

Álom állam

VISSZHANG - LI. évfolyam 15. szám, 2007. április 13.

A társadalom egésze vagy akárcsak többsége által tartósan megfelelőnek, pláne ideálisnak nevezhető állam csak merő fikció vagy inkább csak szép álmom. Ezt talán érdemes bevallani. Platóntól kezdve szent Pálon, Thomas Moruson, Adam Smithen, Karl Marxon, Vlagyimir Iljics Leninen, Friedrich von Hayeken, Milton Friedmanen, J. Kenneth Galbraithon át Joseph Stiglitzig - hogy csak néhány innovatív teoretikust említsünk - sokan próbálták elméletileg is azonosítani az állam ideálisnak és pláne tartósnak vélt gazdasági szerepeit. A történelmi tapasztalat szerint, az adóztatás nem tűnő kényszerén és a hagyományos, egyben kötelező állami funkciókon (igazgatás, hon-, jog- és vagyonvédelem stb.) túl az állam gazdasági szerepei között sem az ideális, sem a tartós jegyeket illetően nem sok állandóságot tudunk fellelni. Sovány vigasz, hogy ritka az olyan fejlett piacgazdaság, amelyekben a társadalom többsége minden lényeges gazdasági és állami szolgáltatás vonatkozásában kitartóan elégedett az adószedőjével. Nem éppen üdítő fejlemény az sem, hogy a társadalomtudomány nem ismer ideális változatot mint olyat, mert maga is rendre a változást hangsúlyozza. A piacgazdasággal együtt élő modern állam evolúciója nem választott ki egy, mondjuk egyetemi tankönyvekben magabiztosan propagálható ideális típust vagy netán méretet. Az állami szerepvállalások jellegére, kívánatos terjedelmére, de főleg a társadalmi-gazdasági fejlődést döntően meghatározó szerepeire vonatkozó határozott állásfoglalást azonban mégsem lehet kikerülni, kiváltképpen nem a választók kitartó bizalmát megszerezni igyekvő politikai üzenetekben.

Választások idején, és főleg utána, az állam szükséges, a változó nemzeti igényeket tükröző és a világgazdasági környezettel harmonizáló gazdasági szerepvállalását mindenképpen szükséges átgondolni. Ma Magyarországon ez a gondolkodás (és egy szimultán reformcselekvés-sorozat) kezdődött el, számos előre tisztán nem látható következménnyel. Elméletileg szilárd és egyben választásiföldrengés-biztosan is megalapozott, egyúttal a legfontosabb szerepek tekintetében tarthatóan markáns iránymutatást e tárgyban igen nehéz adni. Ezt talán illik elismerni. Minimumokat azért talán meg lehet fogalmazni. Egészen bizonyosan nem lehet például e tárgyban megelégedni a kisebb és karcsúbb állam a korszerű, a nagyobb és a terjeszkedő, netán jóléti állam ideje lejárt típusú leegyszerűsítésekkel. Két okból sem.

Egyrészt, mert a fejlett ipari államok elmúlt harmincévi gyakorlata sem mutatta az állam közvetett gazdasági szerepeinek nagymérvű zsugorodását. Ellenkezőleg: az állami újraelosztás súlya (költségvetés/GDP százalékos aránya) a legfejlettebb OECD-országokban az elmúlt másfél évtizedben még néhány százalékponttal feljebb is kúszott. Bár tény, hogy e mutató nagy, 25-55 százalék közötti szóródását megtartotta. (Magyarországon jelenleg a GDP negyven százalékát, Ausztriában 45,5 százalékát szedi be az állam adóként.)

Másrészt azért veszélyes a sommás, a kicsi versus nagy leegyszerűsítés, mert a hagyományos állami szerepek átalakultak, és újakkal egészültek ki. A tulajdonosi szerep jelentősen visszaszorult. Ellenben az állam piacfelügyelő, -szabályozó, piaci információkezelő (és a rendkívüli piacstabilizációs helyzetekben kívánatos) funkcióira teljesítésére egyre nagyobb az igény akkor, amikor a kívánatos tevékenységek jelentősen drágultak. A jóléti szerepek - demográfiai, egészségügyi, modern életviteli, kulturális és egyéb változások nyomán - újfogalmazódtak és nőttek. A nemzetközi áru-, tőke- és munkaerő-áramlások mederben tartásának szabályozási, sőt közigazgatási igénye is egyre nagyobb erőfeszítést igényel az államoktól. Az új szereposztást ráadásul nehezíti, hogy a régi dilemmák nem tűntek el, így a jóléti-szociális kiegyensúlyozó szerepekre vonatkozó nézetkülönbségek és igények kifejezetten felerősödtek. Sőt, megjelentek az állam által kezelendő egészen új problémák is. A kicsi versus nagy állam tehát nem jó kérdésfeltevés.

