

*Kovács Árpád egyetemi tanár,
Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar
Pénzügyek és Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Intézete
Pénzügytani Szakcsoport*

Cselekvési forgatókönyv-választás és a válság

1. Néhány bevezető megjegyzés

Most, amikor a pénzügyi közvetítőrendszerek válságának mindennapjait éljük, s világszerte óriásiak az erőfeszítések, hogy a krízis ne vigye kezelhetetlen csődbe, majd társadalmi összeomlásba a világot, vált nyilvánvalóvá, hogy a piac, a piac által vezényelt gazdasági koordináció, milyen törékeny, az elnehezülő körülmények között mennyire esztelen és milyen nagyok a korlátjai. Kitűnt, hogy a piaci logika nem képes átvenni a társadalmi működés teljességének koordinációját, s az állam, a „jó kormány(zás)” valósága, vagy inkább reménye mennyire nem szlogen.

Természetesen a siker ebben is megfelelő képességeket feltételez, így alkalmazkodást, következetességet az értékválasztásban és ugyanakkor rugalmasságot és cselekvés forgatókönyveinek megvalósításában. Nyilvánvaló, nem lehetséges a jó célokat úgy megvalósítani, hogy az eszközök rosszak, egymásnak ellentmondanak, az adott társadalmi-gazdasági miliőben elfogadhatatlanok, esetleg nyíltan szembe mennek a gazdasági realitásokkal. Ugyanakkor pedig, hogy mi a megvalósíthatatlan, eredménytelen, destabilizáló és mi az, ami helyénvaló, biztonságot-növelő és fenntartható értékteremtést jelent, az a pillanatról, pillanatra változó, rendkívüli egyensúlyproblémákkal terhelt világban, korántsem egyszerű. A megfelelés ennek az igénynek, az előrelátó alkalmazkodás, az időhorizont zsugorodásának figyelembevétele és a távlat kinyílásának megérzése a gazdaságpolitikától olyan, új készségeket, érzékenységet, érdekarmonizációs nyitottságot követel, amelyek néhány éve még ismeretlenek voltak.

A gazdaság teljesítménye és az államháztartás működtetése, a társadalmi szolgáltatásokra fordítható erőforrások kölcsönösen meghatározzák egymást. Az

államháztartási túlköltekezés pedig mindig relatív fogalom: inkább úgy ragadható meg, hogy a kormányzás mennyire képes folyamatosan úgy fenntartani a harmóniát a rendelkezésre álló források és a finanszírozott szolgáltatások között, hogy a növekvő társadalmi igényeket kielégítve a szociális kohézió fennmaradjon.

Nyilvánvaló, hogy az egyensúly megbomlását tartósan még kiegyensúlyozott viszonyok között, a világgazdaság prosperálásának idején sem lehet elfedni, s az államháztartási működés technikai hatékonyságjavításának is vannak korlátjai, a külső forrásbevonás pedig „még békeidőben” sem jelentett megoldást, s az előrehozott költekezés nagymértékben növelte az adott ország sérülékenységét. Mindazonáltal az állami feladatellátás hatékonyságának növelése is érezhető mértékben hozzájárulhat a költségvetésre nehezedő nyomás enyhítéséhez.

Sokszor, közhelyként beszélünk arról, hogy a pénzügyi világ krízise általános gazdasági válsággá alakult át, s ez, különösen a szerényebb tartalékokkal rendelkező, belső feszültségekkel terhelt, eladósodott országok esetében súlyos társadalmi megrázkódtatásokhoz vezetett. Arról már kevesebb szó esik, hogy mindez azt is jelenti, hogy a gazdasági verseny egyben társadalmi modellek versenye is. A megoldások megtalálása – a válság elleni küzdelem – térségünkben is olyan, gazdasági realitásokhoz igazodó új társadalmi egyensúlyok megteremtését követeli, ami messze meghaladja az Euróavezet nominális konvergencia követelményeinek teljesítésére irányuló költségvetési számtan teljesítését vagy a gazdasági versenyképesség-növelés tradicionális eszközeinek alkalmazását. Nyilvánvalóan a társadalom, a gazdaság irányítása sem maradhat változatlan.

A továbbiakban szerény kísérletet teszek arra, hogy töredékes vázlatát adjam, hogy tapasztalásom szerint mindebben hol tartunk tágabb világunkban és itthon.¹

2. Az állam gazdasági szerepe

Bizonyos leegyszerűsítéssel, a természeti, geopolitikai adottságokat itt nem tekintve, azt mondhatjuk, hogy egy ország fenntartható fejlődési pályán tartásában a kormányzás teljesítménye minőségi jellemzőiben ragadható meg, s ebből a szempontból közömbös, hogy ezt a minőséget „politikai” vagy „gazdasági” érdekek oldaláról közelítjük meg, hiszen végső

¹ A makrogazdaság és közpolitika határterületein mozgó, az SZTE ÁJTK 2011. október 21-i konferenciáján elhangzó gondolatok írásbeli összefoglalását jelentő, illetve azt az aktualitásokkal kiegészítő cikk elsősorban az államháztartás menedzselésének néhány problémájával foglalkozik, nem érinti a monetáris politika, vagy akár a regionális politika összefüggéseit.

eredményükben az értékválasztások arányokat fejeznek ki, amelyek a lehetőségek és a választott célok harmóniájában öltenek testet. (Kovács, 2010) A tartalom és a forma harmóniájának a célok és az eszközök hierarchiájában érvényesülnie kell. Vagyis abban, hogy a szélesebb értelemben vett „jó kormány(zás)”.

