

Kormányzati szerepvállalás a globalizálódó gazdaságban- pénzügyi nézőpontból

Dr. habil Vigvári András CSc

egyetemi tanár ,intézetvezető
Budapesti Gazdasági Főiskola Pénzügyi és Számviteli Kar
Pénzügyi és Számviteli Intézet

Abstract

Kormányzati szerepvállalás a globalizálódó gazdaságban- pénzügyi nézőpontból

The study covers the economical role of the state on the upcoming new questions from financial view. It discusses the definition of globalization and from this point it shows the barriers of the dichotomical approach of the role of the state. It makes an effort to give a paradigmatically new approach.

Bevezetés

A jelenlegi válság a globalizáció eddigi történetének legmélyebb válsága. A vélemények megoszlanak tekintetben, hogy „pusztán” pénzügyi válságról van-e szó, vagy valami többről. Magam azon álláspontokat osztom, amely a pénzügyi folyamatok mögött korszakos reálgazdasági átrendeződést látnak, amelyek jelentős hatással lesznek nemcsak a nemzetközi pénzügyi architektúrára, de a világgazdasági erőközpontok működésére is. A válságok nemcsak a gazdaság és társadalom átalakulását, de az ezeket leíró elméletek újragondolását, ha úgy tetszik paradigmaváltásokat is eredményeznek. Ennek kapcsán szeretnék néhány további vitákra ingerlő gondolatot megfogalmazni az állam gazdasági szerepvállalásával kapcsolatosan.

Az állam gazdasági szerepvállalása tértől és időtől függően meglehetősen változatos képet mutat. A közgazdaságtani paradigmaváltás szempontjából kulcsfogalomnak tekintem a globalizáció jelenségének értelmezését. Magam nem osztom azt az elterjedt véleményt, amely a gazdaság nemzetköziesedését és a globalizáció fogalmát összemossa. Megítélesem szerint az 1970-es évekkel elkezdődött az ún. „vegyes gazdaság” új minőségbe való átmenete, a „korai globalizációval”¹ a tőkés piacgazdaság egy új korszaka van kialakulóban. . Mi is akkor a globalizáció? A globalizáció ezen első (az 1970-es évek elején kezdődött) szakasza – Bauman szavaival – a „totális piac”-ként értelmezhető. Az a gazdasági rend, amely felváltani látszik a „vegyes gazdaságot” a következő pillérekre épül:

- a gazdaság, ezen belül is döntően, a pénzügyi rendszer teljes liberalizációja és deregulációja. A teljes konvertibilitás lehetővé teszi, hogy a spekuláció tárgyai legyenek nemzeti valuták, a deregulációnak köszönhetően korábban elszigetelt pénzügyi piacok (bankpiac, biztosítási piac, értékpapír piac) összekapcsolódnak, megsokszorozva ezzel a pénzügyi rendszer és a pénzügyi szolgáltatások kockázatait. A liberalizáció emellett kinyitotta az országok belső piacait, lehetetlenné téve azok védelmét. A dereguláció a pénzügyi piacok átjárhatósága mellett számos kollektív jószág (közjavak, természetes monopóliumok) előállításának lehetőségét kinyitotta a tőke előtt, ezzel járadék realizálását és/vagy ezen javak hozzáférhetőségének romlását előidézve.

¹ Magam e folyamatot még csak a kezdetnek tartom, ezért használom a „korai” jelzőt. Ld. Vigvári (2008).

