



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ



Benczes István

Gazdasági növekedés és versenyképesség intézményi perspektívában

Benczes István

Gazdasági növekedés és versenyképesség intézményi perspektívában
A magyar eset (2008–2019)

Vákát

Benczes István

Gazdasági növekedés és versenyképesség intézményi perspektívában

A magyar eset (2008–2019)



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2022

Szerző
Benczes István

Szakmai lektorok
Koloszi Pál
Kutasi Gábor
Várpalotai Viktor

Kiadja a Nemzeti Közsolgálati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Pordány Katalin
Olvasószerkesztő: György László
Korrektor: Bíró Csilla
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

DOI: https://doi.org/10.36250/00968_00

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

ISBN 978-963-531-594-9 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-596-3 (elektronikus PDF) | ISBN 978-963-531-595-6
(ePub)

© A szerző, 2022
© A kiadó, 2022
Minden jog védve.

Tartalom

Előszó	7
Bevezetés	9
A feladvány	10
Keretek, feltevések, korlátok	12
Szerkezet	14
I. rész – A fejlődés intézményi támaszai	17
Intézmények és (új) intézményi megközelítés	19
Új intézményi gazdaságtan	20
Intézmények	28
Az intézményi elemzés „aranyhármasa”	35
Gazdasági növekedés, gazdasági fejlődés és intézmények	41
A neoklasszikus növekedési modell	41
Endogén növekedési modellek	44
A gazdasági fejlődés Douglass North történeti institucionalista elméletében	49
Acemoglu, Johnson és Robinson intézményi elmélete	58
Hatékony versus redisztributív intézmények	63
Növekedés és intézmények: empirikus igazolási kísérletek	69
Humán tőke, politikai stabilitás és piacok	69
A tulajdonjogok biztonsága	71
A szélesebb kontextus: a társadalmi infrastruktúra	73
A jogrendszer szerepe	74
Újabb hullámok (a 2000-es évek)	76
A gyarmati múlt magyarázó ereje	78
„Az intézmények mindent visznek”	81
Néhány reflexió	85
Kormányzás és gazdasági fejlődés	89
A fejlődés gazdaságtanától a (jó) kormányzásig	90
A kormányzás eltérő értelmezései	97
A jó kormányzás felé: rossz kormány(zás), rossz állam...	102
A jó kormányzás és a gazdasági fejlődés kapcsolata (a kauzalitás problémája)	104
A (jó) kormányzás mérése	107
A Világbank adatbázisa: Worldwide Governance Indicator	108
A WGI kritikája	111
Versenyképesség és kormányzás	114
Global Competitiveness Index	116
A Világbank Doing Business indexe	117

Az Európai Unió gazdasági kormányzási rendszere	121
Fiskális szabályok alkalmazása	122
Kormányzás a válság után	128
A maastrichti kompromisszum meghaladása (?)	136
A fiskális politikán túl...	138
A makrogazdasági egyensúlyhiány-eljárás	139
Az eljárás kritikái	141
Az IMF 4-es cikk szerinti konzultációja (stabilitás versus növekedés)	143
Az IMF-jelentés fókuszpontjai	145
Kritikák és nem keynesi hatások	148
 II. rész – Magyarország (2008–2019)	153
Magyarország a válság viharában	155
A 2008. évi válság és kezelése	156
Az EU szerepe a kimentésben	161
Az új tagállamok az unióban	163
Az Európai Bankkoordinációs Együttműködés	164
Válságkezelés a második Orbán-kormány alatt	166
Radikális reformok: A Széll Kálmán Terv a nem keynesi hatások perspektívájában	171
Devizahitelezés és következményei	182
Makrogazdasági körkép	185
Új utakon: nem szokványos gazdaságpolitika	189
Az adórendszer átalakítása	190
Különadók	191
A személyi jövedelemadó	196
Rezsidijsökkentés	199
Közfoglalkoztatás – közmunka	201
Stratégiai partnerség	206
A tágabb intézményi környezet	210
Újabb fordulatra várva. Magyarország a koronavírus-járvány előtt...	215
A magyar gazdaság versenyképessége: kihívások és buktatók	215
Versenyképesség és beruházás	221
Kormányzati preferenciák és költségvetés	227
Költségvetési szabályok Magyarországon	227
A költségvetés kiadási oldala	232
Magyarország és az EU közös költségvetése	237
Zárszó	242
Felhasznált irodalom	247

Előszó

A kutatás és e könyv megírása a Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2019-ben kiírt kutatási pályázatának köszönhetően valósulhatott meg. Az Eötvös József Kutatóközpont Gazdaság és Versenyképesség Kutatóintézete által meghirdetett *21. századi közép-európai versenyképesség és növekedés vállalati és makrogazdasági megközelítésből* című pályázatára nyújtottam be pályamunkámat *A közép-kelet-európai régió és kiemelten Magyarország gazdasági növekedésének, versenyképességének és integrációjának makrogazdasági és intézményi feltételrendszere* címmel. Ezúton is szeretném megköszönni az NKE, valamint a GVK anyagi és szakmai támogatását, illetve külön is köszönöm Kutasi Gábornak, hogy támogatta e projekt megvalósítását, és a kutatási év során konzultációkkal és hasznos észrevételeivel segítette munkámat.

A kézirat első változatának lezárására 2020. december 30-án került sor. Az első változatot, illetve annak bizonyos egységeit, fejezeteit három szakmai lektor is olvasta, véleményezte. A három lektor – Kolozsi Pál, Kutasi Gábor, Várpalotai Viktor – észrevételei és javaslatai nagyban meghatározták a végső szöveg létrejöttét, amit a kedves Olvasó most a kezében tart. Habár a szerkezet és a megközelítésmód érdemben nem változott, több helyütt is jelentős mértékben átdolgoztam az eredeti kéziratot. Ez különösen igaz a monográfia második nagy egységére, a magyar esettanulmányra. Tanulságos volt megtapasztalni, hogy a magyar eset valójában annyiféle, ahányan gondolkozunk róla. Lektoraim tanácsát megfogadva a végső változatba ezért egyfelől bekerültek olyan források is, amelyek eltérő perspektívában és tartalommal értelmezik az elmúlt évtized gazdaságpolitikai döntéseit és történéseit, másfelől pedig tompítottam a korábbi változat azon megjegyzéseit, amelyeket bírálóim értéktelítettnek tekintettek.

A témaválasztás, illetve az intézményeknek juttatott kiemelt szerep az, amivel e kötet szerzőjeként a végső változatban (is) jelezni kívántam értékválasztásomat.

Budapest, 2021. május

A szerző

Vákát

Bevezetés

A 2020 tavaszán Európát is elérő koronavírus-járvány a II. világháborút követő időszak legdrasztikusabb gazdasági sokkjának bizonyult a kontinensen. De még ennél is drámaibb hatással bírt a tény, hogy békeidőkben százezrek váltak a járvány áldozataivá a kontinensen. A visszaesést részben a járvány emberáldozatai miatt fogatosított szigorú kormányzati intézkedések – mint például a kijárási tilalmak vagy a határok lezárása – okozták. De ugyanezen kormányok voltak azok is, amelyek az első hullám lezárultával masszív pénzköltésbe kezdtek, hogy enyhítsék a társadalmi-gazdasági károkat. Az unió gazdasága így összességében 6,3 százalékkal esett vissza 2020-ban (szemben a világ egészében érvényesült 4,3 százalékos visszaeséssel).¹ A legjobban Spanyolországban volt érezhető a járvány gazdasági hatása, ahol 11 százalék feletti volt a visszaesés. De az EU több államában is 8–10 százalék közeli értéket mértek (így Görögországban, Horvátországban, Olaszországban, Máltán vagy Franciaországban is).

Ma még nem látható, hogy a járvány és a járvány utáni intézkedések milyen hosszú távú hatásokkal járnak majd Európában, miként érintik az európai gazdaság növekedési képességét, átrajzolják-e gazdasági struktúráját stb. Kevés tudásunk van arról, hogy miként lehet jól kezelni egy ilyen sokkot tagállami szinten, és még kevesebb arról, hogy mit tud az unió tenni a siker érdekében. Nem lehet megjósolni, hogy visszatér-e az unió ahhoz a felívelő pályához, amit a 2008-ban kirobbant, majd 2010-re az egész Európai Uniót letaglózó pénzügyi és gazdasági, majd államadósság-válságot maga mögött hagyó Európa 2015–2016 fordulójától kezdődően egészen 2019 végéig érzékelt. Ahogyan ma még az sem világos, hogy maga az európai integráció milyen irányban fejlődik majd, miként hat(ott) rá a világjárvány: vajon a tagállami pozíciók erősödnek-e tovább, vagy a szupranacionális szint megerősödése várható a jövőben?

