

Semjén András

Gondolatok a közgazdaságtanról és a valóságról (korreferátum Csaba Iván cikkéhez)

Szociális feladatvállalás a közösségi szektorban az átmenet során

Csaba Iván az „örökség” ismertetésekor már felvázolta azt a folyamatot, melynek során a magyar közgazdaságtanban a jóléti szféra működése mindinkább a közgazdaságtani vizsgálódás tárgyává vált. A folyamat az egyes részterületeken nem egy időben zajlott le; egyes ágazatok (pl. az oktatás) már viszonylag korán, a marxista megközelítés által dominált időszakban is színvonalas, a kor szintjén álló (bár a nyugati elméleteket a sokáig kötelező ideológiai kényszerzubbonyba beleprésselni kívánó) közgazdasági vizsgálódás tárgyává váltak, míg más területeken a releváns közgazdasági problémák felvetéséhez hosszabb időre volt szükség. A nyolcvanas évek második felére, végére mindenesetre gyakorlatilag az összes fontos vonatkozó területen (talán a pénzügyi jövedelemkiegészítő támogatások kivételével) kialakultak azok a kutatói műhelyek, melyek képesek voltak a jóléti szféra egyes területei, így többek között a lakásszektor, az oktatás, az egészségügy, a nyugdíjrendszer számára érvényesen közvetíteni egy alapvetően piacbarát közgazdaságtan üzenetét, s melyek több-kevesebb sikerrel képesek voltak a jóléti szektor egyfajta „reformközgazdaságtanának” létrehozására, azt vizsgálva, hogy az adott rendszer keretein belül mennyire lehet javítani a gyakorta perverz (a jövedelmeket alulról felfelé átcsoportosító, a deklarált szándékokkal is ellenértékes) újraelosztási hatásokon, és közelebb jutni a piaci racionalitáshoz.

Ezeknek a kutatói „mikroműhelyeknek” a munkáiban (melyekben a lakásszektor, illetve az oktatásfinanszírozási rendszer terén a nyolcvanas évek közepétől magam is részt vettem) mindvégig markánsan jelen volt a piaci elemek érvényesítésére való törekvés (ne feledjük: a jóléti szektorokban még a 68-as mechanizmusreform után is alapvetően a tervutasításos rendszer öröksége dominált!), ám ugyanakkor az ezekből a műhelyekből kikerülő munkák java mégis képes volt elkerülni azokat, a reformközgazdaságtan fő áramában sajnos a kelletténél gyakrabban tetten érhető leegyszerűsítéseket, melyek szerint a piac a jóléti szektorban is minden problémára automatikus megoldást jelent. Az igényesebb munkákban a piaci kudarcok elméleti bemutatása látszólag paradox módon együtt járt a piaci megoldások igenlésével. A paradoxon feloldását abban találhatjuk, hogy a létező szocializmus gyakorlata jó iskola volt: kiváló terepet biztosított a kormányzati kudarcok

gyakorlati megtapasztalásához. Az itt élők tapasztalatból tudják: az, hogy bizonyos területen a piac előre megjósolhatóan kudarcot vall, és elméleti lehetőség nyílik a Pareto-javításra, még egyáltalán nem garantálja automatikusan, hogy a piaci működésbe történő kormányzati beavatkozás tényleg közelebb visz a hatékonysághoz és/vagy az igazságossághoz.