1. képes-e időtávlatot átfogó, gazdaságpolitikai elveken nyugvó társadalmi stabilitást célzó tervezésre építve, olyan szabályozó és vezénylési kereteket alkotni és érvényesíteni,² amelyek megfelelő feltételeket és ösztönzést teremtenek a társadalom és a gazdaság harmonikus fejlődése számára, vagyis *a jogalkotás és jogalkalmazás intézményrendszerének teljesítménye vizsgázik itt;*
2. mennyiben tud tulajdonosként, gazdasági partnerként – gazdasági szereplőként – sikeresen (együtt)működni a magánvállalkozásokkal, *tehát e funkciójában az állam vállalkozói menedzsmentjeinek teljesítménye, aktivitása, magatartása jelenik meg;*
3. milyen szinten képes a társadalmi, gazdasági szolgáltatások szervezésére, a nagy ellátórendszerek hatékony működtetésére, vagyis, hogy *az államháztartás, a közszféra szervezeteinek teljesítménye, versenyképessége hozzáadott értéket jelent vagy sem.*

A fentiekből két követelmény egyértelműen kitűnik. Az egyik, hogy az állam (kormány) akkor tölti be megfelelően gazdasági szerepét, ha a fent említett három cselekvési terület működése - a tervező-döntéshozó, vezénylő, igazgató-menedzselő apparátusok és a kontrollok, a visszacsatoló és előrejelző-figyelmeztető mechanizmusok rövid és hosszabb távra kiható teljesítménye - a társadalmi-gazdasági stabilitást szolgálja. A három nagy cselekvési terület, noha egymással – erősítő vagy rontó szinergiákkal – kölcsönös függőségben van, és a versenyképesség szempontjából egyaránt fontos, ugyanakkor egymáshoz képest, mint feltételek, sorrendet képviselnek. A másik, hogy a *napi* gazdasági teljesítményekben nem csak reálszféra örökölt adottságai és a konjunkturális feltételek játszanak szerepet, hanem meghatározóan jelen vannak az oktatás-képzés, az egészségügy, szociális ellátás és természetesen az igazgatás állapotának *hosszabb* távlatokban érvényesülő – évtizedekkel korábbi determinációk terheit is viselő – feltételrendszerei is.

² Itt többről van szó, mint a „szokásos” (redistribúciós és allokációs) gazdasági funkciókról. A szabályozásnak és a cselekvésnek a társadalmi-gazdasági szinergiák egészét kell figyelembe vennie és szolgáltatnia.

2.1. Cselekvési forgatókönyv-választások

A vázoltakat úgy is jellemezhetjük, hogy az állam legfőbb feladata a feltételteremtés mind a humán mind a reál-szférában. A külső és belső feltételek, „örökölt” adottságok, a „feltételteremtésben nyújtható teljesítményeket” is befolyásolják, de igen sok függ attól, hogy ezekre a kihívásokra a közpolitika milyen célokat artikulál, milyen cselekvési forgatókönyveket (szcenáriókat) választ, s természetesen, hogy a közpénzügyi menedzsmentek milyen hatékonysággal működnek. A feltételteremtés így a fenntartható fejlődés, a globalizált, a sokféle egymásrataltságbán, kockázatközösségben élő világban megőrizhető pozíciókról, az újabb és újabb – mondhatjuk – kihívásokra adott megfelelő válaszokról szól. E feltételteremtésben, kihívásokra adott válaszokban kialakultak bizonyos problémakezelési, cél meghatározási felfogások, irányzatok: cselekvési forgatókönyvek (szcenáriók), amelyek azonban – természetesen – időben és térben változnak.

A társadalmi-gazdasági változások tartalmáról a világgazdasági válságig két felfogás élt. Az egyik a mennyiségi ismérvekkel jól megragadható gazdasági növekedést, a másik a fenntartható fejlődés nehezebben mérhető minőségi ismérveit helyezte a középpontba. Mind a növekedés, mind a fejlődés magában foglalja, feltételezi azonban, hogy egy gazdaság, egy ország, vagy akár egy társadalmi modell versenyképes legyen, vagyis *a* dinamikus egyensúlyt szeretnék elérni és fenntartani a gazdagság termelése és a társadalmi összetartozás (kohézió) között.

Napjainkban, a válság körülményei között a fejlődés fenntarthatóságának kérdése kerül előtérbe, amelynek alapjaiba, mint az előző pontban vázoltuk, legkevésbé sem csak a szűken vett – megszorító és „lazító” intézkedések adózási és más (elvonási vagy éppen támogatási) paramétereivel jellemezhető gazdasági-racionalizálási, hanem a kevésbé számszerűsíthető alkalmazkodási faktorok is belefoglaltatnak. Mindezt úgy is mondhatjuk, hogy az ország sérülékenysége csökkentése nélkül nincs esélye a fenntartható fejlődés pályájára állásnak.

A világgazdasági válság előtti évtizedekben tapasztalt, viszonylagos kiegyensúlyozottsággal működő rendszerében, nemzetgazdasági nézőpontból, a fejlődés/növekedés hosszú távú esélyei megtartása érdekében - elvileg - két cselekvési forgatókönyv volt felállítható (Kovács Á, 2005):

- a reálgazdaság terheinek csökkentésével, a gazdasági teljesítmény korábbi szintjének védelme, a későbbi növekedéshez szükséges feltételek megteremtése, és ezáltal távlatilag biztosítva a fejlődés fenntarthatóságát, illetve

- a szociális védőháló, ellátások fenntartásával a társadalmi kohézió megőrzése, erősítése és ezáltal biztosítva, hogy amikor erre a feltételek megérnek, a társadalom nagyobb teljesítményre legyen képes, és ezáltal biztosítani a fejlődés fenntarthatóságát.

A két forgatókönyv más és más közterheket, jövedelemkoncentrációt, állami szolgáltató-rendszert kíván, s természetesen más a jellege, súlya a közpénzügyi menedzsmenteknek is.

A scenárió-választáshoz a környezetet a belső adottságok (társadalmi támogatás, tradíciók, politikai-igazgatási intézményrendszer, gazdasági fejlettség, eladósodottság, pénzügyi tartalékok, a vállalati szféra likviditása stb.) és külső feltételek (uniós és globalizációs alkalmazkodási kööttségek, nemzetközi elkötelezettségek, EU források, világgazdasági feltételek alakulása stb.) adják. E tényezők adták korábban is a döntések mozgásterét, amiből az is következik, hogy bármelyik forgatókönyv is a választott, a döntés nem nélkülözheti szilárd elméleti megalapozottságot, s azt, hogy a kormányzati cselekvésben az innováció fenntartható legyen.³ Nyilvánvaló az is, hogy a megszokottól, az általánosan elfogadottól (ortodoxtól) eltérő, kipróbálatlan, érdek harmonizációval keveset törődő, kreatív megoldások sorozatos választása esetén, különösen egy instabil környezetben, a kívánt eredmény megvalósulásának kockázata is nagyobb. Egyrészt, mert a válságkezelés nemzetközi terhét és felelősségét viselő intézményrendszer, tartva az ilyen „innovációk” együttműködést szétfeszítő elterjedésétől, bizalmatlan és szankcionál. Másrészt az igen gyorsan változó feltételek önmagukban is az alkalmazhatóság kockázatát vonják maguk után.⁴ A kreatív ötletek, ha nem állják ki az alkalmazhatóság próbáját, előbb utóbb kontra-produktívvá válnak, a választott forgatókönyvtől való eltérést, a célok elérhetetlenné válását von(hat)ják maguk után, annak minden társadalmi, gazdasági következményével együtt.