Az Európai Bizottság jelentései alapján a 2020 előtti növekedési fordulat haszonélvezői leginkább Közép- és Kelet-Európa gazdaságai voltak. A régiós tagállamok mellett csak Írország, Málta, Ciprus és Luxemburg bizonyultak képesnek 2 százalék feletti gazdasági növekedésre. Közvetlenül a járvány kirobbanását megelőzően, azaz 2019-ben, ráadásul a régiós tagállamok közül Magyarország teljesített az egyik legjobban, 4,6 százalékos éves növekedést elérve. Lengyelországban és Magyarországon az unió átlagához mért növekedési differencia 2018-ban és 2019-ben így már 3 százalékpontot ért el, jelentős mértékben felgyorsítva reménybeli felzárkózásukat.² A 2020 elején kitört világjárvány ezt a felívelést törte meg.

¹ European Commission: *Statistical Annex to European Economy*. Brussels, 2021.

² European Commission: *Statistical Annex to European Economy*. Brussels, 2019; European Commission (2020a): i. m.; European Commission (2021): i. m.

A feladvány

A visegrádi országcsoporthoz kiemelkedő gazdasági növekedést produkált a járványt közvetlenül megelőző időszakban. Magyarország pedig még ezen országcsoporthoz belül is rendkívül meggyőző növekedési teljesítményt mutatott. Ez pedig már önmagában is magyarázatot igényel. A feladvány nem önmagában a kimagasló növekedési ráta, hanem az a tény, hogy Magyarország, a másik három visegrádi ország kíséretében, úgy volt képes e kiemelkedő növekedési teljesítményre, hogy közben a nemzetközi intézetek versenyképességi rangsoraiban – Csehország kivételével – rendre (és tartósan) elmarad(nak) az unió magországaiktól. Sőt valójában a visegrádi országcsoporthoz belül is jelentős mértékű szóródás figyelhető meg. Ezt kívánja szemléltetni az 1. táblázat is, felvonultatva a meghatározó nemzetközi versenyképességi rangsorok (így a Világbank, a World Economic Forum vagy az IMD) legfrissebb eredményeit.

1. táblázat: A visegrádi négyek helyezései országgrangsorokban

GDP/fő ¹	HDI	WGI ²	WEF	IMD	Doing business
1 Luxemburg	Írország	Hollandia	Hollandia	Dánia	Dánia
2					
3					
4					Észtország
5					
6					
7		Észtország			
8					
9					
10				Észtország	
11					
12	Csehország	Csehország			Lengyelország
13			Észtország		
14 Csehország			Csehország	Csehország	Csehország
15					
16	Észtország	Lengyelország			
17			Lengyelország		Szlovákia
18 Észtország					
19	Lengyelország	Szlovákia		Lengyelország	
20 Lengyelország					Románia
21 Szlovákia	Szlovákia		Szlovákia		Magyarország
22 Magyarország				Magyarország	
23		Magyarország	Magyarország	Bulgária	
24	Magyarország		Bulgária		Bulgária

	GDP/fő ¹	HDI	WGI ²	WEF	IMD	Doing business
25	Románia		Bulgária	Románia	Románia	
26		Bulgária			Szlovákia	
27	Bulgária	Románia	Románia	Horvátország	Horvátország	Málta

Megjegyzések: ¹vásárlóerő-paritáson számolva; ²a szabályozás minősége alapján. A táblázatban minden esetben feltüntetjük az első és az utolsó helyezett országot. A visegrádi négyek mellett továbbá – referenciaként – Észtország – mint az új tagállamok legjobban teljesítője –, valamint Bulgária és Románia szerepel

Forrás: IMD: *World Competitiveness Ranking 2020*. Geneva, 2020; World Bank Group: *Doing Business Report*. Washington D. C., 2020; WEF: *Global Competitiveness Report*. Geneva, World Economic Forum, 2019; UNDP: *Human Development Report*. Geneva, 2020, World Bank: *Worldwide Governance Indicators*. 2020 alapján a szerző szerkesztése

A visegrádi négyekben tapasztalt kimagasló gazdasági növekedés egyfelől, illetve a versenyképességi rangsorokban való gyengébb helyezés és viszonylag nagy szórás másfelől jelentette látszólagos ellentmondás reflexiót igényel. A feloldás történhet például a neoklasszikus növekedési modell úgynevezett abszolút konvergencia hipotézise alapján, amely az új tagállamok látványos konvergenciájában nem talál semmi különösét, azt evidenciaként kezeli, hiszen az alacsony indulóértékek okán ezen tagállamok viszonylag gyorsabban képesek növekedni, így közelítve a magállamok fejlettségi szintjét. E megközelítésben maguk az intézmények nem számítanak, nem képezik részét az elemzéseknek. Ám ha pusztán a neoklasszikus modell alapján kívánnánk következtetni a felzárkózás sebességére, akkor nem volna értelmezhető Észtország kimagasló teljesítménye, Bulgária lemaradása vagy a visegrádi négyek között is kimutatható különbségek.³ Az endogén növekedési elméletek, amelyek az egyes részpiacok és különösen a makro-, mezo- és mikro-szintű szabályozás, illetve ezzel összefüggésben a gazdasági intézményrendszer és politikák, valamint a versenyképességi kondíciók fontosságára irányítják a figyelmet, egyebek mellett éppen arra mutatnak rá, hogy ez a fajta automatizmus a valóságban nem igazolható, sőt a differenciák akár tartóssá is válhatnak.

Következésképpen felvethető, hogy a versenyképesség maga is olyan endogén tényező, amely egyebek mellett éppen a gazdasági fejlettség előrehaladásának függvénye. A gazdasági (fel)fejlődés ugyanis olyan minőségi társadalmi-gazdasági transzformációt jelent, amely megerősíti mindazon intézményi támaszokat egy gazdaságban, amelyek a tartós

³ A visegrádi tömbön belül Szlovákia önmagában is feladvány lehet, hiszen egyedülként vezette be az egységes fizetőeszközt, az eurót, ráadásul gazdasági növekedésben elmaradt a másik három országtól a vizsgált időszakban. A szlovák feladványról lásd: Bod Péter Ákos – Neszmélyi György Iván – Pócsik Orsolya: Az euró és a szlovák gazdaság. *Közgazdasági Szemle*, 67. (2020), 4. 321–351.; Gyórfy Dóra: Structural Reforms in a Low-Trust Environment: The Case of Slovakia. In Benczes István (szerk.): *Deficit and Debt in Transition: The Political Economy of Public Finances in Central and Eastern Europe*. Budapest, CEU Press, 2014. 175–195.; Kollai István: Még titokkönyvként fekszik előttünk a Felföld. Magyarok és szlovákok a polgárok uniójában. *Kortárs*, 49. (2005), 7. 65–81.; Kollai István: The Traditionalism-Modernism Value Conflict in Hungary and Slovakia. A Comparative Analysis from a Longue Durée Perspective. *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 28. (2020), 1. 29–44.

növekedés és jólét feltételei lehetnek hosszú távon.⁴ A tartós gazdasági növekedés gyökerei a gazdasági fejlettség strukturális és intézményi feltételeiben keresendők.⁵ E kötet ezért nagy hangsúlyt fektet a gazdasági növekedés és fejlődés fundamentális okainak feltárására és kritikai értelmezésére. Erőssége az a keret- és egyben értelmezési rendszer lehet, amelynek alkalmazásával azután az egyedi esetek mélyebben is vizsgálhatók.

Keretek, feltevések, korlátok

A kötet a gazdasági növekedés (és versenyképesség) azon makrogazdasági és intézményi kondícióira koncentrálna, amelyek megteremt(het)ik a hosszú távon is fenntartható gazdasági (fel)fejlődés és transzformáció alapjait, lehetőségeit egy országban. E feltételek voltaképpen azok a támogató pillérek, amelyek a növekedési és fejlődési képességeket erősítik, és megoldást kínálnak a közép- és hosszú távon jelentkező, a globális gazdaság átalakulása jelentette és folyamatosan változó kihívások kezelésében (mint például a gazdasági válságoknak való ellenálló képesség erősítése).⁶ A kötet így elsősorban a növekedés nemzetgazdasági szintű intézményi feltételeit és támaszeit tekinti át kritikusan a dinamikus változó európai gazdasági integráció kontextusában.

A kötet az intézmények viszonylag széles értelemben vett értelmezése mellett száll síkra. Úgy értelmezi őket, mint a strukturált társadalmi interakciók szabályait. A vizsgálat kereteit az új intézményi gazdaságtan fogalomtára és módszertana alapján jelöltük ki. Az új intézményi elmélet annak felderítésével és magyarázatával foglalkozik, hogy egyfelől a különféle formális és informális intézmények miként jöttek létre, miként működnek és miként változnak, valamint másfelől, hogy ezen intézmények mi módon formálják a gazdasági aktorok közötti cserét és termelést, és hogy mindezek miként hatnak vissza az emberek által alkotott játékszabályokra.⁷

A világ országainak fejlődésbeli különbségeinek magyarázata nem redukálható néhány egyszerű összefüggésre vagy változóra.⁸ Egyszerre kell a gazdaságpolitikákat (mint például adóztatás) és az intézményi kontextust (például adórendszer, sőt adómorál) is vizsgálni és értékelni, elismerve, hogy e két dimenzió szorosan összetartozik, szorosan összefüggenek egymással, egymást közvetlen és közvetett formában is ala-

⁴ Szentes Tamás et al.: *Fejlődés. Versenyképesség. Globalizáció. I–II.* Budapest, Akadémiai, 2006.

