez lesz a soron következő évek egyik gazdasági alapproblémája.

¹Richard T. Ely-előadás, amelyet az Amerikai Közgazdasági Társaság New Orleansban megrendezett éves közgyűlésén tartottam 1992. január 3-án. Az előadás

A posztoszocialista országok átalakulása során felvetődő számtalan probléma közül kizárólag eggyel foglalkozom: az államnak a gazdaságban betöltött szerepével.

Magyar tapasztalatokat dolgoztam fel. Meggyőződésem azonban, hogy a problémák, amelyeket tárgyalni fogok, eléggé általánosak és előbb-utóbb valamennyi posztoszocialista gazdaságban megjelennek, bár eltérő intenzitással és különböző formákban. Noha mindvégig Magyarország lesz mondanivalóm illusztrációinak forrása, az előadás nem vállalkozik arra, hogy összefoglaló áttekintést adjon a magyar gazdaságról. Talán annyit érdemes megjegyezni, hogy miközben a régió számos országában súlyos gazdasági bajok mutatkoznak, vagy éppenséggel káosz fenyeget, Magyarországon rendezett körülmények között megy végbe az átalakulás, és sok jel biztató gazdasági fejlődésre utal.

A nyugati irodalom sugalmazásai

Az első út, amelyre, eligazodást remélve, a magunkfajta akadémiai közgazdász rálép, természetesen a könyvtárba vezet. S valóban, gazdag, sőt zavarbaejtően gazdag az irodalom, amely az állam és a piac munkamegosztásáról szól.

A posztoszocialista régióban a központi tervezésből való kiábrándulás sok közgazdászt a piac kritikátlan, mitikus kultuszára készítet. Ez ellen a gyermekbetegség ellen kitűnő orvosság a piaci mechanizmus fogyatékoságairól szóló nyugati irodalom. Meggyőzően bizonyítja, hogy számos alapvető probléma létezik, amelyeket a piac egymagában nem képes megnyugtatóan megoldani: például az gazdaság makroegyensúlyának biztosítását, a méltányos jövedelemelosztást, az externalitások hatásának számbavételét, a közjavak kellő mennyiségben való termelését vagy a monopóliumok hatalmának korlátozását. Ez az irodalom azt sugalmazza: ahol a piac kudarcot vall, ott az államnak kell aktív szereplőként belépnie.²

A nyugati irodalom egy másik vonulata viszont meggyőzően világítja meg, hogy nemcsak a piac, hanem a politikai akciók, politikusok és bürokraták is kudarcot vallhatnak a gazdaság koordinálásában, s talán még sokkal nagyobb kudarcot, mint a piac. Ez a kétely — amelyet régóta sugalmaz az osztrák iskola,

angol szövege az *American Economic Review*-ban jelenik meg. A magyar szöveg megszerkesztésében állandó segítőtársam, *Kovács Mária* működött közre, aki részt vett az anyaggyűjtésben is; nagyon hálás vagyok figyelmes és gondos munkájáért.

Az elemzés háttéréül szolgáló információk összegyűjtésében sok segítséget adott *Erdélyi Eszter*, *Gém Erzsébet*, *Móra Mária*, *Muraközy László*, *Petschnig Mária Zita*, *Tóth István György* és *Alexandra Vacroux*; megragadom az alkalmat, hogy támogatásukat megköszönjem. Értékes észrevételeket kaptam a tanulmány első fogalmazványához a következő kollégáktól: *Francis M. Bator*, *Bauer Tamás*, *Dániel Zsuzsa*, *Martin S. Feldstein*, *George Kopits*, *Kovács Almos*, *Michael Marrese* és *Urbán László*. Természetesen a tanulmányban maradt tévedésekért kizárólag a szerző viseli a felelősséget. A kutatást az Országos Tudományos Kutatási Alap támogatásával folytattam.

² A piaci kudarcról szóló elméletek első összefoglalásai *F. M. Bator* [1958] és *W. J. Baumol* [1965] műveiben olvashatóak. A jelenkori szemlék közül kiemelem *J. E. Stiglitz és szerzőtársai* [1989] könyvét.

Ahogy a kutatások mind mélyebbre hatolnak, úgy derül fény mind további területeken a szabadjára engedett piaci fogyatékoságaira. Így például a korlátozott verseny és a *méretgazdaságosság* (economies of scale) figyelembevétele több ponton módosítja a szabadkereskedelmet igazoló korábbi felfogást, és rámutat: meghatározott körülmények között indokolt lehet az állam aktívabb szerepe. A P. R. Krugman, E. Helpman és mások úttörő munkássága nyomán kibontakozott széles körű kutatásról összefoglaló áttekintést ad *E. Helpman* [1990].

s amely később a public choice-elmélet érvelésében születik újjá — a problémák újbóli átgondolására készítette a közgazdász szakmát.³ Vajon azokat, akik az állam nevében beavatkoznak a gazdaságba, valóban kizárólag a közjó szolgálata motiválja? A szocialista rendszert végigélt emberben erős visszhangra talál ez a kérdés. Hasonlóképpen releváns számára az az elemzés, amely a jóléti államot bírálja a nagymérvű redistribúció miatt, mert az tompítja a beruházásra, újításra és vállalkozásra való ösztönzést.⁴

Amikor azután a kelet-európai közgazdász kilép a könyvtár ajtaján, ott áll megrezzenve. Ő maga még nem ismeri belülről a kapitalizmust, szeretne ráhatározni a szakirodalomra, de abból — legalábbis első pillantásra úgy tűnik — egymásnak élesen ellentmondó útbaigazításokat kap. Végül is miért küzdjön: aktívabb vagy kevésbé aktív államért?

Az irodalom alaposabb tanulmányozása némiképpen csökkentheti ezt a zavart. Az elméleti művekből levonható normatív ajánlások mindig *feltételesek*. Az irodalom vagy expliciten kimondja a tételek érvényességének feltételeit, vagy azok hallgatólagosan ott rejtőznek a mű gondolati építménye mögött. Az a nyugati szakértő, aki tanácsaival segíti a posztoszocialista gazdaságot, vagy az az ottani közgazdász, aki nyugati irodalmi forrásokat használ fel álláspontja kialakításakor, köteles nagy gonddal tisztázni e feltevéseket, mielőtt „tekintélyi alapon” a nyugati közgazdasági szakirodalomra hivatkozik. Csupán két tipikus feltevést emelek ki.

1. Az az irodalom, amelyre az előbbieken utaltam, azt az érett piacot és azt a megalapozott, szilárd demokratikus államot tartja szem előtt, amely korunk fejlett kapitalista országaiban működik. Csakhogy a mai Magyarország piaca és állama, akárcsak a többi posztoszocialista gazdaságé, számos vonásában különbözik ettől: a magángazdaság még kiforratlan, a demokratikus intézmények gyengék és fejletlenek.

2. A fenti irodalom, amikor határvonalat húz az állam és a piac szerepe között, olyan kapitalista rendszert feltételez, amelynek intézményei állandóak vagy csak lassan változnak, és amely robusztus magatartási szabályosságokkal működik. Ezzel szemben a posztoszocialista rendszerben forradalmi átalakulás megy végbe; intézmények viharos sebességgel szűnnek meg, mások most keletkeznek, történelmi léptékek mérve igen gyors ütemben változik a jogrend; ezzel együtt folyamatos módon a gazdaság minden szereplőjének viselkedése. Itt tehát sajátos dinamikus elemzésre van szükség.

A politikai és kormányzati szféra a posztoszocialista Magyarországon

Megkíséreltem röviden, szinte távirati stílusban felvázolni: melyek a politikai és kormányzati szféra jellegzetes vonásai a mai Magyarországon.⁵ A piac jelenlegi

³ Lásd *J. Buchanan—G. Tullock* [1962], továbbá *W. Niskanen* [1971].

⁴ Lásd például *A. Lindbeck* [1988]. A jóléti államot érő jobb- és baloldali kritikákról kitűnő áttekintést ad *C. Offe* [1984].

⁵ A továbbiakban ahelyett, hogy nagy összefoglaló kifejezést használva „az államról” beszélnek, inkább megkíséreltem elemeire bontani a politikai szférát. A politológia többféle megközelítést különböztet meg, így többek között a funkcionalista modelleket, a közgazdaságtudomány keretében kifejlődött, korábban már említett public choice-elméletet, a csoportok és osztályok közti konfliktust vizsgáló elméleteket és a különböző institucionalista megközelítéseket. Megítélésem szerint ezek jórészt nem egymást kizáró, hanem inkább egymást kiegészítő magyarázatok, s a magam részéről a jelen tanulmányban figyekeztem valamennyi irányzat gondolataiból meríteni. Összefoglaló szemlék találhatók *P. A. Hall* [1986] és *J. D. Aberbach—R. D. Putnam—B. A. Rockman* [1981] munkáiban.

állapotáról nem adok hasonló leírást, mert az majd a tanulmány későbbi részében fog kirajzolódni.

Noha a politikai szféra némi liberalizálása Magyarországon már korábban megindult, a fordulat 1989–1990-ben következett be. Megszűnt a kommunista párt kormányzati monopóliuma, szabaddá vált más pártok szervezkedése, majd 43 év után első ízben került sor szabad választásokra. Parlamenti többségre támaszkodó kormány alakult. A hatalmi struktúra gyökeres megváltozása eltávolította a piacgazdaság kifejlődésének fő úttorlaszát, a kapitalizmust likvidáló vagy likvidálni akaró kommunista párt politikai dominanciáját.

A szocialista rendszerben csupán formálisan vált szét a törvényhozás, a végrehajtó igazgatás és a bíraskodás; valójában valamennyi ág minden posztjára a kommunista párt választotta ki a tisztségviselőket, és az irányította tevékenységüket. Csupán a politikai fordulat intézményesítette az államhatalmi ágak szétválását.

A parlament most kezd beletanulni a szerepkörébe. Míg a fejlett demokráciákban évszázadok törvényhozó munkájával folyamatosan alakult ki a jogállam működéséhez szükséges százféle törvény, itt erőltetett ütemben kell megalkotni a leginkább nélkülözhetetlen jogszabályokat. A kormány törvényelőkészítő munkájának vontatottsága és örökös késlekedése, valamint a parlament „átbocsátó-képessége” a modern piacgazdaság létrehozásának egyik legnyomasztóbb szűk keresztmetszete. A képviselők nagy része kezdő a politikában; nincs sem elegendő idejük, sem kellő szakértői apparátusuk a törvényjavaslatok kritikus áttanulmányozására, a saját kezdeményezésű törvényjavaslatok kidolgozásáról nem is szólva. Ezért nem állítható, hogy a parlament valóban szorosan felügyelné a kormányzat tevékenységét. A bíróságok is gyakorlatlanok a piacgazdaság jogrendjének biztosításában.

