

KORNAI JÁNOS

## Hol a határ a független közgazdasági elemzés és az aktív politikai tevékenység között?

### A független Költségvetési Tanácsok példája

#### A kérdés felvetése

Az alábbi fejtegetések megírására az késztetett, hogy felkértek egy konferencia bevezetésére.<sup>1</sup> Mind több országban, köztük hazánkban is, a kormánytól és a politikai pártoktól független költségvetési tanácsok alakultak és e tanácsok vezető munkatársai gyűltek össze tapasztalatcserére Budapesten. Például az a magyar törvény, amely létrehozta a magyarországi Költségvetési Tanácsot, előírta – és a közvélemény is elvárja --, hogy a Tanács független legyen a mindenkori kormánytól, független a kormányzó és az ellenzéki pártoktól, és távol maradjon a belpolitikai csatáktól. Feltételezem, hogy más országokban is hasonlóak a jogi előírások és az elvárások.

Megpróbáltam átgondolni: mit jelent ez a *függetlenség*? Hol a határ a fiskális ügyekkel kapcsolatos politikai tevékenység és a független fiskális elemző tevékenység között? Egyáltalán húzható-e ilyen határ?

Miközben fejtegetéseim betű szerint, közvetlenül csak egy *speciális* fajta független intézmény szerepkörére vonatkoznak, mondanivalóm *általánosabb* és – kellő kiigazításokkal – alkalmazható más független intézményekre is. Ezért is törekedtem arra, hogy ne pénzügyi szaklapban, hanem a közügyek iránt érdeklődő szélesebb körhöz eljutó folyóiratban tegyem közzé.

#### „Nagy állam” vagy „kis állam” (Strukturális átalakítások)

Fejtegetéseimet a lényeges strukturális változtatások, a mélyreható reformok kérdéseinek elemzésével kezdem. Világszerte folyik a vita: mekkora legyen az állam súlya, mérete, gazdasági ügyekbe való befolyása? „Nagy államra” van-e szükségünk, vagy „kis államra”, vagy valami közbeeső méretre? Több nagyhorderejű esemény tűzte napirendre a kérdést.

A szocialista rendszerben végletesen nagy volt az állam súlya. A kommunizmus összeomlása elkerülhetetlenül az állam szerepének drasztikus csökkenéséhez vezetett a poszt-szocialista gazdaságokban.

Elsősorban Nyugat- és Észak-Európában a jóléti állam fenntartása krónikus fiskális nehézségekbe ütközött és elkezdődött az állami feladatvállalások szűkítése.

Miközben az említett két nagy történelmi változás az állami szerep *csökkentésének* irányába mutat, léteznek az állami szerep *növelésére* készítő jelenségek is.

A mostani gazdasági válság okait vizsgálva sokan a bajok egyik fő okának azt tartják, hogy az állam túlságosan visszavonult a gazdaság regulálásában.

<sup>1</sup> A magyarországi Költségvetési Tanács rendezésében Budapesten tanácskozást tartottak a „Független Fiskális Intézmények” 2010. március 18-án és 19-én. A konferenciát elsőként Sólyom László köztársasági elnök köszöntötte; ezután hangzott el az előadás, amely a jelen írás alapjául szolgált.

Az állami tevékenység bárminő kiterjesztésének vagy szűkítésének kézzelfogható fiskális következményei vannak. A kormányzati kiadás per GDP hányados – első megközelítésben – jó indikátora annak, hogy mekkora az állam súlya.

Az állam szerepének kijelölése – *politikai döntés*. A gyakorlatban nem az állam „összsúlyára” vonatkozóan hoznak döntéseket; erről inkább csak a politikai szlogenekben esik szó. Viszont konkrét döntések szülehetnek arról, hogy növelni kell-e vagy csökkenteni az állami nyugdíjrendszeren át finanszírozott és államilag garantált nyugdíjak részarányát a lakásság összes öregkori jövedelmén belül. Vagy egy másik példa: növelni kell-e vagy csökkenteni a közpénzből történő finanszírozás részarányát az egészségügyre fordított összes kiadáson belül. Ezeket a döntéseket a politikai processzus keretében kell meghozni, a szóban forgó ország alkotmányának, törvényeinek megfelelően, a politikai processzus tradícióinak figyelembevételével.

A politikai döntések – ha elvszerűek – *értékválasztáson* alapulnak. Az egyéni szabadság és a választási lehetőség biztosítása, a közösség többi tagja iránt érzett szolidaritás, az elesettekkel, a segítségre szorulókkal való együttérzés, a mai erőfeszítés ellenében járó jelenlegi jóléthez való jog, vagy a jövőért viselt felelősség és áldozat -- ilyesféle végső értékek konfliktusában választja meg saját álláspontját a politikus és a politikai folyamatban résztvevő állampolgár.