További bonyodalom, hogy a modern piacgazdaságban az információs forgalom sebessége, volumene és sűrűsége olyannyira nagy lett, hogy jelentős rendszerbeli változások gyakran nem, vagy csak túl későn válnak láthatóvá az illetékes állami "rendszergazdák" számára. Ha például a népességben az iskolaképes vagy munkaképes korúak aránya jelentősen eltolódik. Vagy ha a környezetvédelemben, az energiaellátásban, a közlekedésben, az egészségügyi és oktatási szektorban nemzetközi mércéjű teljesítményromlás jelei mutatkoznak. Nos, ezek már olyan rendszerszintű problémák, amelyek különös gonddal előkészített, kitartó és főleg következetes állami orvoslást is igényelnek. Bár felelős állami "rendszer-gazdák" régóta léteznek (ti. az ágazati minisztériumok), mégis állítható, hogy a kormányciklusoknál is hosszabb mandátummal, egyben erőforrással és tartósan érvényesülő távlati koncepcióval is rendelkező intézményi, a létfontosságú állami koordinációs mechanizmusokat és csatornákat tisztán tartó állandó derékhadra is szükség lenne. Medgyessy Péter egyik magvas, tartalmi és praktikus értelemben ma is helytálló kijelentése kifejezetten idekíváncsoz: "nem lehet minden kormányváltásnál új életet kezdeni".

Elvileg maguk a magas beosztású kormánytisztviselők képesek fontos rendszeralakító változások kezdeményezésére. E jóindulatú, egyéni változtatási kísérletek azonban többnyire elhalnak a kormányciklusok hatalmi-szervezeti labirintusaiban. A végeredmény tipikusan nem vagy alig látszik. De miért? Ennek számos oka van. Arról azonban ritkán hallani, hogy az apparátusban az egészszel, az átalakuló rendszerképpel, az alkalmazkodás igényeivel - kellő érdekeltséggel és erőforrással - kevesen foglalkoznak. Legalábbis azok közül, akiknek e rendszerműködési-zavarok elhárítására érdemi befolyásuk lehet. Tehát nem a tudományok művelőire, pl. kutató-orvosokra, mérnökökre, szociológusokra vagy közgazdászokra kell itt gondolni, mert nekik ugye ilyen erejük nincs. Bár némi befolyásuk, és, főleg, ha az állam őket szakértőként tetemre hívja, akkor különleges felelősségük is van.

Magyarországon az állam jelentős anyagi és intézményi erővel van jelen az egészségügyben, a társadalombiztosításban, az oktatásban, az agrárszférában és az ország szűkebb értelemben vett infrastruktúrájának (vasút, vízi- és légi utak) kezelésében, az energiagazdálkodásban és a környezetvédelemben. A megtermelt nemzeti össztermék nagyjából minden negyedik forintja ezeket a létfontosságú rendszereket táplálja. Könnyű belátni, ha ezek közül csak egyben van tartós működési zavar, akkor azt az egész gazdaság, de az adófizető polgár is azonnal megérzi. Érdemes tehát ezeket a kitüntetett rendszereket gondosan ápolni. E részben piacivá alakított nagy rendszerek szintjein szükséges, évtizedes távlatban is tartós és működőképes változásokat elősegíteni - kormányciklusokat átívelően is -, azonban eddig nem nagyon sikerült. (Az elmúlt 16 évben az agrárium, az oktatás, az egészségügy és nyugellátás, a környezetvédelem, a közlekedés, az energiagazdálkodás éppen elég kellemetlen példát kínált.) Egy, a ciklusokat átívelő, rendszerelvű és korlátozott ideológiai felelősséggel jellemezhető szemlélet egyik említett ágazatban sem tudott gyökeret verni. Ez a mi újrapiacosított ("felemásan nyugatosított") fejlődésünk egyik kerékkötője is. Egy modern piacgazdaságban vannak ugyanis olyan, részben az állam által vezérelt folyamatok, amelyek nem nagyon szeretik, ha azokat mindig más ideológiai mederbe akarják terelni. Az államnak tehát már ezért sem kell, sőt nem is szabad rendre új életet kezdenie kormányváltások idején! Egy piacgazdaságban az állam - többek közt - az ilyen jellegű kiszámíthatóságában is kitüntetett szereplő.