A reálgazdasági terhek csökkentését, a fejlődés motorjai beindítását a kormányzati cselekvés középpontjába helyező választás, kiegyensúlyozott feltételek között azzal operál,

³ A Trilateral Commission Európai Tagozata 2011. novemberi, hágai konferenciáján Maxime Verhagen fejtette ki a gondolatot, arra értelmezve, hogy a kreativitás, vagyis az alkotóerő, új ötlet, elképzelés, ami alapja a kormányzati cselekvésnek, s gyakorlatban is alkalmazzák, egy adott feltételrendszerben valósítható meg, tartható fenn.

⁴ „Olyan ez, mintha vitorlásversenyen lennénk. Hiszen fúj a szél, amelyik hajónak a legénysége gyorsabban fordul, amelyiknek a kormányosa ügyesebb, amelyik hajó áramvonalasabb, az könnyebben jut előre. Akik a versenyben kezdenek lemaradni, azok hajlamosak azt csinálni, hogy körbenéznek, hátha máshol jobban fúj a szél, és ezzel föl vállalják annak a kockázatát is, hogy a mezőnyből kilépve esetleg nem jön be a számításuk, nem találkoznak kedvező széljárással, az esélyeik a győzelemre nagyon leromlanak. Ma nem tudom eldönteni, hogy a szél mennyire fog ennek a gondolkodásmódnak kedvezni, milyen lakossági, emberi, vállalkozói hajtóerők szabadulnak fel, a világ hogy alakul. Ha még nem távolodtunk el nagyon a mezőnytől, akkor meg lehet próbálni visszasorolni, csak egy bizonyos ponton túl már nagyon nehéz változtatni, nagyon nehéz másmilyen magatartásformát felvenni.” (www.origo.hu, 2011. november 28, interjú a szerzővel)

hogy szűkíti az állam szolgáltatásaiban a közvetlen felelősséget és a szervezetrendszer által technikailag is teljesített ellátást, valamint az úgymond bürokratikus, igazgatási kötöttségeket, s csökken a kormányzati jelenlét a reálgazdaságban és a társadalmi szolgáltatások szervezésében. A piac koordinatív szerepe erősödik. Mérsékeltebb lehet a jövedelemkoncentráció, s a reménybeli, kialakuló gazdasági tudatosság és rugalmasság javítja a hatékonyságot és eszköz a pazarlás ellen.

A válságban azonban ez a forgatókönyv – országoktól, kormányzati felfogásoktól függően eltérő mértékben ugyan – másként érvényesül. Alkalmazása esetén az államháztartási kiadásoknak nemcsak a növekedési dinamikája csökken, hanem abszolút mértékében is kevesebbet költenek e célokra, remélve, hogy a hatás kevésbé lesz súlyos, miközben a vállalkozókat terhelő adók szelektív csökkentése/növelése mellett/ellenére is több jut fejlesztésekre, innovációs támogatásokra. Ugyanakkor még markánsabban érvényesül a társadalmi ellátásokban a kormányzati irányítás, s a célrendszer megvalósítása érdekében a társadalom és a gazdaság erőteljes centralizációjú, aktivista felfogású irányítása, koordinációs szerepe valósul meg. A válság körülményei között azonban így sem lehet megalapozottan remélni, hogy mindennek az eredménye a tartós és gyorsuló gazdasági növekedés, végső hatásában a társadalmi modernizáció, a fejlődés lesz. A pozíció stabilizálása, a fejlődési esély fenntartása a cél, s a versenyképességet is csak ebben a kontextusban lehet értelmezni, annak tudatával, hogy a társadalmi ellátások megkurtítása miatt szükségképpen nő a társadalmi bizonytalanság, feszültség, felerősödnek az esélydifferenciák.

A siker alapvető feltétele, hogy a reálgazdasági eredmények már rövidtávon képesek legyenek kompenzálni az államháztartási restriktió kedvezőtlen lakossági és intézményi hatásait. Különösen ezért fontos, hogy a szolgáltatások hatékonyságjavulása kompenzálja az ellátórendszer szűkítését; a közszférából elbocsátottak ne legyenek munkanélküliek, a felpörgő reálgazdaságban el tudjanak helyezkedni és ne személyes létük, családjuk kivezető alternatíva nélküli tönkretételét lássák a közigazgatási struktúrák átalakításában. Nem állhat elő olyan helyzet, hogy a társadalmi-szociális béke rövidtávú megőrzésének kényszerpályája spontán módon, az átalakítást megszakítva felülír minden más törekvést. E kockázat a rendszerváltó, majd az Európai Unióhoz csatlakozó országokban különösen jelentős. Oldásában meghatározó a politikai intézményrendszer hitelessége, a társadalmi bizalom, a felzárkózást hozó jövő reménye adta nagyobb tűrőképesség.

A szociális kohézió erősítésére építő cselekvési scenárió, a válság körülményei között is, abból indul ki, hogy a társadalom viszonylagos konfliktusmentessége, alkalmazkodást

segítő, túlélést szolgáló tūrése néhány éven belül a felemelkedés gazdasági hajtóereje lehet. Ez olyan modell működtetésével operál, amelyben az állami ellátórendszerek működési hatékonyságának növelése mellett növekszik a közösségi finanszírozású szociális, oktatási és innovációs szolgáltatások szerepe, sőt az ellátás technikai feltételrendszeréről is a kormányzat gondoskodik, vállalva azt, hogy a finanszírozáshoz nem állnak rendelkezésre a gazdasági teljesítményekre támaszkodó források.⁵ Nyilvánvaló, a válság körülményei között, különösen a nagy államadóssági terhet viselő országokban, nincs mód egy ilyen forgatókönyv kormányzati felvállalására. Az pedig végképp kockázatos, hogy egy-egy társadalmi réteget – például szélesebb értelemben vett „középosztályt” – adókedvezményekkel, célra irányított lehetőségteremtéssel (lakáshitel-törlesztés, alkalmazottak ehhez kapcsolódó kamatmentes hitelfelvételi lehetőségének megteremtése) „mentse” a kormányzat, vagy fogyasztásnövekedésben (majd a gazdaság élénkülésében) várja vissza a társadalmi rétegre irányított reáljövedelem növekedést.⁶