- a mikroelektronika és a telematika fejlődése valóságos forradalmat idézett elő az élet minden színterén. A távolságok leküzdhetővé váltak, a tér összezsugorodott, az idő felgyorsult. E változás megszüntetett bizonyos klasszikus közjavakat és számos, hagyományosan természetes monopóliumnak számító területen lehetővé tette az alternatív szolgáltatásszervezést. Gondoljunk az éterbe történő műsorsugárzás és a kábeles hálózatok, a vezetékes távbeszélők mobiltelefonos lehetőségeinek különbségére.
- az előbbi két tényező a korábbi transz- és multinacionális vállalatok egy részét globális vállalattá tette. A globális vállalat sajátossága, hogy profit-és vagyonszaximalizáló tevékenységének színtere az egész földgolyó, tulajdonosi szerkezete (az elaprózott részvénytulajdon miatt) áttekinthetetlen, a tényleges tulajdonosi jogokat a top management gyakorolja. E globális vállalatok méretei meghaladják a kis- és közepes nemzetállamok gazdasági potenciálját.
- a verseny globálissá válásával verseny tárgyává válik a hagyományos állam és a jóléti állam terrénuma is. Egyfelől erős nyomás nehezedik a nemzetállamokra, a jóléti rendszerek lebontására, az adóztatás is a globális verseny részévé válik. Másfelől a tőke számára nemcsak vonzó piac, hanem egyre fontosabb beruházási terep a tág értelemben vett közszektor. A PPP-konstrukciók, a nyugdíj- és egészségügyi rendszerek privatizációjának kísérletei erről szólnak. Harmadrészt a „kis, olcsó állam” szlogenje mögött az üzleti folyamatokat egyre kevésbé akadályozó állam ideálját takarja. További problémát jelent, hogy a XX. század második harmadától kialakult jóléti rendszerek két okból jelentenek kihívást. Az egyik oldalról egyes jóléti rendszer-elemek, azok természetéből, és egymást erősítő jellegükből és a demográfiai folyamatokból adódó fenntarthatósági problémákkal szembesülnek,² A másik oldalról a tényező mobilitás következtében bekövetkezett világgazdasági súlypont áthelyeződésekkel egyszerűen rövid- és középtávú költségoldali hátrányt jelentenek a jóléti rendszerek.

A közgazdaságtan egyik „örökzöld” kérdése az állami szerepvállalás szükségessége, tartalma és terjedelme. A mai helyzetben ez nem csupán „akadémikus” kérdés, hiszen a 2007–2008-as válság legmélyebb hatása az, hogy a fenti világgazdasági körülmények között a reálgazdaság súlypontja egy olyan térségbe helyeződött át, amelyben a gazdaság lényegében államkapitalista keretek között fejlődött. Messzire vezető, itt csak jelezhető kérdés, hogy e folyamatok miként hatnak az európai és a tengeren túli angolszász kapitalizmus-modellekre. E keretek között nincs lehetőség az állami szerepvállalás akár vázlatos körüljárására sem³. E keretek között meg kell, hogy elégedjek néhány kritikai megjegyzéssel és újszerű szempont felvetésével.

A rosszul feltett kérdés

Igen tanulságos az állam és a piac viszonyával kapcsolatos hazai diskurzust továbbra is uralja a dichotóm kérdésfeltevés, amely a hazai szakmai közbeszédben is sokévtizedes hagyományra tekint vissza, nem visz közelebb a problémák megoldásához. Az alábbiakban ebből az állításból kiindulva fejtem ki saját véleményemet. E kérdésfeltevés lényege, hogy az állami szerepvállalást és a piacot egymással szembeállítva, mintegy egymást kizáró jelenségként tételezi. Véleményem szerint ez a megközelítés mindig is terméketlen volt, a XXI. század elején azonban már

² Ennek markáns példája a nyugdíjrendszer. A fenntarthatósági problémák közgazdasági természetéről ld. Barr (2009) művét. A nyugdíjrendszer és az egészségügyi rendszer jobb működése között átváltás (trade off) van.

³ Ld. erről Barr (2009) és Báger és szerzőtársai (2009).

anakronisztikusnak mondható. Ha a kérdést tisztán elméleti szempontból vizsgáljuk, akkor kiindulhatunk Polányi Károly munkásságából (**Polányi 1976**). Tőle tudjuk, hogy gazdaságtörténetileg nem két, hanem több gazdaságszerveződési modell, „integrációs séma” létezik. Polányi a piaci és a redisztributív (állami) koordináció mellett beszél a reciprocitáson alapuló modellről is. Ez nemcsak a régmúlt idők valósága volt, de a mai gazdaságokban is jelen van akár a háztartások gazdálkodásában, akár az ún. nonprofit szektorban, de a globális gazdaságban is. Ez utóbbi kapcsán gondoljunk csak olyan intézményekre, mint a G-4 és G-20 közötti spektrum. Ezeknél arról van szó, hogy az érintett államok a kölcsönös belátás és érdekbeszámítás alapján igyekeznek működtetni nemzetközi gazdasági szabályokat. Az elméleti megközelítés másik lehetősége, ha Kornai János jól ismert gazdaságszerveződési sémáit (**Kornai 1983**) tanulmányozzuk. Kornai maga is a tiszta állami és a piaci koordináció mellett más mechanizmusokat is megkülönböztetett.