A fentiekben elmondottak (Csaba Iván kiváló leírásához hasonlóan) azonban bizonyos szempontból a reálisnál szebb képet festenek a magyar közgazdaságtan teljesítményéről. A közösségi jóléti szektorokkal foglalkozó kutatások ugyan kétségkívül megszülettek, és megfelelőnek mondható szakmai publicitáshoz is jutottak, de alighanem jóval kevésbé integrálódtak a reformközgazdaságtan „fősodrába”, mint nyugati megfelelőik a „mainstream economics”-ba. Ha szabad egy szubjektív megjegyzést tennem: mint a jóléti szektor közgazdaságtanával a modern nyugati közgazdaságtani megközelítésekben kiindulva foglalkozó közgazdász, gyakran egyfajta légtüres térben éreztem magam, valamiféle „kettős idegenséggel” szembesültem. A jóléti szektorokkal hagyományosabb szemléletben foglalkozó közgazdászok, szociológusok és szociálpolitikusok között (azaz a szűkebb szakmán belül) kicsit idegennek éreztem magam kutatásaim mikroökonómiai megközelítésmódja miatt; a mikroökonómiától nem idegenkedő fiatalabb közgazdászok között pedig ugyancsak kicsit idegen maradtam az általam vizsgált ágazatok sajátos jellege (illetve az azok problémáit kísérő szakmai érdektelenség) miatt. Mára ez az idegenség valamelyest enyhült, a közösségi szektor modern közgazdaságtana azonban még mindig nem nyert teljesen polgárjogot a hazai közgazdaságtudományon belül. Mintha a magyar közgazdaságtan még ma is kicsit a múlt örökségétől szenvedne; mintha a tudományban még ma is ott kísértene az „anyagi ágak” primátusa, egyfajta régimódián értelmezett termelési központúság. Egyes – az átmenettel együttjáró recesszió és a strukturális alkalmazkodás hatására mára összezsugorodott, és közvetlenül csak egy meglehetősen szűk réteget érintő – ágazatok problémái még ma is gyakran jóval nagyobb közgazdasági figyelmet kapnak, mint olyan nagy kiterjedésű, jelentős foglalkoztatott létszámmal működő és hatalmas közpénzeket elfogyasztó ágazatok, mint az oktatás vagy az egészségügy.

Tulajdonképpen már az eddigiek is jelezték, hogy a rendszerváltás után, a kilencvenes években a szakmában nincs drámai változás: a korábbi trendek folytatódnak, tovább erősödik a jóléti szektorok modern közgazdasági eszközökkel folyó vizsgálata. A kutatás egy része maga is piacosodik, és az igényes kutatói műhelyek piaci körülmények között is igazolják életképességüket (pl. TÁRKI, Városkutatás, Expanzió stb.). Bár vannak új arcok, fiatal, jól felkészült (leginkább Tóth István György szakmai nevelő munkáját dicsérő) tehetségek, nincs igazi intellektuális „boom”, látványos áttörés, kitörés a marginalitásból. Az elmúlt időszak talán legnagyobb intellektuális nyeresége ezen a területen azzal kapcsolatos, hogy a rendszerváltás kikényszerítette a szociális védelem bizonyos új intézményrendszerének a megjelenését (így pl. a munkanélküliségi biztosítást/segélyezést), ez pedig magával hozta egy viszonylag jelentős létszámú és kiváló elméleti felkészültségű munkatudományi csapat beáramlását a jóléti szféra kutatásába. Ugyancsak pozitív fejlemény, hogy több, a jóléti területet érintő témakörben (non-

profit szektor, egészségfinanszírozás, adózás, munkanélküliség- és foglalkoztatáspolitikai stb.) olyan közgazdasági könyvek, szöveggyűjtemények láttak magyarul napvilágot (zömében a „hivatalos” tudományos könyvkiadás keretein kívül), amelyek hézagpótló szerepet tölthetnek be a hazai közgazdaságtani lemaradás csökkentésében. Külön öröm, hogy ezek egy jelentős részének kiadásában szociológiai/szociálpolitikai műhelyek vettek részt, illetve vállaltak kezdeményező szerepet: ez arra utal, hogy komoly remény van arra, hogy a szociológiai, szociálpolitikai gondolkodás kinyílik a gazdasági racionalitás befogadására, és a két terület képviselői értelmetlen szembenállás helyett képesek az együttműködésre.

A pozitív fejlemények sem feledtethetik azonban azt, hogy a közösségi szektor vagy a jóléti szektor közgazdaságtana egyelőre nem tudott a hazai „közgazdaságtani főáram” részévé válni. Bár a költségvetési politika, s ehhez kapcsolódóan az ún. nagy elosztási rendszerek reformja már huzamos ideje a szélesebb szakmai és gazdaságpolitikai érdeklődés homlokterében áll (azaz látszólag bekerült a „főáramba”), és számos kiváló szerző foglalkozott az elmúlt öt éves időszakban az állami újraelosztás csökkentésével, mégsem lehetünk elégedettek a szakmai diskurzus színvonalával. Az írások többsége ugyanis csak az államháztartási makroarányok szintjén volt képes megfogalmazni a szükséges változtatásokat; a hazai közgazdaságtan első vonalához tartozó szerzők nem vagy csak kevés sikerrel voltak képesek lefordítani az eddigiekben a kívánatos makroarány-változásokat a mikroszint nyelvére, olcsóbban, hatékonyabban működő intézményi megoldásokra. Pedig az ördög éppen itt, a részletekben lakozik. Sajnos, gyakran jószándékú államháztartási reformjavaslatok is a korszerű intézményes megoldások nem kielégítő ismeretéről árulkodnak.

