

Bényei Zsuzsanna

Állami szerepvállalás és intézmények Közép- és Kelet-Európában

(Benczes István (szerk.): Deficit and Debt in Transition, The Political Economy of Public Finances in Central and Eastern Europe. CEU Press, Budapest, 2014, 242 oldal, 45 euró)

Közép- és Kelet-Európa sajátos fejlődési pályát írt le az utóbbi évtizedekben. A rendszerváltás után a régió országainak kettős nyomással kellett szembenézniük. Jelen volt a növekvő igény a piacgazdaság intézményeinek átvételére, de érzékelhető volt a szocialista rendszer öröksége is. Mivel ezen országoknak szinte a teljes intézményrendszere átalakult, érdekes terepül szolgálhatnak az intézményi közgazdaságtan kutatói számára.

A Benczes István által szerkesztett kötet a költségvetési politika szempontjából vizsgálja az országcsoport teljesítményét. Számos tanulmány, kutatás született már a költségvetési hiány és az államadósság politikai gazdaságtanáról, ám eddig kevesen vizsgálták a közép- és kelet-európai országok jellemzőit. A kötet szerzői elsősorban tíz országra vonatkoztatva (Bulgária, Csehország, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Románia, Szlovákia, Szlovénia) tekintették át különböző elméletek következtetéseit. A fő kérdés az volt, vajon szükséges-e új modelleket kidolgozni ezen országok fejlődési folyamataira, vagy a nyugati országokban helytálló politikai gazdaságtani modellek itt is helyesnek bizonyulnak. Ezt a vizsgálatot az új intézményi közgazdaságtan eszköztárával végzik. Ahogy Benczes a bevezetőben leszögezi, mára már nem az a kérdés, hogy az intézmények számítanak-e, hanem az, melyik intézmény és hogyan (2. o.).

Szerkezetileg a tanulmánykötet két fő részre bontható. Az első részt négy, országok közötti összehasonlítás alkotja, míg a második öt esettanulmányból áll, konkrét országra vagy kisebb csoportokra vonatkozóan. Minden tanulmány elején rövid ismertetést találhatunk a vizsgált politikai gazdaságtani elméletről, így azok számára is érthetővé válik az elemzés relevanciája, akik kevésbé jártasak ebben az irodalomban.

A nyitó tanulmányban Oliver Treidler¹ a gazdasági szabadság és az államadósság kapcsolatát vizsgálja a közép- és kelet-európai országok tekintetében. A szerző a gazdasági növekedés, a gazdasági szabadság és a költségvetési politika kapcsolatát a következőkben

Bényei Zsuzsanna egyetemi tanársegéd a Debreceni Egyetem Gazdaságtudományi Karán. E-mail: benyei.zsuzsanna@econ.unideb.hu

¹ Oliver Treidler PhD-hallgató a Würzburgi Egyetem Közgazdaságtan Tanszékén.

határozza meg: a válság miatt megnövekvő kiadások okán több országban is egyre inkább prioritásként tekintenek a költségvetési politikára, és az esetleges gazdaságpolitikai döntések (például adópolitika, szociálispolitika) befolyásolhatják a gazdasági szabadság szintjét. A téma eddigi kutatásai alapján negatív kapcsolatot tételezhetünk fel a gazdasági szabadság és az államadósság nagysága között. A szerző – miután definiálta a témához tartozó alapfogalmakat – megállapítja: a közép- és kelet-európai országok jellemzően magas gazdasági szabadság indexszel rendelkeznek, bár közös bennük, hogy az index „kormányzati kiadások” része meglehetősen alacsony a nyugati országokéhoz viszonyítva. A gazdasági szabadság indexet 1995 és 2012 között vizsgálva Treidler kimutatta, hogy több ország is jelentős fejlődésen ment keresztül ezen időszak alatt (bár 2006-tól stagnálás figyelhető meg). Fő kérdése az volt, vajon ez a javulás visszatükröződik-e ezen országok adósságállományának és versenyképességének alakulásában. Az államadósság tekintetében arra jutott, hogy a régióban – Magyarország kivételével – sikerült viszonylag alacsony szinten tartani az államadósságot, bár a gazdasági szabadság index javulásával nem mutatható ki egyértelmű kapcsolat. A térség államai komolyan lemaradtak a nyugati országokhoz képest a versenyképesség² tekintetében, bár utóbbi alakulását nehéz interpretálni, főleg együtt a régióé, hiszen vannak országok, melyek jobban teljesítettek (például Észtország, Szlovénia, Szlovákia) és vannak melyek rosszabbul (köztük Magyarország és Lengyelország). Összességében Treidler megállapítja, hogy a gazdasági szabadság szintjének nagymértékű emelkedése tükröződik az adósságállomány csökkenésében, ám a válság hatására az államadósság újra növekvő tendenciát mutat, amire fontos figyelniük a döntéshozóknak. Bár *Miller és Foster (2012:52)* megállapítása szerint egy magasabb gazdasági szabadság szint felett egy magasabb államadósság is fenntartható, nagy figyelmet kell fordítani a költségvetési politikára. Kiemelten fontosnak tekinti a szerző, hogy a gazdaságpolitika kialakításakor ne korlátozzák a gazdasági szabadság szintjét.

