

ROSTA MIKLÓS**A puha költségvetési korlát
A fogalom elméleti és gyakorlati hatása**

A Kalligram Kiadó gondozásában megjelent Kornai János *A puha költségvetési korlát* című tanulmányválogatása, amely tízkötetes életműsorozatának negyedik kötete. A puha költségvetési korlát (PKK) innovatív gondolatát annyian elemezték, hogy ma már igen nehéz újat mondani róla. A PKK fogalma a közgazdász szakma bevett szókincsének részévé vált, sokan már nem is tudják, hogy Kornai Jánostól származik.

Nem csak a PKK-ról, de Kornai professzorról sem egyszerű újat mondani: egyedülálló személyiségét, gondolkodásmódját és munkásságát Nobel-díjas közgazdászok sora méltatta. Ezen okokból úgy döntöttem, hogy nem szokványos recenziót írok, hanem inkább azt járom körbe, hogy Kornai egyik legfontosabb és legizgalmasabb tudományos innovációja, a puha költségvetési korlát milyen hatást váltott ki a társadalomtudományok területén és milyen gyakorlati relevanciával bír mai világunk megértésében. Előljáróban is leszögezhetem, hogy a hatása a társadalomtudományok majd minden területén észlelhető, és a gyakorlati relevanciája is megkérdőjelezhetetlen. Mivel az Élet és Irodalom olvasóinak többsége tisztában van a PKK jelentésével – eddig a hetilap közel egy tucat publikációjában jelent meg a PKK fogalma –, ezért annak bemutatásától eltekintek¹, csupán egy rövid definícióját adom meg. Akkor beszélhetünk PKK-ról, ha egy szervezet arra számít, és a viselkedését is ehhez igazítja, hogy egy másik szervezet (például az állam, egy bank vagy akár egy nemzetközi szervezet, IMF, EU) megmenti akkor, amikor pénzügyi nehézségei támadnak, és piaci viszonyok között csődbe kellene mennie. Nem szükséges saját tapasztalat ehhez, elég, ha másoknál ezt látjuk, és feltételezhetjük, hogy minket is kimentenének, ha bajba jutunk.

A két kérdést, azaz az tudományra gyakorolt hatást és a gyakorlati relevanciát szétválasztom, mert számos olyan elmélet születik, amelyeket a tudomány képviselői örömmel használnak, de (még) nem igazán látszik hatásuk a gyakorlat világára. A PKK-szindróma ezen elméletekkel szemben empirikus tényeken alapszik, a valósághoz sok szállal kötődik, hiszen Kornai a szocialista vállalatok viselkedésének elemzése során figyelte fel a jelenségre, de – ahogy Kornai új kötetének bevezetőjében is részletesen bemutatja – a kapitalista rendszereknek is a jellemezője, igaz szerinte kisebb mértékben. Nemcsak rendszerszinten (szocializmus versus kapitalizmus) megkerülhetetlen a PKK fogalmának használata, hanem az aktuális gazdaságpolitikai lépések értékelése során is fontos figyelembe vennünk. Gondoljunk csak a Kínai Népköztársaság társadalmi és gazdasági folyamataira, valamint az azokat befolyásoló reformlépésekre. A PKK-szindróma fogalmának használata nélkül Kína gazdasági fejlődése nem érthető. Szintén a PKK fogalmának magyarázó erejét bizonyítja a 2007/8-as gazdasági világválság, amelynek elemzéséhez és jobb megértéséhez kiváló elméleti háttérrel biztosít. Amennyiben csak hazánkra gondolunk, akkor is beláthatjuk, hogy 2010 óta a PKK mint elemzési eszköz ismét aktuálissá vált, használatával jobban megérthetjük az Orbán-kormány működését, és észrevehetjük azokat a magyar társadalom által követett normákat, amelyekre az Orbán-rendszer építkezik.

