

Mustó István

A pénzügyi transferek hatékonyságának kérdése: a német példa

„A baj az arany, az ezüst, a pénz bőségéből keletkezik, amely már mindig is a városok és a közösségek pusztító mérge volt. Azt hiszik, hogy az ezüst a lét biztosító, pedig általában ennek ellenkezője az igaz...”

(Pedro de Valencia, 1608)

Egy többdimenziós célrendszerben a hatékonyság a különböző komplementáris vagy konkuráló célok függvényében határozható meg. A német újraegyesülés gazdasági következményeinek példája azt mutatja, hogy a keleti tartományoknak juttatott masszív pénzügyi transferek politikai szempontból elkerülhetetlenek voltak ugyan, hosszabb távon azonban jelentősen gyengítették az össznémet gazdaság teljesítőképességét.

Az evaluáció

A 16. század vége felé a spanyolok, miután kizsákmányolták az inkák és az aztékok kincseit, lassan ráébredtek, hogy a nagy mennyiségű arany és ezüst nem tette gazdagabbá az országot, sőt, a bőség inkább akadályozta, s nem ösztönözte a gazdagodás alapját jelentő produktív munkát (Vilar 1984:151–154). Azokban az években sokan átkozták a kincseket, amelyek ugyan gyarapították a vagyont, növelték az igényeket, de visszafogták a termelést.

A 20. század végén, négy évszázaddal később, a németek az ország újraegyesítése után, lassan rádöbbentek arra, hogy a keleti tartományoknak (a volt NDK-nak) juttatott masszív támogatások kisebb mértékben szolgálták az utóbbiak felzárkóztatását, inkább a nyugati országrész szerkezeti meggyengülését hozták. Anélkül, hogy párhuzamot vonnék a spanyol arany és a német márka között, meg kell állapítanom, hogy a pénzügyi transferek hatékonysága nem a transferek nagyságrendjétől, hanem a felhasználások eredményességétől függ.¹

* Mustó István a berlini műszaki egyetem nyugalmazott professzora, a debreceni egyetem magántanára.

¹ A szerző nem pénzügyi szakértő, ha mégis merészkedik hozzászólni a témához, az annak köszönhető, hogy az elmúlt évtizedekben sokat foglalkozott gazdasági és nem gazdasági programok kiértékelésével. Ezért ez az írás nem egy tudományos értekezés, csupán vázlatos összefoglalása azoknak a tapasztalatoknak, amelyeket a szerző nemzetközi megbízások keretében a világ sok országában gyűjtött. Az írás tehát vélemény, amely mindig vitatható, és nem kutatásból fakadó megállapítás, amely többnyire vitathatatlan.

Az arany és ezüst beáramlása önmagában véve nem baj, sőt elengedhetetlen feltétele minden további gazdasági és társadalmi fejlődésnek. A probléma abban rejlik, milyen kritériumok alapján történnek meg az allokációs döntések, és milyen hatást váltanak ki a gazdaság és a társadalom életében. Ezeknek a hatásoknak a vizsgálatát célozza meg az a tevékenység, amelyet kiértékelésnek, vagy nemzetközi szaknyelven *evaluációnak* neveznek.

Az evaluáció olyan különös tevékenység, amely számos szakterületet lefed, illetve számos szakterület határmezsgyéjét érinti. Egyszerre ténymegállapítás és értékítélet, tudományos kutatás és adminisztratív döntéshozatalok megalapozása, tanulási folyamat és öngazolás (részletesen ld. *Mustó 1991*). Az evaluáció kényes viszonyt teremt kognitív és normatív ítéletek, tudományos és politikai követelmények, valamint objektív ismeretek és szubjektív vélemények, vagy érdekek között. A kiértékelő, tehát az evaluációs tevékenység alanya, mindannyiszor azzal a fogas kérdéssel szembesül, hogy tulajdonképpen mi is az, amit *hatékonyságnak* neveznek.

A hatékonyság kritériuma ágazonként más és más lehet. A számvevőszékek az allokációk költséghatékonyságában érdekeltek. A parlamentek azt szeretnék tudni, hogy a végrehajtó hatalom elérte-e a kitűzött célokat. Bizonyos társadalmi szervezetek az allokáció hosszú távú fenntarthatóságát tekintik lényegesnek. A kedvezményezettek legfőbb kritériuma az, hogy a transzfer hozzájárul-e a további fejlődés követelményének megvalósításához. A projekt vagy program végrehajtásáért felelős szervezet abban érdekelt, hogy igazolja és jóváhagyassa saját tevékenységének sikerét. Mindezek az elvárások egyrészt konfliktusokat eredményeznek az eltérő érdekek között, másrészt nyilvánvalóvá teszik, hogy a hatékonyság nem egydimenziós, hanem többdimenziós, önmagában nyílt vagy rejtett konfliktusokat hordozó fogalom.