Nézetem szerint a független fiskális intézménynek távol kell maradnia ezektől a döntésektől. Bármit sugalmazzon is a közgazdász-mentalitás, tehát az a gondolkodás-mód, amit már diákkorunkban mindannyiunkba belesulykoltak, nincs joga ezekben a politikai döntésekben állást foglalni. Ez azonban nem jelenti azt, hogy maradjon néma, amikor e döntéseket előkészítik és meghozzák. Három nézőpontot emelek ki – ezekből e nézőpontokból nem csak joga, de kötelessége is a megszólalás.

1. *A hatások elemzése*. Az első nézőpont: a politikai döntés várható hatásainak elemzése. Maradjunk az egyik korábbi példánál. Bármilyen irányban mozdul is el a nyugdíjrendszer finanszírozása – ez a jövőben évtizedekig kihat a költségvetésre. És túl a fiskális hatáson, hatást gyakorol egy-egy időpontban megvalósuló jövedelem-eloszlására, továbbá a generációk közötti hasznok és költségek eloszlására. Aki a döntést előkészíti, köteles ezeket a hatás-elemzéseket elvégezni és nyilvánosságra hozni. A független költségvetési tanács követelje meg a hatáselemzések elkészítését és nyilvánosságra hozatalát. Ha nem készült el, protestáljon. Ha elkészült, tárgyilagosan, de éles szemmel vesse bírálat alá és hozza nyilvánosságra bírálatát. Ha elkerülhetetlennek érzi és képes rá, készítsen kontrollvizsgálatot saját szakértőivel.

2. *A konzisztencia ellenőrzése*. A második nézőpont: az állami szerepváltoztatására irányuló szándék konzisztenciájának ellenőrzése. Az USA-ban a demokrata párt politikáját így szokták jellemezni – kritikai éllel – a republikánusok: „Big government, big spending, big taxes”. A nagy államra sokat költeni és sok adót beszedni – ez tökéletesen legitim politika. Akinek nem tetszik, ne támogassa, hanem lépjen fel ellene a politikai csatamezőn. Viszont a független költségvetési tanács ne küzdjön sem mellette, sem ellene – ez nem az ő dolga. Az ő dolga tüzetesen megnézni: a „nagy költség” elmaradhatatlan kiegészítéseképpen ott van-e a fiskális tervekben a „nagy adózás” is.

„Csökkentsük az adókat!” – hangoztatják az amerikai politikában a republikánusok. Ha a politikai processzus ezt választja, akkor ez ugyancsak legitim politikai döntés. A független költségvetési intézmény ne álljon ki sem e politika mellett, sem ellene. Ez nem az ő dolga! Az viszont az ő kötelessége, hogy gondosan megnézze: az összes adóbevétele csökkenésével párhuzamosan kellő mértékben jelenik-e meg az összes költség csökkentése is.

A független költségvetési tanácsnak élesen fel kell lépnie a populista gazdaságpolitika ellen, tekintet nélkül arra, hogy a politikai aréna melyik szektorában formálódik. Olcsó és kártékony még politikai szlogenként is az inkonzisztens ígéret. És még veszedelmesebb az

inkonzisztens kormányzati cselekvés. Nem lehet egyszerre csökkenteni az állam összes bevételét és növelni az állam összes kiadását! Ez az a súlyos veszélyekkel járó jelenség, amelynek leleplezésében és leküzdésében kimagaslóan fontos szerepet játszhat a független költségvetés tanács.

Ezen a helyen néhány szót szólnék a költségvetési deficitről. Nem térhetek ki a deficit és a kontra-ciklikus makrogazdasági politika összefüggésére – ez nem fér bele a felszólalásomra kapott időkeretbe. Kizárólag a hosszan tartó, strukturális deficitről szeretnék beszélni. Egy év fiskális deficitjét számos tényező befolyásolja: az előző évtől örökölt induló állapot, a termelés konjunkturális hullámzása, a pillanatnyi gazdasági intézkedések és így tovább. Ha azonban öt-tíz év deficitjének trendjét vizsgáljuk, akkor abban az állam szerepvállalására vonatkozó tendenciák tükröződnek. Ha a trend tartósan nagy deficitet mutat, az arra vall, hogy a vizsgált hosszabb időszak kormányai tartósan inkonzisztensek. A fiskális deficit hosszabb távra számított átlaga, és még inkább a deficit trendjének emelkedése vagy süllyedése, vagy éppenséggel az emelkedés vagy süllyedés gyorsulása nem pusztán közgazdasági adat, hanem egyúttal a *politikai morál* indikátora is, a politika őszinteségének vagy álságos voltának mérőszáma. Ha a politikus nagy és széles hatáskörű államot akar, vállalja annak fiskális következményeit és szedjen be ehhez több állami bevételt! Ha növelni akarja a költésre vonatkozó döntéshozatalban az állampolgár és a vállalkozás szuverenitását, akkor vállalja az állami paternalizmus szűkítését! A deficit tartósan magas, emelkedő szintje, vészjelzés: azt tükrözi, hogy a politikai szféra tartósan megszegi a kötelező ellentételezés elvét, nem vállalja *együttessen*, egyszerre a kiadási és a bevételi oldalon saját politikájának következményeit.