Ráadásul az állam és a piac szembeállítása azért sem termékeny elméleti megközelítés, mivel közismert, hogy az állam és a piac egymást feltételező intézmények. Erős állam nélkül nincs hatékony piac, ez a magyarázata annak, hogy a tankönyvekben leírt piacmodelleket az ún. feltörekvő országok a gyakorlatban ritkán ismerik a gyakorlatból⁴.

A közgazdaságtan fogalomkészlete és paradigmarendszere az ipari forradalom után, a feldolgozóipar robbanásszerű fejlődésének időszakában alakult ki. A termelés technológiájában, ezzel párhuzamosan a fejlett és közepesen fejlett gazdaságok szerkezetében számos korszakos változás ment végbe. A 21. században a gazdasági tevékenységek (akár a foglalkoztatottság, akár a jövedelemtermeléshez történő hozzájárulás alapján nézzük) egyre kisebb része kötődik ehhez a szektorhoz. A szolgáltatás gazdaság és főleg az e-economy költségviszonyai és üzemgazdasági összefüggései drámaina eltérnek a hagyományos termék alapú gazdaságtól. Ráadásul olyan szükségletek válnak tömegessé, amelyeket nem hagyományos „magánjavak”, hanem közjavak, vagy ezek valamilyen mutációja elégíti ki. A biztonság, az urbanizált településszerkezet speciális igényei, a humántőke újratermelését szolgáló tevékenységek jelentik a legvilágosabb példát erre a jelenségre. Az uralkodó közgazdaságtani megközelítés az állami szerepvállalást négy vonatkozásban tárgyalja. A legszélesebb szakmai konszenzus az első két területet, a piac működéséhez szükséges *szabályozási és jogalkalmazási funkciót* és a piaci kudarcok kezelésének szükségességét övezi. Ez utóbbi lényege, hogy bizonyos esetekben a piac, mint erőforrás-allokációs mechanizmus nem, vagy jelentős veszteségek árán képes a szükségletek kielégítését szolgáló helyzeteket produkálni. Ezt a témát a közszektor gazdaságtan minden alaptankönyve tárgyalja. Mintegy két évtizede a piaci kudarcok magyarázatába bekerültek új elemek, úgymint az információs aszimmetria, illetve az információkhoz való hozzájutás eltérő feltételei. A piaci kudarcok kötődik az állami funkciók közül az ún. *allokációs funkció*. Ez annak leképeződése, hogy a szükségletek egy jelentős spektrumában a piac nem-, vagy nem hatékonyan osztja el az erőforrásokat.

A másik két, a közgazdászok között már korántsem teljes konszenzust élvező területet az ún. piacgazdasági tökéletlenségek jelentik. E megközelítés szerint a tőkés piacgazdaság nem egyensúlyra törekvő rendszer. Ennek oka kettős. Egyfelől a piaci mechanizmus működése olyan társadalmi jövedelemegyenlőtlenségek forrása, amelyek rombolják a humántőkét, erodálják a társadalmi kohéziót és ezáltal akadályozzák a fenntartható növekedést. Ez az érv vezet a *redisztribúciós* funkció felismeréséhez. Ez az oka az ún. jóléti állam kialakulásának. Másfelől a magára hagyott piac üzleti és hosszútávú gazdasági ciklusai rombolóan hatnak a gazdaságra. A kapitalista alapon folyó termelés időről időre bővülési korlátokba ütközik, amely korlátok oldásában a XX. század első harmadától az állami beavatkozásnak közismert szerepe van. Polányi

⁴ Közép-Kelet-európai sajátos problémáiról ld. Kádár (2010) kitűnő tanulmányát.