Mint ez Görögországban, s részben Olaszországban látható, a társadalmi ellenállás ideig-óráig ki tudja kényszeríteni egy kényszer-szenárió alkalmazását, hogy aztán a nemzetközi intézményrendszer intenzív segítsége mellett is beláthatatlan (csőd)következményű helyzet álljon be, súlyosan veszélyeztetve az Európai Unió egészének (kockázat)közösségét.⁷

Míg a gazdasági teljesítményeket védeni igyekvő értékválasztásnak finanszírozhatósági kockázatai akkor jelentkezhetnek, ha a restriktiókkal szemben a társadalmi tűrőképesség kimerülőben van, s ezeket enyhítve, ha nagy kockázattal, de lehet manőverezni, addig a szociális kohézió megőrzését középpontba helyező választás kudarca esetén, nincs manőverezési lehetőség. A szükséges, igen markáns pénzügyi megszigorítások

⁵ Mondható: egy ilyen forgatókönyv a válság körülményei között szinte biztosan találkozik a társadalom széles rétegeinek tetszésével, megvalósítása a társadalmi támogatás „hátszelét” élvezi. Ez azonban csak meghirdetésekor van így. Ennek az alapelvnek az érvényesítése a szociális- és egészségügyi ellátásra különösen érzékeny időskorú lakosság arányának növekedésével mind nehezebbé válik. Így a megvalósítás kockázatai pedig nemcsak az adott nemzetgazdaság reálszférájának önmozgásában, a vállalkozók egyoldalú érdekérvényesítési törekvései sikerében, a világgazdasági kilátások előre-becslésében mutatkozó tévedésekben jelentkeznek, vagy esetleg a nemzet anyagi alapjaiban bekövetkező, nem várt vis-major hatásokhoz kapcsolódnak, hanem a társadalom elvárásai és a finanszírozhatóságuk közti réshez is.

⁶ A szerző 2011. nyár végén a következőképpen vélekedett: „Lehet aztán vitatkozni az év elejétől életbe lépett könnyítés időzítésén, de tény, hogy e lépésnek volt olyan üzenete, hogy érdemes dolgozni. És ne tagadjuk, annak a veszélyeztetett rétegnek pedig, akinek van munkája és viszonylag jobb keresete, úgy kedvezett az adócsökkentés, hogy sokukat megmentett a szegénységbe csúszástól. Aki teheti, korábbi, előre hozott fogyasztását, biztonságra törekedve, most törleszti vissza. Egyszerre megtakarítani és fogyasztani a mai helyzetben pedig csak igen kevesen képesek.” (Magyar Nemzet, 2011. szeptember 1.)

⁷ Meg kell jegyeznünk, hogy egy ilyen modellnek a kísérletére sem állnak rendelkezésre külső források. Elég utalni arra, hogy a korábbi „túlköltekezés” következtében a világgazdaság 3 éves GDP-jét meghaladja az államadósságok összesített halmaza.

érvényesítése, megnöveli az esélyét annak, hogy alternatívaként, vagy inkább ultima-rációként ideig, óráig szűk hatalmi centrumként működő és/vagy tekintélyelvű kormányzás rendezkedjen be, majd a kormányzás – igen nagy társadalmi megrázkódtatással – destabilizálódjon. A poszt-szocialista országokban különösen a válság körülményei között, amikor a politikai stabilitás fenntarthatósága is kétségessé válhat, könnyen bekövetkezhet a pénzügyi, gazdasági válság szélsőséges társadalmi krízisbe torkolása, ami a nemzetközi kapcsolatrendszereknek köszönhetően messzire hatóan, más országokat is bajba sodorva tovagyűrűzhet.

A kialakult helyzet társadalmi, közpolitikai, gazdasági teljesítménybeli, s nem mellékesen finanszírozási okai egyben önmaguk okozatai is, és nemcsak nemzeti méretekben. Nyilvánvaló, hogy globális válság ellen csak nemzetközi összefogással lehet sikerrel fellépni, s nemcsak a kockázatközösség, a határokon átívelő pénzügyi, gazdasági, társadalmi biztonság érdekrendszere a válság elleni küzdelem forgatókönyveinek megválasztásban is befolyásolja a nemzeti kormányok mozgásterét, csökkenti cselekvési szuverenitását. Nyilvánvaló, nem lehetséges a tiszta értékválasztás, a gazdaság működését befolyásoló endogén és exogén tényezők, belső és külső feltételek (Valentiny, 1995) már önmagukban magukkal hozzák, hogy a választás kompromisszumokkal történjen meg. Az azonban nyilvánvaló, hogy a forgatókönyv domináns értékrendet kövessen, és semmiképpen ne legyenek benne olyan egymást kizáró, durva ellentmondások (például egyidejű adócsökkentés és az állam által teljesített szolgáltatások terjedelmének, minőségének a vállalása), amelyek kizárják egymást.⁸

2.2. A költségvetési politika új kihívásai

Az egyre kifejtettebb, egymásba kapaszkodó és bonyolódó globális és regionális gazdasági kapcsolatrendszerek – stabilizációs és biztonsági céljuk és szerepük betöltése mellett és ellenére – azt is előidéztek, hogy a világ vezető hatalmának, az Egyesült Államoknak a problémái rövid időn belül átgyűrűzzenek azokba a gazdaságokba is, amelyek önmagukban stabilak voltak, minta-országgént szerepeltek, az általuk választott gazdasági modell biztos (vagy legalábbis annak látszó) lábakon állt.