3. *Transzparencia*. A harmadik nézőpont: a fiskális politika átláthatósága. A független költségvetési intézménynek igényelnie kell, hogy a politikai döntés előtt ne csak a döntéshozók és a beavatottak szűk szakértői köre lásson bele a fiskális döntésekbe és azok következményeibe, hanem a szélesebb közvélemény is. Igényelje a költségvetés kidolgozóitól azoknak a jól megszerkesztett táblázatoknak és ábráknak az elkészítését, amelyek érzékletesen bemutatják az összefüggések fő jellemzőit; érthetőek azoknak az érdeklődő állampolgároknak a számára is, akiknek nincsen közgazdasági képzettségük. Ha ettől elzárkóznának, akkor szükség esetén maga végezze el ezt a feladatot. Mindenképpen le kell fordítani a fiskális közgazdászok szakmai zsargonját és a politikusok esetleges mellébeszélését világos és egyértelmű beszéddé.

Szorosan ide kapcsolódik annak ellenőrzése, vajon *korrekt-e* a költségvetés, általában a fiskális folyamatok elszámolása. Nincs-e a számok mögött valami „trükközés”, vagy „kreatív könyvelés”? Azt lehetne mondani, hogy ez szűken vett szakmai probléma. Csakhogy itt a számok nem kizárólag közgazdászok, könyvelők, statisztikusok kezében vannak. A politikai szféra esetleg sugalmazta, hogy a számokat – ha nem is hamisítják meg őket – de így vagy amúgy csoportosítsák át, mert akkor kedvezőbb benyomást keltenek. Szakmai hozzáértés és erkölcsi szilárdság kell ahhoz, hogy a független költségvetési szerv szembeszálljon az ilyesféle torzító törekvésekkel.

### **„Aktivista állam” vagy „több szabadság a piacnak” (Rövidtávú fiskális politika)**

Áttérek a rövid-távú fiskális politika kérdéseire. Itt még nehezebb meghúzni a határt: hol végződik a független intézmény hatóköre és hol kezdődik a politikus felelőssége. Napjainkban sok vita folyik mind a politikai szférában, mind az akadémiai közgazdászok világában a gazdasági válságot előidéző okokról, mind pedig az újabb válságok megelőzésének lehetőségeiről és korlátairól. Illúzió lenne azt hinni, hogy ez politika-mentes, értékmentes szakmai vita. Az egymással vitázó álláspontok és ajánlások mögött nem csak

egymással versenyző közgazdasági elméletek húzódnak meg, hanem eltérő politikai világnézetek és eltérő értékrendek is.

Kevés időm maradt és ezért csupán egyetlen példát hozok fel. Mit tegyen az állam, (ideértve mind a központi, mind a helyi kormányzatokat,) ha egy nagy és jelentős ipari vagy közlekedési vállalat vagy fontos non-profit szervezet fizetéseképtelenné vált? Kimentse-e? Ha nem menti ki, és nem tud tovább működni, sok ember elveszti munkahelyét és a tovább gyűrűző hatások tovább növelik a munkanélküliséget, más nemkívánatos társadalmi és gazdasági következményekről nem is szólva. Ha viszont kihúzzák a bajból, akkor ez a vezetők gondolkodására gyakorol kedvezőtlen hatást. Minél többször és minél szélesebb körben kerül sor kimentésre, annál inkább érzik úgy a vezetők, hogy számíthatnak a paternalista állam segítő kezére. Létrejön és megerősödik a Puha Költségvetési Korlát szindrómája. Legyengülnek a negatív ösztönzők, azok az automatikus „büntetések”, amelyek a veszteséggel járnának együtt. A puha költségvetési korlát eluralkodása valóságos biztatás a felelőtlen gazdálkodásra.

A problémát nehezíti, hogy a veszteség keletkezésében sokféle ok játszhat szerepet, a rossz menedzsment mellett a balszerencsés alakuló piaci helyzet, vagy a politikai szándékokból mesterségesen alacsonyan tartott adminisztratív ár és így tovább.

Nem ritka az, hogy a tartósan veszteséges szervezet monopolhelyzetben van és a kimentés megtagadása gyakorlatilag fel sem merülhet.