A fordulat előtt a közös ellenféllel szemben összetartottak a kommunistaellenes erők. Ez az együttműködés felbomlott; helyébe elmérgesedett politikai csatározások léptek a kormányzó és az ellenzéki pártok között, sőt a kormányzó koalíción belül is. Ebben nincsen semmi meglepő, ez így van minden parlamenti rendszerben. A széles politikai konszenzus hiánya azonban szinte lehetetlenné teszi a napirenden lévő súlyos problémák megoldását, például az infláció megállítását, a költségvetés tartós egyensúlyának kialakítását, a termelés szerkezeti átrendezését, mert azok mind súlyos áldozatokat követelő népszerűtlen intézkedésekkel járnak. Amikor kiéleződik a hatalomért folyó politikai vetélkedés, akkor a politikus nem a „társadalmi jóléti függvényt” maximalizálja, hanem saját választási esélyeit.

A klasszikus demokráciában — annak tiszta normatív elmélete szerint — világos határvonalnak kellene húzódnia a választók előtt közvetlenül felelős politikus és a bármely alkotmányos kormányzatot, politikai programjától függetlenül, lojálisan szolgáló bürokrácia között. Törvénynek vagy tiszteletben tartott konvenciónak kellene elválasztania a politikai és a „civil service”-pozíciókat. A posztszocialista politikai rendszerben még korántsem történt meg ez az elhatárolódás. A mai kormányzó pártok jól megtanulták Vlagyimir Iljics Lenin sokszor idézett jelszavát: a hatalom kérdése a legfontosabb kérdés. Számos poszt betöltéséhez sokkal fontosabb kritérium a politikai lojalitás, mint a szakértelem.

A bürokrácia hozzáértése nagyobb Magyarországon, mint a többi posztszocialista országban, mert az 1968-ban megkezdett felemás reformok már a piacgazdasági feladatokhoz való alkalmazkodásra ösztönöztek. Mindazonáltal még koránt sincsen elegendő tudása és gyakorlata egy modern kapitalista gazdaság államigazgatási feladatainak ellátásához. Ráadásul a rendszerváltás egzisztenciális bizonytalansággal jár; ki tudja, hogy kit mikor fognak leváltani. Elharapózik a szervilizmus. Sok rátermettebb szakember hagyja el az államigazgatást, és inkább a magánszektorban vállal állást, ahol többet keres és nagyobb biztonság-

ban érzi magát. A gyakorlatlanság és a bizonytalanság miatt laza az állami fegyelem, igen nagy a sűrűlódás a törvények és állami előírások kikényszerítésében.⁶

Nem Platon minden önző szemponton felülemelkedő filozófus államférfiaival van itt dolgunk, de nem is Max Weber szakértő, törvénytisztelő és akkurátus bürokrataival vagy a jóléti gazdaságtani tanulmányokban lefestett, kizárólag a közjót szolgáló politikai döntéshozókkal. Amikor tehát a közgazdász úgy foglal állást, hogy korlátozni kell a piac hatását, akkor józanul számításba kell vennie: most és még hosszú ideig *ilyen* lesz az az állam, amelyre funkciót kíván bízni.

A politikai szféráról szólva eddig csak a szorosabban vett állami szervezetekről és a politikai pártokról szóltam. Még két fontos jelenséget szükséges megemlíteni, amelyek befolyást gyakorolhatnak mind az állam, mind a piac működésére.

Először, felmérhetetlen jelentősége van annak, hogy Magyarországon immár szabad a sajtó, amelyet néha a korlátozások és ellensúlyok (checks and balances) mechanizmusában működő negyedik kormányzati ágként emlegetnek.⁷ Ha bárki megpróbál visszaélni az állami hatalommal, rosszul sáfárkodni az állam pénzével, az vállalja azt a veszélyt, hogy a sajtó leleplezi.

Másodszor, mind inkább ébredszik az, amit a politikatudomány *civil society*-nek nevez: a lakosság önszerveződése. Egyre-másra alakulnak és hallatják hangjukat különböző rétegek, csoportok, szakmák szervezetei. Az Egyesült Államokban néha elítélően szólnak a *special interest* csoportokról. Bizonyára játszhatnak negatív szerepet is. Azoknak az országoknak a polgárai azonban, ahol korábban mindennemű önkéntes és spontán szervezkedést üldöztek, jobban tudják értékelni annak előnyeit, hogy az emberek szabadon csoportot alkothatnak és politikai nyomást gyakorolhatnak. Bár ehhez hozzá kell tenni: éppen a gazdasági szférában nem láthatóak világosan a civil társadalom kontúrjai. A régi rendből visszamaradt szakszervezet utóvédharca és az új szakszervezetek gyengése miatt a munkavállalóknak nincs kiforrott és hatékony képviselője. Kiforratlanok a munkaadók szervezetei is. Más szóval: nem alakultak ki vagy nem erősödtek még meg azok az európai típusú parlamenten kívüli érdekvédelmi szervezetek, amelyek a szűk szakmai érdekeken felülemelkedve, nemzeti felelősségtudattal tárgyalnának egymással. Ilyen körülmények között fennáll a veszélye annak, hogy populista szerveződések tömegeket nyernek meg, és akadályozzák a politikai és gazdasági konszolidáció folyamatát. Ez az egyik legsebezhetőbb pontja az új demokráciáknak, mivel az ilyen populista szerveződések megakadályozhatják a gazdasági nehézségek leküzdése érdekében önmérsékletet kifejezésre juttató, széles rétegeket átfogó „társadalmi szerződés” megkötését.⁸

A politikai és a kormányzati szféra jelenlegi magyarországi állapota különös nyomatékkal igazolja általános álláspontomat az állam és a piac közötti feladatmegosztás ügyében. (Sőt, talán így is nevezhetném: érthetővé teszi előítéletemet, mert nyilvánvalóan értékítéleteken alapuló véleményről van szó.) Kész vagyok síkraszállni az állam beavatkozása mellett akkor, ha nyilvánvaló, hogy az adott ügyben a magára hagyott piac rosszul döntene és az állami beavatkozás nagy bizonyossággal javítana az eredményen; ha meg vagyok győződve arról, hogy a

⁶ T. Skocpol [1985] felhívja a figyelmet arra, hogy az állam szerepvállalásának fontos meghatározó tényezője az állam „kapacitása”: tényleges képessége meghatározott feladatok megoldására. E kapacitás: szűkösségére mutattam rá korábban a törvény-előkészítéssel és törvényhozással, most pedig a törvény végrehajtásának kikényszerítésével kapcsolatban.

⁷ A sajtószabadság erősödése összefügg azzal, hogy a nyomtatott sajtó számot tevő része magántulajdonba került.

⁸ Emlékeztetek arra, hogy 1990-ben egy szűk csoport, a rádióösszeköttetés révén jól szervezett taxisok a fővárost megbénító blokádot léptettek életbe, tiltakozásul a benzinárak emelése ellen. Sok munkavállaló szimpatizált a taxisokkal, akikkel a televízió nyilvánossága előtt folytattak egyeztető tárgyalásokat a kormány tagjai.

beavatkozásra hivatott hatóság hozzáértő és elfogulatlan kezekben van; és ha az adott esetben valóban biztosítható a nyilvános ellenőrzés, és az képes kikényszeríteni, hogy az állam bölcs intézkedést hozzon. Ha azonban bizonytalan vagyok abban, hogy a nem jól működő piac és a nem jól működő állam közül melyikre hagyjam a döntést, és ha ebben az értelemben csukott szemmel kell választanom, akkor „ösztönösen” a piacot választom. Ebben bizonyára közrejátszik az, hogy kelet-európai ember vagyok, aki honfitársaival együtt oly sokszor keservesen csalódott az államban, s akinek bizalmát igen nehéz lesz megszerezni. A tanulmány hátralévő részének ez a preferencia lesz az alapfilozófiája.

Négy fiskális probléma

A reformok előtti szocializmust totalitárius hatalom jellemezte, azaz egy hiperaktív állam, amelyre a társadalom minden aktivitását szabályozni kívánta. Noha az 1968-ban elkezdődött felemás reformfolyamat sok vonatkozásban némileg csökkentette az állam szerepét, az új demokrácia még így is „nagy kormányzatot” örökölt.⁹

Sokféle módon mérhető az állam súlya és mérete. Az egyik legfontosabb mérték az államháztartás és a GDP aránya. Az 1. táblázatból kitűnik, hogy Magyarországon a GDP-nek csaknem kétharmadát vonja el és osztja újra a kormányzat, miközben a tipikus nyugat-európai arány 40–45 százalék. Sőt, olyan országokban, amelyek fejlettségi szintje közelebb esik Magyarországhoz, az arány ennél is alacsonyabb. A 2. táblázat nem jelez semmiféle jól érzékelhető tendenciát az arány rendszeres csökkentésére, amely makacsul ott rekedt az igen magas kétharmados nagyság közelében.

A továbbiakban, amint arra az alcím is utal, az állam szerepéről szólva főképpen fiskális kérdésekkel foglalkozom. Milyen politika lenne szükséges ahhoz, hogy az államháztartás a termelés kisebb hányadát vonja el és költse el? Milyenek a politikai, társadalmi és gazdasági esélyei annak a politikának, amely „kisebb kormányzatra” törekszik? A terjedelem korlátai miatt azonban még a fiskális problémakörben maradva sem törekedhetek teljességre.¹⁰ A következő négy témát tárgyalom: a) az adminisztratív kiadások; b) a veszteséges vállalatoknak nyújtott támogatások és a munkanélküli segélyek; c) a magánszektor adóztatása és d) a jóléti kiadások. Noha mind a négy téma a költségvetéssel kapcsolatos, szeretnék túllépni a szűken vett állami pénzügytan határain. Valamennyi problémát politikai, társadalmi és általános közgazdasági kontextusukban vizsgálom; ennyiben tanulmányom tárgya a *politikai gazdaságtan* témakörébe tartozik.