Aligha nyújthat megnyugvást, hogy a társadalomtudományok a hosszú távú felelősség hiányáról régóta tudnak. A politológia, valamint a közgazdaságtan közösségi választásokra vonatkozó elmélete ("public choice theory") által feltárt eredmények egyik üzenete ma különösen aktuális: a politikai szereplők magatartása, illetve az ennek hatására születő döntések végeredménye - végső soron - a társadalom számára az érintett politikusok saját érdekeit szolgáló lépések eredőjeként is értelmezhető. Azaz a megtett lépések inkább az egyénileg kalkulált politikai karrier és hasznok érdekében születnek, semmint a belátott és megértett, az egész rendszert érintő kedvező fejleményekért. Persze azért azt definíció szerint elfogadjuk, hogy a politikust a maga által meghirdetett program emeli a hatalomba, ám de facto mégis csak a választók "programértelmezéséből", szebben: akaratából jut mandátumhoz. A mandátum tartása és

újra megtartása új meg új programirányokba sodorhatja. A kezdeti program jóindulatát nem lehet kétségbe vonni, de az eltévelyedések utáni visszatérés nem garantált. A gazdasági rendszer valódi igényei és a politika által a társadalom számára nyújtott kínálat közötti hosszú távú, gyakori meg nem felelést persze a demokratikus rendszer nem hagyja válasz nélkül: a politikai süllyesztő kinyílik, a hatalomban lévők a választási ritmusban cserélődnek. Ez egyben a gazdaságfejlődés ellenőrzőpontja is. Ez idő szerint azonban a piacon és a négyévenkénti demokratikus szelekciós rítusokon kívül nem létezik olyan jól működő, a gazdaság igényeit folyamatosan - és a többség által belátott elvek alapján - kiszolgáló mechanizmus, amelyik az államtól mindig időben, vagy - engedjük meg - többnyire időben megkapná az ideológiamentes alkalmazkodási válaszokat. Azonban sem a piac, sem a demokratikus állam nem tud minden rendszerszintű igényt azonnal kielégíteni. Szüksége van más tökéletlen, de a spontán válaszoknak sokszor mégis hasznosabb egyéb korrekciókra is; nevezzük ezeket kipróbált koncepcióknak és hasznos szakmai hagyománynak (lényegében bevált, a többség és a piacgazdaság érdekeit védő állami szabályozásnak). Utóbbiaknak meglehetősen bő tárháza van a hozzánk hasonló, de nálunk jóval fejlettebb piacgazdaságokban, nem kell őket kitalálni a semmiből. Bank- és pénzügyi rendszer, trösztellenes törvények, fogyasztóvédelem, fizikai és szellemi infrastruktúrák építése, az élő természet javainak, a pozitív externáliák kínálatának védelme stb. Az ezeken a területeken szükséges korszerű műszaki, jogi és közgazdasági ismeretek java része azonnal átvehető. Az adaptációs probléma valójában nem probléma, inkább cselekvést halasztó kifogás. Ennélfogva az érzékeny, főleg a jóléti nagyszisztemeket felügyelő ágazati minisztériumokban nem kis "Tervhivatal", vagy vasmárkú állami dirigizmus kell, hanem tartható szakmai koncepciók, bevált hagyományok az állam speciális gazdasági szerepeiben és a közigazgatásban általában. Ezen túlmenően a modern állam tartós - nevezzük így - pillérintézményeihez kapcsolt "hídemberek és hídminisztériumok" kellenek, akik a politikai ciklusokon átívelve szolgálnak. Utópia? Meglehet. Az igény, egészen bizonyosan, valóságos.

