

KOVÁCS ÁRPÁD

A polgár várakozásai és a pénzügyek

Esszém a közgazdaságtan és az államháztartástan határterületein botorkáló, töredékes és töredelmes beszámoló arról, hogy hivatlan vizitálóként miként kalandozom a politológia világában. Ráadásul ehhez e kötet címezettjétől „veszek” magamnak muniációt ahhoz a rögeszmés szakmai reményemhez, hogy *a polgár értő várakozásai és a politika közjót szolgáló lépései nyomán – mint pilléreken – előbb-utóbb felépülhet egy olyan híd, amely egy jobban működő államháztartás világába juttat el honunkban mindnyájunkat.*

Pályámat mérnökként kezdtem, így hát érzékeny vagyok arra, hogy az építkezés a terepfelvétellel, a megvalósíthatóság vizsgálatával kezdődjön. Ehhez az adatokat – mondjuk így: a legkülönbözőbb „térképeket”, „talajjellemző eredményeket” – a társadalomkutatók, így például a Tárki már negyedszázada megbízhatóan szolgáltatja. Magyarország rendszerváltozás utáni évtizedeinek társadalmi-politikai viszonyairól, kormányzásairól, gazdasági teljesítményeiről – akár európai összehasonlításban is – bőséges a megbízható adat és kiváló szakirodalom. A „térkép” fehér foltjainak megszüntetésében nagyot lendítettek azok az elemzések és társadalmi riportok, amelyek meghaladták a sokszor rövid távú hatalmi érdekek mentén félremagyarázható összehasonlítások igényét, és előrevittek a társadalmi bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet, paternalizmus

alakulásának megismerésében, továbbá az értékfelfogást polarizáló politikai térben s időben helyezték el.

Felmerül a kérdés: egyáltalán miért érdemes most ezeket más metszetben, az államháztartás működése nézőpontjából elemezni, a bennük foglalt ismeretanyagból összefüggéseket kiemelni, társadalmi „várokozásokká” és „államháztartás-menedzselési” válaszokká formálni? A költségvetési gazdaság nem tekinthető pusztán az államháztartás forrásait előteremtő és egyben azokat fogyasztóként igénybevevő egyének sokaságának. Inkább olyan rendszerként azonosítható, ahol a szereplők döntő többsége – bár nem látja át a működés egészét, de – képes érdekeiről és értékválasztásairól, bizalmáról megnyilatkozni és tapasztalásaiból következtetéseket levonni. Ezek nemcsak passzív pozitív és negatív várokozásaikban, hanem artikuláltabban, a közpolitikát markánsan befolyásolni szándékozó elvárásokban is formát ölthetnek. Ezek aztán a közösség – jelesül Magyarország – működésében, közjogi felépítésében, gazdaságában, államháztartásának menedzselhetőségében, a célok és súlypontok meghatározásában is egyszerre váltak és válnak okokká és okozatokká: várokozásokká és cselekvési forogatókönyvekké. Természetesen belátom azt is, hogy a „forogatókönyv-készítők”, a politikai és szakmai vezetés aktorai – „gyökereiknél”, pozíciójuknál, érzékenységüknél, vezetési felfogásuknál fogva, tértől és időtől is „befolyásolva” – az államháztartás menedzselésében e tényezők jelenlétét különböző mértékben veszik figyelembe. Személyes „szűrőjükön” át mennyiben tekintik azokat olyan cselekvési kezdeményezéseknek, amelyekre megfelelő válaszokat kell adniuk? Mégis meggyőződésem, hogy ezeknek az összefüggéseknek a szélesebb ismerete vezet el az államháztartás pénzügyeiben is a kormányzati cselekvés adekvátsága megbízhatóbb értéséhez és értékeléséhez is.

Tisztában vagyok vele, hogy az ilyen kutakodásnak már a kiindulása is problematikus. Teljes fogalmi pontossággal ugyanis aligha adható meg, milyen tartalmat fed társadalmi-gazdasági

kontextusban a „várankozás” passzívna, vélekedésnek is tekinthető fogalma, és mikor válik társadalmi „nyomást” is kifejező elvárássá, közpolitikai, érde- és értékérvényesítő súlyában már minőséget jelentő, hálózatokat, csoportosulásokat képző, politikailag mozgósító akarattá. Ráadásul nem feledkezhetünk meg az időtényezőről sem. El kell gondolkodni azon is, mit jelent a modern társadalom számára, hogy a technikai fejlődés egyszerre gyorsítja fel a folyamatokat és teszi bonyolulttá azok jellegének felismerését, nemkülönben koordinált kezelését. Sem a polgárnak, sem vezetőjének nem könnyű ezekhez az egymással szemben ható követelményekhez mentálisan alkalmazkodni. Az információk feldolgozásához, a mind bonyolultabb körülmények mérlegeléséhez egyre több időre volna szükség, miközben a megfelelő tempójú, adekvát reakáláshoz egyre kevesebb áll rendelkezésre.