Károly szavaival, végbement a „nagy átalakulás”. **(Polányi 2005)** A mainstream közgazdaságtanon belül a legvitatottabb e negyedik, *stabilizációs funkció*. Az utóbbi két Musgrave által is leírt (ennek rövid ismertetését ld. Vigvári (2008) állami funkció tehát *nemcsak piacpótlék*, hanem *piac korrekció*. E korrekció előjel mentes, lehet rossz, torzító, de lehet életmentő is. Hosszútávon mindannyian halottak vagyunk, fogalmazott a maga idejében Keynes.

A Keynesről szóló mai közgazdaságtani diskurzusokban világszerte összekeverik az általa adott diagnózist és az akkor és ott általa és követői által javasolt terápiát. A diagnózisa, amelyet kora uralkodó neoklasszikus közgazdaságtanának felfogásával szemben fogalmazott meg, az volt, hogy a kapitalista gazdaság *nem egyensúlyra törekvő rendszer*. Ebből csupán az következik, hogy ennek biztosítása fontos feladat. Ha azonban ezt a felfedezést azonosítjuk az általa és követői által megfogalmazott receptekkel, akkor azt a hibát követjük el, hogy a Penicillin elégtelen hatásait hangsúlyozzuk a modern antibiotikumok világában. Konkrétabban fogalmazva a keynesiánus gazdaságpolitika első megoldásai olyan körülmények között születtek, amikor még a nemzetállamok pénzügyi szuverenitása erős volt, a nemzetközi tőkeáramlás meglehetősen korlátozott volt és a világgazdaság (pl. a vasfüggöny léte miatt) meglehetősen töredezett volt. A mai közbeszédben Keynes munkásságából éppen az sikkad el, aminek a legnagyobb relevanciája volna. A Bretton Woods-i rendszer létrehozásakor, mint sikeres és tapasztalt bróker és a nem-egyensúlyi közgazdaságtan híve éppen a teljesen szabad tőkeáramlás pusztító hatásaitól igyekezett megóvni az akkor formálódó új nemzetközi gazdasági világtrendet. A „totális piac”, a globalizáció világában, amikor az államok finanszírozhatósága „a piacoktól” függ, erős leegyszerűsítés a keynesi örökség szemére vetni a keresletélénkítő politika problémáit. Az ő igazi szellemi örökösei a nemzetközi pénzügyi rendszer reformját kereső közgazdászok. A legnagyobb hatású Keynes követő a Nobel díjas Stiglitz, aki két magyar nyelven is hozzáférhető munkájában és széleskörű és nagyhatású szakmai tevékenységével nemcsak a globalizáció kritika új áramlatát indította el, de bizonyosan hozzájárul a közgazdaságtan paradigmaváltásának megalapozásához is.

A dichotómikus gondolkodás korlátja az is, hogy nem vesz tudomást arról, hogy az élet sohasem fehér és fekete. Ahogy a piac sem tökéletes, úgy a kormányzati beavatkozás sem az. Ha elfogadjuk, hogy az állami szerepvállalásnak ott van értelme, ahol a piac nem működik, illetve éppen a piaci működés hatását kell ellensúlyozni, akkor ebből az is következik, hogy az állami gazdálkodás célfüggvényét, a gazdálkodás racionalitását nem lehetséges piaci kategóriákkal jellemezni. Az allokációs funkció kapcsán a közszektor mind a társadalom rendelkezésére álló vagyonból, mind az évről-évre megtermelt jövedelemből – persze tértől-időtől függő módon – jelentős hányaddal rendelkezik. A modern gazdaságok eme nem-piaci szegmensének működését kell vizsgálnunk ahhoz, hogy pontosabb képet kaphassunk az állam túlköltekezési hajlamáról, illetve állást foglalhassunk az ezt korlátozó intézményi megoldásokkal kapcsolatban. Nos, itt a közgazdaságtannak van még jócskán fejlődni valója. Kérdés azonban, hogy annak jelenlegi fogalomkészlete elégséges-e a szegmens leírásához. A mai biológusok sem Darwin fogalomkészletével operálnak.