Adminisztratív kiadások

A világ minden parlamentjében, minden költségvetési vitában elhangzik az igény: csökkenteni kell az adminisztratív kiadásokat. Magyarországon különösen

⁹ A szocialista rendszer államának szerepével részletesen foglalkozik az idén megjelent könyvem (Kornai János [1992]).

¹⁰ Külön is megemlítek két témát, amely szorosan hozzátartozik ugyan az állam szerepének tárgyalásához, mégis kívül marad a jelen tanulmány tárgykörén. Az egyik a makroegyensúly helyreállítása és általában a gazdaság makroszabályozása; a másik az állam szerepe az állami tulajdonban levő vállalatok privatizálásában. Nem azért tekintek el megvitatásuktól, mintha nem tartanám kiemelkedően fontosnak őket. Csakhogy mindkét problémát tengernyi irodalom elemzi. Magam is megkíséreltem tárgyalásukat. (Lásd például Kornai János [1989], [1990], [1991].) A jelen cikk inkább néhány olyan kérdést akar előtérbe helyezni, amelyek egyébként kevesebb figyelemben részesülnek.

1. táblázat

Általános kormányzati tevékenységek áttekintése — nemzetközi összehasonlítás
(a GDP százalékában)

Ország	Év	Bevétel	Kiadás
Ausztria	(1988)	46,9	49,7
Dánia	(1989)	59,6	59,4
Egyesült Államok	(1988)	34,3	36,5
Franciaország	(1989)	46,2	47,8
Görögország	(1988)	32,7	46,3
Hollandia	(1989)	51,1	56,6
Kanada	(1989)	40,3	43,9
Nyugat-Németország	(1989)	45,7	45,9
Portugália	(1988)	40,7	45,0
Spanyolország	(1987)	35,0	38,6
Svédország	(1988)	59,1	56,9
Magyarország	(1989)	61,3	63,7

Forrás: Az International Monetary Fund [1990] kiadvány alapján, G. Kopits és Muraközy László közreműködésével.

Megjegyzés: Az adatok a konszolidált összes kormányzati bevételre és kiadásra vonatkoznak, tehát magukban foglalják a központi és helyi kormányzati szervek bevételeit és kiadásait, valamint a költségvetésen kívüli alapokat.

2. táblázat

Általános kormányzati tevékenységek Magyarországon
(a GDP százalékában)

Év	Bevétel	Kiadás	Hány (-) vagy többlet (+)
1981	61,0	63,9	-3,2
1982	59,1	61,2	-2,1
1983	60,9	62,0	-1,1
1984	60,8	59,4	+1,4
1985	60,0	61,2	-1,1
1986	63,2	66,0	-2,9
1987	60,3	64,1	-3,9
1988	63,7	63,6	0,0
1989	61,3	63,7	-2,5
1990	61,5	61,5	0,0
1991	62,2	66,4	-4,2
1992	60,1	62,3	-2,2

Forrás: A táblázatot Muraközy László állította össze a következő források alapján: 1981–1989-es időszak: International Monetary Fund [1990]; 1990: Központi Statisztika. Hivatal [1991]; 1991 és 1992: a Magyar Köztársaság Kormánya [1991].

Megjegyzés: Az adatok a konszolidált összes kormányzati bevételre és kiadásra vonatkoznak. (Magyarozatára lásd az 1. táblázathoz fűzött megjegyzést.) Az IMF-adatok összeállításának módszertana valamelyest más, mint a magyar forrásoké. Az 1991-re és 1992-re vonatkozó adatok hivatalos kormányzati előrejelzések.

időszerű ez a követelés. A közigazgatás és a közbiztonság kiadásai 1990-ben a GDP 8,8 százalékának feleltek meg; ez megengedhetetlenül sok. Összehasonlításképpen: Nyugat-Németországban 1988-ban a GDP 5,5 százaléka, Chilében 5,1 százaléka, Dániában pedig 4,4 százaléka volt ez a tétel.¹¹ Az új demokrácia kormánya évről

¹¹ Muraközy László számításai az International Monetary Fund [1990] évkönyv adatai alapján.

évre megígéri e kiadási tételek visszafogását; az ellenzék, joggal, a költségvetés méretének sokkal erősebb csökkentését követeli.

Két egymással ellentétes folyamatot figyelhetünk meg. Egyfelől, korábbi adminisztratív kiadások megszűnnek vagy csökkennek, másfelől, új adminisztratív kiadások keletkeznek. Négy példát említek.

— Megszűnt a kommunista párt óriási bürokráciája, amely az államgépezet szintje megduplázta. Ugyanakkor új szakmai politikai apparátus jött létre, amely a pártok alkalmazottáiból, valamint a központi és helyi képviselők munkáját segítő személyekből áll.

— Leépül a központosított tervgazdaság számos intézménye. Megszűnt például a tervhivatal és az árhivatal, összevontak és kisebb együttes létszámmal működtetnek minisztériumokat, amelyek korábban közvetlenül irányították a termelést. Ugyanakkor az új rendszernek új állami hivatalokra van szüksége: vagyongyűnökségre, bankfelügyeletre, biztosítási felügyeletre, a monopolelles jogszabályok betartására ügyelő hivatalra, a kisvállalkozások ügyeivel foglalkozó hatóságra, az állami bürokrácia pénzügyeit felülvizsgáló számvevőszékre és így tovább.

— Felszámolták a régi rendszer tartópillérét, a politikai rendőrséget. Ugyanakkor megnőtt az igény a közönséges bűnözés ellen küzdő rendőrség megerősítésére. Félelmetesen megemelkedett ugyanis a bűncselekmények száma. Hozzájárult a bűnözés elburjánzásához a társadalmat átszövő besúgóhálózat megszüntetése, a lakóhelyváltás azonnali rendőrségi bejelentésére vonatkozó kötelezettség fellazulása és a határok megnyitása, s ezzel együtt a kábítószer beáramlása. Más szóval, a bűnözés növekedése részben egy egészséges folyamatnak, a rendőrállam megszűnésének a kedvezőtlen mellékhatása.

— A régi rendszerben számos kérdésben vita esetén a párttitkár vagy valamely adminisztratív szerv döntött. Jogállamban a viták eldöntése főként a bíróság feladata. Ahogy nő a magánszektor és növekszik a törvények tekintélye, úgy nő a peres ügyek száma is.¹² Ha nem nő a bíróságok jelenlegi létszáma, egyre nagyobb lesz az eldöntetlen perek restanciája.

Összefoglalva ezt a pontot: szorgalmazni kell az adminisztratív kiadások megszorítását, de nem fűzhetünk vérmes reményeket ahhoz, hogy ez a törekvés a közeljövőben lényegesen hozzájárul majd a költségvetés/GDP arány számottevő csökkentéséhez.

A veszteséges vállalatok támogatása és a munkanélküliségi segély

A 3. táblázatból kiderül, hogy a vállalatoknak nyújtott támogatások már hosszabb idő óta csökkenő tendenciát mutatnak Magyarországon. (Ellentétben a táblázatban ugyancsak szereplő Csehszlovákiával és Bulgáriával, ahol a politikai változások előtt növekvő tendencia nyilvánult meg.) A támogatások további, az eddiginél erősebb leépítése azonban igen érzékeny problémákat vet fel, amelyek tüzetes elemzést igényelnek.

A szocialista rendszerben sajátos jelenség alakult ki, amelyet korábbi írásaimban a *puha költségvetési korlát* szindrómájának neveztem el.¹³ A vállalat pénzügyi helyzete nem korlátozza szigorúan a kiadásait, és végső soron, dinamikus kontextusban szemlélve, bevételei sem. Még ha súlyos pénzügyi nehézségek közé kerülne is, tartósan veszteséges lenne és fizetésképtelenné válna, számíthat az

¹² A fővárosi bíróságokhoz 1988-ban 9000, 1990-ben már 16 400 peres ügy érkezett. Ugyanebben az időben a bíróságokhoz benyújtott, fizetési meghagyást kérelmező beadványok száma 31 000-ről 64 000-re nőtt. (A fővárosi bíróság elnökének nyilatkozata a *Népszabadság* 1991. november 23-i számában.)

¹³ A fogalom magyarázatára lásd Kornai János [1986].

Vállalatoknak nyújtott támogatások és átutalások
— nemzetközi összehasonlítás
(a GDP százalékában)

Megnevezés	Bulgária	Csehszlovákia	Magyarország
Összes folyó kiadás			
1985	48	51	53
1989	52	55	57
Vállalatoknak nyújtott támogatások és átutalások			
1985	13	15	21
1989	15	19	16

Forrás: G. Kopits [1991] 22–23. o.

Megjegyzés: A vállalatoknak nyújtott támogatások és átutalások a következőket foglalják magukban: termékspecifikus, ártámogatás, explicit kamatrátá-támogatás, vállalatok és intézmények helyetti adósságszolgálat. A támogatások és átutalások az összes folyó kiadás (azaz a táblázat első két sorában szereplő adatok) egyik tételét képezik.

állam segítségével. Adókedvezményben részesül vagy későbbre halaszthatja az adó megfizetését, támogatást kap, puha hitelhez juttatják. Teljes biztonsággal beépül várározásai közé, hogy az állami *baill-out* garantálja a túlélését. A költségvetési korlát puhaságának számos káros következménye van: egyebek között ahhoz vezet, hogy eltűrik az inefficienciát, a kereslethez való alkalmazkodás elmulasztását és a kedvezőtlen beruházási döntést.

Széles körben elfogadott álláspont, hogy e káros jelenség összeférhetetlen a piacgazdasággal, s a posztoszocialista átmenetben végre meg kell keményíteni az állami vállalatok költségvetési korlátját. Kérdés: mennyiben maradt ez a követelmény üres fogadkozás és mennyiben váltották valóra? Egyértelmű válasz nem adható, mert egyidejűleg egymással ellentétes tendenciák érvényesülnek, s még nem dőlt el, melyik válik uralkodóvá.