A klasszikus költséghaszon-számítás, vagy a belső megtérülés modellje gazdasági szempontból indokolt ugyan, de mint egydimenziós kritérium távolról sem elegendő politikai és társadalmi célok elérésének értékelésére. Ezért a nagy nemzetközi pénzügyi intézmények, akárcsak a bi- és multilaterális donor szervezetek az 1970-es évek óta több kvantitatív és kvalitatív kritérium segítségével próbálják mérni a pénzügyi allokációk eredményességét. Ezek a kritériumok csak részben számszerűsíthetők, ezért megalapozott mérlegelésekkel kell kiegészíteni őket, amit a szakirodalomban gyakran *educated guess*nek, vagyis szakszerű találgatásoknak neveznek.²

Az alkalmazandó kritériumok listáján többnyire a következők szerepelnek: célhatékonyság (*effectiveness*), költséghatékonyság (*efficiency*), jelentőség (*relevance*), hosszú távú hatás (*impact*), fenntarthatóság (*sustainability*). Mivel a különböző kritériumok alapján egy allokáció hatása igen különböző lehet, az evaluáció végső következtetése csak a legkritikább esetben egyértelmű. Ilyenkor a prioritások hierarchiája lesz a döntő, amelyet, legalábbis makrogazdasági szinten, politikai szempontok szerint szoktak megfogalmazni.

Az értékelés többértelműségének három dimenziójára mutatok itt rá (részletesen ld. *Mustó 1985*). Az egyik a *célrendszer*, vagyis az egyes célok egymáshoz való viszo-

² Az időközben hatalmasra növekedett szakirodalomból néhány jellegzetes tanulmány: *Cracknell 1988; OECD 1984; OECD 1986*. Az Európai Unió Bizottsága az 1980-as évektől számos publikációt jelentetett meg az evaluáció elméletéről, gyakorlatáról, valamint konkrét esettanulmányokról.

nyulása. A másik az *időrend*, vagyis a rövid és a hosszú távú hatások közötti azonoság vagy különbség értékelése. A harmadik az *aggregációs szint*, vagyis a makro- és a mikroszinten létrejött hatások összehasonlítása. A hatások vagy eredmények mindhárom dimenzióban igen különbözőek lehetnek.

A célrendszer többdimenzionalitásából adódik, hogy egy pénzügyi allokáció egyszerre különböző célokat szolgálhat. A célok három lehetséges módon viszonyulhatnak egymáshoz: *komplementáris* alapon kölcsönösen erősíthetik egymást (A cél erősítheti B cél elérését), *konkurálhatnak* egymással (A cél akadályozhatja B cél elérését), vagy *indifferensek* lehetnek (A cél és B cél között nincs összefüggés). A hatásvizsgálatnak tehát feltétlenül figyelembe kell vennie a célok egymáshoz való viszonyát.

Az időrend, vagy időhorizont problémája abban áll, hogy egy allokáció rövid távú és hosszú távú hatása lényegesen különböző lehet. Példaként lehet említeni a Szahelzónát, ahol a gyakori aszály következtében akut vízhiány következett be. A hatvanas években a fejlesztési segély keretében a szakértők mélykutakat ástak, s ezzel rövid távra látszólag megoldották a problémát. A mélykutak vizének felhasználása folytán azonban a talajvíz egyre gyorsabb mértékben apadt, és így hosszú távon felgyorsult a dezertifikációs folyamat is, amely végleg lakhatatlanná tette a kérdéses területet.³ Egy autópálya megépítését célzó allokáció hatékonysága rövid távon negatív lehet, hosszabb távon azonban pozitív hatást válthat ki, amennyiben a területfejlesztéshez kapcsolódó újabb beruházásokat mobilizál. Minden gazdasági és szociálpolitikai reform hatása nagyban különbözhet a választott időhorizont függvényében.⁴

Végül, a hatékonyság értékelése attól is függ, hogy azt melyik aggregációs szinten vizsgáljuk. Ami makrogazdasági szinten igen eredményes lehet, az a mikrogazdaságban, például az egyes vállalatok szintjén, jelentős veszteségeket okozhat, ami fordítva is igaz. A folyó fizetési mérleg vagy a költségvetés egyensúlyi helyzetének helyreállítása súlyosan érintheti egyes vállalatok helyzetét, mint ahogy egyes importintenzív vállalatok eredményessége terhet jelenthet a makrogazdaságnak.⁵ Pénzügyi transzferek, például területfejlesztési vagy vállalati támogatások céljából, lehetnek sikeresek (vagy sikertelenek) a mikrogazdaság szintjén, de mindenképpen növelik a makrogazdaság terheit. Az egyenleg a két eredmény összegzéséből adódik. Ezért nem közömbös, hogy a hatékonyság értékelése melyik aggregációs szinten történik.

A pénzügyi eszközök allokációja és ennek az allokációnak hatékonysága tehát nagyon sok érzékeny és többértelmű kritérium alapján határozható meg. Ha az értékelésnél pusztán azokat a szempontokat vesszük figyelembe, amelyek a modellező közgazdaságtudomány klasszikus tankönyveiben találhatóak – tehát például a GDP növekedéséhez való hozzájárulást –, akkor könnyen szem elől téveszthetjük a célok, igények, prefe-

³ A hálózati összefüggések példáit mutatja be és elemzi Vester:1985.

⁴ Ezt a döntéshozók is tudják, de a demokráciák választási ciklusa általában a rövid távú időhorizont alkalmazására kényszeríti őket.