Mindez már átvezet annak vizsgálatához, hogy az elmúlt öt év során a kormányzati politika mennyire tudott szakmailag érvényes válaszokat adni a közösségi jóléti rendszert ért kihívásokra, a politika mennyire volt képes integrálni a szféra közgazdaságtanának – a nemzetközi gyakorlatba is átültetett – eredményeit. Mennyire volt sikeres az utánzás, illetve mennyiben sikerült valódi innovációkkal kirukkolnia e téren a magyar gazdaságpolitikának? A terjedelmi korlátok miatt csak címszavakban tekinthetjük át a számos, ide kapcsolódó politikaterületet.

A kép ellentmondásos: szinte minden területen tagadhatatlanul jelentős a változás a politikai diskurzus nyelvében. A politika általában már képes a megfelelő szavakat használni, egyelőre azonban még csak ritkán tudja ezeket a megfelelő sorrendben összeilleszteni, értelmes cselekvési programmá alakítani. A konkrét reformjavaslatok mögül sokszor hiányzik a közgazdasági logika: néha mintha egy olyan diák leckefelmondását hallgatnánk, aki kétségtelenül tanult ugyan valamicskét, de még nem érti a leckét. Egyelőre az is ritkaságszámba megy, hogy a változtatásokat a létező jóléti intézmények/politikák megfelelő, szisztematikus politikaelemzése készítené elő; sok a rögtönzés, sok a fejesugrás az ismeretlenbe.

Ami a pénzbeni ellátásokat illeti, kétségtelen pozitívum, hogy a munkanélküli segélyezés terén összességében a kisebb, kezdeti problémák ellenére is sikerült megfelelően válogatni a modern piacgazdaságok korántsem egyön-

teti segélyezési gyakorlatából, intellektuálisan igényesen utánozni, adaptálni, a körülményekhez igazítani a másutt létező ellátásokat, intézményi megoldásokat. Sikerült lerakni a magyar munkanélküli segélyezés alapját, és a továbbiakban már csak az így létrejött rendszert kell folyamatosan és kreatívan hozzáigazítani a szakadatlanul változó munkaerőpiaci környezethez és a gazdaságpolitika változó prioritásaihoz. A többi területen, sajnos, nincs hasonló fejlődés: egyes területeken alig van változás, másutt pedig egyenesen rossz lépések történtek. Miközben a jelenlegi felosztó-kirovó nyugdíjrendszer jó tempóban halad a pénzügyi ellehetetlenülés felé, a nyugdíjrendszer átalakításában egyelőre csak sovány eredmények születtek. Még alapkérdésekben (felosztó-kirovó vagy tőkefedezeti legyen-e a munkanyugdíj) sincs szakmai konszenzus; és azokban a kérdésekben sem sikerült azt cselekvéssé konvertálni, ahol van egyetértés (pl. a korhatáremelés terén). A célállapot (egy hárompilléres nyugdíjrendszer) felvázolása még csak-csak sikerült, az odavezető út kialakítása azonban annál kevésbé. Az eddig megtett látványos, nagy csinnadrattával járó lépésekről (a tb „önkormányzatosítása”) pedig könnyen kiderülhet, hogy tévútra vezetnek... A családi, anyasági ellátások átalakítása is csak lassan halad; sajnálatosnak mondható, hogy mintha a juttatások jobb célzásának legitim célját a politika hajlamos lenne összekeverni a jövedelemvizsgálathoz kötött, diszkrecionális segélyezéssel. A diszkrecionalitás már szinte öncéllá vált, az adminisztratív költségek pedig nem kapják meg a nekik jogosan kijáró figyelmet. A szociális törvény fókuszában az önkormányzatok segélyezési szerepköre állt; ennek bővülése egyfelől kikerülhetetlen és üdvözlendő lépés, másfelől azonban csak felemás eredményre vezethetett, mivel nem párosult az önkormányzatfinanszírozás megfelelő átalakításával, és mert a törvény nagy mértékben az önkormányzati segélyezéssel kapcsolatos indokolatlan, naiv, túlzottan pozitív előítéleteken alapult.