⁵ Daron Acemoglu – Simon Johnson – James Robinson: Institutions as a Fundamental Cause of Long Run Growth. In Philippe Aghion – Steven Durlauf (szerk.): *Handbook of Economic Growth*. 1. Elsevier, 2005. 386–472.

⁶ Lásd: Halmai Péter: *Mélyintegráció*. Budapest, Akadémiai, 2020.

⁷ Claude Ménard – Mary M. Shirley: The Future of New Institutional Economics: From Early Intuitions to a New Paradigm? *Journal of Institutional Economics*, 10. (2014), 4. 541–565.; Claude Ménard – Mary M. Shirley: Introduction. In Claude Ménard – Mary M. Shirley (szerk.): *Handbook of New Institutional Economics*. Boston, MA, Springer, 2005. 2.

⁸ Dani Rodrik – Arvind Subramaniam – Francesco Trebbi: Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth*, 9. (2004), 131–165.

kítják.⁹ Az intézményi gazdaságtani vizsgálatok a fejlődés mibenlétének megértésében segíthetnek. A technológiai haladás vagy a felhalmozás mellett így a kutatás fókuszába az ezeket meghatározó fundamentális tényezők is bekerülnek. A középpontban tehát a tágan értelmezett intézmények vizsgálata áll, a gazdasági fejlődés dinamikus, nem pedig statikus magyarázatát ígérve. A kötetben – elsősorban a Nobel-díjas közgazdász, a néhai Douglass North nyomán – azt állítjuk, hogy az intézmények meghatározónak bizonyulnak abban, hogy valamely ország sikeres vagy sikertelen lesz-e a fejlődésben; hogy a növekedés vagy a stagnálás útjára lép-e.¹⁰ Az intézmények fontosságának tudatosítása azért lényeges, mert a fejlődési tapasztalatok arra utalnak, hogy „[a] fejlett országok a kivételt jelentik, nem pedig a szabályt”.¹¹

Sem a neoklasszikus közgazdaságtan, sem pedig az endogén növekedési elméletek nem tagadják ugyan az intézmények létét, ám feltételezik, hogy a csere és a termelés piaci viszonyok között valósul meg (amely önmagában is intézményként értelmezhető), sőt a tulajdonjogok teljes biztonsága érvényesül. A főáramú elméletek tehát az intézmények létrejöttével, változásával, a piaci viszonyokban vagy a tulajdonjogokban megfigyelhető eltérésekkel, változatokkal stb. nem foglalkoznak. E hiányt igyekszik kezelni az új intézményi gazdaságtan mindazon fogalmi apparátussal és elemzési eszközökkel, amelyeket az elmúlt három-négy évtizedben kifejlesztettek.

De ennél specifikusabb célokat (is) felvállal a kötet, hiszen végső soron a magyar gazdaságfejlődés elmúlt tíz esztendejére, a 2010 és 2020 közötti időszakra kíván reflektálni. A kötet ezért eredendően a makrogazdasági fenntarthatóság pilléreire (különös tekintettel a makrogazdasági környezetre, a strukturális reformokra, illetve specifikusan a költségvetési politikára és annak szabályrendszerére), illetve a gazdasági szabályozás mindazon intézményi támaszaira fókuszál, amelyek a gazdasági növekedés és versenyképesség támogatói lehetnek az új tagállamokban és különösképpen itt, Magyarországon.

A versenyképesség nem kizárólag vállalati, hanem makrogazdasági szinten is értelmezhető. A talán legismertebb definíció szerint egy állam versenyképessége „mindazon intézmények, politikák és tényezők köre, amelyek egy ország termelékenységét meghatározzák”.¹² A konceptualizáció szintjén tehát e megközelítésben a termelékenység az, ami közvetlen kapcsolatot teremt a gazdasági növekedéssel és jóléttel, így a versenyképesség és növekedés szoros egymásrautaltságát tételezi fel – még ha a korreláció adott esetben és időszakban nem is feltétlenül szoros, mint ahogyan azt az uniós magországok, illetve az új tagállamok legfrissebb adatai jelzik is (lásd az 1. táblázatot). Az operacionalizáció szintjén pedig a definíció maga kínál útmutatást arra vonatkozóan, hogy melyek azok a változók, amelyek növekedés és versenyképesség szimbiózisát megfoghatóvá, leírhatóvá és – reményeink

⁹ Nicolas Crafts: Post-Neoclassical Endogenous Growth Theory: What are Its Policy Implications? *Oxford Review of Economic Policy*, 12. (1995), 2. 30–47.

¹⁰ Lásd különösen: Douglass C. North: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

¹¹ Mary M. Shirley: Institutions and Development. In Claude Ménard – Mary M. Shirley (szerk.): *Handbook of New Institutional Economics*. Boston, MA, Springer, 2005. 611–638.

¹² WEF: *Global Competitiveness Report*. Geneva, World Economic Forum, 2015. 4.

szerint – magyarázhatóvá teszik. Következésképpen a kötet az intézmények és a köz-, illetve gazdaságpolitikák felől közelít választott témájához, Magyarország gazdasági növekedése elmúlt tíz esztendejének megértéséhez. A visegrádi négyes másik három állama, Csehország, Lengyelország és Szlovákia pedig referenciaként szolgálnak a régiós összevetésben.

Fontos feltételezése e munkának, hogy a makrogazdasági környezet részeként számon tartott intézmények maguk is változnak és változhatnak, ám e változás időben bomlik ki. A közpolitikák esetében pedig azzal a feltételezéssel élünk, hogy az állam nem passzív elszenvetője az eseményeknek, hanem aktorain keresztül és kapacitásának függvényében érdemben képes alakítani egy gazdaság szerkezetét és növekedési-versenyképességi kondícióit. A politikák esetében ezért a fókusz nem az üzleti ciklus kisimitásának igényével fellépő automatizmusok leírásán és megértésén van, hanem a makrogazdasági környezetet érdemben változtató, a struktúraváltást előmozdító diszkrecionális döntéseken – azok korlátain és támogató feltételein.

Lényegi feltevés, hogy a gazdasági alkalmazkodás és szerkezetváltás nem értelmezhető azon köz- és gazdaságpolitikák nélkül, amelyeket egy ország demokratikusan megválasztott kormánya megvalósítani kíván. A vizsgálatban ezért az intézményi és szerkezeti adottságok megértésének igénye mellett erőtejesen megjelenik a *policy* szintű fókusz is, feltételezve, hogy maguk a politikákat keretező intézmények sem teljes mértékben exogének. Ilyenformán nemcsak az intézmények alakítják, formálják a gazdasági szereplők, valamint a kormányzati döntéshozók preferenciáit, hanem a választott közpolitikai megoldások maguk is hatással vannak a formális és informális intézményekre, mint például az új intézményi közgazdaságtani kutatások homlokterében álló tulajdonviszonyokra.

Adottságnak tekintjük, hogy Magyarország, illetve tágabban a visegrádi négyek az Európai Unió egységes piacának integráns részei. Ezért növekedési lehetőségeiket és versenyképességi kihívásaikat is ezen kontextusban célszerű értelmezni. A visegrádi négyek növekedési és versenyképességi makrogazdasági feltételeinek vizsgálatát ezért az európai gazdasági (és monetáris) integráció folyamatába ágyazottan, annak szerves részeként, az integráció jelentette korlátok és lehetőségek figyelembevételével végezzük el.

Szerkezet

A kötet első része a fejlődés, növekedés, versenyképesség elméleti-módszertani kérdéseivel foglalkozik. A bevezetőt követő *Intézmények és (új) intézményi megközelítés* című fejezet az új intézményi gazdaságtan önálló kutatási programmá szerveződésével, fejlődésével, főbb kutatási irányjaival és belső ellentmondásainak feltárásával indít. A referenciapont egyfelől a neoklasszikus gazdaságtan, másfelől az úgynevezett régi institucionalizmus. A fejezet második része az intézmények fogalmát járja körbe, elkülönítve a formális és az informális intézményeket, illetve – Williamson nyomán – az intézményi elemzés különböző szintjeit.¹³ Zárásként az intézményi elemzés három központi

¹³ Oliver E. Williamson: The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, 38. (2000), 3. 595–613.

koncepcióját, a tranzakciós költségeket, a tulajdonjogokat, valamint a szerződéseket vagy másként az intézményi elmélet úgynevezett „aranyhármását” tárgyaljuk.¹⁴

A *Gazdasági növekedés, gazdasági fejlődés és intézmények* című fejezet a gazdasági növekedés és fejlődés kérdéseit taglalja, elméleti nézőpontból. A fejezet a neoklasszikus növekedési elméletből kiindulóan tárgyalja a főáramú növekedésemelvények feltételrendszerét, mechanizmusait és implikációit. A következő egységben az endogén növekedési modellek kritikai áttekintésére tesz kísérletet a fejezet, kitérve a humán tőke, a K+F vagy éppen az innováció szerepére. Ezeket követi North történeti institucionalista elmélete, amely az új növekedési elméletek magyarázatait tovább endogenizálja, és felteszi, hogy a fejlődésben a szélesen értelmezett intézményi infrastruktúra a meghatározó. A történelem azt mutatta meg, hogy nem magától értetődő, hogy a társadalom egésze szempontjából előnyös (jólétnövelő), termelékenységfokozó intézmények és szervezetek jönnek létre és tapadnak meg minden egyes országban. Ha valami, akkor ennek éppen az ellenkezője tűnik valóságosnak...