⁵ Adam Smith, Pareto és sokan mások pusztán gazdasági szempontból vizsgálták a hatékonyságot, szinte zárójelbe téve a szociális piacgazdaság társadalompolitikailag kifejlesztett szabályozási rendszereit és még nem ismerve az időközben kialakult globális világgazdaság mechanizmusait. Ezért a klasszikus közgazdaságtanban, amely még szinte kizárólag „nemzetgazdasági” kategóriákban gondolkodott, viszonylag kevés figyelem fordult a különböző aggregációs szintek között felmerülő potenciálisan konfliktusos összefüggésekre. Egy példa a sok közül: a német Siemens AG termelésének részleges kihelyezése Kínába vagy máshová, a költségmegtakarítás folytán növeli a vállalat nemzetközi versenyképességét és hatékonyságát, ami a német anyaország számára munkahelyek és adóbevételek elvesztését eredményezi.

renciák, szükségszerűségek és korlátozások multidimenzionális jellegét, melyet csupán számszerűsítő modellezéssel nem lehet kellőképpen megjeleníteni.

Az újraegyesülés

Az értékelés ambivalenciájának egyik legszembeötlőbb és legidősebb példája a német újraegyesülés finanszírozása, pontosabban azoknak a pénzügyi transzfereknek hatása, amelyek az újraegyesüléssel kapcsolatos gazdasági és szociális problémákat voltak hivatottak megoldani, vagy legalábbis kezelni. Ne felejtjük el, hogy az Európai Unió keleti kibővítésének első számú, minden más kelet-közép-európai csatlakozó országot megelőző kedvezményezettje, vagy – ha úgy tetszik – áldozata, a valamikori NDK volt.

Kelet-Közép-Európában közvetlenül a rendszerváltás után sokan irigyelték a volt NDK-t, az új szövetségi tartományokat, amelyek hatalmas pénzügyi támogatást kaptak az ország nyugati tartományaitól, az NSZK-tól. Ma, 15 év múltán, sokan, főként közgazdászok, úgy látják, hogy éppen e pénzügyi transzferek az okai annak a válságos gazdasági helyzetnek, amely jelenleg a volt NDK területét és struktúráját jellemzi. Lehet, hogy ez a nézet kissé eltúlzott és leegyszerűsítő, de számtalan azóta készült tanulmány szerint nem egészen alaptalan. A valamikori NDK területén beigazolódni látszik az a tapasztalat, hogy a piacgazdaságba való átmenet feltétlenül esély, de távolról sem garancia a gazdasági fejlődésre.⁶

Az új szövetségi tartományok, tehát a volt keletnémet területek, az újraegyesülés stratégiájának következtében szubvencionált területté váltak, amely elszívta a nyugati országfél, a volt NSZK erőforrásainak egy részét, anélkül, hogy megfelelő mértékben növelte volna a keleti tartományok hozzájárulását az össznémet gazdasági össztermékhez. Ennek számos oka volt, amelyeket a közgazdaságtudomány csupán az utóbbi évek során kezdett mélyrehatóbban elemezni (ld. például: *Afheld 2003; Ellwein – Hesse 1997; Habermann 1994; Sinn 2003*).

Az első, és talán leglényegesebb intézkedés a keleti márka 1:1 arányú átváltása volt 4000 márka erejéig, illetve azon túl 1:2 arányban akkor, amikor a feketepiaci árfolyamok, melyek általában a reális csereviszonyokat tükrözik, 1:12-től 1:20-ig mozogtak. Ez a politikai döntés kezdetben megnövelte az össznémet inflációs ráta jelentős emelkedésének kockázatát, tekintettel arra, hogy a forgalomban lévő pénzmennyiséggel szemben nem állt fenn megfelelő mértékben növekvő termelési érték. Ez megalapozott aggodalom volt, aminek következtében a Bundesbank akkori elnöke, Karl-Otto Pöhl is indokoltnak tartotta lemondását. Igaz, a félelmek végül igazolódtak, mivel a keletnémet lakosság nem adta ki azonnal ezt a pénzt, így elkerülhető lett az inflációs buborék létrejötte. A kockázat azonban megmaradt, és az árfolyam-politika következtében Kelet-Németország egy gazdasági szempontból igen drága, ugyanakkor alacsony termelékenységű telephellyé vált.

Amíg a termelés költségei jelentős mértékben emelkedtek, addig a produktivitás jóval a nyugatnémet szint alatt maradt. Egyes értékelések szerint a különböző gazdasági ágazatokban a termelékenység alig érte el az átlagos nyugatnémet szint 50, illetve 70 százalékát. Ennek oka többek között abban rejlett, hogy a szocialista rendszer évtizedei alatt a termelési eszközök, épületek, berendezések, gépi felszerelések jórészt elavultak

⁶ Az egyik legelső tanulmány, amely felhívta a figyelmet erre a problémára: (Sinn – Sinn 1992).