⁸ A külső és belső feltételrendszerek összekapcsolódása a kormányzás számára olyan – napi – mérlegelést követel, mint például, hogy lehet-e nagyobb növekedéssel számolnunk, mint az a velünk kapcsolatban lévő felpörgetni, s hogy mi a társadalmi változásokban is megnyilvánuló „ára” a külső működő-tőke bevonásának, miközben ismert, hogy a növekedés 15 éves, 2,3 %-os átlagából majd 1 %, egyharmad köszönhető annak. (Balatoni-Pitz, 2011)

A globális világ és ezen belül az EU intézményrendszere, ha recsegve-ropogva, vonakodva is, de képes volt ezen körülmények között azokra a bajba jutott országokra nézve, amelyek az Unió korábbi tagjai, érvényesíteni szolidaritását. Hogy ebben mennyi volt a politikai és a gazdasági érdek diktátuma, és mennyi az Unió távlati fejlődését szem előtt tartó, perspektivikus meggondolás, arról alig van irodalom. Úgy tűnik, a társadalmi-gazdasági fejlődést forgatókönyvekben kezelő kormányzati, globális és régiós intézményrendszeri gondolkodás ma szinte sehol sem jellemző.⁹

A nemzetközi intézményrendszer tehát alapvetően az elvárt funkciókat betölteni képesen, de ugyanakkor nehézkesen, késlekedve és megszokott cselekvési utakat választva, különösebb harmonizációs képességet nem mutatva reagált. Inkább csak tüneti kezelésre volt azonban képes, a problémák hatásait későbbre halasztotta. A fő válsághidító gazdaságpolitikai lépések: állami eszközök segítségével megvalósított bankfeltőkésítések, a pénzkínálat növelése (kamatcsökkentés, „monetáris lazítás”), a költségvetési kereslet bővítése és persze szűkítése is, vagyis a jól ismert húzd meg – ereszd meg gyakorlata. A váratlan helyzetek megelőzésének legjobb eszközét jellemzően a pénzügyi, gazdasági folyamatok monitoringjának erősítésében, a nemzetek felett álló ellenőrzési és koordinációs intézmények megteremtésében, illetve ezen intézmények korai figyelmeztető rendszerként való működtetésében látták. A kiépítés azonban lassú.

Az alkalmazott nemzetközi, illetve kormányzati lépések tehát általában nagyon hasonlóak: lényegében ugyanazoknak az adózási, költségfelfaragási, szolgáltatáskurtítási, megszorítási, fogyasztáscsökkentési és persze gazdaságélénkítési eszközöknek az elegye érvényesül, csak az arányok változóak attól függően, hogy az adott ország mérete, gazdasági ereje, eladósodottsága mit enged meg, illetve mit gondol erről az adott kormány.

A verseny, növekedés, fenntartható fejlődés értelmezése az új körülmények között általában is hangsúlyosabbá teszi az állam, s különösen annak gazdasági szerepét, s ezzel felelősségét is. A kormányzati magatartás is átalakul, fokozatosan, de elkerülhetetlenül más dimenziójú vezénylest kap, a jelenlegi európai modellekhez képest, a társadalmi szolgáltatások működtetése.

Az alapvető globális egyensúlytalanságok korrekciója terén az árfolyam-korrekción kívül semmi lényeges nem történt. A piaci árak csak óriási kilengéseken keresztül tükrözik a

⁹ Itt jegyzem meg, hogy ilyen körülmények között igen nagy eredmény – bár lehet, hogy ebben a társadalmi szolgáltatások relatíve alacsonyabb szintje is szerepet játszik –, hogy ilyen helyzetbe, az új tagállamok egyike sem került. Talán megbocsátható cinikus megjegyzésem: szerencsére nem kellett kipróbálni, hogy a szolidaritásnak ez a szintje vajon esetükben miként működött volna.

pillanatnyilag valós, vagy inkább csak annak tartott értékeket. Pánik, tömegpszichózis, piacbefolyásoló manipulációk tanúi lehetünk – vagyis igencsak érvényesül a Soros György által propagált „reflexivitás”.¹⁰

A kialakult adósságválság, a gazdasági teljesítmények visszaesése önmagában is nehéz helyzetet teremt a költségvetési politikák számára, de nem felejthetjük, hogy ez csak ráadásként jött a korábban említett, régóta érlelődő kihívások mellé. A 21. század második évtizedében négy, egymásból következő, egymásba kapcsolódó kihívás keresi a választ. (Muraközy, 2009) Nevezetesen

- az optimális méretű, finanszírozható állami szolgáltatások hiánya jelentős növekedési veszteségeket okozhat, ami
- nehezíti a társadalmi modellek és a globális gazdaság versenyében való helytállást. Ehhez párosul a következő évtizedekben
- a megváltozó demográfiai helyzet, valamint számos európai országban, köztük nálunk, az alkalmazkodás halogatása miatt bekövetkezett, a korábbi időszakok belső forrásokból nem finanszírozható, gazdasági teljesítményekkel nem arányos társadalmi fogyasztásához kapcsolódó hitelfelvétel, s az ebből következő, differenciált
- adósságválság, amely azonban az Európai Unió (Cipriani, 2010) kockázatközösségében nem csak a közvetlenül érintetteknél okoz súlyos, kilábalást nehezítő terheket.

Közülük az adósságválság kezelése és a demográfiai trendek által generált feladatok fogják a legnagyobb hangsúlyt kapni a következő évtizedekben. Így nyilvánvaló, hogy nincs lehetőség a közgazdasági szakirodalom hagyományos, gazdasági-fejlesztő illetve társadalmi-kohézió megtartását előtérbe helyező cselekvési forgatókönyvek alkalmazására.

A megoldás bonyolult. Az egyik gond leküzdéséből nem következik a másik megoldása, sőt! A még oly indokolt költségvetési restrikciónak is szűkítik ezt a piacot, és a világszerte elmélyülő válság az embereket megtakarításokra és óvatosságra sarkallja. A cégek nagyon nehezen tudnak értékesíteni, az életben-maradás érdekében folytatott harcukban

¹⁰Soros György szerint ugyanis a piaci egyensúly a piaci szereplők szubjektív döntései és a piaci fundamentumok egymást folyamatosan befolyásoló kölcsönhatása útján alakul ki, tagadva azt az elméleti és a nemzetközi pénzügyi rendszer irányítása során gyakran – hallgatólagosan – elfogadott tételt, mely szerint a pénzpiacok mindig az egyensúlyi helyzet felé tartanak. A válság során lelepleződtek a befektetők és piaci elemzők, mint önmaguk érdekeit szolgáló, a folyamatokat befolyásolni igyekvő kommentátorok. A világgazdaság sodródik, s ma még a társadalmi problémákra nem mer, vagy nem tud választ adni, ugyanakkor az egész európai gazdaságvezénylési rendszer – a „mentsük, ami menthető” jelszavával – csendesesen „kúszik” a centralizáció és a protekciónizmus irányába.

növekvő körbetartozás, adóelkerülési szándék, adóelmaradás és nem utolsó sorban az eladósodottság hozta céges és magánvagyon összerosódás a jellemző. Mondhatjuk: sajátos kényszer-kivárás a jellemző, s ez nem csak nálunk van így, hanem a régió számos országában probléma.