A *Növekedés és intézmények: empirikus igazolási kísérletek* című fejezet a gazdasági fejlődés és az intézmények kapcsolatát empirikus oldalról közelíti meg áttekintve mindazon kvantitatív tanulmányokat, amelyek érdemi kapcsolatot állapítottak meg e két változó között. Így kerülnek terítékre egyebek mellett a humán tőke, a tulajdonjogok, a jogrendszer, a társadalmi infrastruktúra, a gyarmati múlt, a politikai intézmények stb. Olyan módszertani problémákat is felvetünk, mint az endogenitás vagy az instrumentalizáció. A fejezet Rodrik növekedésdiagnosztikájával zár.¹⁵

A *Kormányzás és gazdasági fejlődés* című fejezet az intézményi elemzés egy szűkebb területét, a (gazdasági) kormányzás fogalomrendszerét és a gazdasági teljesítménnyel való kapcsolatát tekinti át. A fejezet a fejlődés gazdaságtanától indít és jut el a washingtoni konszenzuson át a jó kormányzás koncepciójához, hogy azután magának a kormányzásnak – mint önálló koncepciónak – a sokféleségére és ellentmondásosságára mutasson rá. A fejezet külön is kitér a kauzalitás irányára a jó kormányzás, illetve a gazdasági növekedés és gazdasági fejlődés kontextusában, majd a kormányzás mérésének nehézségeit taglalja több mérvado adatbázis áttekintésével (mint például a világbanki *worldwide governance* indikátor vagy a *doing business* index, továbbá a World Economic Forum Global Competitiveness Indexe). A fejezet a versenyképesség koncepcióját és mérési nehézségeit is felvázolja.

Az *Európai Unió gazdasági kormányzási rendszere* című fejezet a gazdasági kormányzást az Európai Unió kontextusában tárgyalja. Az unió gazdasági kormányzása a Gazdasági és Monetáris Unió bevezetésével került a tudományos kutatások és a közérdeklődés fókuszába. A GMU felállítása utáni első 15 esztendőben elsősorban (sőt szinte majd kizárólagosan) a tagállami költségvetési politika fegyelmének megteremtésére koncentrált az unió, ennek a célnak rendelve alá a kormányzást is. A fejezet első része ezért a korai szabályozással foglalkozik. A 2008. évi globális pénzügyi válság, majd

¹⁴ Ménard–Shirley (2014): i. m. 541–565.

¹⁵ Dani Rodrik: Goodbye Washington Consensus? Hello Washington Confusion? *Journal of Economic Literature*, 44. (2006), 4. 973–987.

különösen a 2010 és 2012 közötti európai adósságválság drámaian átszabta a kormányzás rendszerét az unióban. A fejezet második (nagyobb) egysége ezekre a változásokra koncentrálni, külön is kitérve az európai szemeszterre, valamint a makrogazdasági egyensúlytalansági eljárásra. Habár a fejezet az EU kormányzásának értékelését vállalja fel, zárásként a makrogazdasági egyensúlytalanság-mechanizmushoz nagyban hasonlító, a Nemzetközi Valutaalap 4. cikke szerinti gazdaságpolitikai ajánlásokat tekintjük át kritikailag – tekintettel arra, hogy Magyarország 2008. évi válságkezelésében is – az EU mellett – az IMF játszotta a főszerepet.

A kötet második része – amely már konkrétan is Magyarország elmúlt tíz esztendejének főbb eseményeit és trendjeit dolgozza fel – a 2008. évi válsaggal, illetve válságrendezéssel indul, bemutatva az IMF és az EU által kínált pénzügyi segítségnyújtást és a cserébe elvárt kondicionalitásokat. Majd a 2010 nyarán kormányra került erők válságkezelő akcióit, illetve a nemzetközi szervezetekkel való ellentmondásos viszonyát elemzi. A fejezet hosszabban is tárgyalja a Széll Kálmán Tervet szembesítve vállalt céljait az elért eredményekkel *Az Európai Unió gazdasági kormányzási rendszere* című fejezet végén tárgyalt nem keynesi hatások perspektívájában.

Az *Új utakon: nem szokványos gazdaságpolitika* című fejezet az Orbán-kormány gazdaságpolitikai irányváltásait tárgyalja négy fő területre kiterjedően: az adórendszer átalakítása (különadók alkalmazása, egykulcsos szja és családi adókedvezmények bevezetése), a rezsziárcsökkentés, a közfoglalkoztatás intézményesítése, valamint a kormány külföldi működő tőkéhez való viszonya és különösen a stratégiai partnerségi program elindítása. A gazdaságpolitikai fordulat elemzését kiegészíti (a fejezet zárásaként) a gazdasági és politikai intézményrendszer minőségi ismérveinek vizsgálata, támaszkodva a *Kormányzás és gazdasági fejlődés* című fejezetben megismert világbanki indikátoregyüttesre.

A záró, *Újabb fordulatra várva. Magyarország a koronavírus-járvány előtt...* című fejezet a koronavírus-járvány fellépte előtti időszakot tekinti át. Előbb a World Economic Forum és a Magyar Nemzeti Bank intézményi minőség mutatóin keresztül reflektál a magyar gazdaság állapotára, rámutatva a munkaintenzív termelésről a technológiaintenzív termelésre való áttérés intézményi korlátaira, hiányosságaira. A versenyképesség kérdését a beruházási oldal irányából közelíti meg a fejezet, majd pedig a kormányzati preferenciákat, illetve azok változásait az éves költségvetésekből bontja ki. Végül az Európai Unió többéves pénzügyi keretterve kerül terítékre, bemutatva az új (2021–2027) pénzügyi terveket, illetve részleteiben is tárgyalva a magyar nettó pozíció állását és kilátásait mint az utóbbi évek legfontosabb növekedési forrásait.

A II. rész elemzései során közvetlenül is felhasználtuk mindazon jelentéseket, elemzéseket, háttéranyagokat, amelyeket az I. részben kritikailag ismertettünk. Így különösen az Európai Bizottság éves országjelentéseit és makrogazdasági egyensúlytalansági jelentéseit, az IMF 4-es cikk szerinti gazdaságpolitikai ajánlásait, a nagy nemzetközi szervezetek elemzéseit és rangsorait mint a világbanki *worldwide governance* indikátor vagy a *Doing Business Report*, illetve a World Economic Forum globális versenyképességi indexét, továbbá a magyar kormány és az MNB hivatalos dokumentumait, jelentéseit stb.

I. rész

A fejlődés intézményi támaszai

Vákát

Intézmények és (új) intézményi megközelítés

Az, hogy az intézmények – így vagy úgy, de – számítanak, ma már közhelyszámba megy a társadalomtudományokban.¹⁶ A politikatudósok már több évtizede az intézményi vizsgálatot állították a tudományos érdeklődés fókuszába – ezt a tényt hangsúlyozza mások mellett Aspinwall és Schneider.¹⁷ De a közgazdaság-tudományban is már évtizedekkel ezelőtt megjelent a kutatási irány, még ha a főáramot (szemben a politikatudománnyal) nem is azonosíthatjuk vele. Acemoglu, Johnson és Robinson¹⁸ például explicit módon is vallják, hogy az intézmények számítanak, sőt ha a gazdasági fejlődés sikerének vagy kudarcának megítéléséről kell állást foglalni – hosszú távú perspektívában –, akkor valójában csak az intézmények számítanak kizorítva az olyan egyéb közkedvelt magyarázatokat, mint a földrajzi elhelyezkedés és adottságok vagy a kultúra.¹⁹

Ám – mint Csaba érvel – önmagában annak állítása, hogy az intézmények számítanak, nem elégséges feltétele az újszerűségnek és relevanciának.²⁰ Ez ugyanis a „pénzügyi válságot és a világjárványt követően [...] már a jó modor részének tekinthető. Épp ezért az állítás kiürült, önmagában semmire sem kényszerít sem a feltételezések, sem az elemzési eszközök, sem az alkalmazás területén.” Ami igazán számít, az az, hogy az intézmények egyben perdöntők is a sikerben, így különösen a sikeres gazdasági fejlődésben, átalakulásban. Az intézményrendszer ezért nemcsak egyike a megannyi változónak, hanem ez (lesz) az a változó, ami igazán számít a siker megítélésében.²¹ Így válik perdöntővé annak kérdése is, hogy adott intézmény illeszkedik-e a többihez, illetve hogy pontosan miként illeszkedik az őt befogadó gazdaság szélesen értelmezett kontextusához, igényeihez, hagyományaihoz, elvárásaihoz. Csak azért, mert egy adott intézmény létrejön, létezik, soha nem lehet egyben garancia is a sikerre.