és nem feleltek meg egy magas szintű ipari termelés követelményeinek. Súlyosbították a helyzetet az úgynevezett örökölt terhek, ezek között is elsősorban a felhalmozódott környezeti károk. A kéndioxid kibocsátás például 50 százalékkal volt magasabb, mint ugyanabban az időpontban a szintén rendszerváltó Magyarországon, és hétszerese volt a nyugatnémet tartományok átlagának (részletes adatokat ld. *Steingart 2004*). A szovjet, illetve a volt KGST-piacok elvesztése 900.000 munkahely megszűnéséhez vezetett, miközben új piacok megszerzésére a magas költségszint következtében alig volt esély. Az infrastruktúra állapota semmiképpen sem vonzotta a tőkebeáramlást, és így magánjellegű belföldi tőkeberuházás alig, külföldi pedig szinte egyáltalán nem történt. Az eredményt az IFO gazdasági kutatóintézet igazgatója, Hans-Werner Sinn úgy foglalta össze, hogy a volt NDK területe felvevő piaccá és ezzel párhuzamosan ipartalanítottá vált (*Steingart 2004:238*).

Mindennek következményeként a munkanélküliségi ráta egyes keletnémet tartományokban 23–25 százalékra szökött, miközben a foglalkoztatottak nagy része is inproduktív munkát végez, vagyis nem termeli meg azt, amit elfogyaszt. A hézagot szubvenciók, támogatási célú transferek pótolják. A keleti tartományok lakosságának több mint 40 százaléka szociális transferekből él. A munkanélküliség ugyanakkor ördögi kört teremt: növeli a szociális állam kiadásait, amelyek a munkavállalók terheit növelik, ennek következtében pedig a munka költségei tovább emelkednek. A különbséget a tényleges foglalkoztatottaknak kell vállalniuk, akár akarják, akár nem. Ezzel emelkednek a járulékok és ezáltal a munka költsége, anélkül azonban, hogy megfelelő mértékben növekednék a nemzeti össztermék.

Kétségtelen, hogy jelentősebb állami beruházások is történtek, elsősorban az infrastruktúra fejlesztésének terén. 2004-ig 53 milliárd euró folyt autópályák építésébe, a vasúthálózat és a csatornarendszer korszerűsítésébe, 30 milliárd munkahelyteremtő beruházások támogatására, 20 milliárd euró pedig adókedvezmények formájában ösztönözte a beruházásokat. (A számadatok forrása: *Der Spiegel 2004b*). Egyes esetekben, mint például a Szászországba telepített autóiparnál, mindez valóban hozzájárult a gazdasági struktúra erősítéséhez, néhány nyugatnémet vállalat viszont csupán azért helyezte át telephelyét a keleti tartományokba, hogy igénybe vehesse a felkínált támogatásokat és adókedvezményeket.

A viszonylag eredményes beruházások mellett azonban számos olyan állami támogatásban részesült projekt is megvalósult, amely semmiféle kritérium alapján nem tekinthető hatékonynak. Így 50 millió euró állami támogatást kapott egy Zeppelin-gyártó telep, ahol mindeddig egyetlen zeppelint sem gyártottak. A telepet legutóbb egy malajziai cég vette meg: mesterséges trópusi esőerdőt próbálnak létrehozni turisták számára. Közel 100 millió euró állami hozzájárulásban részesült egy mikrocspiggyár az Odera melletti Frankfurtban, amely végül is sohasem épült fel. További ismert eset volt a Lausitzring elnevezésű Forma 1-es versenypálya megépítése Brandenburg déli részén, amit az állam munkahelyenként 2,8 millió euróval támogatott. A nagyszabású projekt 120.000 nézőtéri kapacitással, 41.000 parkolóhellyel rendelkezik. A probléma csak az volt, hogy a Forma 1-nek nincs szüksége Németországban újabb versenypályára. A tartományi döntéshozók most azon töprengenek, hogy mit lehetne kezdeni a megépült, de használhatatlan beruházási objektummal. (További példák ld. *Der Spiegel 2004b*.)

A keleti tartományoknak nyújtott konzumtív és investív állami támogatások aránya az utóbbi években 11:1 volt (az USA-ban 4:1). Ez gazdasági szempontból ön-

magában is jelentős aránytalanságot jelent. Ám a probléma elsősorban abban rejlik, hogy az állam ezeket a támogatásokat részben a társadalombiztosítási alaphoz, részben hitelekkel finanszírozta, vagyis ezeket a kiadásokat nem a jövő építésére, hanem a jelen szükségleteinek kielégítésére fordította. Ezzel terheket rótt az állami költségvetésre, anélkül, hogy az allokáció megfelelő jövőbeli hozamot eredményezne.

Politikai és szociális szempontból mindez elfogadhatónak tűnik, hiszen mi történt volna, ha egy újraegyesített Németországban mind a munkabérek, mind a nyugdíjakat és egyéb szociális kedvezményeket a lakóhely függvényében határoztak volna meg. Ez az országot elsőrendű és másodrendű állampolgárokra osztotta volna fel, ami a másodrendűek elégedetlenségét váltotta volna ki. Azt hiszem, a nyugati típusú jogi, politikai és szociális rendszer egy az egyben alkalmazása a keleti tartományokban politikai szükségszerűség volt, akkor is, ha ez a gazdasági hatékonyság elvének minden kritérium szerint ellentmondott. Az egyesülés költségeinek prófétái⁷ igazat mondtak ugyan, de úgy tűnik, hogy az igazmondás és a történelmi szükségszerűségek dilemmájában, minden tudományosan megalapozott érv ellenében, az utóbbiak kerülnek ki győztesen.