A vállalatok helyzete és ezzel együtt viselkedésük megoszlik.¹⁴ Egy részük úton van a privatizálás felé: átalakultak vagy a közeljövőben át fognak alakulni részvénytársasággá, folyamatban vannak a tárgyalások a jövőben magyar vagy külföldi magántulajdonosokkal. Most azonban összpontosítsuk a figyelmünket azokra, amelyeknél még nem történtek gyakorlati lépések a privatizálás ügyében! Ezek egy része eléggé eredményesnek bizonyult az új helyzethez való alkalmazkodásban, másik részük azonban súlyos bajokkal küzd. A nagy gondokkal küszködő vállalatok tipikus attitűdje: valahogy túlevickélni a bajokon. A reálszférában ez annyit jelent, hogy folyamatos utánpótlás nélkül felhasználják a hiánygazdaság idején felhalmozott készleteket; elhanyagolják a karbantartást és a felújítást; vagy esetleg eladják a vállalat egyik-másik termelőrésztjét vagy irodaépületét. Folyamatos diszinvestment megy végbe, azaz a vállalat saját vagyonát éli fel, önmagát emészti el. Ezzel párhuzamos jelenségek mutatkoznak a monetáris szférában is. A tartós veszteség következtében mind nagyobb mértékben adósoznak el. Nem fizetik meg idejében vagy teljes egészében az adóikat és a társadalombiz-

¹⁴ A veszteséges állami vállalatok helyzetéről lásd Móra Mária [1991] cikkét és a cikk alapjául szolgáló részletesebb [1990] tanulmányt.

tosítási járulékokat.¹⁵ Adósak maradnak a kereskedelmi bankoknak az esedékes hiteltörlesztéssel vagy kamattal. És ami a leggyakoribb: nem fizetik ki a részükre inputokat szállító vállalatok számláját. Valamennyi esetben nem a hitelező és az adós közötti önkéntes hitelszerződésről van szó, hanem kényszerhitelről, amelyet az adós erőszakkal ki a fizetés megtagadásával. Ez elvezet a probléma másik oldalához: ha a vállalat ekképpen viselkedik, hogyan reagál erre a hitelező?¹⁶

A költségvetési korlát puhasága tulajdonképpen azt jelenti, hogy a kényszerhitelező eltűri az adós mulasztását. A posztszocialista Magyarországon a helyzet imént említett ambivalenciája abban áll, hogy az esetek egy részében továbbra is érvényesül ez a tolerancia, de immár találkozunk az ellenkezőjével is. Most már előfordul, igaz, még nem túl gyakran, hogy az adóhivatal, a társadalombiztosítási igazgatóság vagy a bankok felszámolási eljárást indítanak az adós vállalattal szemben. Még gyakoribb, hogy a szállítók kezdeményezik a számlájukat kifizetni képtelen vállalatok elleni csőd-eljárást.¹⁷

Azelőtt is számoltak fel vállalatokat, ez azonban *adminisztratív szelekció* volt; a bürokrácia mondotta ki a halálos ítéletet vagy adott kegyelmet. Most viszont tanúi vagyunk a *természetes szelekció* első jeleinek. Ez utóbbi, ha valóban teljes erővel kibontakozik, decentralizált piaci folyamat keretében megy végbe. Nem egy állami központ dönt élet és halál felett, hanem a hitelezők kezdeményezik, saját anyagi érdekeiktől indítatva, a fizetést elmulasztó adós elleni eljárást.

Igazság szerint már jó ideje létezik Magyarországon csődtörvény, s egyéb vonatkozásokban is rendelkezésre álltak a jogi keretek a fizetése képtelen vállalatok felszámolására. Korábban azonban nem használták fel ezeket a lehetőségeket, és most mintha mozgás indult volna el ebben az irányban. A prognózisok szerint 1992-ben valóságos csődhullám várható az állami szektorban. Ha valóban sor kerül a fizetési fegyelem megszilárdítására, mégpedig a pénzügyi rendszer stabilitásának megőrzése mellett, akkor joggal beszélhetünk majd a költségvetési korlát megkeményedéséről.

Sok vita folyik arról, hogyan értékeljük ezt a keményedést. A magam részéről fájdalmas, de egészséges jelenségnek tartom. Szeretnék emlékeztetni Schumpeter ismert gondolatára: a *teremtő rombolásra*.¹⁸ A termelés megújulása, újrászervezése, a műszaki haladás, az újítás rendszerint társul a régi termelési irányok, szervezetek és intézmények szétrombolásával. Ez a tisztító rombolás nélkülözhetetlen a fejlődéshez. A szocialista rendszer, számos ok miatt, képtelen volt erre. Fennmaradtak az ipari dinoszauruszok: óriásira puffadt, nehézkes, lomha vállalatok. A költségvetési korlát puhasága szolgáltatta a teremtő rombolás kivédésének pénzügyi mechanizmusát. Most azonban megkezdődött ez a rombolás, amely különböző kiigazító folyamatokba ágyazódik bele. Öt, egymással szorosan összefonódó folyamatot említek meg.

1. A monetáris politika antiinflációs jellegű, ami elkerülhetetlenül a termelés összehúzóásával jár. Ez egyes esetekben a vállalatok teljes leállítását, más esetek-

¹⁵ E kétfelé tartozás (a befizetetlen adók és társadalombiztosítási járulékok) 1991 közepén nagyobb volt, mint az 1992-re tervezett összes költségvetési hiány.

¹⁶ A vállalati költségvetési korlát megkeményítése részben *fiskális* kérdés, hiszen szorosan összefügg az állami támogatásokkal, illetve az adózással. A probléma azonban ennél sokkal átfogóbb jellegű. Ezért ezen a ponton túl kell lépnem a tanulmányom számára korábban kijelölt témakör határain: például röviden érintenem kell a *monetáris* politika kérdéseit is.

¹⁷ Lásd *Lányi Kamilla* (szerk.) [1991] 64. o.

¹⁸ *Schumpeter* a veszteséges vállalkozások megsemmisítésének előnyeiről először klasszikus munkájában írt [1911] [1980]. A „teremtő rombolás” kifejezést egy későbbi könyvében vezette be [1942], [1976] 81–88. o.). Az átmenet folyamatának schumpeteri nézőpontját emeli ki *P. Murrell* [1990] tanulmánya.

ben a tovább élő vállalat termelésének csökkentését jelenti. Ebben a kontextusban igazolva érzem Schumpeternek a gazdasági ciklusra vonatkozó filozófiáját, amely szerint a makroviszsaesés időszaka felgyorsítja a természetes szelekciót, a teremtéshez utat nyitó rombolást. A folytonos expanzióra és erőltetett növekedésre törő tervgazdaság sohasem volt képes erre a szelekcióra.

2. Átrendeződés megy végbe a termelés szektorok szerinti összetételében. Az összes termelésen belül csökken az ipar és nő a szolgáltatás részaránya. Ez együtt jár egyes ipari vállalatok termelésének leállításával vagy csökkentésével.

3. Az előbbi folyamattal szorosan összefügg az export átrendeződése. A KGST-piac összeomlása súlyos helyzetbe hozott számos olyan vállalatot, amely ennek a piacnak a kiszolgálására specializálódott és képtelennek bizonyul az új piacok igényeinek kielégítésére.

4. Átrendeződés megy végbe a vállalatok nagyság szerinti összetételében. Magyarországon, akárcsak a többi szocialista országban, túlzott volt a termelés koncentrációja; túl nagy volt a vállalatok mérete olyan ágazatokban is, amelyekben ezt a méretgazdaságosság gazdasági előnyei, az *economies of scale* nem indokolják. Ugyanakkor a reform előtti klasszikus szocializmus szinte teljesen felszámolta a kisüzemeket, és túlságosan szűk teret adott a középüzemeknek. A korrektív folyamathoz hozzátartozik jó néhány, az életképtelenségig túlméretezett és kisebb egységekre nem bontható vállalat felszámolása.

5. A bürokratikus irányított szocialista állami vállalatok jó része alacsony hatékonysággal működött. Általános volt a kapun belüli munkanélküliség. A korrektív folyamat eredményeképpen javulnia kell a hatékonyságnak, s még ha a termelés volumene változatlan maradna is, az kevesebb munkaerővel állítható elő.

Mind az öt korrektív folyamat súlyos mellékhatásokkal jár: tömegesen számol fel régi munkahelyeket. Igaz, a folyamatok közül a második, a harmadik és a negyedik nemcsak rombol, de alkot is, új munkahelyeket teremt, főképpen a magánszektorban és elsősorban a kis- és középüzemek sávjában. Erről később lesz szó, itt csak annyit kell előrebecsíteni: az új munkahelyek teremtése nem tart lépést a régiek megszüntetésével. Ennek következtében nő a munkanélküliség. Ez minden rendszerben megrendítő élmény, de a posztoszocializmusban kétszeresen fájdalmas. Itt ugyanis az emberek hosszú időn át megszokták nemcsak a teljes foglalkoztatottságot, hanem az adott munkahely biztonságát, sőt a krónikus munkaerőhiányt is. A 4. táblázat rövid idősort mutat be; 1990 májusa volt az a történelmi pillanat, amikor a munkanélküliek száma először haladta meg a betöltetlen álláshelyek számát, és a munkaerőpiac átcsapott a túlkereslet állapotából a túlkínálatéba. A munkanélküliségi ráta már tavaly novemberben elérte a 7,3 százalékot, ami még a munkanélküliséghez szokott országokban is igen számottevő nagyság. Sajnos, a prognózisok szerint a munkanélküliségi ráta idén tovább növekszik.¹⁹

Mit tegyen ilyen körülmények között a kormányzat? Mielőtt erre próbálnék felelni, előbb néhány szót szólnék arról, hogy mit *ne* tegyen. Nézetem szerint nem lenne szabad engedni annak a nyomásnak, hogy a restriktív monetáris politikát feladva, könnyedén osztogatott hitelekkel és exporttámogatásokkal, a nomináljövedelmek könnyelmű emelésével és a költségvetés terhére végrehajtott nagy beruházásokkal pergensék fel az aggregált keresletet, s főképpen ne tegye ezt a gazdaság állami szektorában. A nagy nehezen kézben tartott, jelenleg is még 35 százalék körül veszteglő infláció hirtelen meglódná, aminek beláthatatlanul súlyos következményei lennének.

¹⁹ A magyar munkaerőpiac jelenlegi állapotáról és a munkanélküliségről lásd *Köllő János* [1990], [1991] tanulmányait.