Szabó Zsolt³ a kapitalizmus változatait vizsgálja Közép- és Kelet-Európában, arra a kérdésre keresve a választ, hogy az elmélettel le lehet-e írni az adott országok fiskális politikájának főbb jellemzőit. A tanulmány elején *Hal és Soskice (2001)* munkássága alapján megismerhetjük a kapitalizmus két fő formáját, a liberális (LME) és a koordinált (CME) piacgazdaságot, s ezek legtipikusabb országait. A szerző részletesen összefoglalja az elméletet, továbbá azt, miként jellemezhetjük a két típust az eredeti elmélet alapján, mindezt kiegészítve az azóta született tanulmányok eredményeivel. Szabó egy új elemet emel be a modellbe: a költségvetési politika alakulását. Véleménye szerint ezt három aspektus alapján kapcsolhatjuk az eredeti modellhez: a választási rendszer, a jóléti rendszer és az iparági kapcsolatok területéről. A liberális piacgazdaságokban általában többségi szavazási rendszer van, míg a koordinált piacgazdaságokban arányos képviseleten alapuló. Emiatt a CME típusú kapitalizmus többpártrendszerhez és koalíciós kormányzáshoz vezet, ami nagyobb állami szerepvállalást és magasabb kiadásokat von maga után. A CME országokban a munkavállalók vállalat- és iparág-specifikus tudással rendelkeznek, amelyen később sokkal nehezebb változtatni. Ennek megfelelően az oktatási rendszer, a kiterjedt munkapiaci programok és a széles egészségügyi szolgáltatások köre magas állami kiadásokat igényel. Az iparági kapcsolatok a szakszervezetek erősségén keresztül fejtik ki hatásukat a költségvetési

² A versenyképesség mérésére a Világ gazdasági Fórum Globális Versenyképességi Indexét (GCI) és egy úgynevezett Lisszaboni Stratégia indexet használt.

³ Szabó Zsolt, PhD; elemző főmunkatárs a Magyar Fejlesztési Banknál.

politikára. Az LME országokban a szakszervezetek általában nem centralizáltak, hanem szétszórtan jelentkeznek, nincs olyan nagy alkuerejük, ezért kevésbé befolyásolják a bérek alakulását. Emiatt nincsenek automatikus fiskális politikai eszközök, amelyek stabilizálnák a gazdaságot, így gyakoribb a diszkrecionális eszközök alkalmazása.

Az irodalomban nincs egyértelmű álláspont arra vonatkozóan, hogy a közép- és kelet-európai országokat a kapitalizmus mely formájába sorolhatjuk. Szabó azt az elméletet követi, miszerint ezen országok nem alkotnak koherens egészet, hanem különböző jellemezőik miatt különböző formákba sorolhatók. A CME körbe tartozik például Csehország, Magyarország, Lengyelország, Szlovákia és Szlovénia, míg az LME csoportba Észtország, Lettország és Litvánia. Mivel a régióra vonatkozóan a költségvetési kiadások és a kapitalizmus formáinak vizsgálata még feltérképezetlen terep, a szerző a nyugati országok elemzéseit veszi alapul, öt vizsgálendő tényezőt emelve ki: az államháztartás kiadásai; az állam bevételei; a kiadások ciklikussága; a globalizáció hatása az államra; konvergencia az LME és CME országok között⁴. Empirikus vizsgálatában Szabó a fenti szempontok szerint négy csoportot elemzett: nyugati CME, illetve LME; közép- és kelet-európai CME, illetve LME. Fő kérdése az, hogy a kapitalizmus formáinak mely jellemzői mutathatóak ki a térség országainak fejlődésében. Mint megállapítja, a közkiadások GDP-hez viszonyított aránya és a kiadások szerkezete egyaránt az azonos típusba tartozó nyugati országokénak felel meg. Emellett elmondható, hogy a globalizáció hatására csökken az állami szerepvállalás mértéke. Arra azonban a szerző nem talált egyértelmű eredményt, jelen van-e az EU országaiban a két csoport közötti konvergencia. Ugyanakkor a tanulmány következtetéseit feltételesen kell kezelnünk, mert az elemzés – az adatok hiánya és a gazdasági válság kitörése miatt – csupán nagyon rövid időt, mindössze 12 évet (1995–2007) ölel fel. A leglényegesebb kérdésre a válasz azonban így is igazoltnak tekinthető: nincs szükség új közép- és kelet-európai kapitalista modellre, a nyugati országokra kidolgozott elemzési keret megfelelően alkalmazható erre a régióra is.