A várankozásokkal és a kapcsolódó kormányzati válaszmechanizmusokkal kapcsolatos értelmezési nehézségek jól látszanak, ha szociológiai-politológiai-ökológiai gazdaság szemléleti gondolkodási keretben vizsgáljuk őket; ha jobban szeretnénk érteni a költségvetési gazdaság – a közösségi szolgáltatások – működésének mozgatóit, illetve azt, hogy mikor és miért történik velünk az, ami, és hogy mennyi pénz kell – kellene – a működés javuló minőségi és mennyiségi jellemzőket mutató fenntartásához.

Abban, hogy milyen várankozásaink vannak, kulcsszerepet játszanak az *információk* és a *bizonytalanság*. Ha az internetes keresőbe beírjuk a „várankozás” szó számos, árnyalatainkban eltérő tartalmú angol megfelelőit, válaszul százezres nagyságrendű találatot kaphatunk. Más és más megközelítés adta értelmezési árnyalatban, sokszor meglehetősen ellentmondásos tartalommal. Ha a „várankozást” valamilyen konkrétabb – például gazdasági, pénzügyi, jóléti – céllal hozzuk összefüggésbe, akkor még szerteágazóbb és ellentmondásosabb tartalmakkal is találkozhatunk. Hasonló következtetésre jutunk, ha a fogalmat valami-

lyen remélt, esetleg nem kívánt társadalmi esemény, gazdasági folyamat bekövetkezésével, vagy akár az életkori, jóléti vagy társadalmi csoportokra jellemző tényezőkkel hozzuk összefüggésbe. Nem beszélve itt a bizalmat kifejező beállítottsági kontextusokról, vagy a társadalom- és gazdaságpolitikai tartalmak elvárássá transzformálódott valóságértelmezésének nehézségeiről, vagy akár az ún. elemzői várakozások szakmaiságának határaitól, amelyek egyaránt és egy időben kifejezhetnek tulajdonosi és képzettségi polgári szemléletet. Példaként a nemzetközi hitelminősítők előrejelzéseit említem. Hiszen – bár minden bizonnyal szakmailag korrekt szttenderdeket alkalmazó modellezésekre építenek – fel- vagy leminősítő értékelésüknek így is vannak olyan elemei, amelyek e munkát végző emberek személyiségét, intézményi vezetésük, tulajdonosi (érdek)körük beállítottságát tükrözik. Bizalmat vagy bizalmatlanságot fejeznek ki akkor is, amikor „várakoztatva”, újabb megerősítést igényelnek.

Nem hiszem, hogy újat mondok azzal, hogy a társadalomkutatás, a gazdaságlelektan „nálunk még mindig új”. Ennek egyik indoka lehet, hogy olyan határtudományról van szó, amely egyszerre mikro- és makroökonómiai vonatkozású, s ahol a társadalmi helyzet viszonyrendszerében adott, de lelkiileg megélt identitást a folyamatokban a pénzzel egyenlő súlyú közvetítőként lehet kezelni. A közgazdaságtudomány évtizedek során ki-munkált csúcsmo-delljei egyre kifinomultabbak, és az élet egyes mozzanatait, a megfogalmazott közgazdasági összefüggéseket aprólékosabban képesek elemezni. Napjainkban azonban mind nehezebb a modell és a valóság összhangban tartása. Az informatikai fejlődésnek köszönhetően ma már a számítástechnika képes az egymásra ható, különböző érdekű, értékrendű, anyagi helyzetű emberekből, embercsoportokból álló nagy rendszerek működésének rugalmas, adaptív szimulálására. A társadalom és a gazdaság működésének modellezése azonban – szerencsére – nem jelenti azt, hogy eljött a mindent megoldó „optimalizáló” vi-