A következőkben röviden felvillantok egy lehetőséget, amely segítségével felmérhetjük a PKK társadalomtudományokra kifejtett hatását, illetve azt, hogy az egyes tudományterületek főárama mennyire fogadta be azt. Az írásom végén pedig néhány olyan empirikus példát hozok, amelyek segítségével könnyedén rávilágíthatok a PKK gyakorlati hasznára.

Kornai professzor a kötet bevezetésében így fogalmaz: „a nagy többség (itt a közgazdász szakmát művelőkre gondol – beszúrás tőlem: R. M.) körében nem tört át a PKK-szindrómát vizsgáló kutatási program” (55.). Kornai tehát ambivalens a PKK hatásával kapcsolatban. Egy fogalom hatásának mérése mindig szubjektív, akkor is, ha objektívnek tűnő számokkal támasztja alá az ember. A tudományos életben leginkább azzal mérhető egy fogalom elterjedése, azaz az, hogy a főáram befogadta-e, hogy az egyes szakterületek vezető folyóirataiban megjelenő tanulmányok milyen mértékben építenek rá. Ezzel kapcsolatban végeztem egy gyors kutatást, amelynek során tíz társadalomtudományi terület egyenként húsz vezető folyóiratát tekintettem át abból a szempontból, hogy milyen sűrűn fordul elő bennük a „puha költségvetési korlát” kifejezés¹. Az eredmény alapján megállapítható, hogy a közgazdaságtudományon belül a legerősebb a hatása a PKK-nak (126 találat, ebből 30 találat a tudományterület első számú folyóiratában a *Journal of Economic Literature*-ben található), de jelentős számban előfordul a fogalom a nemzetközi kapcsolatok vezető folyóirataiban (51 találat), a regionális tudományok folyóiratainál (58 találat), a politikatudomány (30 találat) és a szociológia (34 találat) területén is. Nincs olyan társadalomtudományi terület, amelynek a vezető folyóirataiban ne jelent volna meg a fogalom. A Google Scholar szerint Kornai azon cikkeire, amelyek a PKK-szindrómáról szólnak, több ezer hivatkozás érkezett². A fenti adatok bizonyítják, hogy Kornai János a PKK fogalmának megalkotásával jelentősen hozzájárult a modern közgazdaságtan fejlődéséhez. Tudományos innovációját a közgazdaságtudomány főárama befogadta és alkalmazza. A PKK-szindróma jelentőségét azonban nemcsak a közgazdászok vették észre, hanem a társadalomtudományok további tudományterületeinek művelői is felfedezték és alkalmazzák kutatásaik során. A fenti adatok elemzése alapján az a hipotézis fogalmazható meg, hogy ugyan a PKK hatása a társadalomtudományok minden ágában kimutatható, de igazán ott erős, ahol a fogalmat az adott tudományterület egy-két vezéralakja folyamatosan használja és a tudományterület vezető folyóirataiba írt publikációiban alkalmazza, illetve erre ösztökéli tanítványait is. Kornai professzor iskolateremtő tevékenysége leginkább a közgazdaságtudományban érhető tetten, számos tanítványa és közeli kollégája publikál a közgazdaságtudomány legjelentősebb folyóirataiban a puha költségvetési korláttal kapcsolatban, így többek között Eric Maskin Nobel-díjas közgazdász, Gérard Roland, a Berkeley tanszékvezető professzora, Karen Eggleston, a Stanford intézetvezető professzora, Chenggang Xu, a Hongkongi Egyetem és a London School of Economics professzora és Yingyi Qian, a Tsinghua Egyetem professzora. Bizton állíthatjuk, hogy e professzorok tanítványai is használni fogják a PKK-szindróma fogalmát.