Mindenképpen keletkeznek fiskális hatások. Ha történetesen állami tulajdonban lévő vállalatokról vagy szervezetekről van szó, mint pl. a tömegközlekedési vállalatoknál, az egészségügy vagy az oktatás szervezeteinél, akkor a fiskális hatás közvetlenül jelentkezik. A veszteség végső soron az állami költségvetést terheli, a növekvő adósság rendezésének, az adósságtengerben elmerülő szervezet életben tartásának hatalmas költségei is a költségvetésre zúdulnak. Igazságtalan újraelosztás valósul meg: a jelen és jövő adófizető polgárai terhére mentik ki azokat, akik csődbe jutottak.

A probléma áttekintése világossá teszi: a „kimenteni vagy sorsára hagyni” dilemmája mögött összetett értékválasztások húzódnak meg. A foglalkoztatás, a munkához való jog biztosítása – elsősorban fontos érték. De elsődleges érték a méltányos disztribúció is. A bajt azok fizessék meg, akik előidéztek és nem azok, akik ártatlanok benne. A „ma” és a „holnap” közötti terhek eloszlásának értékválasztása is megjelenik itt. A kimentés megtagadása *ma* jár nagy bajokkal. Ezzel szemben az ismételt és tömeges kimentés züllesztő, a pénzügyi fegyelmet lazító hatása *holnap* és a távolabbi jövőben gyengíti a termelés fegyelmét és hatékonyságát.

Ezért minden kimentés politikai döntés. Nem a független költségvetési tanács feladata állást foglalni abban, mikor melyik szervezetet kell kimenteni és melyiket kell sorsára hagyni. Ne pártolja, de ne is ellenezze a kimentési akciókat; ne vegye át a döntés felelősségét az illetékes döntéshozóktól. A független fiskális elemzők feladata az, hogy minél teljesebben és minél élesebben megmutassák az alternatív döntések egymástól eltérő rövid- és hosszú távú következményeit. Elsősorban a döntéseket előkészítő kormányzati szervektől kell megkövetelni a hatások lelkiismeretes kimutatását. Ha ez nem történt meg, akkor a független tanács hangosan hívja fel a figyelmet a mulasztásra. Ha pedig létezik ilyesféle elemzés, akkor a független fiskális intézmény vesse szigorú bírálat alá. A közvéleményt tárgyilagosan és szakszerűen tájékoztatni kell arról, hogy a politikus döntéseinek mi a várható következménye.

### **A közgazdász szerepe**

Befejezésül még néhány szót szólnék a közgazdászok szerepéről. A konferencia hallgatóságában azok a kollegák, akik maguk is tagjai vagy munkatársai a független

intézményeknek, azt mondhatják: könnyű nekem. Elismerem, az akadémiai közgazdász irigylésre méltó, kivételezett helyzetben van. Megteheti azt – és többnyire meg is tesszük, -- hogy dolgozatunk egyik felében tárgyilagos pozitív elemzést végzünk, második felében pedig ajánlásokat teszünk a tennivalókra vonatkozóan. Hozzáteszem (és ez már kevésbé magától értetődő és kevésbé általánosan elterjedt): illik megmondani, hogy ajánlásaink milyen értékválasztásokon alapulnak. Nem kötelező minden egyes cikkben részletesen kifejtetni az ajánlásokat sugalmazó általános értékrendet. De időről-időre, különösen a nagyobb, átfogóbb művekben – felfogásom szerint – ezt meg kell tenni. Politikai döntést igénylő dilemmákban nem lehet értékmentesen állást foglalni.

Más a helyzete annak a közgazdásznak, aki nem csak cikkeket és könyveket ír és tanít, hanem közszolgálatba lép. Annak, véleményem szerint, választania kell kétféle szerepkör között. Vállalhatja azt, hogy a kormány, ill. a kormány mögött álló pártok, vagy egy ellenzéki párt tanácsadója. Mint ilyen, részt vesz a politikai döntést kialakító folyamatban. Más szóval, *benne* van a politikában. Vagy pedig azt teszi, amire a költségvetési tanácsok munkatársai vállalkoztak: a politikán *kívül* maradnak. Vagy az egyik vagy a másik. Ahogy azt József Attila találóan megfogalmazta: „...ügyeskedhet, nem fog a macska egyszerre kint és bent egeret.” Igaz, vékony az a vonal, amely elválasztja a politikán kívül álló független, politikailag pártatlan fiskális elemző és a politika alakításában aktívan résztvevő közgazdász megengedett tevékenységi köre között. Néhol a határvonal elmosódott; van egy szürke zóna, ahol a két kör széle szinte összefolyik. Mégis, a független elemzőknek minden nap újra fáradozniuk kell küzdeniük annak érdekében, hogy tiszteletben tartsák a határt.