A transzferek

A politikai újraegyesülés gyors és maradéktalan gazdasági rendszerváltást jelentett. Az irányított tervgazdaság és az adminisztratív árrendszer megszűnt, a pénzügyi politika piacgazdasági alapokra helyezkedett, a vállalatok magántulajdonba kerültek a nyugati jogrend szabályai szerint. A volt NDK szinte minden átmenet nélkül integrálódott a piacgazdasági rendszerbe, amivel az össznémet állam (s ezzel az EU) szerves részévé vált (a részleteket ld. *Siebert 1992; Priewe – Hickel 1991*).

Ez a gazdasági rendszerváltás lényeges pontokban különbözött azoktól a folyamatoktól, amelyek a többi közép-kelet-európai ország esetében a piacgazdaságba való átmenetet jellemezték. Először is, a nyugatnémet márka átvételével a volt NDK-nak nem volt szüksége arra, hogy pénznemét stabilizálni kényszerüljön. Másodszor, a valutaunió létrejöttével a keletnémet gazdaság közvetlenül, tehát minden árfolyamszabályzó mechanizmus nélkül szembesült a világgpiaci versennyel. Harmadszor, a nyugati márka bevezetésével a volt keleti valuta felértékelődött, amíg a többi rendszerváltó ország leértékelte saját valutáját. Ezzel a faktorköltségek jelentősen megnövekedtek. Végül is a gazdasági rendszerváltást Nyugatról Keletre irányuló masszív pénzügyi transzferek kísérték.⁸

Az eredeti cél szerint a keletnémet tartományok fejlesztésére Nyugat-Németország évi átlagban 113 milliárd eurót transzferált. 2003-ig ez összesen 1,25 billió (tehát 1250 milliárd) eurót tett ki. Ebből csupán 18 milliárd volt magántőke-beruházás. Az állami ráfordítás legnagyobb részét fogyasztói jellegű kiadások képezték: nyugdíjak, közszféra-szolgáltatások, közigazgatás, szociális juttatások, munkanélküli segélyek, stb. Mindezek a juttatások a nyugatnémet évi össztermék 4,5–4,6 százalékát tették ki évente. Mivel azonban a nyugatnémet GDP az elmúlt években távolról sem növekedett ilyen mértékben⁹, a keleti tartományoknak juttatott pénzügyi transzferek a nyugati tarto-

⁷ Hans-Werner Sinn, Oskar Lafontaine, Kurt Biedenkopf, Lothar Späth és sokan mások.

⁸ És kísérik továbbra is. Részletes elemzésért ld. Brücker (1993).

⁹ 2001 és 2003 között például a GDP átlagos évi növekedése 0,4% volt, 2004-től az előrejelzések 0,8–1,2%-ot mutatnak.

mányok gazdaságát évi 3–4 százalékkal terhelték. Mindez elviselhető áldozatnak bizonyulhatott volna, ha a források folyósítása nyomán a keleti tartományok valóban erőteljesebb gazdasági fejlődésnek indultak volna. Ez azonban a fent már említett okokból nem történt meg.

Gabor Steingart (2004) a hosszú ideig bestseller-listán lévő, már idézett könyvében a következőket írja: „A volt NDK az általa elfogyasztott gazdasági energiát legnagyobb részben adóemelések (szolidaritási illetékek) és társadalombiztosítási járulékok formájában közvetlenül a német nemzetgazdaság erőközpontjából (tehát Nyugat-Németországból – *a szerző megjegyzése*) szívja le, érezhetően gyengítve ezzel a munkahelyek vállalkozói és magánjellelű rentabilitását” (*Steingart 2004:240*). Ezzel a keleti tartományok, legalábbis egyes szakértők szerint, az Európai Unió legkevésbé attraktív beruházási régiói lettek, miközben a transferek következtében a nyugati tartományokban lefékeződött a GDP növekedése. (Részletes és érdekes elemzéseket ld. *Biedenkopf 1997; Späth 2002.*)

A nemzeti össztermék kiszámításánál további probléma merül fel. A statisztikák számára ugyanis közömbös az értéket teremtő pénzügyi források eredete, vagyis hogy a transfereket egy kigazdálkodott többletből vagy éppenséggel újabb és újabb hitelekkel folyósítják, növelve ezáltal az államadósságot. A GDP tükrében az adósságból finanszírozott jólét tehát pozitív gazdasági eredményként tűnik fel, miközben valójában gyengíti az ország teljesítőképességét. Az újraegyesülés óta a német kormányok egyre nagyobb államadósságot halmoztak fel, nem kizárólag ugyan, de részben az egység finanszírozására is. A német egyesülés első tíz évében 496 milliárd euró hitelfelvételre volt szükség ahhoz, hogy a nemzeti össztermék 275 milliárd euróval való növekedése kimutatható legyen (*Der Spiegel 2004a:76*). Ténylegesen tehát a hivatalos statisztikák adataival ellentétben az ország gazdasági teljesítménye nem javult, hanem romlott.