Szükség van egy másik figyelmeztetésre is — a mikroszintet illetően. Kíváncsinos lenne, hogy most, amikor végre mutatkoznak a vállalati költségvetési korlát megkeményedésének első jelei, a kormányzat ne essen vissza a puhítás szenvedélyébe. Meggyőződésem, hogy helyesebb nyíltan vállalni a munkanélküliség súlyos gondját (természetesen hathatós segítséget adva azoknak, akik munkahelyüket elvesztették), mint tovább folytatni azt a politikát, amely megpróbálja elrejtetni számos inefficiens munkahely felesleges jellegét, a halálosan beteg vállalatok mesterséges életben tartásával és az üzemen belüli munkanélküliség fennmaradásának biztosításával. A régi puha költségvetési korlát szindrómába való visszaesés veszélye fennáll a jelenlegi politikai feltételek mellett is. Az Egyesült Államokban nem ismeretlen a pénzügyi csávából való kimentésért (bail-out) közbenjáró politikus figurája; vagy a valamely szektor javára történő protekcionista politikáért kilincselő érdekcsoport. Félő az is, hogy a bankok egy része kész lesz puha hitelek felelőtlen osztogatására, arra számítva, hogy az ő túlélésüket még a legnagyobb baj esetén is biztosítják, végszükség esetén az adófizetők terhére. Az a betegség, amelyet az amerikai gazdaság a takarékpénztári szektorban (Saving and Loan), s a bankágazat egy részében tapasztal, szélesen és mélyen szövi át a posztzocialista gazdaságot és annak pénzügyi szféráját.

Sokféle megfontolás miatt ajánlatos, hogy korábban állami tulajdonban volt vállalatok számottevő része magánkézbe kerüljön. Ne higgyük azonban azt, hogy történetesen azt a problémát, amelyet a fentiekben körvonalaztam, azaz a „te-remtő rombolás” feladatát, a privatizálás kényelmesen megoldja. Halálra ítélt vállalatot nem vesz meg önként, a továbbműködtetés céljával a belföldi vagy a

4. táblázat

Betöltetlen álláshelyek és munkanélküliség Magyarországon

Időpont	Bejelentett betöltetlen álláshelyek száma	Regisztrált munkanélküliek száma
1990		
Január	37 711	23 426
Február	38 335	30 055
Március	34 048	33 682
Április	35 191	33 353
Május	37 938	38 155
Június	37 859	43 506
Július	36 222	50 292
Augusztus	33 732	51 670
Szeptember	26 969	56 115
Október	22 763	60 997
November	17 150	69 982
December	16 815	79 521
1991		
Január	12 949	100 526
Február	14 721	128 386
Március	13 583	144 840
Április	16 478	167 407
Május	14 919	165 022
Június	14 860	185 554
Július	15 186	216 568
Augusztus	14 124	251 084
Szeptember	15 351	292 756
Október	15 389	317 692
November	13 021	351 285

Forrás: 1990 januárjától 1991 augusztusáig: *Országos Munkaügyi Központ* [1991a] 20. o.; 1991. szeptember: *Országos Munkaügyi Központ* [1991b] 4. o.; 1991 október és november: *Országos Munkaügyi Központ* [1991c] 4. o.

külföldi vevő, legfeljebb a vállalathoz tartozó fizikai és szellemi vagyontárgyakra akad vásárló. Más esetekben a privatizáció előtt még nem egyértelmű, hogy a vállalatnak van-e esélye a pénzügyi megújulásra. Ha történetesen mégis magánkézbe kerülne, akkor a tulajdonos (legyen az egyén, beruházási társaság vagy más intézményi tulajdonos) fogja becsukni, amint rájön, hogy nem képes nyereségesen működtetni. Ez az érintettek számára nem kevésbé keserves, sőt talán még brutálisabb is lehet, mintha még privatizálás előtt megy végbe a likvidálás. Az is megtörténhet, hogy privatizálás után a magánvállalat, mégpedig munkaadók és munkavállalók összefogva, kezdi majd el a kimentésért való kilincselést, kihasználva az új rendszerben kiépített összeköttetéseket. S ezzel visszaértünk az eredeti kiindulópontához, a költségvetési korlát puhaságához.

Térjünk rá az ajánlatos intézkedésekre! Számításba jöhet *egyszeri, átmeneti* támogatás és/vagy hitel azoknak a vállalatoknak, amelyeknek még egy esélyt akar adni a kormányzat, hátha sikerül alkalmazkodniuk a valóságos piaci helyzethez. Szigorúan ki kell azonban kötni, hogy a támogatás nem hosszabbítható meg, a hitel nem ismételtető meg, ha az alkalmazkodás nem sikerült. Magam is bizonytalanokodom, amikor ezt a lehetőséget felvetem, mert fennáll az a veszély, hogy mindaz a jelenség, amely a puha költségvetési korláttal kapcsolatban felvetődött, ez esetben is felbukkan.

Az államnak megfelelő biztosítási rendszert kell létrehozni a munkanélküliek támogatására. Ez adjon átmeneti segítséget a súlyos megrázkódtatás átvészelésére, de ne gyengítse azt az ösztönzést, hogy a munkanélkülivé vált személy valóban munkát keressen, s kész legyen a munkaerő-kereslethez hozzáigazodni. A magyar gazdasági átalakulás egyik kedvező vonása, hogy jóval előbb elkezdődött a munkanélküliségi-biztosítás megszervezése, mint más posztoszocialista országokban. A fennálló rendszer azonban sok kívánnivalót hagy maga után: vitatható a segély összege, tartama és feltételei.

A biztosítást ki kell egészíteni a munkaerő-közvetítés és az átképzés megszervezésével. Ez is kétségkívül állami feladat. Elismerésre méltó, hogy ez megkezdődött Magyarországon, noha az eddigi teljesítménnyel korántsem lehet megelegedni.

Végül a legfontosabb: új munkahelyek teremtése, mégpedig elsősorban a magánszektorban. Ez már átvezet a következő alfejezetben szereplő problémához.

Összefoglalva ezt a pontot: a költségvetési korlát megkeményítésének politikája *fiskális csapdát* állít fel. Egyfelől, a költségvetés kiadást takarít meg azzal, hogy megvonja az állami támogatást a túlélésre képtelen állami vállalatoktól. Az adóbevétel növekedését hozza magával az állami vállalatokkal szemben érvényesítendő keményebb adózási fegyelem — feltéve, hogy a vállalatok egyáltalán képesek lesznek adót fizetni. Másfelől, a költségvetési korlát megkeményítése átmenetileg erősítheti a gazdasági tevékenységek visszaesését, ami csökkenti az adóbázist és ezzel a költségvetési bevételeket. Ugyanakkor a munkanélküli-segély fizetése mind nagyobb terhet ró az államháztartásra.²⁰ Nem látható pontosan előre, hogy mi lesz ezeknek az ellentétes tendenciáknak a nettó egyenlege: javítják-e vagy rontják a fiskális helyzetet. A magam részéről valószínűnek tartom, hogy a közeli években inkább rontani fogják. Ennek ellenére azt gondolom, hogy a hosszú távú, tartós előnyök, a „teremtő rombolás” nyomán várható fejlődés érdekében vállalni kell a súlyos rövid távú hátrányokat.

²⁰ Magyarországon költségvetésen kívüli biztosítási alapról fizetik a munkanélküli-segélyt, s ezt a munkaadók és munkavállalók befizetéséből képzik. Ez a külön kezelés célszerű, de nem változtat azon, hogy itt *végéredményben* fiskális problémáról van szó, kétféle értelemben is. Az alapra való befizetés nem önkéntes, hanem kötelező, adójellegű. S ha az alap deficitessé válik, az állami költségvetés garantálja, egyéb adójövedelmekből merítve, a hiány befizetését.

A magánszektor adózása

Az átalakulás folyamatán belül talán a legfontosabb tendencia a magánszektor viharosan gyors növekedése. Az előző alfejezetben szó volt a Schumpeter-féle „teremtő rombolás” romboló oldaláról. A gombamódra szaporodó új magánvállalkozások a másik oldal, a teremtés talán leginkább érzékelhető megnyilvánulási formája. A magánszekortól várható leginkább az új munkahelyek tömeges létrehozása, újítások bevezetése, a lakosság jobb ellátása, új exportpiacok meghódítása.

Sajnos, a magyarországi statisztikai rendszer (akárcsak a többi posztiszocialista országé) egyelőre képtelen megbízható adatokat szolgáltatni a magánszektor terjedelméről.²¹ A szakértők becslései szóródnak; legtöbbször szerint a magánszektor hozzájárulása a GDP-hez a 25 és 35 százalék közötti sávban van.²²

A magánszektor egy része törvényszabta keretek között működik. Az adóhivatal 1991 augusztusában összesen 111 700 gazdálkodó szervezetet tartott nyilván.²³ Összehasonlításként érdemes megemlíteni, hogy egy évtizeddel korábban mintegy háromezer állami nagyvállalat és néhány ezer félállami nagy mezőgazdasági szövetkezet működött. A legális magánvállalkozások szaporodása valóban fergetegesen gyors.

Különösen nagy számban jelennek meg magánvállalkozások a szolgáltatási szektorban, valamint a bel- és külkereskedelemben. Utóbbit az 5. táblázat szemlélteti. Figyelemre méltó, hogy 1989 és 1991 között több mint négy és félezer olyan új exportőr jelentkezett, aki 1989-ben még egyáltalán nem exportált. A változás még markánsabb, ha korábbi időszakokkal teszünk összehasonlítást. A reformok előtti klasszikus szocialista gazdaságban ugyanis néhány tucat állami külkereskedelmi óriásvállalat monopolizálta az egész külkereskedelmi forgalmat.

A legális magánvállalkozások mellett igen széles a féllegális szegmens. Már a reformok előtti klasszikus szocializmusban is létezett, s a reformfolyamat keretében gyorsan növekedett az informális gazdaság. Ha a fekete színt az igazi bűnő-

5. táblázat

Konvertibilis exportot folytató magyar vállalatok

Az export nagysága	1989		1990	
	vállalatok száma	export nagysága (millió dollár)	vállalatok száma	export nagysága (millió dollár)
Több mint 10 millió dollár	136	4 422	158	5 268
5 és 10 millió dollár között	668	1 700	1 115	2 554
Kevesebb mint 0,5 millió dollár	1 899	172	5 108	347
Összesen	2 703	6 294	6 381	8 169

Forrás: Lányi Kamilla—Oblath Gábor (szerk.) [1991] 76. o.; az adatokat a KOPINT-DATORG adatbankja alapján számították.