A piaci és a nem piaci intézmények együtt, egymás mellett léteznek, legyen szó fejlett vagy fejlődő gazdaságról. A különféle intézményi formák egyfelől versengenek egymással a termelés és az erőforrások allokálásának koordinálásában, másfelől ki is egészítik egymást, együtt alkotnak egészet, rendszert. A gazdasági fejlődés elemzése ezért nem lehet teljes vagy releváns e sokszínű és komplex szerveződési forma vizsgálata

¹⁶ Sőt fontosságukat a nemzetközi pénzügyi intézetek is elfogadják, lásd különösen World Bank (1998). A tanulmány *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter* címmel jelent meg.

¹⁷ Mark D. Aspinwall – Gerald Schneider: Same Menu, Separate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration. *European Journal of Political Research*, 38. (2000), 1. 1–36.

¹⁸ Acemoglu–Johnson–Robinson (2005): i. m. 402.

¹⁹ A földrajzról lásd különösen: Jeffrey D. Sachs: Government, Geography and Growth. The True Drivers of Economic Development. *Foreign Affairs*, 91. (2012), 5. 142–150.; Jeffrey D. Sachs: Institutions Matter, but Not for Everything. *Finance and Development*, 2003. június. 38–41.

²⁰ Csaba László: Az intézményi gazdaságtan megújulása. *Közgazdasági Szemle*, 68. (2021), 1. 23.

²¹ Hasonlóképpen érvelt korábban Rodrik, Subramaniam és Trebbi is, akik már munkájuk címében állást foglaltak: *Az intézmények minősége mindenekfelett* (Rodrik–Subramaniam–Trebbi [2004]: i. m.).

nélkül.²² E kötet is az intézményi sokszínűséget vizsgálja hangsúlyozva a versengés, illetve a komplementaritás fontosságát, és – a kötet második felében – egyben azt is megmutatja egy konkrét eseten, hogy mindezt miként teszik, miként alakítják, formálják egy konkrét állam (Magyarország) fejlődési pályáját és kilátásait.

Új intézményi gazdaságtan

„Az új intézményi gazdaságtan [az a tudományág, amely] az intézményeket, illetve az intézmények szervezeti formákkal való interakcióit tanulmányozza.”²³ Vagy röviden: az az irányzat, amely explicit módon emeli be az intézményi elméletet a közgazdaságtudományba.²⁴ A modern kapitalizmus fejlődéstörténete ezért egyben az intézmények fejlődéstörténete. Az intézmények értelmezése, magyarázata természetesen továbbra is sokféle, sokszínű és korántsem teljességgel egységes. A northi értelmezési tartomány lett azonban az, ami meghatározóvá vált a közgazdaságtudományi diskurzusban is,²⁵ így e kötetben is ezt a kutatási irányt (és szélesebben az új intézményi gazdaságtant) követjük.

Az új intézményi (köz)gazdaságtan az 1970-es évek közepén indult, és mára sikeres önálló kutatási programként jegyzik. Mostanra azt sem vitatják el tőle, hogy a közgazdasági főáram része volna. Ezt egyebek mellett az is jelzi, hogy negyedszázad alatt négy Nobel-díjast is adott a kutatási program: Ronald Coase (1991), Douglass North (1993), Oliver Williamson és Elinor Ostrom (2009), és ott van a főáramú folyóiratokban, valamint jelentősen kihat a közpolitika-formálásra is. (De bizonyos megszorításokkal idesorolható a 2019. évi két fejlődésgazdász díjazott is: Esther Duflo és Abhijit Banerjee is.) És míg az 1990-es évtized meghatározó gazdaságpolitikai paradigmája a washingtoni konszenzus volt, addig 2002-ben a Világbank már az intézményeknek a fejlődésben betöltött meghatározó szerepét vizsgálta éves jelentésében,²⁶ ami azóta is szilárdan tartja magát.

Az új intézményi gazdaságtan felemelkedéséhez és sikeréhez természetesen az is kellett, hogy az 1970-es évekre a neoklasszikus gazdaságtan expanziója megtorpanjon. A neoklasszikus ökonomia egyszerűen vak volt az intézményekre abban az értelemben, hogy feltételezte: azok hatékonyak, máskülönben nem is léteznének. Így vizsgálódásuk fókuszába a hatékony intézményi működés feltételei kerültek. A neoklasszikusok sem vonták kétségbe, hogy a létrejövő *status quo* kollektív választás eredménye (amelyet egyben potyautas magatartás is kísérhet), de feltételezték, hogy az adott közösségben (különösen demokráciákban) az aktorok közötti verseny (ideértve a politikai pártokat is)

²² Justin Lin – Jeffrey Nugent: Institutions and Economic Development. In Hollis Chenery – T. N. Srinivasan (szerk.): *Handbook of Development Economics*. III. Elsevier Science B.V., 1995. 2303–2372.

²³ Ménard–Shirley (2005): i. m. 1.

²⁴ Douglass C. North: Institutions and Economic Theory. *American Economist*, 36. (1992), 1. 3–6.

²⁵ Janine Aron: Building Institutions in Post-Conflict African Economies. *WIDER Discussion Paper*, no. 2002/124 (2002. december).

²⁶ World Bank: *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. Oxford, Oxford University Press, 2002.

végül olyan döntést eredményez, amelynek eredője a hatékony intézmény. Ha ugyanis valamely intézmény nem volna hatékony, akkor minden helyzetben akadna olyan új belépő, amely vagy aki jobb minőséget produkálva többlethozamot képes elérni.²⁷ Becker számára az ideális politikai rendszer is egy szabadversenyes piachoz hasonlítható, ahol a választói akarat érvényesülése okán a kimenet mindig hatékony. Csak a leghatékonyabb pártok maradhatnak életben – véli, és így a politikai kimenet is szükségszerűen hatékony.

Mint Joskow²⁸ fogalmaz, a csökkenő hozadék elve a neoklasszikus gazdaságtan esetében is egyértelműen érvényesülni látszott. Azokat az eredményeket, amelyeket viszonylag könnyebben elérhetett a főáram, elérte, begyűjtötte. A megmaradó kérdésekre azonban már sokkal nehezebbnek tűnt a válaszadás. Márpedig kérdések maradtak bőven. Sem azzal nem tudott mit kezdeni a főáram, hogy miért sikeres a vertikális integráció (hiszen a vállalatot pusztán termelési függvénynek tekintette), sem azzal, hogy miért mutat drámaian eltérő képet az állami szerepvállalás sikerrátája a világban, ha amúgy – a neoklasszikus ökonomia feltételezése szerint – az állam jóságos tervezőként rendre a köz érdekében hozza meg döntéseit és e szerint is cselekszik.

A neoklasszikus gazdaságtannal így sajátos viszonyt alakított ki az új intézményi gazdaságtan. Fontos, hogy szemben például a Thorstein Veblen vagy John Commons neveivel fémjelzett régi institucionalizmussal az új intézményiek nem helyezkedtek szembe a neoklasszikus gazdaságtannal, elfogadták annak eredményeit, sőt alkalmazták annak elméleteit és analitikai eszközeit is. Az új intézményi gazdaságtan például elfogadja a verseny és a szűkösség feltevéseit, de elutasítja a tökéletes informáltságot, az instrumentális racionalitást vagy a zéró tranzakciós költségek feltevéseit. Teszi ezt azon az alapon, hogy az egyének informáltsága a legtöbb esetben nem teljes, döntéseikben rendre bizonytalansággal kénytelenek szembesülni az aktorok. Hogy mérsékeljék e bizonytalanságot, és javítsák saját döntéseik várható eredményét, információt gyűjtenek, ami azonban költségekkel jár. A bizonytalanság mérséklésére intézményeket hoznak létre csökkentve a tranzakciós költségeket. Az új intézményi megközelítés tehát nagyon is tisztában van a főáramú paradigma korlátaival és korlátosságával, ám nem elutasítani, mint inkább kiegészíteni kívánja azt. Az új intézményi gazdaságtan tehát nem kívülről tekint a főáramra, hanem annak integráns része kíván lenni, belülről igyekszik azt konstruktív módon kritizálni és egyben megújítani.²⁹

A neoklasszikus gazdaságtan olyan statikus elméletet kínál, amely az erőforrás-allokáció hatékonyságának kérdését egy adott pillanathoz köti és értelmezi, mindeközben pedig súrlódásmentes piacokat feltételez. A súrlódások azonban nagyon is részei a valós világnak, amelyeket le kell írni, meg kell érteni és meg kell magyarázni. Ebben segítenek az olyan koncepciók, mint az intézmények vagy a tranzakciós költségek. A statikusság mint feltevés azért is komoly kihívást jelent az elemző számára, mert a világ folytonosan

²⁷ Gary Becker: Competition and Democracy. *Journal of Law and Economics*, 1. (1958), 105–109.