lágképlet uralma. Az egyes folyamatok mögött a valóságban számítástechnikai programokkal le nem írható olyan jelenségek is tetten érhetők, mint az emberi érzelmek. Az értékek és az érdekek kifejeződésében is csak korlátozott racionalitás érvényesül, s az emóciók szerepét is mindinkább elismeri a közgazdaságtan. A mennyiségi és minőségi paraméterekkel jól leírható tárgyi, technikai, geopolitikai adottságokon túli „érzelem-gazdaságtani” tényezők ma egyre súlyosabb elemei a honi társadalmi működésnek és finanszírozásának. Fontos tehát e tényezők pontosabb mértékének, hatásmechanizmusának, az interakciók jellegének, irányának és erősségének pontosabb ismerete, hogy rövid és hosszabb távú hatásaikról legalább hozzávetőleges képünk legyen. Mindenekelőtt arról, hogy ezek – a szerintem sokszor „érzelem-gazdaságtani” alapokra támaszkodó, közpolitikát formáló irányzatok – képezhetnek-e anélkül egymást váltó, koncepcionális, más kormányzási felfogást hordozó alternatívákat, hogy azok ne okozzanak nagy „súrlódási veszteséget” – s itt nem csak közvetlen anyagi veszteségekre gondolok – a társadalmi ellátó rendszerek működésében.

Mindehhez hozzá kell azonban tennem: ha a különböző ökoszisztémák működéséhez hasonlítjuk a gazdaságot, akkor hamar eljutunk oda, hogy ezek is komplex humán rendszerek, melyekben a jelentéktelennek tűnő változások éppúgy teljes ökoszisztéma pusztulásával járó folyamatokat indíthatnak el, mint a természetben bárhol, hiszen aki pénzről beszél, az társadalomról, politikáról is beszél, és mindez fordítva is igaz.

Azok a politológiai irányzatok, amelyek fontosnak tartják a civil elem bekapcsolását a kormányzásba, abból indulnak ki, hogy minél erősebbek a domináns várakozások megfogalmazására alkalmas társadalmi csoportok, rétegek, civil hálózatok, és ezek minél átláthatóbb módon kontrollálják a köz(pénz)ügyeket, annál erősebb maga az ország is. Ebben a megközelítésben a polgárságnak – amit újabban gyakran helyettesítünk a középosztály megneve-

zéssel – az államháztartás tekintetében nemcsak passzív várakozásai vannak, hanem véleményformáló, politikát befolyásoló és kontrolláló szerepe is. Tapasztalom azt is, hogy a felelős kormány koncepciójának képviselői mindezt másképpen látják, s lehet, hogy a társadalom valóságából kiindulva általános felhatalmazásban, többségi demokráciában gondolkodnak. Visszautasítják a különböző csoportosulások érték- és érdekképzésére, a várakozások elvárásokká transzformálására irányuló törekvéseit. A közvetlenül az egész társadalomra kiterjedő társadalmi konzultációk útján manifesztálódott várakozások összességét tekintik a cselekvési forgatókönyv-választás irányadó alapjának.

E bevezetést követően néhány következtetést levonhatok arról, milyen „domborzati viszonyokat” találtam építkezési reményeimhez.

Az elmúlt negyedszázadban az emberek a társadalmi-gazdasági működés fenntarthatóságát – ugyan sok kérdőjellel és kétséggel, de alapvetően mégis – hosszú távú, pozitív várakozásként, vagy inkább bizakodásként élték/élik meg. Eközben azonban egyidejűleg számos olyan rövid távú igényük, elvárásuk – várakozásuk – volt/van, amelyek teljesülése éppen a társadalmi működés hosszabb távú fenntarthatósága kockázatait növeli. E képlet működésében a „tulajdonosinak”, illetve „képzettséginek” nevezett polgárság igencsak jeleskedett és jeleskedik. Nem jellemző, hogy a honi társadalmi várakozások a rendszerváltozást követően, választásokról választásokra haladva, egyre negatívabbá vagy egyre pozitívabbá váltak volna, s a társadalom ezen csoportjai erősödve, következetes véleményvezérek lettek volna.