A tudományos életben kifejtett hatás után nézzük, hogy miként jelenik meg a PKK fogalma a gyakorlatban. Több szakpolitikai területet is megemlíthetünk, ahol a PKK fogalmát már a döntéshozók is használják, és szakpolitikai döntéseket alapoznak rá. Nem céлом, hogy teljes áttekintést nyújtsak a fogalom gyakorlati jelentőségéről, inkább csak egy-két izgalmas területre kívánom felhívni a figyelmet. Ilyen terület például a területi kormányzás. Az alapprobléma, hogy az önkormányzatok joggal számítanak arra, hogy a központi kormányzat kimentí őket a bajból, ha eladósodnak, ezért kevesebb figyelmet fordítanak a kiegyensúlyozott gazdálkodásra, hajlamosak jelentősen eladósodni. Ezt elkerülendő a legtöbb ország rendelkezik olyan mechanizmussal, amely blokkolja, hogy az önkormányzatok jelentősen eladósodjanak. Az Orbán-kormány, miután kimentette az önkormányzatokat az adósságszpirálból, szintén szabályozta az önkormányzatok hitelfelvételének módját. A módszer azonban, amelyet az Orbán-kabinet választott, hosszú távon nem fogja megoldani a problémát, mert nem normatív, hanem egyedi döntéseken alapszik. Az ilyen típusú szabályozást jól ismerjük a szocializmusból, ezért az eredményt előre borítékolhatjuk: a kormányhoz közelálló önkormányzatoknak puhább lesz a költségvetési korlátja, mint a politikailag nem támogatott önkormányzatokénak.³

A PKK a közszolgáltatásokat nyújtó ágazatoknak immanens tulajdonsága. Ilyen ágazat például az egészségügy is. Gondoljunk csak a magyar egészségügy helyzetére: minden költségvetési év végén a magyar állam belenyúl a zsebébe, és kifizeti a kórházak felgyülemlett adósságának jelentős részét. Miért? Azért, hogy az egészségügyi rendszer működőképes maradjon. Igaz, hogy minden esetben hozzáteszi, hogy ez volt az utolsó eset, amikor a zsebébe nyúlt, de ezen már mindenki csak mosolyog, hiszen pontosan tudjuk, hogy ez az elköteleződés a költségvetési szigor mellett nem életszerű, és az állam nem is fogja betartani (ezt a problémát időbeni következetlenségnek hívják, amely a PKK

szakirodalmának egyik különösen izgalmas és gyakorlatorientált részét képezi). Jó lenne, ha kemény lenne az egészségügyi szervezetek költségvetési korlátja? A válasz nem egyértelmű. Gazdaságilag jó lenne, azonban Karen Eggleston szerint, aki e téma egyik legjelesebb szakértője, a PKK pozitív kapcsolatban áll az egészségügyi szolgáltatás minőségével. Azaz az USA azon kórházaiban, ahol kemény a költségvetési korlát, rosszabb minőségű szolgáltatásokat kapnak a betegek, mint azon kórházakban, ahol a költségvetési korlát puhább⁴. Ez is bizonyítja, hogy milyen bonyolult kérdéseket vet fel a PKK.

Óriási témakör a vállalati szféra és a PKK kapcsolata, amely igazi slágertéma volt a szocializmus alkonyán nálunk is. Most éppen a Kínai Népköztársaságban áll a kutatások homlokterében. Kínában a PKK-szindróma az egyik legnagyobb probléma az állami és városi vállalatok (state-owned enterprises és town and village enterprises) esetében. Nem véletlen, hogy a PKK-ra a legtöbb hivatkozás ma már kínai közgazdászoktól származik. A kínai gondolkodásmódot jól jellemzi, hogy miközben Kína politikailag megkérdőjelezhetetlenül kommunista diktatúra, vezető közgazdászai ismerik és elismerik Kornai életművét és használják fogalomkészletét. Teszik ezt annak ellenére, hogy Kornai János felvállaltan a kapitalista rendszer híve.⁵