²⁸ Paul L. Joskow: Introduction to New Institutional Economics: A Report Card. In Éric Brousseau – Jean Michel Glachant (szerk.): *New Institutional Economics: A Guidebook*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008. 2.

²⁹ Joskow (2008): i. m. 4.

változik. Így a gazdaságok elemzése statikus elmélettel reménytelen vállalkozás. Ahogyan esélytelen a relevancia biztosítása a közpolitika-formálás szintjén is, ha az elemző figyelmen kívül hagyja a dinamikát, a változást. Sőt a statikus megfigyelésre építő gazdaságpolitikai ajánlások nem ritkán félrevezetők, károsak is lehetnek.³⁰

Ekképpen válhatott a dinamika, a bizonytalanság és a korlátozott racionalitás a gazdasági elemzések központi elemévé immáron a főáramban is, köszönhetően az új intézményi elméletnek. Az új institucionalisták így egyszerre vezetnek be új eszközöket és technikákat a vizsgálatba, illetve terjesztik ki vizsgálatuk határait olyan új területekre, amelyekre a neoklasszikus gazdaságtan korábban vagy nem merészkedett ki, vagy nem is akart érdektelensége okán. A neoklasszikus ökonomia elméletei és módszerei határainak kitágítása során az új intézményiek olyan más tudományterületekkel is termékeny kapcsolatba kerülnek, amelyektől a főáram korábban élesen elzárkózott. Ilyennek tekinthető különösen a gazdaságtörténet, a vállalat-gazdaságtan, a fejlődés-gazdaságtan, a politikai gazdaságtan, a közösségi gazdaságtan, a közösségi választások gazdaságtana, de akár a viselkedés-gazdaságtan is. De a gazdaságtudományok területén kívülről is merít az új gazdaságtan, így különösen a jogból, a történelemből, a politikatudományból, a szociológiából és legújabban a kognitív tudományokból. Fontos felismerésük, hogy a gazdasági élet szabályszerűségei nem szükségszerűen mutatnak az általánosíthatóság felé. Náluk a relevancia kérdése mindig kontextusfüggő. A neoklasszikusok úgy alkottak elméletet a gazdaságról, hogy eltekintettek az intézményektől. Az új intézményi gazdaságtan művelői ugyanakkor egyszerre kínálnak elméletet és mutatnak érzékenységet az intézményekre, azok változásaira és hatásaira.³¹ Mindazonáltal miközben a különféle intézmények gazdasági teljesítményre gyakorolt hatását vizsgálja az új intézményi megközelítés, azonközben nem minden intézménnyel és nem is mindenféle teljesítménnyel foglalkozik. Az új intézményi gazdaságtan ugyanis igyekszik pontosan lehatárolni vizsgálódásának horizontját és relevanciáját.³² A neoklasszikus és az új intézményi gazdaságtan egyszerűsített összehasonlítását mutatja a 2. táblázat.

2. táblázat: A neoklasszikus gazdaságtan és az új intézményi gazdaságtan összehasonlítása

Neoklasszikus gazdaságtan	Új intézményi gazdaságtan
Nincsenek tranzakciós költségek Tökéletes informáltság	Pozitív tranzakciós költségek Nem tökéletes informáltság
Teljes racionalitás	Korlátozott racionalitás
Homogén aktorok	Heterogén aktorok
Intézmények adottak	Endogén intézmények
Optimalizáló magatartás	Nem (szükségszerűen) optimalizáló magatartás

³⁰ Douglass C. North: Institutions and the Performance of Economies over Time. In Claude Ménard – Mary M. Shirley (szerk.): *Handbook of New Institutional Economics*. Boston, MA, Springer, 2005. 21–30.

³¹ Richard Langlois: *Economics as a Process: Essay in the New Institutional Economics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1986. 5.

³² Joskow (2008): i. m. 1–20.

Neoklasszikus gazdaságtan	Új intézményi gazdaságtan
Walrasianus (általános egyensúlyi modellek)	Nem szükségszerűen walrasianus
Matematikai eszközök és modellek	Matematikai eszközök és modellek mint lehetőség

Forrás: Duarte Leite – Sandra T. Silva – Óscar Afonso: Institutions, Economics and the Development Quest. Porto. *FEP Working Papers*, no. 457. (2012. április). 5.

Az új intézményi elmélet azonban maga sem egységes, koherens kutatási program. Olyan decentralizált kutatási irány, amely „bizonyos értelemben még most is inkább egy mozgalom, semmint egy [kutatási] terület”.³³ A neoklasszikus gazdaságtannal ellentétben tehát nem egy jól körülírt, integrált elméletről van szó, hanem különféle irányokból táplálkozó, gyakran egymással is vitázó kutatási programról. Nem általános elmélet, hanem sokkal inkább olyan vizsgálati keret, „amelyben újszerűen vizsgálhatók a gazdasági jelenségek”.³⁴ A sokszínű és heterogén kutatási program közös nevezője, hogy (1) az intézmények számítanak, (2) az intézményi struktúra és a gazdasági viselkedés (és teljesítmény) kapcsolata kitüntetett figyelmet érdemel, (3) a viszonyrendszer és maguk az intézmények is elemezhetők a gazdasági elmélet által – sőt maguk is a gazdasági elmélet szerves részét képezik.³⁵

Az új intézményi gazdaságtan mint kifejezés Williamson munkájához köthető, aki azzal az egyértelmű igénnyel vezette be a fogalmat, hogy jelezze az új kutatási program elkülönülését az úgynevezett régi intézményi vizsgálódásoktól.³⁶ A régi intézményiek a gazdaságot a maga intézményi gazdagságában ragadták meg, de nem éltek az elméletalkotás lehetőségével. Habár rengeteg megfigyelést és leírást végeztek, sokféle tény és adatot rögzítettek (vagyis rendkívül erősnek bizonyultak az empiriában, ami különösen Mitchell munkásságának köszönhető), ám megfigyeléseik eredményeit nem integrálták egy saját intézményi elméletbe. A neoklasszikus gazdaságtant teljesen érintetlenül hagyta a régi intézményi iskola működése, utóbbi semmilyen érdemi formában nem volt képes gazdagítani a főáramot.³⁷

De Hodgson azt is feljegyezi, hogy maga a neoklasszikus ökonómia is jelentős változásokon ment keresztül az 1980-as évektől kezdve, amikor is az egyensúlyi elmélet és elemzés a túlzó leegyszerűsítések okán komoly kihívásokkal és kritikákkal szembe-

³³ Ménard–Shirley (2014): i. m. 542.

³⁴ Eric Brousseau – Jean-Michel Glachant: A Road Map for the Guidebook. In Eric Brousseau – Jean-Michel Glachant (szerk.): *New Institutional Economics: A Guidebook*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008. xxxix.

³⁵ Rudolf Richter: The New Institutional Economics: Its Start, Its Meaning, Its Prospects. *The European Business Organization Law Review*, 6. (2005), 2. 161.

³⁶ Oliver E. Williamson: *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization*. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship, 1975.

³⁷ Ronald Coase: The New Institutional Economics. *American Economic Review*, 88. (1998), 2. 72.; Hodgson (Geoffrey Hodgson: Institutional Economics into the Twenty-First Century. *Studi e Note di Economia*, 14. [2009], 1. 3–26.) ugyanakkor visszautasítja, hogy a régi intézményi elmélet ateoretikus vagy netalán antielmélet lett volna.

sült.³⁸ Az általános egyensúlyi elmélet mellett mindinkább a játékelmélet került előtérbe, amely a világot strukturáltan, szabályok által vezérelve ragadja meg, és mint ilyen jóval nyitottabb az intézmények felé. A neoklasszikus ökönmia teljes racionalitás feltevését is támadások érték, különösen a viselkedés-gazdaságtan megerősödésével. A preferenciák endogén volta is mind elfogadottabbá vált a főáram bizonyos köreiben. E folyamat részeként az evolúciós és intézményi gazdaságtan is termékenyítőleg hatott a főáramra, új utakat és szemléletet nyitva meg azon belül.