3. A magyar államháztartás finanszírozásának kilátásai 2011 őszén

A magyar gazdaságpolitikának több, egymást keresztező prioritásnak kell megfelelnie. Meg kell őriznie a stabilizáció, konszolidáció eddigi eredményeit, s ugyanakkor hatásos válságkezeléssel kell menedzselni a pénzügyi feszültségek és a recesszió következményeit, elejét véve a további pénzügyi krízisnek. Elengedhetetlenül szükséges és sürgető a foglalkoztatási színvonal növelése, az inaktívak mobilizálása, a munkanélküliség növekedésének megállítása, egyidejűleg javítva a gazdasági szereplők likviditását és hitelképességét. Ugyanakkor biztosítani azt, hogy biztonságosan finanszírozható maradjon az ország annak ellenére, hogy átmeneti megnyugvás és javulás után a 2012-es tervekészítés időszakában már ismét óriási a kockázati kamatfelár¹¹, igen magas szinten stabilizálódtak a romló forinthez képest a vezető valuták árfolyamai, a monetáris politika kamatsökkentési lehetőségei ismét hiányoznak, csakúgy, mint az euró középtávú bevezetéséhez szükséges feltételek megteremtésének esélyei.

A 2011-es költségvetés, – az ismert szóhasználat: „nem ortodox” gazdaságpolitikai eszközök alkalmazásával¹², sajátos stabilitást és az „elrugaszkodás” alapját célzó forgatókönyvként - még abból indult ki, hogy az adó- és járadékcsökkentések következtében előálló államháztartási bevételecsökkenést a gazdaság teljesítményének felfutásáig, a nyugdíjpénztári megtakarításokból származó több mint félezer-milliárdos forrás, mint egyszeri tétel, s az állami kiadások szűkítése kiegyensúlyozza, s a társadalmi szolgáltatások csonkítása elkerülhető, lehetőség van a szerkezeti átalakulás pénzügyi feltételeinek

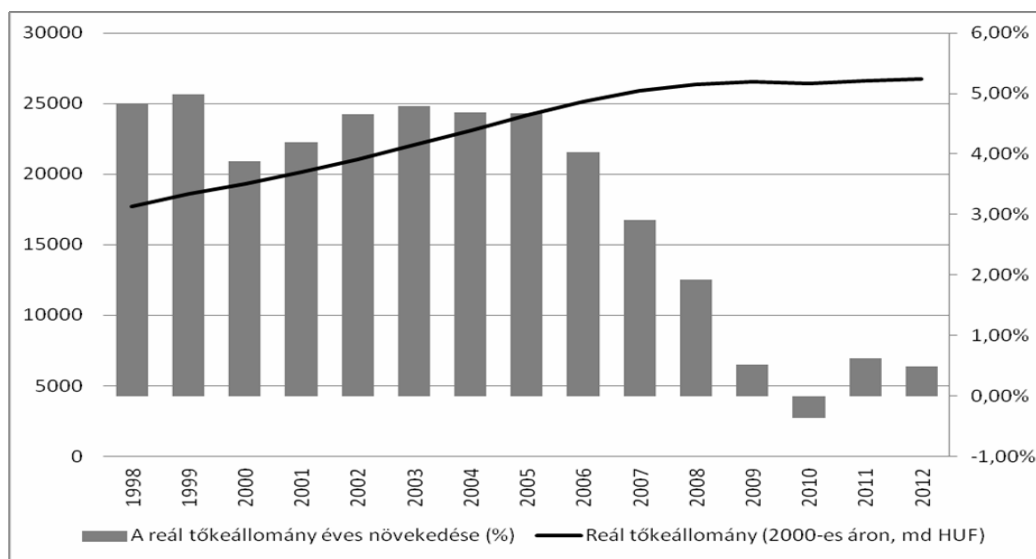
¹¹ 2011. november elején 530, a nyár elején még 255 bázispont körüli magyar CDS-árzásokat mértek. A csúcs 2009 márciusában - a Lehman Brothers amerikai nagybank 2008. őszi bukása után indult globális pénzügyi válság kiteljesedésének idején - volt, 630 bázispontos középárfolyammal.

¹² A gazdaságpolitika nemcsak normatív, az egész reálgazdaságra és az államháztartásra irányított strukturális intézkedésekkel (például a személyi jövedelemadó és a társasági adó csökkentése, illetve szelektív forrásallokáció a költségvetési szférában) operált, hanem tucatnyi külön- és válságadóval, egyes célterületeknek, illetve társadalmi tevékenységek támogatásával összefüggésben nyújtott jelentős adókedvezményrel, a devizahiteles lakáskonstrukciók törlesztésének – különösen végtörlesztésének – bankokra hártott konstrukciójával, a magán-nyugdíjpénztári rendszer forrásainak felhasználásával avatkozott be a gazdaság működésébe. Tudatosan, retorikailag is hangsúlyozva a túllépést a szektorsemlegességen. Különbséget tett a multinacionális és a kis- és középvállalkozói, illetve a feldolgozóipari és a szolgáltatásokban érdekelt cégek pozícionálásában.

biztosítására. Mindez pedig – a kormányzat feltételezései szerint – meg fogja teremteni a növekedés lehetőségét, mert 2012-ben már kifejti kedvező hatását a vállalalkozási terhek csökkenése, a hatékonyabbá váló közszolgáltatási szerkezet, valamint a fogyasztás is meglendül a személyi jövedelemadó csökkenésből származó nagyobb reáljövedelem következtében.