A tanulmánykötet második részében már konkrét országokra vonatkozó esettanulmányokat találhatunk. Kozenkow Judit⁵ intézményi szempontból közelíti meg a költségvetési politika alakulását, kiemelten vizsgálva Lengyelország helyzetét. Miután részletesen bemutatja az új intézményi közgazdaságtan elméletét, három mutatócsoportot különböztet meg, amelyek hatással vannak egy ország gazdasági fejlettségére: politikai intézmények (rule of law, választási rendszer); gazdasági intézmények (tulajdonjogok védelme, fiskális és monetáris szabályok); informális intézmények (normák, értékek, kultúra). Kozenkow ezen mutatók alakulását vizsgálja. Lengyelország kiválasztását nála az motiválta, hogy 1992-től 2010-ig folyamatosan nőtt a GDP, miközben az államadósság nem lépte túl a 60 százalékos küszöböt. A fent említett mutatók közül elsősorban az informális intézményekre helyezte a hangsúly, mivel a többire vonatkozóan már számos tanulmány megállapította a pozitív kapcsolatot a gazdasági fejlődéssel. Az informális intézmények mérésére *Tabellini (2005)* mutatóit használja: a bizalom szintje (melynek megléte fontos a tranzakciós költségek csökkentése szempontjából); öntudatosság (mennyire tartják magukat képesnek a szereplők önmagukban sikereket elérni); tisztelet és engedelmesség. A negyedik indikátor kivételével pozitív kapcsolatot feltételezhetünk a gazdasági növekedésre vonatkozóan.

⁴ A költségvetési politika konvergenciájára az Európai Unió mint szupranacionális szerv betartandó szabályai miatt lehet számítani.

⁵ Kozenkow Judit, PhD; a Johns Hopkins Egyetem, Paul Nitze School of Advanced International Studies, Washington vendégkutatója.

Vizsgálatához a szerző a European Values Study három felmérésének (1990, 1999, 2008) eredményeit használja, és az így kapott intézményi mutatókat veti össze a GDP növekedésével. Ez a vizsgálati módszer több kérdést is felvet. Egyrészt az intézményi változók időben stabilak, változtatásuk évtizedeket vehet igénybe. Ez látszik a vizsgált adatokon is, az első felméréshez képest nem sokat változtak az értékek. A szerző megállapítja: Lengyelországban alacsony a bizalom és az engedelmesség szintje, de magas a tisztelet és az öntudatosságé. Mivel az alacsony bizalmi szint egy bizonyos fokig helyettesíthető a megfelelő formális intézményekkel, Kozenkow úgy találja, hogy valóban látható a pozitív összefüggés a mutatók között, főleg a tisztelet és az öntudatosság magas szintje okán. Ezzel kapcsolatban felmerülhet a kérdés, mi alapján emelte ki az utóbbi két mutatót, illetve a kapcsolat jellege sem tisztázott. Talán a szerző emiatt is próbált újabb indikátorokat beemelni vizsgálatában. Az EVS felméréseit felhasználva megállapítja, hogy Lengyelországban erős a szabálykövetés, alacsony az érdeklődés a politika iránt, továbbá a lakosság az individualizmus és a verseny híve. A politika iránti érdektelenségre Kozenkow egy érdekes lehetséges okot jelöl meg: 1989-ben a körtárgyalások résztvevői megfelelően képviselték a lakosság igényeit, így a gazdaság alapjainak (formális intézmények) megteremtése széleskörű konszenzuson alapult, s a lakosság is úgy érezte, megfelelően reprezentálták érdekeit. Mivel a vizsgálat ideje alatt a formális (gazdasági és politikai) intézmények gyenge kapcsolatot mutattak a gazdasági növekedéssel, a lengyel gazdasági fejlődés alapját szerinte a társadalom által képviselt értékek adják: magas tisztelet, szabálykövetés, öntudatosság, individualizmus előtérbe helyezése.