Nem vitás, hogy a keletnémet tartományok infrastruktúrája korszerűsödött, a városok és falvak épületei megújultak, a lakosság jövedelemszintje és életszínvonala jelentősen javult. Mindez azonban csak a homlokzata egy olyan gazdasági építménynek, amelynek belseje szinte roskadozó állapotban van. A jövedelemszintet állami támogatások biztosítják. A foglalkoztatás jórészt az állami szubvencióval létrejött ABM nevű foglalkoztatási programnak köszönhető. A fiatal munkaképes lakosság nagy része a nyugati tartományokba vándorol. Azok a vállalatok, amelyeknek a keleti tartományokban sikerült túlélniük, általában kicsik és tőkeszegények ahhoz, hogy sikeresen felvehessék a versenyt nemzetközi, vagy akár nyugatnémet vállalatokkal.

Természetes, hogy mindezekért a problémákért nem lehet pusztán a Nyugatról Keletre irányuló nagyrészt jóléti támogatásokat felelőssé tenni. Az átmenet nélküli egyesülés és gazdasági rendszerváltás politikai döntés eredménye volt, amelynek árát mindkét országrésznek meg kell fizetnie. Amíg a keleti tartományokban egy gazdaságszerkezetileg megalapozatlan jóléti rendszer jött létre, addig a szerkezetileg erős és versenyképes nyugati országrész terhei megnövekedtek, teljesítőképessége korlátozódott. Vannak, akik összehasonlítják a keletnémet tartományoknak juttatott támogatásokat azokkal a szubvenciókkal, amelyeket az Európai Közösség évtizedeken keresztül nyújtott a délolasz Mezzogiornonak (*Der Spiegel 2004b:38*), nem létező olívaültetvényeket finanszírozva, vagy fejprémiumokat áldozva soha meg nem született szarvasmarhák levágásáért. A probléma itt is, ott is abban rejlett, hogy – tekintet nélkül a helyi adottságokra – speciális helyzetű régiókat egy átfogó gazdasági, jogi, pénzügyi és szociális

rendszer keretei közé szorították. Ez az integráció, amelyet bekebelezésnek is nevezhetünk, olyan általános mechanizmusok alkalmazását kényszerítette ki, amelyeket egészen más, szerkezetileg sokkal erősebb és differenciáltabb gazdaságok és társadalmak szabályozására fejlesztettek ki. Vitathatatlan, hogy a támogatások érezhetően javították a keletnémet tartományok lakosságának életkörülményeit. Ugyanakkor azonban ezek a támogatások azt is akadályozták, hogy a volt NDK saját erejéből teremtesse meg a jólét gazdasági feltételeit.

Mi történt volna azonban, ha nem, vagy csak hosszú átmenet után jön létre a német valutaunió, vagy ha a gazdaságpolitikai racionalitás értelmében befagyasztják a keletnémet béreket? Ez a kérdés eldönthetetlen, mivel kiszámíthatatlan, hogyan reagált volna a keletnémet vállalkozó, a munkavállaló, a politikus, a nyugdíjas egy ilyen felvetésre. A szakértők véleménye sokban különbözik ugyan, de legalábbis két pontban egyetértés tapasztalható: egyrészt abban, hogy az újraegyesülés feltételeinek következtében a keleti tartományok nem a gazdasági termelés telephelyévé, hanem a nyugati országgrész eltartottjává és piacává váltak, másrészt abban, hogy a pénzügyi transferek folytán a nyugati gazdaság terhei számottevően növekedtek. A véleménykülönbségek abban nyilvánulnak meg, hogy milyen terápiát lehetne, vagy kellene alkalmazni azoknak a problémáknak a kezelésére, amelyek, ha csak részben is, de az össznémet gazdaság jelenlegi válságos helyzetéért felelősek.¹⁰

Leegyszerűsítve, és kissé sarkosítva az álláspontokat, két vélemény áll egymással szemben. Az egyik abból indul ki, hogy a Ricardo vagy Heckscher-Ohlin-féle komparatív előnyök egy globalizálódó világban már csak azért sem érvényesíthetők, mert a bérszintelönnyel rendelkező országok (pl. Kína, India) nemcsak olcsón termelnek, hanem egyre inkább a megfelelő tudással és technológiával is rendelkeznek, és ezzel aláássák a fejlett ipari országok tudásintenzív komparatív előnyét. Ezért a fejlett ipari országokban hosszabb távon elkerülhetetlen lesz a munka bérének csökkentése. Ez pedig különösképpen vonatkozik a volt NDK-ra, ahol a bérek és a produktivitás szintje jelentősen eltér egymástól. Az ezzel ellentétben álló vélekedés úgy érvel, hogy ha valóban csökkenne a jövedelem szintje, hogyan lehetne megőrizni azt a vásárlóerőt, amely mindeddig lehetővé tette a növekedést, az innovációt, a gazdasági fejlődést. E viták tükrében megkockáztatható az az állítás, hogy a közgazdaságtudomány itt lassan átevez a hitvallások feneketlen mélységébe.

És a hatékonyság?