Ezt a kormányzati forgatókönyv-kiindulást, s az ennek megfelelően kialakított – társadalmi, vállalkozói csoportokat, gazdasági területeket célzottan előnyben részesítő illetve terhelő, a normatív szabályozástól távolodó - cselekvési mixet a 2011 második félévi kül- és belgazdasági folyamatok, a torlódó államháztartási finanszírozási gondok, a forintárfolyam alakulása felülírták, s 2012-es költségvetés gazdaságpolitika megalapozottságát tekintve, ma már nem lehet reálisan a fejlődés és társadalmi kohézió megtartásának e sajátos, belső tényezőkre figyelő cselekvési forgatókönyvi egyveleget, mint kiindulási alapot, reálisan figyelembe venni.¹³

Az elhúzódó nehézségeket, a megvalósuló gazdaságpolitika kontraproduktivitását jelzik a 2012-es, várható főbb makrogazdasági mutatók. Köztük az alábbi ábrán a reáltőke-állomány alakulása



Forrás: Pulay Gyula, illetve ÁSZKUT vélemény a 2012. évi gazdasági kockázatokról

¹³Erre a forgatókönyvi alapra a kormányzat számos kreatív ötletet felvonultató, innovatív tervet, programot hirdet meg, ezek végrehajtása, vagyis a kormányzati innováció fenntartása a 2011-ben újra elmélyülő globális és regionális pénzügyi válság hatására, s az idő-faktor, vagyis a tervezéskor prognosztizált és bevezetéskor ható külső és belső körülmények között mutatkozó nagy különbség miatt csak töredékesen valósulhatott meg. Bár 2011-ben kifejezetten jó a kereskedelmi egyenleg, az államháztartás hiánya a különadóknak és az újabb és újabb költségvetési megszorításoknak, s elsősorban az átvett magán-nyugdíjpénztári vagyon 15 %-ot meghaladó részének köszönhetően a megadott GDP arányos nagyságrendben valósul meg, jók tehát a gazdaság fundamentumai, de ugyanakkor a működő-tőke beáramlása – a környező országoktól eltérően – nem állt vissza a válság előtti szintre, 15 %-kal csökkent a hitelállomány, a banki aktivitás meredeken zuhant, a vállalkozások által felvett hitelek megújítása is mind nagyobb nehézségekbe ütközik.

A kormányzati prognózis és a prognózis adataival a referenciaperiódus termelési függvénye alapján számított növekedési pálya összehasonlítása is jól mutatja a következő ábrán a bizonytalanságokat.



Forrás: Pulay Gyula, illetve ÁSZKUT vélemény a 2012 évi gazdasági kockázatokról

A magyar gazdaság potenciálja kedvezőbb konjunkturális helyzetben 2,5-3 százalékos egyensúlyi növekedést tenne ma lehetővé. Ha ettől a nagyon mérsékelt, borotvaélen táncoló növekedési pályától elmarad, stagnál a gazdaság teljesítmény, az súlyos következményekkel jár. A mai kilátások szerinti -1 +1,5%-os 2011. évi várható sávja a GDP-nek azt vetíti előre, hogy a közelebbi jövőben nem indulhat meg a fejlődés alapját jelentő egyensúlyi növekedés a magyar gazdaságban. A stagnálás az óriási forráshiánnyal, elmaradt felújításokkal, fejlesztések halogatásával terhelt államháztartást, a jóval több, mint 2000 milliárdos, jórészt behajthatatlan követelésekkel is küzdő, zsugorodó bevételi oldalt¹⁴ és a hasonló nagyságrendű adósságszolgálati kötelezettséggel túlterhelt kiadási oldalt egyaránt szinte kilátástalan helyzetbe hozza, miközben a kereslet korlátossága miatt szinte deflációs jelenségekkel is fogunk majd találkozni.

Az egyensúlyi növekedés eléréséhez – vagyis a fejlődést távlatilag megalapozó forgatókönyv realizálásához jelentős mértékű tökebövlésre és technikai fejlődésre, valamint szakképzett munkaerőre volna szükség. Az előbbihez hitelkínálat, utóbbihoz évtizeddel korábban megindított célirányos intézkedések (szabályozás, szervezeti feltétel és finanszírozási forrás) lennének szükségesek. A bankszektorot érintő elvonások, terhek visszacsapásaként a hitelkínálat egyáltalán nem, a munkáltatás nagyvonalú ígéreteihez képest a szabályozás és a képzés finanszírozási forrása csak részben áll rendelkezésre, a szervezeti változtatások pedig csak a kezdetüknél tartanak. Magyarországon ma relatíve kevés ember

¹⁴2011 végén a NAV által nyilvántartott kinnlevőség mintegy 2200 milliárd forint volt, melyből 500 milliárd volt az éven belüli tartozás, a többi lényegében behajthatatlan. (NAV adatbázis)

van, aki ténylegesen piaci alapon foglalkoztatható lenne. A magyar gazdaság növekedése - a korábban kialakult torz gazdaságszerkezetnek köszönhetően – még évekig alapvetően az exportra termelő nagyvállalatokon múlik, az ő teljesítményük meg a világgazdasági folyamatoktól függ. A kis és középméretű vállalkozások között pedig mind nagyobb rész sorsa kötődik teljesítményükhöz. Az a többszázezer fő, aki az elmúlt húsz évben került ki a munkaerőpiacról, sem képzettségben, sem mentálisan nem alkalmas olyan munka elvégzésére, amelyet egyáltalán keresnek a munkáltatók.

A foglalkoztatás növelése sokkal összetettebb feladat, mint amit a közmunka tömegessé tételével, akárcsak részlegesen is, meg lehet oldani. Utóbbira meghatározott térségekben, a munka világába való visszavezetés, nem ritkán a minimális társadalmi szocializáció érdekében szükség van, de senki nem állítja, hogy ez a megoldás. Képzett munkaerő nélkül elképzelhetetlen a foglalkoztatás alapvető javítása. Versenyképes tudás nélkül nincs versenyképesség. Az oktatás a kulcsszerep, mert hatalmas az elmaradás a szakmai alkalmasságban. A gazdaság egyensúlyi, fokozatosan növekvő pályán mozgása esetén nem lenne elérhetetlen, hogy százezres nagyságrendben jöjjön létre már közelebbi jövőben is olyan új munkahely, ahová szakképzett munkaerő jut. A gazdaság stagnálásával és a társadalmi szolgáltatások megnyirbálásával azonban erre aligha van lehetőség. Jó, ha a foglalkoztatottak száma megmarad a jelenlegi 3,7 milliós szinten, de nem zárható ki a szint csökkenése. A következő években arra kell felkészülni, hogy a növekedési ütem alacsony, a munkanélküliség pedig magas lesz. Az előrelépés időigényét tekintve tudomásul kell venni, hogy a romlást előidéző okok bekövetkezésének és azok felszámolásának időigénye nem szimmetrikus, s az emocionális tényezőktől, társadalmi beállítódástól is nagymértékben függ. (Tóth I. Gy, 2010)