A mai, különösen komplex, egy saját ritmus szerint változó globális gazdasági folyamathoz való alkalmazkodásnak, a kormányokon átívelő, olajozott állami-intézményi válaszadásnak, a hasznos hagyományok átadásának nálunk még nincsenek szilárd keretei. Így a gazdasági rendszerproblémák orvoslásának folyamatos, és ami fontosabb, "állandó mandátumú" koordinációjáról sem nagyon beszélhetünk. Egy demokratikusan megválasztott parlament - és a helyi önkormányzatok a maguk összes speciális problémákra szakosodott bizottságaival -, valamint az egész kormányapparat sem tekinthető ilyennek. Ellenben egy jó, régről és tartósan hiteles központi bank, egy kellően kiegyensúlyozott (a kritikus időkben "szerencsés") összetételű Alkotmánybíróság, a Legfelsőbb Bíróság, a PSZÁF, a GVH, az Állami Számvevőszék, a Tőzsdefelügyelet minősülhet - lényegében a modern piacgazdaság intézményi-regulációs igények által életre hívott - javarészt "ideológiafüggetlen", tartós rendszerpillérnek. Régről ismert a kellemetlen fejlemény, hogy a hagyományos kormányzati koordinációs keretek túl gyakran - vagy éppen túl későn - változnak ahhoz képest, amit az adott ciklusban bizonyos nagyszisztemek saját igénye kívánna. Marad tehát a változás-alkalmazkodás szervezeti elkülönülő változata, időben is bizonytalan spontán mechanizmusa. Ebben egy-egy jelentős változási igényt vagy egyáltalán nem veszünk észre idejében, vagy csak nagyon későn. Ezáltal az alkalmazkodás is eleve tökéletlen. A rossz válaszokban és a késlekedésben azonban több bűnös is azonosítható, mint pusztán a kiszámíthatatlan politikusi magatartás és a felemás intézmények. A fiatal magyar piacgazdaságban még jórészt hiányoznak azok a bejáratott, a piaci rendszer, a munkaadók és munkavállalók érdekeit egybegyűró intézmények, tekintélyes szakmai érdekképviselők is, amelyek az elért egyességekhez hosszú távon, tehát kormányváltás után is ragaszkodnak. Így nem marad más, mint az érdekcsoportok partizán vagy egyéni érdekérvényesítése és a tökéletlen alkalmazkodás. E kényes téma kapcsán illik tisztességgel beismerni, hogy talán a társadalomtudományok (beleértve a közgazdaság-tudományt is) sem teljesen feddhetetlenek, már ami a végeredményt, azaz a gyakran csikorgó vagy kései korrekciókat illeti. A közgazdaság-tudománynak ugyanis messze nem sikerült olyan általános törvényszerűségeket, pláne kész recepteket produkálnia, amelyek teljesen új helyzetek esetén is segítik az eligazodást és a helyes döntéshozatalt. E probléma persze nem igazán új, hiszen már J. M. Keynes is figyelmeztetett: "a közgazdaságtan elmélete nem

szolgáltat azonnal alkalmazható, véglegesen lezárt következtetésrendszert a politika számára. Inkább módszer, mintsem tételek rendszere."

De legyünk igazságosabbak, van azért a modern közgazdaságtanban kellő mennyiségű muníció és azonnal bevethető száraz puskapor, amely se nem liberális, se nem konzervatív. Ha akár az oktatás, akár az egészségügy mai masszív átalakítását próbáljuk megérteni - ami, sok ok folytán azért sem könnyű, mert nem egy nyelven beszélünk róla -, akkor a közgazdasági gondolkodás olyan alapfogalmaira kell hivatkoznunk, mint a tulajdonos szempontjából helyes ösztönzők ereje; a választás és a verseny szabadsága; annak elkülönítése, hogy mit tud optimálisan kiválasztani csak az egyén, és mit az állam; mit tudnak csak együtt tudnak kiválasztani; mi a hatékony erőforrás-koordináció? Mi a társadalmi költség? Mi a hatékonyság és méltányosság közötti átjárás költsége (trade off) stb. Hosszan lehetne sorolni. Nem teszem.

Fogalmi és gondolkodásbeli segítséget a közgazdaságtanok és a fejlett ipari országok gyakorlata bőségesen kínál. De ehhez valahogy egy nyelvet kell beszélni. Ahogy hosszú-hosszú évek után végre beláttuk, hogy a futballban, az egykor az egyik vitathatatlan hungarikumban az európai ligákhoz kell mennünk tanulni - van, aki ezt érdemben vitatja? -, úgy be kellene látni, hogy a piaczgazdaság és az állam helyes interakcióit is érdemes a fejlettebb kapitalizmusokban tanulmányozni. E tudás viszonylag gyorsan és elviselhető áron megszerezhető.

A gazdasági fejlettség egyik ismérve, hogy hosszú távon a bevált módszerekben és a rendszerekben való gondolkodás - és adott esetben a tökéletlen tudás őszinte beismerése - jobbra kamatozik. A tudományokban, sőt a vállalati szférában legalábbis. De szerintem a politikában is. Egyikben sem árt persze a jó intuitív, sőt ritmusérzék. Sőt, nagyon is kell! A tudomány a maga részéről bevallja például, hogy nem ismer ideális államot mint olyat, csak jobb és rosszabb változatokat. Az ideális állam, feltehetőleg, csak álom marad. Ezt - meggyőződése - a szavazók is mindig érzik, sejtik. Tapasztalataik (és nem az elemzők sugallatai) alapján, de végül is intuitíve szoktak választani. Halkan jegyzem meg, a tudományban néha a többség tévedése is megengedett. A politikában a győztes mindent visz, de ott sem örökre.

Magas István