Néhány adalék az állami szerepvállalás újszerű fogalmi keretének kialakításához

A globalizációval a pénzügyi rendszer is radikálisan átalakult. Az egyes alrendszerek (monetáris rendszer, pénzügyi piacok, fiskális rendszer) funkciói módosultak, az alrendszerek közötti kapcsolatok átrendeződtek. A pénzügyi rendszer sebezhetőségének növekedésével a pénzügyi ellenőrzés nemcsak „felértékelődő funkció” **(Vigvári 2005)**, hanem a globális pénzügyi rendszer önálló, intézményesült alrendszerévé is vált. **(Vigvári 2008)**

Az állam XXI. századi szerepének átalakulásában a magam részéről megkülönböztetem a „stratégiai koordináló”, a „piactökéletesítő” és a „kockázat-kezelő” funkciócsoportokat. Századunkban az

első azért tekinthető az állam egyik minimális funkciójának, mert a létező és tovább fejlődő globalizáció körülményei között az országokat alkalmassá kell tenni arra, hogy egyrészt képesek legyenek megszerezni a belőle származó előnyöket, másrészt pedig arra, hogy elő tudják teremteni a hozzá történő strukturális alkalmazkodással járó elkerülhetetlen költségeket. E funkció véleményünk szerint három mozzanatot foglal magában. Egyfelől a kormányzat aktívan részt vesz az információs aszimmetriák oldásában, a különböző gazdasági szereplők számára információkat biztosít. Másfelől a korábbiaknál jelentősebb szerep jut a versenypolitikának és versenyszabályozásnak⁵. Harmadrészt ide tartozik a különböző kormányzati szintek közötti koordináció⁶. A gazdaság térszerkezetének megváltozása, a „tér-idő” összezsugorodása és a technika fejlődése miatt a különböző kormányzati beavatkozások szintjei, színterei megváltoznak. Csökken a hagyományos *szuverén* szint szerepe és felértékelődik a *szub-* és a *szupranacionális* kormányzati szintek szerepe.

A globális versenyben történő helytállás megköveteli, hogy a kormányzati szektor olyan további újszerű gazdasági funkciót is ellásson, amit *piactökéletesítő funkcióként* jellemezhetünk. Az EU-t ért külső gazdasági kihívások (USA, Kína) jelentős kormányzati erőkoncentrációt feltételez. Az USA K+F teljesítményének jelentős részét közvetetten vagy közvetlenül a kormányzati szektor, illetve a jóléti rendszerek generálják⁷. Ebbe – hagyományos terminológiával élve – beleértem tehát az allokációt, a redistribúciót, amelyek a kollektív javak és a társadalom kohéziójának biztosításával képesek biztosítani a versenyképes tudásalapú társadalom alapfeltételeit.

A kockázatkezelő funkció a stabilizációs funkció globalizációs viszonyok közötti kiterjesztése, amely nem egyszerűen csak a konjunktúraingadozásokból adódó kilengéseket, de a globális pénzügyi rendszerből adódó hatásokat és a növekvő technológiai és környezeti kockázatokat is kezeli. A kormányzati cselekvés döntő szerepet játszik a totális piacként jellemezhető korai globalizáció különböző működési zavarainak kezelésében. Nem nehéz belátni, hogy a ló vontatta kocsik idején a közlekedés adott sebessége különösebb szabályozandó kockázatot nem jelentett. A vasutak, illetve a robbanómotorok világában a magasabb sebesség nagyobb kockázatokat jelent, itt már kiterjedt szabályozásra van szükség. A légi közlekedés hangsebességénél gyorsabb világában a hagyományos, kétdimenziós „földhöz ragadt” közlekedés szabályai is elégtelenek. Valami hasonlónak vagyunk tanúi a piacgazdaság fejlődése során. Minél összetettebb a munkamegosztás, minél inkább felgyorsul a gazdaság működése a piac annál inkább veszélyes üzem (**Vigvári 2005**). Ez vezetett ahhoz, hogy – ahogy a tanulmány elején jeleztük – a pénzügyi ellenőrzési rendszer a globális pénzügyi rendszer integráns részévé vált.