Túlzottan egyoldalú lenne azt állítani, hogy a német gazdaság jelenlegi problematikus állapota elsősorban az újraegyesülés finanszírozási következményeire vezethető vissza. Nyilvánvaló, hogy ebben számos egyéb tényező mellett a pénzügyi transferek is bizonyos szerepet játszottak. Emellett megemlíthető a bérmellékköltségek magas szintje, a bürokratikus szabályozások dzsungelje, a demográfiai faktor, amely az átlagos életkor növekedése folytán egyre nagyobb egyenlőtlenséget teremt a járulékfizetők és az arra jogosultak között, az adó- és járulérendszer bonyolultsága, valamint a globalizációs folyamat, amely lehetővé teszi a vállalatok áttelepítését a világ bármelyik kedvezőbb felté-

¹⁰ Ezek a viták kevésbé tudományos publikációk formájában, mint inkább TV-vitákon, interjúkban zajlanak le, amiért is nehéz lenne idézhető forrásokat találni.

telekkel rendelkező térségeibe. Mindezt nem lehet elszigetelten vizsgálni a pénzügyi transzferek hatását akár az össznémet gazdaságra, akár a keleti tartományok állapotára. Csupán annyit állapíthatunk meg, hogy ez az egyesítési stratégia mennyiben érte el, vagy nem érte el a kitűzött célokat.

Kezetben, a történelmi változások szelétől felhevülve, túlnyomó volt az optimizmus. Kohl kancellár „virágzó tájakról” beszélt, és arról, hogy az egyesülés senkire sem fog különösebb terheket róni. Szakértők is hasonlóképpen ítélték meg a kilátásokat: „*East Germany has become part of a well-functioning market economy. /.../ Public expenditures for renovating the eastern German infrastructure, for the professional training of labor, and for improving the living conditions to reduce social tensions are worthwhile investments. They will increase the efficiency and crisis-resistance of the whole German economy. As in the Federal Republic after World War II, a most modern industry is being constructed upon the ruins of the old system that will urge western German and foreign producers to become more competitive...*” (Schönfeld 1993:169.)

Szép illúziók, mondhatnánk közel másfél évtized távlatából. Ha az egyesülés történelmi szükségszerűsége mellett a cél az volt, hogy felzárkóztassák a keleti tartományokat a nyugati szinthez, akkor a keleti gazdaság növekedési ütemének meg kellett volna haladnia a nyugati országész növekedését. Az egyesülést közvetlenül követő első évek óta azonban ez nem volt tapasztalható. 1995-től a volt NDK területén a GDP növekedési üteme jelentősen lassult, majd 2000-ben nullára, 2002-ben $-0,2$ százalékra esett vissza. Úgy tűnik tehát, hogy a fejlesztési segélyek és a jóléti támogatások egy transzferből élő, vagyis mások által eltartott gazdaságot alapoztak meg olyan stratégiával, amelynek végcélja még sehol sem látható. Magas bérszint és alacsony termelékenység aligha vonz racionálisan kalkuláló vállalkozókat, ezért versenyképes termelésre és újabb munkahelyek teremtésére nem igen van kilátás. Igaz, elhangzottak korrekciós javaslatok is, például egy alacsony adószintű terület létrehozására, a bérek befagyasztására, amelyeket a jövedelmek biztosítása céljából költségvetési forrásokból lehetne kiegészíteni (vagyis a vállalat költségeinek egy részét a költségvetés vállalná át), ám ebben az irányban gyakorlatilag semmi sem történt. Az „eltartók” és az „eltartottak” viszonyát ezért egyesek az egység kancellárjának nevével „kohlonizáció”-ként emlegetik (Steingart 2004:246).

Mit eredményeztek tehát a pénzügyi transzferek? Négy évtizeddel ezelőtt egy szakértő már rámutatott arra, hogy a hatékonyság mindig csak egy cél függvényében határozható meg: „*The objective of most public programmes is not simply, not even principally, economic efficiency. The redistribution of income to classes or to regions is an important objective in government plans, /.../ and there are other objectives, too, the promotion of national self-sufficiency, for example...*” (Maass 1966:211). Ez sok esetre igaz ma is, és a német egyesülés finanszírozására is érvényes. Az újraegyesülés alapvetően politikai projekt volt, amelynek gazdasági és pénzügyi vonatkozásait és lehetséges következményeit az akkori politikai döntéshozók alárendelt szempontoknak tekintették, s néhány szakértő félénk okoskodását kicsinyesnek, a történelmi fordulathoz méltatlannak minősítették. A politikai projekt valóban elérte közvetlen célját. Az „alárendelt” célok elérése, nevezetesen a keletnémet gazdaság szerkezetátalakítása, korszerűsítése, felvirágoztatása, valamint az életkörülmények lényeges mértékű javítása, közelebb állt a re-

ménykedéshez, mint egy megalapozott stratégiához.¹¹ Hogy ez a remény nem a politikai várakozások szerint teljesült, többé nem változtathatót azon, ami egyszer befejezett tényként megvalósult.