A neoklasszikus gazdaságtan vezető szerepét ugyan nem törték meg e változások, de ma már hegemoniáról sem lehet beszélni. Colander fogalmazta meg a tételt, miszerint miközben a közgazdaságtan egyre technikaibbá válik – köszönhetően elsősorban a számítástudomány és -technika fejlődésének –, a deduktív formalizmus mind kevésbé lesz meghatározó, és ezzel együtt folyamatosan értékelődik fel a nagy kapacitású adatelemzői háttérrel igénylő empirizmus. A deduktív megközelítés tévesztését egyebek mellett az is jelzi, hogy a közgazdaság-tudományt művelők (különösen a fiatalabb generációk képviselői) mind bátrabban szakítanak a tudomány korábban sérthetetlennek hitt „szentháromságával”, azaz a racionalitás, mohóság és egyensúly feltevéseivel. Helyette egy jóval szélesebb alapon megfogalmazódó (vagy inkább újrafogalmazódó) közgazdaságtan bontakozik ki, amely a tervszerű/tudatos magatartás, felvilágosult önérdék és fenntarthatóság hármasa irányába mozdul el. Colander úgy véli, hogy a viszonylag „egyszerű” rendszerek tanulmányozása felől a komplex rendszerek megértése irányába mozdult el a tudomány, amelyben a kizárólag mikroalapozású deduktív elemzés természetesen nem lehet megfelelő eszköz. Ehelyett számolni kell a kontextualitással, amely egyben a létező rendszerek megismerésének lehetőségét is megteremti. „Ezek a változások elvezetnek a közgazdaságtan egy olyan értelmezéséhez, amely a sziporkázóan éleselméjű szereplők információgazdag környezetben történő tanulmányozását vállalja, egy olyan irányba, amelyben a közgazdaságtan az ésszerűen cselekvő egyéneket információ-szegény környezetben tanulmányozza.”³⁹

A fősodor medre az új évezredre egyértelműen kiszélesedett. Mindazon áramlatok megjelennek benne, amelyek készek a főáram bizonyos feltevéseit (és akár módszertanát) is elfogadni, míg másokat úgy vetnek kritika alá, hogy egyben megoldást is kínálnak a feltárt hiányosságokra.⁴⁰ Az új intézményi gazdaságtan is ilyen konstruktív és termékeny paradigmának tekinthető. E folyamatban központi szerepet játszott az a mind

³⁸ Geoffrey Hodgson: Evolutionary and Institutional Economics as the New Mainstream? *Evolutionary and Institutional Economic Review*, 4. (2007), 1. 7–25.

³⁹ David Colander: The Future of Economics: The Appropriately Educated in Pursuit of the Knowable. *Cambridge Journal of Economics*, 29. (2005), 6. 927–941.

⁴⁰ De Vroey és Pensieroso (Michel de Vroey – Luca Pensieroso: *The Rise of Mainstream in Economics*. Discussion Paper, 26. Université Catholique de Louvain, 2016) ugyanakkor úgy érvel, hogy a fősodor olyan igazolási kísérlet vagy jelenség, amely a jó gyakorlatok előírását tartja feladatának. Ők a közgazdaság-tudomány fragmentálódásaként azonosítják a fősodor kiszélesedését az egyes részek fókuszának és vizsgálati módszereinek beszűkülése mellett.

általánosabbá váló felismerés, hogy az információ maga is olyan szűkös jószág, amelynek megszerzése és feldolgozása költséget ró a gazdasági szereplőkre.

Joskow összefoglalóan az alábbi pontokban rögzítette az új intézményi gazdaságtan képviselőinek közös nézeteit (kutatási téma definiálása és a kutatási módszer):⁴¹

1. Az intézmények hatása a gazdasági teljesítményre. A gazdasági teljesítmény javítására fogatosított közpolitikák hatásossága az intézményi háttértől függ.
2. Az intézményi elemzésben is érvényesül a neoklasszikusoknál megszokott szigorú és pontos elméleti és módszertani igényesség; egyben felismerve, hogy egyéb, más, új eszközök használata is indokolt lehet az intézmények működésének és a gazdasági teljesítményben kimutatott eltérések megértésében.
3. Az elmélet és empirikus kutatás erőteljes egymásra hatása, interakciója (az elmélet által azonosított kapcsolatok empirikus igazolásának igénye, illetve az empirikus megfigyelések és anomáliák által felvetett kérdések elméleti igényű megválaszolása).
4. Interdiszciplinaritás az intézmények szerepének megértésében, hatásuknak a gazdasági teljesítményre és fejlődésére gyakorolt vizsgálatában.
5. Hosszabb távú dinamikus szempontok érvényre juttatása a kutatásban, különösen a technológiai változás, az innováció szétterjedése és az intézmények ezekre gyakorolt hatása.
6. Az intézmények vizsgálata által a megszokottnál jóval szélesebb körű alkalmazások és vizsgálatok eltérő gazdasági, politikai, kulturális kontextusokban (különböző fejlettségű, politikai berendezkedésű stb. országok tanulmányozása).
7. Az intézményi elemzés egyszersmind érzékeny a kormányzat szerepének és a politikai intézményeknek a közpolitika-formálásban és -végrehajtásban betöltött szerepére (anélkül, hogy saját politikai agendája volna).

De maga az új intézményi gazdaságtan is jelentős változásokon esett át az elmúlt évtizedekben. Eleinte az intézményeket „pusztán” az egyéni döntések egy további korlátjaként értelmezve azt feltételezték az új intézményiek – a neoklasszikus gazdaságtan hatása alatt –, hogy az intézmények olyan korlátok, amelyeket az egyének maguk alkotnak annak érdekében, hogy a társadalmi interakciók strukturálhatóvá váljanak. A kauzalitás iránya e szerint az egyéntől mutat az intézmények felé. *A mi volt a kezdetekben* (lásd még: természeti állapot) kérdésre ugyanakkor nem kívántak vagy nem tudtak választ adni. Williamson maga is azt feltételezte, hogy a piac olyan adottság, ami a kezdetektől létezett.⁴² Az egyének pedig azután interakciókba kezdtek az adott természetes keretek között (például vállalatokat létesítettek). Azzal azonban Williamson már nem foglalkozott,

⁴¹ Joskow (2008): i. m. 4–5.

⁴² Williamson (1975): i. m.

hogy maga a piac is voltaképpen egy (meta)intézménynek tekinthető, holott a piac mint (meta)intézmény gondolata már Adam Smith (1776) *magnum opus*ában is megjelent.⁴³

Az „intézmény egyenlő (gazdasági) korlát” kezdeti leegyszerűsítést ezért nem véletlenül kritizálták a régi institucionalizmus képviselői, mint Hodgson (1993) vagy Khalil (1995). A régiek ugyanis jóval hangsúlyosabb szerepet tulajdonítottak az intézményeknek azt állítva, hogy az egyének kognitív képességeit végső soron ezek határozzák meg. Nem véletlen tehát, hogy azt is evidensnek vették a régi intézményi iskola képviselői, hogy a preferenciák nem lehetnek adottak, azok endogén voltát tételezték ezért fel.

A *New Palgrave* (rég)i intézményi gazdaságtan szócikkét elemezve Csaba,⁴⁴ a szócikk szerzője, Warren Samuels alapján arra jutott, hogy a régi „intézményi irányzat a makro-gazdaság szervezeteire, erőviszonyaira, a társadalmi folyamatokkal való kölcsönhatásra, valamint a kormányzati szerepvállalás különböző célszerű(tlen) formáira összpontosít, szemben az egyéni jóléttel és a hatékony forráselosztás általános (mikro)ökonómiai alapelveivel és szempontjaival”. Ezzel szemben az intézményi gazdaságtan új vonulata (immáron egy másik szócikk szerint) adottságnak veszi az intézményeket, és azt vizsgálja, hogy azok miként befolyásolják az egyének döntéseit. „Nehéz nem látni, [...] hogy ez utóbbi törekvés a főáram, mindenekelőtt a mikroökonómia fölvetéseivel rokon, ennek szemüvegén keresztül és eszközei révén értelmezi az ismétlődő játék szabályait. Vagyis: az oksági folyamatot épp fordítva írja le.”

A két intézményi iskola közötti határvonalak mindazonáltal oldódtak is valamelyest. Az 1990-es évektől kezdve – mások mellett Greif⁴⁵ vagy Knight⁴⁶ és a legtöbbször által ismert North munkáinak köszönhetően – a történelmi perspektívát nem elhagyva, az új intézményi iskolán belül is markánsan megjelent az az irányzat, amely a kognitív képességek, az ideológia, a hitek vagy éppen a kultúra stb. témáival foglalkozott.⁴⁷ A Douglass North kései munkáiban mind kiemeltebb szerephez jutó közös kulturális örökség a North nevével fémjelzett történeti-intézményi vizsgálatot mind közelebb hozta a régi intézményi gazdaságtanhoz, jelezve, hogy az éles választóvonal régi és új intézményi közgazdaságtan között halványult. Kolozsi ugyanakkor – helyesen – kiemeli, hogy a gazdaságtörténet nem azonos az intézményi gazdaságtannal, ám létezik olyan közös metszetük, amely alapján a gazdaságfejlődés mint történeti folyamat egyben az intézményi infrastruktúra fejlődését, alakulását is jelenti.⁴⁸ A történetiség így nem egyszerűen csak a deduktív

⁴³ Adam Smith: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London, W. Strahan and T. Cadell, 1776.

⁴⁴ Csaba (2021): i. m. 15.