Az új funkciókkal új forrásigények is teremthetők. A kormányzati szektor belső menedzsmentreformok miatt végbement teljesítménynövekedése – a szolgáltatások területén az IT-forradalom hatására bekövetkezett termelékenység-növekedésnek is köszönhetően – a szükséges tartalékokat képes biztosítani. A bővülő feladatok miatt ezzel együtt világossá válik a költségvetési fegyelem felértékelődése. Ezt az igényt erősíti az a tendencia is, hogy a kormányzati feladatok vertikális megosztásával a fegyelem megsértésének lehetősége erősödik, a folyamatok kontrollálhatósága gyengül. A fegyelem erősítése azért is fontos továbbá, mivel a kormányzati szektor növekvő szerepet játszik a gazdaságokat érő külső sokkok kezelésében, amely számos direkt és feltételes kiadási igénye miatt megfelelő tartalékok birtokában teljesülő flexibilitást feltételez.

⁵ E funkciók újszerű tárgyalását ld. Báger (2006).

⁶ Meggyőződésem, hogy jelenleg az állami szerepvállalás egyik kulcskérdése a kormányzati szintek közötti munkamegosztás.

⁷ Elég a katonai megrendelésekre, vagy a világ legdrágább egészségügyi rendszerére gondolni.

Az előttünk álló évtizedek legfontosabb kérdése, hogy a gazdasági változásokból adódó új igényekre válaszul kialakulnak-e azok a nemzetek feletti és globális kormányzási technikák és intézmények, amelyek képesek lesznek kezelni azokat az új kockázatokat, amelyek a globalizációval a gazdaság egészében, ezen belül is a pénzügyi rendszerben kialakultak. A közgazdaságtudomány jól feltett kérdésekre adott adekvát válaszokkal tud szerényen hozzájárulni e korszakos folyamatok sikeréhez.

FELHASZNÁLT IRODALOM:

- Báger Gusztáv(2006): Az állami szerepvállalás új vonásai a XXI. század globalizált világban In: Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról. Stratégiai kutatások-Magyarország 2015. 2. kötet. Új mandátum Kiadó. 2006. 9-41. o.
- Báger Gusztáv – Vigvári András (2007): Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások. ÁSZ FEMI tanulmány 2007. április
- Báger Gusztáv – Jánossy Dániel – Kovács Richárd – Pulay Gyula – Tököli László – Vigvári András (2009): Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában. Budapest: Állami Számvevőszék.
- Barr, N. (2009): A jóléti állam gazdaságtana. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Bauman, Z. (é.n.): Globalizáció. A társadalmi következmények. Budapest: Szukits Kiadó.
- Kádár Béla (2010): Vízözönök után- közép-európai kilábalásra várva. In: Kociszky György- bihari Ágnes (szerk.): Jubileumi tanulmánykötet Nagy Aladár professzor 70. születésnapjára. Miskolci Egyetem GTK127-135. o.
- Kornai János (1983): Bürokratikus és piaci koordináció. Akadémiai Kiadó.
- Polányi Károly (1976): Az archaikus társadalom és gazdasági szemlélet. Gondolat
- Polányi Károly (2005): A nagy átalakulás. Napvilág Kiadó
- Stiglitz, J. E. (2003): A globalizáció és visszasságai. Budapest: Napvilág Kiadó.
- Stiglitz, J. 2005): A viharos kilencvenes évek. A világ eddigi legprosperálóbb tíz évének története. Budapest: Napvilág Kiadó
- Vigvári András (2005): Pénzügyi ellenőrzés – egy funkció több szerepben. In: Vigvári András (szerk.): Pénzügyi ellenőrzés – egy funkció több szerepben. Budapest: BME Pénzügyi és Számviteli Tanszék. pp. 6–15.
- Vigvári András (2008): Pénzügy(rendszer)tan. 2. bővített kiadás. Budapest: Akadémiai Kiadó.