A PKK-szindróma azonban nem csak országon belüli egységek (szektorok, szervezetek) szintjén ragadható meg, hanem akár egyes országok teljes gazdaságpolitikáját is jellemezheti. Gondoljunk Görögország esetére, amelyet egyértelműen jellemezhetünk a PKK fogalmával⁶. Az Európai Unió számos vezetője, így például Angela Merkel német kancellár valójában a puha költségvetési korláttal küzd, amikor szigorú megszorító intézkedésekre sarkallja az Európai Gazdasági és Monetáris Unió pazarló tagállamait. Persze nem szabad elfelejteni, hogy a PKK immanens tulajdonsága minden olyan rendszernek, amely közösségi döntéshozatalhoz kapcsolódik. E krónikus betegség kezelhető, de a túlzott fellépés a PKK-szindróma ellen visszauíthat. A PKK elleni gyógyszereket – például az erőteljes fiskális megszorításokat – túl lehet adagolni, és a kiinduló állapotnál is súlyosabb gazdasági nehézségeket lehet előidézni általuk.

Ma már egyre gyakoribb, hogy a vállalati és az állami szférán kívül a magánszférát is áthatja a PKK jelensége. Ismét vegyünk egy hazai példát, a devizahitelesek állami megmentését. Azon polgártársaink, akik – egyszerűen fogalmazva – devizában adósodtak el, a bankokkal történő szerződés aláírásakor vállalták az ezzel járó piaci kockázatokat is. Most, a baj bekövetkeztekor mégis a társadalom sokkal szélesebb rétegei fizetik meg ezen kockázatok forintosított összegét. Az Orbán-kormány döntése alapján a teher szétoszlik a társadalom szélesebb rétegei között (akár az állam, akár a bankok nyúlnak a zsebükbe), ezáltal a társadalmunk tagjai újabb üzenetet kapnak: az állam mindig megment, ha bajba kerülsz, nyugodtan adósodj el a teherbíró képességeden felül is.⁷

Végezetül érdemes észrevennünk, hogy a „puha költségvetési korlát”-szindróma hazánkban a rendszerváltás után visszaszorult, a költségvetési korlát a gazdasági élet majd minden szférájában keményedett. Kornai innovációjának relevanciája csökkent – gondolom, Kornai professzor legnagyobb öröme. A második Fidesz-kormány gazdaság- és társadalompolitikájának elemzéséhez azonban ismét elengedhetetlen a PKK fogalmának használata. Kormányunk kimenti a devizahitelesek, kimenti a húsipari cégeket, kimenti az önkormányzatokat, kiment bizonyos bankokat (Széchenyi Bank, Gránit Bank), sportklubokat, egészségügyi intézményeket. Mindennaposak a hírek, amikor az állam egyedi döntéssel kiment vagy ki szeretne menteni valamilyen csődbe jutott szervezetet. Ezek az üzenetek arra tanítják a társadalmunk tagjait, hogy nem kell félniük, az állam mögöttük áll, ott van, ha bajba kerülnek, különösen, ha lojálisak a kormányzó párthoz. Ez befolyásolja a társadalom minden szférájának viselkedését: a cégvezetők minél inkább közel akarnak kerülni a politikai elithez, a magánszemélyek elrejtik a kritikus gondolataikat, a közigazgatás centralizálódik. Ez megint nem újdonság, a késői Kádár-rendszer nagyon hasonló módszereket alkalmazott. Lássuk be, a kormányunk üzenetei tökéletesen rezonálnak a társadalmunk által követett értékekkel, így jelentős politikai hasznot hoznak a most hatalmon lévőknek, miközben hazánk hosszú távú fejlődését gátolják. A PKK-szindróma tudniillik rontja hazánk versenyképességét és csökkenti annak potenciális növekedési lehetőségeit. A jólét megteremtéséhez pedig folyamatos és magas gazdasági növekedés szükséges.

Azt gondolom, hogy a fentiekből jól látszik, a PKK olyan elmélet, amely minden gazdasági rendszert jellemez, ezért mint elemzési eszközre szükségünk lesz a gazdasági és társadalmi folyamatok megértéséhez a jövőben is. A PKK nem invenció, hanem innováció, mert a gyakorlati haszna megkérdőjelezhetetlen. Olyan elemzési eszköz, amelyet nap mint nap alkalmaznak nem csak a tudományos élet szereplői, de a gyakorlati szakemberek is.