A keleti tartományokban időközben kibontakozó válsághelyzet egy rövid távú politikai siker hosszabb távú gazdasági ellentételezésévé vált. Mai kifejezéssel élve a politikai egyesülés folyamatában gazdasági „kollaterális kár” keletkezett. Egy többdimenziós célrendszerben az alkalmazott eszközök könyörtelenül szembekerültek egymással. A folyamat azonban irreverzibilis. A pénzügyi transzferek látszólagos és gazdaságilag megalapozatlan jólétet teremtettek, amelyről többé senki nem akar lemondani. Ez a kedvezményezett keletnémet lakosság szemszögéből hatékony, az össznémet gazdaság szempontjából azonban ennek egyenes ellentéte.

A tizenhatodik században harácsolts spanyol arany és ezüst a társadalom mikroszintjén sokakat boldogított, de az ország makrogazdaságának területén olyan folyamatot indított el, amely néhány évtizeden belül Spanyolország nagyhatalmi szerepének évszázadokra véget vetett (Kennedy 1987, második fejezet). Németország esetében a pénzügyi transzferek sokak életkörülményeit javították, végeredményben azonban gyengítették az ország egészének teljesítőképességét. Ennek hosszabb távú következményeit lehet találgatni vagy elemezni, de megjósolni nem lehet.

Egy többdimenziós célrendszerben nincsenek optimumok, nincs kizárólagos allokációs racionalitás, nincs egyértelmű hatékonysági kritérium. A közgazdaságtudomány ismert modelljeinek alkalmazása valóban megteremthetné a tökéletes gazdasági rendszert egy olyan világban, amelyben nincsenek emberek, nincsenek hatalmi érdekek, nem létezik irigység, és nincs meg a gazdasági feleslegességek iránti igény. A közgazdaságtudományok problémája, hogy a világon emberek és politikusok élnek, akik a maguk szempontjából racionálisan, gazdaságpolitikai szempontból azonban irracionálisan cselekednek.

Hivatkozások

- Afeld, Horst (2003): *Wirtschaft, die arm macht. Vom Sozialstaat zur gespaltenen Gesellschaft*. München.
- Biedenkopf, Kurt (1997): *Die programmierte Krise – Alternativen zur staatlichen Schuldenpolitik*. Bonn.
- Brücker, Herbert (1993): *Privatisierung in Ostdeutschland – eine institutionenökonomische Analyse*. (Doktori disszertáció.) Frankfurt/M.
- Cracknell, Basil E. (1988): *Evaluating Development Assistance: A Review of the Literature*. Administration and Development, 8 sz.
- Der Spiegel (2004a) 11. sz.
- Der Spiegel (2004b) 15. sz.
- Ellwein, Thomas – Hesse, Joachim Jens (1997): *Der überforderte Staat*. Baden-Baden.
- Habermann, Gerd (1994): *Der Wohlfahrtsstaat. Die Geschichte eines Irrwegs*. Frankfurt – Berlin.
- Kennedy, Paul (1987): *The Rise and Fall of the Great Powers*. New York.

¹¹ *Megalapozott stratégiát legalábbis két oknál fogva nem lehetett végrehajtani. Először is, az események drámai felgyorsulása erre nem hagyott időt. Másodsor pedig a közelgő össznémet választásokkor a felszínen csak ígéretes hangzhattak el, egyetlen párt sem mert nyíltan lehetséges problémákra utalni. A szakértői vélemények így háttérbe szorultak.*

- Maass, A. (1966): *Benefit-Cost Analysis. Its Relevance to Public Investment Decisions*. The Quarterly Journal of Economics, 80. sz.
- Musto, Stefan (1985): *Die hilflose Hilfe – Ansätze zu einer Kritik der manipulativen Vernunft*. In: Detlev Schwefel (ed.): *Soziale Wirkungen von Projekten in der Dritten Welt*. Baden-Baden.
- Musto, Stefan (1991): *Evaluation Policy and Performance in the Federal Republic of Germany*. In: Olaf Stokke (ed.): *Evaluating Development Assistance – Policies and Performance*. London, 127 ff.
- OECD (1984): *Report of the Expert Group on Aid Evaluation on Lessons of Experience Emerging from Aid Evaluation*. Paris.
- OECD (1986): *Methods and Procedures in Aid Evaluation: A Compendium of Donor Practice and Experience*. Paris.
- Priewe, Jan – Hickel, Rudolf (1991): *Der Preis der Einheit. Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung*. Frankfurt.
- Schönfeld, Roland (1993): *Transforming Economic Systems in East Central Europe*. München.
- Siebert, Horst (1992): *Das Wagnis der deutschen Einheit – Eine wirtschaftspolitische Therapie*. Stuttgart.
- Sinn, Gerline – Sinn, Hans Werner (1992): *Kaltstart – Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung*. Tübingen.
- Sinn, Hans Werner (2003): *Ist Deutschland noch zu retten?* München.
- Späth, Lothar (2002): *Was jetzt getan werden muß – Seitenblicke auf Deutschland*. Stuttgart – Leipzig.
- Steingart, Gabor (2004): *Deutschland – Der Abstieg eines Superstars*. München – Zürich.
- Vester, Frederic: *Unsere Welt – ein vernetztes System*. Stuttgart-München.
- Vilar, Pierre (1984): *Spanien gegen Ende des 16. Jahrhunderts: Die Verwünschung des Goldes*. In: *Gold und Geld in der Geschichte*. München, 151–154.