Ami a természetbeni ellátásokat, a kvázi-közjavakat vagy a szociális megfontolásokból támogatott szektorokat illeti, a kép ott sem túl rózsás. A helyzetet már az is jól jellemzi, hogy elmondhatjuk: a változások éllovasa az egészségügy. Az az egészségügy, amelynek finanszírozása és szervezete anélkül változik, „nyugatiasodik” és piacosodik (háziiorvosi rendszer, kórházfinanszírozási reform, DRG stb.), hogy eközben a hiánygazdaságból ismert régi sajátosságok (hálapénz, eltérő ellátási színvonal stb.) átalakulnának, illetve eltűnnének. Úgy tűnik, a szabályozás e területen a szabályozni kívánt lobbis (orvosok) „fogságába esett”.

Az oktatásügyben a változások már az átalakulás előtt elindultak. Kétségtelenül pozitív változás a magánszektor megjelenése és a nem állami szektor megerősödése, illetve az állami iskolázás önkormányzativá alakulása. Kialakult egy normatív finanszírozási rendszer, ám ez csak az önkormányzat és az állam között tette egyértelműbbé a viszonyokat. Az önkormányzat és az iskola közötti pénzügyi kapcsolatok a régi rendszerhez képest alig változtak. Az intézmények hatékonyabb működését, versenyét kikényszerítő kvázipiaci modellek térhódítása minimális. A közalkalmazotti bérrendszer bevezetése az ágazatban közgazdaságilag irracionális (vissza)lépés volt, és politikailag is hibásnak bizonyult: segítségével a helyi problémákat sikerült országossá transzformálni (vö. pedagógustüntetés). A felsőoktatásban az ed-

digi finanszírozási reform nem ösztönöz eléggé a képzés elengedhetetlenül fontos bővítésére és strukturális átalakulására, a kereslethez való alkalmazkodásra, a hallgatókért folytatandó versenyre. A tandíjak megjelenése (a hallgatói támogatási rendszer változatlanul hagyásával) egyelőre merőben szimbolikus. A felsőoktatáshoz való demokratikus hozzáférést biztosítani tudó, a magyar inflációs körülmények között is működőképes oktatási kölcsönkonstrukció kialakítása elmaradt. (A bankok olyan konstrukciókkal álltak elő, melyek pl. ingatlanfedezet esetén adnának hitelt.)

A lakásszektor pozitív fejleménye a régi lakáshitelek kamattámogatásának leépítése volt. (Az ebből nyert költségvetési előnyöket azonban az azóta működő új támogatási rendszer hatása részben erodálta.) Egyébként: rossz válaszok tanúi lehettünk minden szinten. A lakáspolitikai egyáltalán nem volt képes felelni a kihívásokra: még mindig nincs működőképes jelzáloghitelezés, és a tartósan magas infláció csak tovább súlyosbítja a problémát. Az alacsony kockázatú befektetésként még viszonylag alacsony megtérülés esetén is működőképes intézményesített piaci bérlakásszektor (magántulajdonú bérházak) újraeledése, megjelenése részben a bérleti jog nem kielégítő szabályozása, részben az inflációs körülmények, illetve a jelenlegi ár- és bérarányok miatt elmaradt. Az „osztogatásos”, kváziingyenes bérlakásprivatizáció társadalmilag igazságtalan, hamis válasz volt a tanácsi bérlakásszektor problémáira. De a vele járó rövid távú, kézzelfogható anyagi előnyök szétterültek a politikai palettán, így ez, a társadalom egy viszonylag szűk és zömében nem is rászoruló rétegét privilegizáló döntés úgy hatolt át a demokratikus intézményrendszeren, mint kés a vajon. Az eredmény az önkormányzatok vagyonszűkítése, lakáspolitikai mozgásterük drámai beszűkülése. Szociális bérlakások nincsenek, az önkormányzatok által folyósított lakásfenntartási támogatások rendszere pedig egyelőre éppen arra alkalmatlan, hogy a legsúlyosabb problémákra választ adjon.