²¹ Kutatók bizalmas interjúk segítségével próbálnak képet alkotni a magánszektor valóságos terjedelméről, de ez is nagy nehézségekbe ütközik. *Esti Nóra* [1991] a magánvállalkozók körében végzett felmérésében leírja, hogy amikor az interjú során kérdéseket tettek fel a jövedelemre, „több esetben is előfordult, hogy az addig türelmes vállalkozó ezen a ponton befejezettnak nyilvánította az interjút.” Többnyire éppen azok zárkoztak el, akikről kerestek (23. o.).

²² Itt a magánszektor termelését ahhoz az összes GDP-hez viszonyítottuk, amely magában foglalja nemcsak a hivatalosan számba vett termelést, hanem az informális magánvállalkozások statisztikákban nem szereplő hozzájárulását is.

²³ Lásd a *Pénzügyminisztérium* [1991] közleményét (848. o.).

zés, a fehér színt pedig az összes törvényt és jogszabályt szigorúan megtartó vállalkozások számára tartjuk fent, akkor azt a szférát, amiről itt szólni szeretnék, a szürke szín különböző árnyalatai jellemzik. A politikai fordulat nyomán a „szürke szegmens” tovább szélesedett. Sokféle tevékenység tartozik ide. „Moonlighting”, azaz olyan emberek tevékenysége, akik féllábbal még az állami szektorban állnak, de másikkal már a magánszektorba léptek át. Mások már a teljes munkaidőt a magánszektor keretei között töltik el, de a jogszabályok megkerülésével. Sok legális magánvállalkozás is félig a fehér, félig a szürke szegmensben működik.²⁴

Bármilyen sokféle formában jelenik is meg a szürke tevékenység, van egy közös vonásuk: *láthatatlan jövedelmek* keletkeznek, amelyeket az adóhatóság nem képes megragadni. És ezzel eljutottunk a probléma fiskális oldalához.

A klasszikus szocialista rendszerben aránylag könnyen tudta „megfogni” a pénzügyi hatóság a nagy állami vállalatot. Könnyű volt az üzleti könyvekbe betekinteni, és a monobank egyszerűen leemelte a vállalat számlájáról a költségvetésnek járó összeget. Most már, mint láttuk, még az állami vállalatnál sem könnyű behajtani a pénzt. Ami pedig a magánszektorra illeti, annak „sötétszürke” része teljesen, „világosszürke” része pedig legalábbis részlegesen kibújik az adófizetési kötelezettségek alól. Ez utóbbihoz hozzátartozik nemcsak a személyi jövedelemadó és a vállalati nyereségadó, hanem a hozzáadottérték-adó, a társadalombiztosítási járulék és minden egyéb, a bérrel arányos adóteher megfizetésének teljes vagy részleges elmulasztása is. Úgy tűnik, hogy Magyarországon az átmenet a piacgazdaság felé nem az adójukat korrektül fizető holland vagy svéd polgárok által jurt úton halad, hanem inkább „olasz stílusban” megy végbe.

Az adóbevételek elpárolgása a költségvetési egyensúly megteremtésének egyik legsúlyosabb akadály. Ebben a helyzetben ráadásul ez válik az adóztatás méltányosságának legsúlyosabb megsértésévé. Nem az a progresszivitás fő kérdése, hogy mi az adókulcsok formulája a látható jövedelmek megadóztatásának körében. A legsúlyosabb regresszivitás abban mutatkozik, hogy a közvetlen adóterhek a látható jövedelmeket sújtják, a láthatatlanok pedig kibújnak a teherviselés alól.

Ilyen körülmények között az egyik teendő nyilván az adóbeszedés hatékonyságának javítása. Sok minden hozzátartozik ehhez: több helyszíni ellenőrzés, több és alaposabb revízió és tételes beszámoltatás, visszaélések esetén törvényes eljárás.²⁵ A politikai és gazdasági élet egyik legnehezebb dilemmájával állunk itt szemben. Egyfelől, mind a fiskális érdek, mind a méltányosság megköveteli az adók erélyes behajtását. Másfelől, pragmatikusan látni kell: éppen e sajátos „korai kapitalizmus” félhomályos világában jelennek meg nagy számban a „business” emberei. Brutális lecsapás ezekre a magánvállalkozókra semmit sem old meg. Még mélyebben az illegálisításba szorít egyeseket, másokat pedig visszaretent a magánvállalkozástól.

A törvénysértők elleni szigorú, de a törvényesség és a civilizált jogállam konvencióit betartó fellépésnek ki kell egészülnie jó néhány olyan változással, amely

²⁴ Szintén az informális és formális magánszektor növekedését jelzi a magánsemmélyek konvertibilis valutában elhelyezett bankbetéteinek gyors növekedése. A valuta forrását nem kérdezik a betéttulajdonostól, de sokan úgy vélik, hogy a valuta-betétek jelentős részben magánvállalkozói tevékenységekből származnak, például exportból vagy a Magyarországra látogató turisták számára nyújtott szolgáltatásokból.

1991 első kilenc hónapjában a magánsemmélyek kemény valutában elhelyezett betéteinek (a hivatalos statisztika „egyoldalú folyó átutalásoknak” nevezi ezt a tételet) nettó növekménye adta a folyó konvertibilis fizetési mérleg pozitív egyenlegének 40 százalékát. (*Magyar Nemzeti Bank* [1991] 24. o.)

²⁵ Lásd *M. C. de Jantscher—C. Silvani—C. L. Vehorn* [1991].

előnyössé teszi a törvények betartását. Lépésről lépésre kell kivezetni a féllegális homályából a napvilágra a magánszektor minél nagyobb részét.²⁶ Egyszerre kell alkalmazni a büntetés és a jutalom kombinációit. Lássunk néhány példát a „napvilágra lépés” ösztönzőire!

Az üzletember, aki azon gondolkozik, hogy a féllegális árnyékából a napvilágra lépjen, felfoghatja a választást sajátos „ügyletként”. A szolgáltatás, amit kap, a törvény védelme; az ár, amit fizet érte, az adó. A magánszektor növekedésének fontos tényezője a magyar jogrendszer impozánsan gyors fejlődése. Új törvények sokaságát fogadták el, többek között a társasági törvényt, a csődtörvényt, a banktörvényt, a számviteli törvényt. Jó néhány további törvény megalkotása van napirenden; kívánatos, hogy ez a folyamat meggyorsuljon. Ez remélhetően kiegészül a bíróságok megerősítésével, munkájuk felgyorsításával. A magánvállalkozót a legalitás felé vonzza, ha csak így számíthat tulajdona jogvédelmére. Ha összeütközésbe kerülne egy hatósággal, akkor bírósági úton is jogvédelmet kérhet.

A legalizálás módot ad a magánszerződés érvényesítésének kikényszerítésére. Ez nemcsak a vállalkozó érdeke, hanem a vele szerződő feleké is, s ennyiben van remény arra, hogy az állam szövetségesekre találhat a lakosság körében. Ezzel kapcsolatban minden szerződő fél dilemma előtt áll. Két példát hozok fel.

Jelenleg igen magas a hozzáadott-érték adókulcsa. Ha az eladó nem ad és a vevő nem igényel számlát, akkor azon nemcsak az eladó, de a vevő is kereshet az állam kárára. Ha azonban a vevő utólag reklamálni akar, például a hibás minőség miatt, nem számíthat jogvédelemre. Minél aktívabb lesz a jövőben a vevő jogvédelme, annál gyakoribbá válik, hogy maga a vevő fogja követelni a számlát, még ha hozzáadott-érték-adót tartalmazó, magasabb árat kell is fizetnie.

Vagy lássuk a másik példát! Az egész világon sehol sem olyan magas az az összeg, amit társadalombiztosítási járulékként, nyugdíjjárulékként és munkanélküliségi-biztosításként a munkaadónak és a munkavállalónak együttesen fizetnie kell, mint Magyarországon. Jelenleg a bruttó bér 55 százaléka, és ez a tervek szerint, a növekvő munkanélküliségi-segély fedezésére tovább fog emelkedni.²⁷ Ha a munkaadó nem jelenti be a munkavállalót, vagy részben letagadja annak keresetét, akkor osztozhatnak a közteher megtakarításán. Mégpedig sok esetben úgy, hogy a munkavállaló nem szenved nagyobb veszteséget, hiszen enélkül is részesülhet számos szociális juttatásban.²⁸ Ha azonban a szociális juttatások nagyobb hányada függ a munkaadó és a munkavállaló saját befizetéseitől, akkor a munkavállaló is az államkincstár szövetségesévé válhat a munkaviszony legalizálásában.

Mindez kapcsolódik ahhoz a kérdéshez, hogy milyen az állampolgár viszonya a törvényekhez és az államhoz. Az új rend öröksége az állam iránti bizalmatlanság, közöny, sőt ellenséges érzület az állampolgárok igen széles körének lelkében. Az

²⁶ Tanulságos ezzel kapcsolatban az olasz és a spanyol gazdasági fejlődés, amelyben ez a legalizálási folyamat hosszú éveken át folyt, s bizonyára még most sem ért véget. Lásd *C. Sabel* [1982] és *L. A. Benton* [1990]. A magyar informális magánszektor legalizálásának problémáit elemzi *Ékes Ildikó* [1991] és *A. Seleny* [1991].

²⁷ Összehasonlításképpen: a bérral arányos társadalombiztosítási hozzájárulás Ausztriában, Portugáliában, Spanyolországban és Svédországban a 30 és 40 százalék közötti sávban, Görögországban a 20 és 30 százalék közötti sávban helyezkedik el. (*U. S. Department of Health* [1990] 12., 98., 208., 238. és 246. o.)