Kornai Jánost nem csak a PKK-ért tartják korunk egyik vezető közgazdászának, egyben Kelet-Közép-Európa egyik legelismertebb társadalomtudósának. Nevéhez a PKK mellett számos olyan közgazdasági elmélet és paradigma kapcsolható, amelyek jelentősen befolyásolták korunk közgazdászainak gondolkodását. Mégis sokan azt gondolták, hogy Kornai munkásságának mind az elméleti, mind a gyakorlati hatása a szocializmus végeztével jelentősen csökkenni fog. Az idő rácafoltt erre az állításra. Kornai János gondolatai relevánsabbak, mint valaha, aktualitásukból semmit sem veszítettek az idő múlásával. Minél többen olvassuk Kornai írásait – így legújabb kötetét is –, annál nagyobb az esélyünk arra, hogy felismerjük azoknak a társadalmi és gazdasági kihívásoknak a mélyebb okait, amelyekkel Európa és hazánk, Magyarország szembenéz. Csak így van esélyünk arra, hogy érdemi válaszokat tudunk rájuk adni.

Jegyzetek

- 1 A tíz tudományterület: közgazdaságtan, egészségpolitika, regionális tudományok, politikatudomány, történettudomány, közigazgatástan, nemzetközi kapcsolatok, menedzsmenttudomány, sporttudományok és szociológia. Vezető folyóiratoknak nevezem azokat, amelyek a Journal Citation Report 2012. évi kiadásában a legmagasabb 5 éves impact faktort kapták az adott tudományterületen belül. A vizsgálat során a Google Scholar, az EBSCO, a JSTORE és a ScienceDirect adatbázisokat használtam. A kutatás sok sebből vérzik, de ettől még az olvasó érdeklődésére számot tarthat.
- 2 A PKK fogalmát használó számos tanulmányban már nem hivatkoznak Kornai professzora, hanem olyan alapfogalomként kezelik, amely nem igényli, hogy hivatkozzanak annak ötletgazdájára.
- 3 A kötet bevezetőjének melléklete a magyar önkormányzati rendszer pénzügyi kimentéséről tanulságos tanulmányt közöl.
- 4 Eggleston, K. - Shen, Y. 2011. Soft budget constraints and ownership: Empirical evidence from US hospitals, *Economics Letters*, 110 évf. 1 szám, 7-11 old. A cikk az Amerikai Egyesült Államok egészségügyi rendszeréről szól, amely jelentősen különbözik a magyar rendszertől. A PKK-szindrómával kapcsolatos problémahalmaz sokoldalúsága azonban így is bemutatható rajta a magyar olvasók számára is.
- 5 Ennél persze bonyolultabb a helyzet. Kornai hatását a kínai közgazdászokra Farkas Zoltán elemezte a *Mozgó Világban* (<http://mozgovilag.com/?p=3804>).
- 6 Lásd Györffy Dóra kiváló írását a *Közgazdasági Szemlében*: Györffy, D. 2014. Válság és válságkezelés Görögországban. A puha költségvetési korlát szerepe a gazdasági összeomlásban. *Közgazdasági Szemle*, LXI. évf., januári szám, 27-52. old.
- 7 Tisztában vagyok vele, hogy a devizahitelek kérdése különösen bonyolult társadalmi (és csak részben gazdasági) probléma. A jelen tanulmányban igen leegyszerűsítően mutatom be, csupán azért, hogy érzékeltessem a PKK-szindróma társadalmi jelentőségét. A lakosság mellett a bankok és pénzügyi felügyeletek, azaz az állam is súlyos mulasztásba esett. Emellett – véleményem szerint – a társadalmi szolidaritás oly mértékben fontos érték, amely akár úgy is fenntartandó, hogy ezzel erősítjük a PKK-szindrómát. Az már kérdés, hogy az Orbán-kormány döntései nem igazán vették figyelembe a társadalmi szolidaritás alapelveit, viszont erősítették a PKK-szindrómát.