

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

A független költségvetési tanácsok példája

Az alábbi fejtegetések megírására az készítetett, hogy felkértek egy konferencia bevezetésére.* 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.

*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.

„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 nagy horderejű 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 *csökkenésének* irányába mutat, léteznek az állami szerep *növelésére* készített jelenségek is. A mostani gazdasági válság okait vizsgálva sokan a bajok egyik fő okának azt tartják, hogy az állam túlságosan visszavonult a gazdaság regulálásában. 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



2010/5

Kornai János: Hol a határ a független közgazdasági elemzés és az aktív politikai tevékenység közt? • Barkóczi Balázs–Gáll Attila–György Alexandra–Balogh Róbert: Túl a demokrácián (A Jobbikról) • Sárközy Tamás: Újraértékelendő államszervezetünkről • Tábori Zoltán: Tűz (Bocföldei riport) • Gerlóczy Márton–Váczi Borbála: Túlélem • Bornemissza: Petymeg • Dragomán György: A seprű

Almási Miklós • Balla D. Károly • Bán Zsófia • Csengery Kristóf • Dalos György • Dienes Eszter • Dobai Péter • Fáy Miklós • Finy Petra • Gömöri György • Gyórfy Iván • Kőrösi Imre • Kürti Emese • Márton László • Mélyi József • Nyerges András • P. Szűcs Julianna • Rutkai Bori • Sándor Erzsi • Szabó T. Anna • Takács Ferenc • Tenigl-Takács László • Végel László

döntéseket; erről inkább csak a politikai szlogenekben esik szó. Viszont konkrét döntések születhetnek arról, hogy növelni vagy csökkenteni kell-e az állami nyugdíjrendszeren át finanszírozott és államilag garantált nyugdíjak részarányát a lakosság összes öregkori jövedelmén belül. Vagy egy másik példa: növelni vagy csökkenteni kell-e a közpénzből való 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 esetekkel, 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 részt vevő állampolgár.

Nézetem szerint a független fiskális intézménynek távol kell maradnia ezektől a döntésektől. Bármit sugalmazzon is a közgazdász-mentalitás – tehát az a gondolkodásmód, 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 a nézőpontokból nemcsak 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 a fiskális hatás mellett hatást gyakorol az egy-egy időpontban megvalósuló jövedelemeloszlásra, továbbá a generációk közötti hasznok és költségek eloszlására. Aki a döntést elő-

készíti, köteles ezeket a hatáselemzéseket 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 Egyesült Államokban a demokrata párt politikáját – kritikái éllel – a republikánusok így szokták jellemezni: „Big government, big spending, big taxes”. A nagy államra sokat költeni és sok adót beszédni – 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 költés” elmaradhatatlan kiegészítéseként 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 megnézzék: 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 bevételeit és növelni az állam összes kiadását! Ez az a súlyos veszé-

lyekkel járó jelenség, amelynek leleplezésében és leküzdésében kimagaslóan fontos szerepet játszhat a független költségvetési 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 hosszban tartó, strukturális deficitről szeretnék beszélni. Egy év fiskális deficitjét számos tényező befolyásolja: az előző évtől örökölt induló állapot, a termelés konjunkturális hullámszáma, 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 *együttesen*, 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 következmé-

nyeibe, 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; érthető az azoknak az érdeklődő állampolgároknak a számára is, akiknek nincsen közgazdasági képzettségük. Ha ettől elzárkózának, 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 beszédre.

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. Csak-hogy itt a számok nem kizárólag közgazdászok, könyvelők, statisztikusok kezében vannak. A politikai szféra esetleg sugalmazza, hogy ha nem is hamisítják meg a számokat, de így vagy amúgy csoportosítsák át, mert akkor kedvezőbb benyomást keltenek. Szakmai hozzáértés és erkölcsi szilárdság kell ahhoz, hogy a független költségvetési szerv szembeálljon az ilyesféle torzító törekvésekkel.

„Aktivista állam” vagy „több szabadság a piacnak” (Rövid távú 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, valamint az újabb válságok megelőzésének lehetőségeiről és korlátairól. Illúzió lenne azt hinni, hogy ez politikamentes, értékmentes szakmai vita. Az egymással vitázó álláspontok és ajánlások mögött nemcsak egymással versenyző köz-

gazdasági elméletek húzódnak meg, hanem eltérő politikai világnézetek és eltérő értékrendek is.

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 nonprofit szervezet fizetésképtelenné vált? Kimentse-e? Ha nem menti ki, és nem tud tovább működni, sőt ember elveszti munkahelyét, és a továbbgyűrűző 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, 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 például 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 értékvalasztások húzódnak meg. A foglalkoztatás, a munkához való jog biztosítása elsőrendűen fontos érték. De elsőrendű érték a méltányos disztribúció is. A bajt azok fizessék meg, akik előidézték, és nem azok, akik ártatlanok benne. A „ma” és a „holnap” közti terhek eloszlásának értékvalasztása 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, hogy 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, 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

Az akadémiai közgazdász irigylésre méltó, kivételezett helyzetben van. Megteheti, hogy dolgozata egyik felében tárgyilagos, pozitív elemzést végez, második felében pedig ajánlásokat tesz a

tennivalókra vonatkozóan. Hozzáteszem (és ez már kevésbé magától értetődő és kevésbé általánosan elterjedt): illik megmondani, hogy ajánlásaink milyen értékvalasztásokon alapulnak. Nem kötelező minden egyes cikkben részletesen kifejteni az ajánlásokat sugalmazó általános értékrendet. De időről időre, különösen a nagyobb, átfogóbb művekben ezt meg kell tenni. Politikai döntést igénylő dilemmákban nem lehet értékmertesen 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, illetve 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 József Attila találóan megfogalmazta: „ügyeskedhet, nem fog a macska egyszerűen kint s bent egeret”. Igaz, vékony a választóvonal a politikán kívül álló független, politikailag pártatlan fiskális elemző és a politika alakításában aktívan részt vevő közgazdász megengedett tevékenységi köre között. Néhol a határvonal elmosódott; van egy szürke zóna, ahol a két kör széle szinte összefolyik. Mégis, a független elemzőknek mindennap újra fáradozniuk és küzdeniük kell annak érdekében, hogy tiszteltetben tartsák a határt.

6

Szerzőink könyvei