²⁸ Sokféle lehetőség adódik erre. Például táppénzen van vagy fizetett anyasági szabadságon, vagy munkanélküliként regisztráltak és ezen a jogcímen kap segélyt. Vagy munkaidejének egy részében az állami szektorban dolgozik, s ezen az alapon részesül társadalombiztosítási juttatásokban, miközben illegálisan, bejelentés nélkül munkát végez a magánszektorban is, megtakarítván ott a bérral arányos közterheket.

em berek jelentős része nem tekinti erkölcstelennek az adócsalást.²⁹ Az állammal való „kitolás” hosszú időn át a civil kurázi egyik formájának minősült. Ezen nem lehet ünnepélyes nyilatkozatokkal változtatni. A tapasztalatnak kell bebizonyítania, hogy a kormányzat jól sáfárkodik az adófizetők pénzével; cselekedeteivel kell meghódítania a lakosság bizalmát.³⁰

A legalizálás felé vonzza majd a magánszektor az, ha a jelenleginél sokkal inkább számíthat közvetlen gazdasági előnyökre. Itt most csak egy példát említek: a hitel- és tőkeellátás ügyét. A nagy kereskedelmi bankok például jelenleg eléggé szűkmarkúan bánnak a kis magánvállalatokkal, mert megszokták a kapcsolatot a velük összefonódott állami nagyvállalatokkal, s mert kockázatosabbnak tartják a magánszektorban adott hitelt. Ha majd a pénzügyi szektor magatartása változik, és több készséget mutat legális magánvállalkozások, köztük kis- és középvüzemek, valamint most startoló új vállalkozások hitelezésére, ez előmozdítja a legalizálódásukat.³¹

Összefoglalva ezt a pontot: az átmenet ismét egy *fiskális csapdát* állít. Minél inkább nő a magánszektor részaránya a termelésben, annál nehezebbé válik az adók beszedése. Másként megfogalmazva, minél sikeresebb a tulajdonviszonyok átalakítása, annál súlyosabb bajba kerül a költségvetés. Igénybe kell venni mindazt az ösztönzöt, amely elősegíti a magánszektoron belül a törvénytisztelő, adófizető szegmens súlyának növekedését. Ez az adóbevételek növekedését hozhatja magával. Sajnos azonban nem zárható ki az a lehetőség, hogy ez a folyamat elhúzódik, és eközben az államháztartás bevételeinek elmaradása súlyos fiskális bajokat okoz.

Jóléti kiadások

A konszolidált költségvetésnek, amely statisztikai célra magában foglal különböző önállóan kezelt alapokat is, az egyik legnagyobb tétele a „jóléti kiadás”. Ez alatt a címszó alatt foglalhatók össze a következő tételek: 1. készpénzben adott juttatások, így többek között nyugdíj, rokkantsági segély, anyasági és gyermekgondozási segély, táppénz, családi pótlék, diákösztöndíj, szociális segély és munkanélküli segély, 2. természetbeni juttatások, így többek között ingyenes vagy kedvezményes árú egészségügyi ellátás, gyógyszer, közoktatás, szakképzés, óvodai és napközi ellátás, öregek otthona, munkaerő-közvetítési szolgáltatás és 3. a fogyasztási cikkekhez és szolgáltatásokhoz, köztük a lakásokhoz (illetve lakberekhez) adott ártámogatás.³² Tanulmányom általános megjegyzései a szociális kiadások összességére vonatkoznak; a közoktatás és kultúra, valamint a

²⁹ A Magyar Gallup Intézet egyik közvélemény-kutatása során kiderült, hogy a megkérdezettek 44 százaléka egyetért a következő állásponttal: „Az ember úgy boldogul, ahogy tud, ezért nem kell elítélni, ha bizonyos jövedelmeket eltitkol az adóhatóság elől”. (*Manchin Róbert—Nagy Lajos Géza* [1991a] 8–9. o.)

³⁰ Most még elég messze vagyunk ettől. Egy felmérés arról kérdezte meg az embereket: szerintük különböző intézmények valóban az ország javát szolgálják-e? A megkérdezetteknek csupán 42 százaléka felelte ezt a kormányra vonatkozóan; ennél jóval nagyobb bizalmi arány mutatkozott az egyházak, a sajtó, az Alkotmánybíróság és a parlamenti ellenzék irányában. (*Manchin Róbert—Nagy Lajos Géza* [1991b] 10–11. o.)

³¹ A magánvállalkozások hitelezésének helyzetéről ad alapos leírást és elemzést *Gém Erzsébet* [1991].

³² Számos alapos tanulmány készült Magyarországon erről a kérdéskörrel. Kiemelem *Ferga Zsuzsa* [1991], [1992] munkáit, valamint a *Fraternité Rt.* [1991] jelentését. Rendkívül tanulságosak a nemzetközi szervezetek keretében kidolgozott leírások és elemzések, így elsősorban a Világbank (*J. Kessides et al* [1991]), valamint a Nemzetközi Valutaalap (*G. Kopits—R. Holzman—G. Schmieber—E. Sidgwick* [1990]) tanulmányai. Sok gondolatot merítettem ezekből a munkákból.

lakásügy igen sok speciális problémát vet fel, amelyekkel helyszűke miatt egyáltalán nem tudok foglalkozni.

A 6. és 7. táblázat nemzetközi összehasonlításokkal mutatja be, hogy a jóléti kiadások igen magasak Magyarországon. A GDP-hez arányítva, s csak az aggregált adatokat tekintve, e kiadások tekintetében Magyarország jóval felülmúlja azt a csoportot, amelyhez gazdasági fejlettség tekintetében közel áll (Görögország, Spanyolország, általában az alacsonyabb jövedelmű OECD-országok). Az arány elmarad ugyan a fejlett „jóléti államok” (Svédország vagy Dánia) szintjétől, de megközelíti az olyan fejlett európai országokat, mint Nyugat-Németország vagy Olaszország, amelyeket nem szoktak a „jóléti államok” kategóriájába sorolni.

A 8. táblázat időszora szerint Magyarországon folyamatosan nő a társadalombiztosításra fordított kormányzati kiadás. Ugyanakkor a magyar lakosság körében rendkívül sok a panasz, s ezek számottevő része teljesen jogos. Például miközben igen magas az ezer lakosra jutó orvosok vagy kórházi ágyak száma,

6. táblázat

Szociális kiadások — nemzetközi összehasonlítás
(kormányzati kiadások a GDP százalékában)

Ország	Összes szociális kiadás		Egészségügy		Nyugdíjak	
	1980	1986	1980	1986	1980	1986
Egyesült Államok	18,0	18,2	3,9	4,5	6,9	7,2
Görögország	12,6	19,5	3,6	3,7	5,8	10,6
Norvégia	24,2	24,8	6,5	6,6	7,9	8,8
Nyugat-Németország	26,6	25,2	6,3	6,3	12,1	11,4
Olaszország	23,7	26,4	5,6	5,2	12,0	12,2
Spanyolország	15,6	17,0	4,3	4,3	7,3	7,6
Svédország	33,2	32,0	8,8	8,3	10,9	11,4
<i>Magyarország</i>	<i>21,8</i>	<i>24,4</i>	<i>3,3</i>	<i>4,1</i>	<i>7,8</i>	<i>9,1</i>

Forrás: C. Kessides és szerzőtársai [1991] 7. o. Az OECD-országokra vonatkozó adatok az OECD adatbankjából származnak. A magyar adatok forrásai egyrészt a Központi Statisztikai Hivatal Statisztikai évkönyvei, másrészt a Társadalombiztosítási Igazgatóság és más kormányzati hivatalok információi és a Világbank szakértői becslései.

Megjegyzés: Az OECD definíciójával összhangban a magyar összes szociális kiadási adatok sem tartalmazzák a fogyasztói és lakástámogatásokat.

7. táblázat

Nettó társadalombiztosítási adók és átutalások — nemzetközi összehasonlítás
(a GDP százalékában)

Megnevezés	Alacsony jövedelmű OECD-államok ^a 1986	Jóléti OECD-államok ^b 1986	Magyarország 1989
Összes társadalombiztosítási hozzájárulás (munkavállalók + munkaadók)	8,3	12,0	15,2
Összes szociális kiadás	21,0	31,0	25,4 ^c

Forrás: C. Kessides és szerzőtársai [1991] 13. o. Az adatokra vonatkozóan lásd a 6. táblázat forrásában szereplő információt.

^a Görögország, Írország, Portugália, Spanyolország és Törökország átlaga.

^b Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Hollandia, Norvégia és Svédország átlaga.

^c Az OECD-definíciókkal összhangban lásd a 6. táblázat megjegyzését.

**Fontosabb társadalombiztosítási szolgáltatások
Magyarországon**

Év	Juttatásokra fordított kiadások	
	milliárd forint	a GDP százaléká- ban
1985	167,0	16,2
1986	181,5	16,7
1987	200,3	16,3
1988	255,2	18,1
1989	317,1	18,6
1990	414,7	19,9

Forrás: Organization for Economic Co-Operation and Development [1991] 67. o.

Megjegyzés: A fenti OECD-adatok a társadalombiztosítási szolgáltatásoknak olyan definícióján alapulnak, amely szűkebb, mint a Világbank statisztikáiban alkalmazott definíció. A 6. és a 7. táblázat adatainak alapjául az utóbbi definíció szolgált. Mindazonáltal a 6. és 7. táblázat egyaránt növekvő szociális kiadásokról tanúskodik.

súlyos bajok vannak az egészségügyi ellátásban, és tragikusan alacsony a várható élettartam, magas a gyermekhalandóság. Miközben számos ponton igen megszire megy a nyugdíjrendszer, a gyors infláció közepette csak részben indexelik a nyugdíjakat, s ezért a korábban nyugdíjba vonultak számottevő része súlyos nélkülözéseket szenved el. Az egyenlőtlenség növekszik; miközben a posztoszocialista átmenet a lakosság egy része számára lehetővé teszi a meggazdagodást, mások elszegényednek, vagy éppenséggel nyomorba süllyednek, s az eddig érvényben volt rendszabályok és a fennálló intézmények nem elégségesek a súlylyedési folyamat megállítására. Ez a paradox állapot veti fel talán a legnehezebb dilemmákat azok közül a problémák közül, amelyeket tanulmányom tárgyal.

A magyar jóléti állam „koraszülött”. Általános megfigyelés, hogy szoros pozitív összefüggés van egy ország gazdasági fejlettsége és jóléti szolgáltatásainak méretei között. Nem a fejlettség az egyedüli, de kétségtelül az egyik alapvető meghatározó tényező. Ebben a tekintetben Magyarország „előreszaladt”. Bizonyos fokig ezt tette már a klasszikus, reformok előtti szocialista rendszer is, amikor alkotmányos kötelezettséget vállalt arra, hogy jó néhány alapszükségletet ingyenesen vagy csekély térítés ellenében fog kielégíteni. Bevezette az ingyenes egészségügyi szolgáltatást, oktatást, a szinte egész lakosságot átfogó nyugdíjrendszert, ártámogatást adott élelmiszerekhez, szinte névleges szintű állami lakbéréket szabott meg és így tovább. Utána ígéreteit képtelen volt megtartani. Az ingyenes vagy irreálisan olcsó szolgáltatások iránt krónikus túlkereslet mutatkozott; minőségük gyakran eléggé gyatra volt.