Együttmozgás inkább abban mutatható ki, hogy a várakozások elvárásokká formálódása, negatívabbá válása és ismétlődése, sőt a társadalmi csoportok véleményének ellentétébe fordulása a kormányzati problémakezelés sikertelenségével szorosan összefügg. A választásonként újra és újra megtalálható vélekedések

az adott időszakhoz kapcsolódó, gyakorlati kormányzás teljesítetlen ígéreteire mutatnak rá. Arra a következtetésre jutottam a kormányprogramként funkcionáló dokumentumokat olvasva, hogy az eddig regnáló kormányok által kialakított küldetésfelfogás autonómiáját is a fentiek kontextusában kell megítélni. Minél bizonytalanabb támogatottsági háttérrel rendelkeztek a kormányzati felelősséget elnyerő politikai erők, annál nagyobb, a finanszírozhatósági mérlegeléseket háttérbe szorító célkitűzés- és ígértő-megjelent meg programjukban. Elsősorban azokon a területeken, ahol a legnagyobb lakossági, vállalkozói szkepticizmust, negatív várakozást érzékelték. A társadalom ezekre a megfelelési kényszerként tett kormányzati lépésekre egyre követelőzőbb, közkeletű szóval „járadék vadász” megnyilvánulásokkal reagált.

Az államháztartás kiadásait két nagy – társadalompolitikai és gazdaságpolitikai – csoportra osztja a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően a szakma. A társadalompolitika összefüggésrendszerében, és különösen a közösségi szolgáltatások területén az elmúlt másfél évtizedre visszatekintve nem lehet a várakozások szelektivitásáról beszélni. A gazdaságpolitika finanszírozási összefüggéseiben ugyanakkor ellentétes jelenség figyelhető meg: nagyon is tárgyiasult várakozások kapcsolódtak például az adópolitikához, a vagyonpolitikához, az agráriumhoz, az iparpolitikához, s nem utolsósorban az energiaellátáshoz.

Úgy vélem, hogy a várakozásokban az adott időszak valóságos kérdéseinek, a *homo oeconomicus* lét érvényesülésének a közvetlen egyéni érdekek szintjén jutott nagyobb szerep, a szélesebb összefüggések megítélésében inkább az emocionális tényezők domináltak. A megszokotthoz való merev ragaszkodásban visszatükröződött a társadalom realitásérzéke, adaptációs és modernizációs érzékenysége. A honi társadalmi várakozások alakulásában a források korlátosságának tudomásulvétele a preferenciaképzésben a rendszerváltozás óta alig-alig játszott szerepet, s ha igen, akkor is negatív attitűdként. Mondván, az éppen

aktuális kormány „elvesz” ezt vagy azt, illetve „nem gondoskodik” erről vagy arról.

Az államháztartás rendszerezéséhez igazított ismeretanyag, a várakozások és a kormányzati célrendszerek folyamatos változása összefügg azzal, hogy a rendszerváltozástól napjainkig centralizációs vagy decentralizációs, esetleg dekoncentrációs törekvések, a közösségi szolgáltatások piacosításával, illetve az állami intézményrendszer technikai ellátói felelőssége erősítésével, és ellenkezőleg, annak oldásával operáló megoldások váltották egymást. A cikcakkos pálya pedig folyamatos, igen nagy veszteségekkel járó újrakezdéseket, vagy inkább visszarendezéseket jelentett. Ebben a gazdaságpolitikai irányzatok folyamatos birkózása meghatározó szerepet vitt. Megjegyzem, az orientációs zavarokban a „képzetségi polgárnak” és a „tulajdonosi polgárnak” mint véleményvezéreknek az egymás elleni és nem egymásért folytatott küzdelme is kifejeződött. Közismert ugyanis, hogy a közgazdaságtan alapvető megközelítése ma kétirányú, így a válságkezelés lehetséges megoldására éppúgy, mint a „békeidők” államháztartási gazdálkodására, alternatív választ kínál. Az egyikben mozgató erőként a társadalom, a humán lét fenntartásának örök ösztönét láthatjuk meg, a másikban pedig a rendszert fenntartó „gravitációt” az érdek, a profit erejének foghatjuk fel. Az azonban nyilvánvaló, hogy a gazdaság működésének szabályszerűségei „tisztá formájukban” sohasem léteznek, inkább bizonyos domináns elemek fedezhetők fel és vizsgálhatók. Úgy vélem, hogy a kormányzás modelljeiről sem szabad kizárásos értékfelfogásban ítélni. Van értelme a körülményekhez igazodó, a stabilitás és a növekedés érdekeit szolgáló, a megte-mertt emberi tőkét óvó, pragmatikus cselekvési forgatókönyveknek, hiszen azok mindig arról szólnak, miként kell sáfárkodnunk a talentummal, mert a polgár – legyen ő akár a tulajdonosi, akár a képzetségi frakcióhoz tartozó – megőrzendő és gyarapítandó értéket képvisel, s nem mindegy, mire jut.