Míg Kozenkow elhanyagolhatónak tekinti vizsgálatában a bizalom szerepét, Gyórfy Dóra⁶ éppen ennek fontosságára hívja fel a figyelmet a posztoszocialista országokban. Mint kiemeli, ezen országokra a mutató alacsony szintje jellemző, hiszen a szocialista rendszer is a bizalom teljes hiányára épült. A rendszerváltás időszaka – az érzékelt korrupció, az igazságtalan privatizáció és növekvő egyenlőtlenségek miatt – tovább rontott ezen az örökségen. A kormányzati döntések szempontjából kritikus lehet ennek kezelése, ugyanis ahhoz, hogy hosszútávon érvényesülő gazdasági reformokat hajtsanak végre, nagyfokú bizalom szükséges a lakosság részéről. Gyórfy is kiemeli, hogy a bizalom szintjét bizonyos mértékig lehet pótolni a megfelelő írott és íratlan szabályokkal, ám ezek betartásának módjai közül is az önkéntes szabálylegitimálás a leghatékonyabb (ami szintén feltételez bizonyos fokú bizalmat).

Az Európai Unióhoz 2004 óta csatlakozott posztoszocialista országok a közösség fiskális előírásainak betartása miatt erős nyomással szembesülnek. Így a kérdés az, miként hajthatnának végre fiskális konszolidációt, ha a bizalom alacsony szintje miatt sikertelenül próbálkoznak hosszú távú reformokkal. A szerző Szlovákia példáját emeli ki, ahol a bizalom alacsony szintje mellett is sikerült átfogó gazdasági reformot végrehajtani. Gyórfy úgy véli, a fiskális konszolidáció két módja, a költségcsökkentés, illetve a bevételnövelés közül csak az előbbi vezethet hosszú távon sikerre, így az országoknak ezzel kell próbálkozniuk. Ám miben más Szlovákia? Milyen tényezők járultak hozzá a reformok sikereihez? Gyórfy részletesen bemutatja az ország politikai és gazdasági helyzetét a rendszerváltást követően, külön hangsúlyt fektetve Vladimír Mečiar bukására és Mikuláš Dzurinda gazdaságpolitikájára. Szlovákiában a rendszerváltás után sokáig magas volt az új rendszerrel elégedetlenek aránya, de a 2000-es évek végére ezt sikerült csökkenteni. Nem csak a társadalom szempontjából,

⁶ Gyórfy Dóra, PhD; a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsész- és Társadalomtudományi kar egyetemi docense.

de gazdaságilag is nagyon sikeres reformot hajtottak végre: a GDP-arányos deficitet 3 százalékos alatti szintre tartották; lecsökkentették az államadósság mértékét 50,3 százalékról 30,5 százalékra; 2005-ben a Világbank „top reformer” megnevezéssel illette az országot; továbbá az első között sikerült kilábalniuk a válságból.

Szlovákia példájából Győrffy a következő fontos elemeket emeli ki: az EU szerepe (a fiskális szabályok általi nyomás, valamint még korábban a kirekesztéstől való félelem); a válság szerepe; a vezető személye; adminisztratív kapacitás; megfelelő időzítés. Ezen tényezők mind hozzájárultak ahhoz, hogy a szlovák gazdaság talpra álljon és a reformok hatására ígéretes növekedést mutasson.

Recenziómban csupán néhány érdekes témát emeltem ki a tanulmánykötetből, ám abban számos további is található – többek között a politikai üzleti ciklusokról, a makroökonómiai populizmusról a balti államokban, vagy Horvátország európaizációjáról. A könyv hasznos olvasmány lehet a költségvetési politikák elméletei iránt érdeklődők számára. Nagy erőssége, hogy a témában kevésbé jártas olvasó is magabiztosan forgathatja, hiszen minden tanulmány bemutatja az általa vizsgált elméletet. Ugyanakkor a beavatott olvasók is nyugodt szívvel vehetik kézbe, mivel a tanulmányokban új kutatási területeket, érdekes felvetéseket és eredményeket találhatunk. A kötet választott területén hiánypótlónak számít, hiszen az államháztartástan politikai gazdaságtanát mutatja be intézményi szemszögből, olyan országokban, ahol eddig kevés ilyen jellegű kutatás zajlott.

Hivatkozások

- Hal, P. A. – Soskice, D. (2001): *Introduction*. In: Hall, D. A. – Soskice, D. (eds.) (2001): *Variety of Capitalism: The Institutional Foundation of Comparative Advantage*. Oxford University Press, New York:1–68.
- Miller, T. – Foster, J. (2012): *Public debt, economic freedom, and growth*. In: Miller, T. – Holmes, K. – Feulner, E. (eds.) (2012): *Index of Economic Freedom*. The Heritage Foundation, Washington:45–56.
- Tabellini, G. (2005): *Culture and Institutions: Economic development in the regions of Europe*. CESifo Working Paper No. 1492; CESifo, München.