A klasszikus rendszer be nem váltott ígéreteihez hozzáadódottak az 1968-ban megindult reformfolyamat által bevezetett újabb kedvezmények. A „gulyás-kommunizmusként” emlegetett magyar reform egyik jellegzetessége az volt, hogy megpróbált elfordulni a korábbi hajszolt iparosítási politikától, és nagyobb figyelmet szentelni a lakosság igényeinek. Ahogy sor került némi liberalizálásra, úgy nőtt az „életszínvonal-párti” erők befolyása a politikai arénában. A szakadék azonban az ígért és a teljesítés között fennmaradt, sőt a gazdasági növekedés lassulása, majd stagnálása következtében tovább nőtt. Új kedvezményeket nyújtottak, miközben másokat visszavontak.

Végül sor került a politikai fordulatra, s most a lakosság, pszichológiailag teljesen érthetően, az új rendszertől várja el a régi rendszer által tett, de be nem váltott ígéretek teljesítését. Az embereket irritálja a magánéletbe beavatkozó, az

egyént zaklató állam — de sokan most is igényt tartanának a gondoskodó pater-nalista államra.

Mit lehet tenni ebben a helyzetben? Abban mindenki egyetért, hogy meg kell reformálni a jóléti politika és társadalmi biztonság intézményeit. Lényege-sen javítható lenne ezen a területen is az erőforrások kihasználása és az allokatív hatékonyság.³³ Lényegesen javítható a szolgáltatók ösztönzése, csökkenthetők az adminisztratív kiadások. Részletes javaslatok készültek, amelyek többek kö-zött ezekre a részletekre is kiterjednek. Lehet, hogy mindez hoz valamennyi meg-takarítást. Kár lenne azonban azt a benyomást kelteni, hogy a szervezés haték-onyságának javításával megoldható a probléma.

Elhangzottak radikális javaslatok, amelyek azt célozzák, hogy rövid idő alatt igen nagy mértékben csökkentsék az állam szerepét ebben a szférában, leg-alább arra a szintre, amely például a mai Egyesült Államokat jellemzi. Egy szűk államilag finanszírozott sávtól eltekintve mind az egészségügyi ellátásban, mind a nyugdíjrendszerben hajtsanak végre gyors ütemben messzemenő decentralizá-lást és privatizálást.

Nem érzem feladatommak azt, hogy a jelen tanulmányomban hozzászóljak az amerikai helyzethez. Vita folyik például arról, hogy legyen-e általános állami egészségügyi szolgáltatás, vagy továbbra is alapjában véve magánbiztosításra épüljön a lakosság többségének egészségügyi ellátása. Itt csak annyit szeretnék hangsúlyozni, a cikk első alfejezetének szellemében: nem mindegy, hogy honnét hová haladunk. Egy dolog abban dönteni, hogy adjon-e az állam olyan jogot polgárainak, amelyet azok addig nem élveztek, és más dolog arról határozni, hogy egy szerzett és megszokott jogot elvegyenek. Sajátos fajta *intézményi, „racsni-effektus”* (institutional ratchet-effect) figyelhető meg itt: a történelmi fejlődés kereke forog az egyik irányban, de nem tud hasonlóképpen visszafelé forogni. Ha Nagy-Britanniában korábban nem lett volna állami egészségügy, akkor Mar-garet Thatcher kormánya bizonyára nem javasolta volna a bevezetését. De mi-után már Mrs. Thatcher előtt létezett, az ő kormánya nem javasolta a likvidá-lását.

A posztszocialista társadalom állampolgára sok olyan bizonytalanságot él át, amelyet korábban nem ismert. Már szóltam a munkanélküliség lesújtó új élmé-nyéről. Súlyosan megingatná sok ember társadalmi biztonságérzetét, ha ráadá-sul összeomlana körülötte az állam által biztosított egészségügyi ellátás, nyug-ellátás és jó néhány egyéb jóléti szolgáltatás.

Igen nagy az ellenállás az állami jóléti szolgáltatások gyors és drasztikus csökkentésével és a jóléti feladatok decentralizálásával s privatizálásával szem-ben. Sőt, éppen az átmenet gazdasági nehézségei tűznek napirendre új kiadáso-kat. A munkanélküli-segélyekről már volt szó. Ehhez hozzá kell tenni, hogy a nagy társadalmi átalakulás a jövedelmek újrendeződésével jár együtt, s vannak számottevő társadalmi rétegek, amelyek anyagi életkörülményei gyorsan rom-lanak. Ezek arra számítanak, hogy legalább a zuhanástól felfogja őket egy tár-sadalmi biztonsági háló. Sajnos, a hálón nagy szakadások tátonganak. Ahhoz azonban, hogy szövedéke sűrűbb legyen, nagy kiadásokat kellene vállalnia az államháztartásnak, mégpedig akkor, amikor a legnagyobb szükség lenne a költ-ségtéveszi kiadások csökkentésére.

Nincsen kard, amellyel el lehet vágni ezt a gordiuszi csomót. A kibogozásához türelem és tapintat kell. A legfontosabb vezérelvnek az *önkéntesség és szabadság*

³³ Csak egyetlen példa: Magyarországon kevés az öregek otthona, s ezek jó része is rosszul van ellátva. Viszont nagy mértékben használják fel a kórházakat arra, hogy olyan idős embereket is ott tartsanak, akik tulajdonképpen nem szorulnak kór-házi ellátásra. Ez az idős ember számára sokkal kedvezőtlenebb, s ugyanakkor sok-kal drágább megoldás.

elvé tekintem.³⁴ Néhány példát sorolok fel arra, hogy miképpen lehetne ezen a területen alkalmazni ezeket az elveket.

Nemcsak lehetővé kell tenni, de elő is kell mozdítani, hogy kifejlődjék a profit- és a non-profit biztosítótársaságok és nyugdíjintézetek decentralizált hálózata, amelyhez önként csatlakozhatnak munkaadók és munkavállalók. Célszerűnek tartanám, ha törvény születne, amely előírja: ezek az új intézmények az állami vállalatok privatizálása során értékes, valóban jövedelmező részvénycsomagokat kapnak, az induló tőkéjükhöz való ingyenes hozzájárulásként.

Szélesebb teret kell adni az orvosok magánpraxisának és olyan magánszervezeteknek, amelyek a közreműködők anyagi érdekétől ösztönözve kapcsolódnak be a szociális szolgáltatások nyújtásába, a gyermekgondozástól a betegápoláson át az öregek ellátásáig. Tevékenységükért kapják meg annak piaci ellenértékét.³⁵

Más szóval, célszerű, ha ebben a szférában is gyors növekedésnek indul, kellő kormányzati felügyelet mellett, a magánszektor. A magam részéről egyetértek azzal az állásponttal, amely három alapforma kombinációját tartja kívánatosnak az átalakulás *végállapotaként*: meghatározott szolgáltatásokat egy minimális szinten állampolgári jogon kell garantálni, más szolgáltatásokat a kedvezményezett és a munkaadók befizetéseinek függvényében kell nyújtani, és végül további szolgáltatásokban részesülhet az egyén magánbiztosítás útján, illetve közvetlen piaci vételi aktus formájában. Kapjon az egyén mind nagyobb lehetőséget, hogy választson különböző jóléti ellátási sémák között. Adatvan azonban az induló helyzet, ehhez a végállapothoz csak fokozatosan lehet közeledni. Nem lehet azokat kész helyzet elé állítani, akiknek nincs módjuk valóságos választásra.³⁶

Ami talán még a különböző szociális szolgáltatási mechanizmusok közötti választék kiszélesítésénél is fontosabb: módot kell adni az állampolgárnak, hogy a *politikai folyamat* útján is kifejezze akarátát. Sokkal nagyobb szerepet kellene kapnia a társadalom önszerveződésének, a különböző önkéntes érdekvédelmi szövetségeknél a jóléti szolgáltatásokat biztosító intézmények ellenőrzésében. Ezen túlmenően, a jóléti kiadások alakítása, a társadalombiztosítás és az ezzel összefüggő közterhek ügyében is a törvényhozásnak kell majd kimondania a végső szót. A politikai pártok nem kerülhetik meg ezt a kérdéskomplexumot. Sokkal világosabbá kell tenni az összefüggést abban a tekintetben, hogy mit kap az államtól és a kváziállami szervezetektől az állampolgár, és mennyi adót fizet ezért. A közgazdász kötelessége ezzel kapcsolatban nem utolsósorban az, hogy felelje a szavát az olcsó mellébeszéléssel szemben; leleplezze azt a politikust, aki adócsökkentést ígér, változatlan jóléti programok mellett. Az állami jóléti kiadások aránya abban a mértékben csökkenjék, amilyen mértékben a jól informált szavazópolgár ahhoz *hozzájárul*, sőt kívánja az adóteher csökkentése érdekében, és megfordítva: a jóléti kiadásoknak csak olyan aránya tartható fenn, amilyen arányt az állampolgár kész adóival finanszírozni.

Összefoglalva ezt a pontot: ismét egy fiskális csapdával állunk szemben. Talán ez az a csapda, amelyben legkínzóbb a vergődés. Az állam jóléti kiadásainak

³⁴ Egy korábbi munkámban (*Kornai János* [1988]) igyekeztem megvilágítani, hogyan függenek össze a szocialista országokban folyamatban levő reformok, a gazdasági választás kitégítése révén, az *egyéni szabadság* növekedésével.

³⁵ Más kérdés, hogy az ellenértéket ki fizesse meg: egyes esetekben a szolgáltatást igénybe vevő ügyfél vagy annak magánbiztosítója, más esetekben az állam vagy a társadalombiztosítás, ismét más esetekben a térítésnek kell megoszlania közöttük.

³⁶ Például egy mai fiatalember még választhat alternatív nyugdíjsémák között, de aki már közel áll a nyugdíjazáshoz, nem kényszeríthető arra, hogy át lépjen egy magánnyugdíjpénztárba. Vele az állam „szerződést” kötött az akkor érvényes nyugdíjtörvények révén, s ezt nem bonthatja fel önkényesen és egyoldalúan.