4. Néhány összefoglaló mondat arról, hogy miben bízhatunk, minek kell megváltoznia

A kiadásokat csökkenteni kellene egyrészt az adósságtörlesztés emelkedését ellensúlyozandó, másrészt, hogy az államháztartási centralizáció valóban csökkenjen. Ugyanakkor a demográfiai trendek következtében folyamatosan és jelentősen emelkednek a társadalmi finanszírozás terhei. A kormányzás átalakul. Elkerülhetetlenül más dimenziójú, eszközrendszerű vezénylest kap a jelenlegi európai modellekhez képest a társadalom és a gazdaság összehangolt irányítása, a szolgáltatások működtetése. E körülmények között különösen nagy kormányzati önfegyelemre, visszafogottságra, fokozatosságban

megnyilvánuló türelemre és empátiára van szükség ahhoz, hogy a változásokhoz való alkalmazkodás felelősségének terhe, az azonnali beavatkozások szükségessége és csábítása ne vigye a választott megoldásokat az improvizáció irányába. Csak azokon a pontokon lépjenek fel "aktivista felfogásban" erőteljesebben szabályozóként, ahol a leginkább szükség van a gazdaság, a pénzpiaci tranzakciók vagy akár egy szolgáltatási igény egyensúlyban tartására. Változtatni kell az eddigi, leegyszerűsítő, egyik vagy másik, feltételként artikulált tényezőt kiragadó, s a „generális” megoldást így kereső, töredezett „terápián”. Nem tartható fenn az a felfogás sem, ami a versenyképesség kérdését annak egyik vagy másik, „döntőnek” tartott elem – a régi idők rosszízű emlékét idéző „döntő láncszem” – megragadásával, „fejlesztésével”, vagy akár csak a szabályozás körében kívánja (el)intézni.

Az időskorú népesség a választópolgárok egyre nagyobb részét teszi ki. Politikai súlyuk, érdekvégyenesítési képességük erősödik, ami nyomást gyakorol a politikusokra, hogy biztosítsák a nyugdíjrendszer és az egészségügyi ellátás működését, s ez könnyen vezet arra, hogy közvetlenül, "kézből" vezérelt, mindenre kiterjedő kormányzásban keressék a gondok oldását. Az adott helyzetben tehát azzal segíthetnek leginkább a kormányok, ha a saját működésüket stabilizálva pénzügyeiket rendbe hozzák, s ezzel biztosítják a gazdasági szereplők számára a távlatos, kiegyensúlyozott, tervezhető működés perspektíváját.

A változásokhoz a következetes törekvés mellett is idő kell, s a hibák elkövetésének és kijavításuknak időigénye nem azonos. Csak akkor lehet sikeres a stabilizáció és a felzárkózást előmozdító fejlődés kibontakoztatása, ha a szükséges szabályokat, intézményeket nem külső kényszer, „prezentációs érdek”, hanem belső harmónián nyugvó elhatározás alkotja meg.

Úgy vélem, a fellendülés lehetséges motorja lehet, hogy a hisztéria elmúlásával a bizalom visszatér. Árfolyam-korrekciókra kerül sor. Megáll a kelet-európai devizák leértékelődése a világ vezető pénznemeihez képest. A közösségi kereslet középtávon bővül (persze országonként különböző mértékben), az elbocsátásokat meghaladó mértékű termelékenységjavulás indul meg ezekben az országokban is, s folytatódik a belső fogyasztói kereslet növekedése Kínában, Németországban, Japánban, valamint az olajexportőr országokban.

Mindezekkel a globális társadalmi-gazdasági egyensúlytalanság állapotát, a társadalmi modellek versenyét, ha nem is lehet feloldani, de egy kedvező scenárió valósulhat meg, amelynek keretében sikerül kordában tartani a társadalmi hatásokat – a társadalom szétszakadásával járó megrázkódtatásokat.

Kelet-Európa pozitív növekedést fog mutatni, de többnyire 4% alatt, az eladósodott, kevés fejlesztési forrást mozgósítani képes országokban valószínűleg inkább stagnálás vagy legfeljebb 1-2%-os GDP-növekedés mellett, a közvetlen tőkebefektetések pedig csökkennek.

A felvázolt kép, ha nem is derűs, de azt mutatja, hogy a lehetőségek ma is megvannak. Ha az előttünk álló feladatok megoldásában sikeresek akarunk lenni, nem indulhatunk ki másból, mint a fejlődés értékeit őrző és ugyanakkor a világ változásaihoz alkalmazkodó megújulásként való elfogadásából. Felelősek vagyunk egymásért.

Felhasznált irodalom

- ÁSZKUT*: A 2012. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági kockázatainak elemzése (ÁSZKUT 2011)
- Cipriani, Gabrielle*: The EU Budget – Responsibility without accountability (CEPS, Bruxelles, 2011)
- Balaton András - Pitz Mónika*: A külföldi működő tőke jelene és jövője a magyar gazdaságban (Századvég, 2011)
- Erdős Tibor*: Növekedési potenciál és az államháztartás átfogó reformja (Fejlesztés és Finanszírozás 2006/2. szám)
- Farkas Beáta*: A piacgazdaság intézményrendszere az Európai Unió új tagállamaiban. (Statisztikai Szemle, 2011, 89. évf. 1. szám)
- Kovács Árpád*: Versenyképesség és államháztartás – változatok a cselekvési tervek forgatókönyveire Pénzügyi Szemle (Budapest, 2005, összevont szám)
- Kovács Árpád*: Közpénzügyek (ELTE Eötvös Kiadó, 2010, Budapest)
- Kovács Árpád*: Az államháztartási gazdálkodás mozgástere – kockázatok és lehetőségek napjainkban (Gazdasági élet és társadalom/Economy and Society 2010. I – II. szám, Budapest).
- Kovács Árpád*: An outline of the determinations of the past two decades of hungarian public finance in.: Studies in International Economics and Finance, szerk.: *Farkas Beáta* (Jatepress, Szeged, 2011)
- Muraközy László*: Látható kezek – állami szerepvállalás Európában 1945 – 2007 (Akadémia, 2011)
- Tóth István György*: Megvalósítható reformok: szemléletváltozás és intézményi reformok egy fenntartható növekedési pályára érdekében (Tárki, 2009, Budapest)
- Valentinyi Ákos*: Endogén növekedélmélet (Közgazdasági Szemle, XLII. évf., 1995. 6. sz.)