⁴⁵ Avner Greif: Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies. *Journal of Political Economy*, 102. (1994), 5. 912–950.

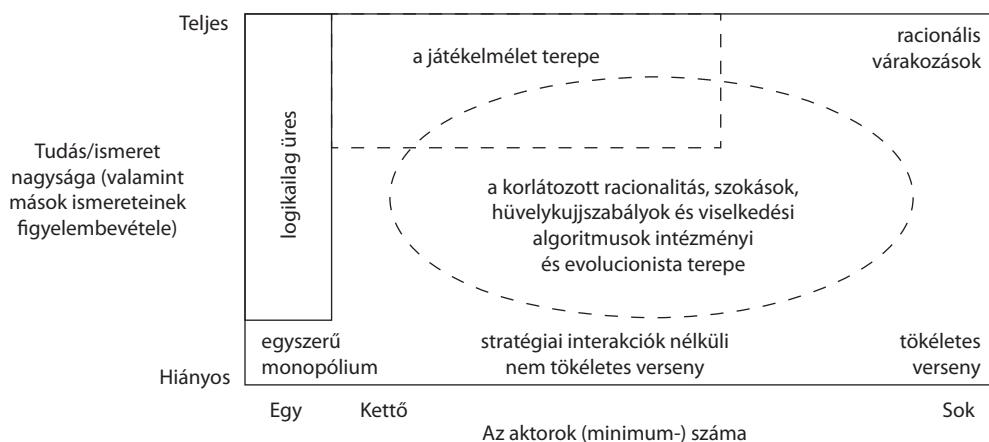
⁴⁶ Jack Knight: Social Institutions and Human Cognition. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 153. (1997), 4. 693–699.

⁴⁷ Ezen évekből lásd még különösen: Arthur Denzau – Douglass C. North: Shared Mental Models: Ideologies and Institutions. *Kyklos*, 47. (1994), 1. 3–31.

⁴⁸ Kolozsi Pál: Közgazdaságtani megújulás: a történelem és az intézmények jelentősége. *Köz-gazdaság*, 4. (2018a), 84–92.

elemzések s következtetések egy-egy esettanulmányaként, példajaként jelennek meg, hanem maguk is megalapoznak későbbi kutatásokat.

De North személyén túlmutatóan is, maguk a választott kutatási témák, amelyek hosszú-hosszú évtizedeken át csak a régi intézményi iskola művelőit foglalkoztatták, mostanra az új intézményiek érdeklődését is felkeltették. A régi és új intézményi gazdaságtan között mind intenzívebbé vált a párbeszéd. Egyik fél sem kérdőjelezi meg, hogy az egyének nem valamiféle vákuumban hozzák meg döntéseiket; azok ugyanis elválaszthatatlanok attól a társadalmi-intézményi közegtől, amelyben megszületnek. Az egyéni választások mindenkoron e közegbe ágyazottan, arra reflektálva, attól nem elválasztható módon születnek. A preferenciák endogenitásának elfogadása okán (elsősorban az intézmények evolúciója, változása eredményeként) pedig egyértelmű konvergencia is észlelhető a két irányzat között.⁴⁹



1. ábra: A gazdaságelméletek (egy lehetséges) osztályozása

Forrás: Hodgson (2007): i. m. 15.

Az intézményi elmélet szemléletes elhelyezésére vállalkozott Hodgson.⁵⁰ Az 1. ábra vízszintes tengelyén az aktorok (minimális) száma található, amely az adott elmélet érvényesüléséhez szükséges. A függőleges tengely az egyének arról való tudását és mérlegelési képességének fokát méri, hogy más egyének mennyi tudással és mérlegelési képességgel bírnak az adott elmélet feltevései szerint. Az ábra bal alsó sarkában a közönséges, árdiszkrimináció nélküli monopólium található, amely a piacon aggregált keresleti görbével szembesül. A jobb alsó sarokban a monopólium ellenpontja, a (végtelenül) sokszereplős tökéletes verseny található, amelyben az aktorok kivétel nélkül árelfogadóak. A két szélsőség között ugyan helyet kap a nem tökéletes verseny is, ám stratégiai

⁴⁹ Hodgson (2009): i. m. 3–26.

⁵⁰ Hodgson (2007): i. m. 7–25.

interakciók feltételezése nélkül. Ez volt korábban (az 1970-es évekig) a gazdasági szerkezet tankönyvi felosztása (a bevezető tankönyvek jellemzően ma sem mennek ennél tovább a gazdasági rendszerek tárgyalásában). Az ábra alsó részének szereplői ugyan racionális, hasznosságmaximalizáló szereplők, ám döntéseikben semmilyen formában nem kell azokra az információkra, illetve arra a tudásra hagyatkozniuk, ami a többi döntéshozó információval való ellátottságát, valamint döntési képességeit illeti.

A jobb felső sarokban helyezhető el az ábrán az 1970-es évek végétől induló és az azt követő évtizedben kiteljesedő racionális várakozások modellje. Az újklasszikusok feltevése az volt, hogy az egyének tisztában vannak a gazdaság modelljével, a meglepetések csak egyszeri (és átmeneti) hatásúak, az embereket nem lehet folyamatosan félrevezetni (lásd különösen a hosszú távú Phillips-görbe hipotézisét). Ehhez köthető Lucas tétele is, miszerint a kormányzati beavatkozás hatástalan, mivel a gazdaságpolitika maga is a modell részévé válik, annak endogén tényezője lesz. A piac szereplői információval bírnak nemcsak a gazdaság múltbéli és jelenlegi kondíciójáról, hanem a gazdaságpolitika természetéről is, és – a rendelkezésükre álló információk alapján – következtetni tudnak annak jövőbeli alakulására. Racionális várakozásokat feltételezve tehát a döntéshozók minden rendelkezésükre álló információt felhasználnak (ahhoz korlátok nélkül hozzá is férnek) és végeredményben a lehetséges legjobb becslés születik.

A racionális várakozások elméletét a játékelmélet meggyökeresedése követte (a felső sorban, középtűt és balra) az 1980-as években. A játékelmélet sem csak azt feltételezi, hogy minden szereplő racionális, hanem egyben azt is, hogy minden egyén tisztában van azzal, hogy mindenki más is racionálisan viselkedik. A játékelmélet a stratégiai interakciók terepe, viszonylag kevés szereplőt feltételezve. A viselkedésalapú játékelmélet térnyerése okán a játékelmélet territóriuma azonban lefelé is terjeszkedett. Ez esetben az a feltevés érvényesült, hogy az egyének másokról csak részleges és nem teljes stratégiai deliberációt feltételeznek.

Az evolúciós elmélet és az intézményi gazdaságtan e fenti elméletekhez képest középtűt helyezkedik el (a játékelmélet alatt, illetve a monopólium és tökéletes verseny mint szélsőségek között és felett). A döntési környezetet egyfelől bizonytalanság, másfelől komplexitás jellemzi. Az egyének ismerete pedig korlátozott arra vonatkozóan, hogy mások milyen információkkal bírnak, és azok alapján milyen döntéseket hoznak. Az egyének várakozásait (és következőképpen döntéseiket) ezért elsősorban a gazdaságot meghatározó intézményekre, szabályokra építik. A döntéshozatalban a korlátosság a meghatározó tényező.

Intézmények

Habár az új intézményi gazdaságtan korántsem egységes kutatási program, az intézmények kitüntetett szerepének feltételezése minden irányzatában megjelenik. Az intézmények (illetve az intézményi keret) ebben a felfogásban nem adottság, hanem maga a kutatási téma kiegészülve az intézmények hatásainak vizsgálatával.

Ahogy maga a tudományterület is folyamatosan változott és mélyült, úgy az alapjául szolgáló koncepció, az intézmény tartalma is módosult. A régi intézményi gazdaságtan művelői számára az intézmények mindazonáltal jóval szélesebb értelmet nyertek, mint a főáramot elhagyni nem kívánó új intézményiek számára. Előbbiek főként a hagyományok, a szokások és normák területéhez horgonyozták le az intézmények fogalmát, amelyek az egyéni és csoportos tevékenységeket, sőt végső soron a világról, társadalomról és gazdaságról való gondolkodásunkat is meghatározó módon alakítják.⁵¹ A régi iskola mostani képviselői közül Hodgson például így definiálta az intézményeket: a társadalmi szabályok azon rendszere, amely strukturálja a társadalmi interakciókat.⁵² Hodgson meghatározása – Veblenéhez hasonlóan – az intézményeknek mind a gondolkodásban, mind a várakozások megfogalmazásában, mind pedig a cselekvésben szerepet szán.

Ahogy a korábbiakban láttuk, a régi intézményi vonallal szembeni általános kifogás volt, hogy annak nem volt szisztematikus elméleti alapozottsága, ezért az új intézményi gazdaságtan képviselői – különösen a kezdetekben – az intézmények meghatározására is jóval szűkebb definíciót kerestek azzal az egyértelmű céllal, hogy a koncepció egyfelől illeszkedjen a neoklasszikus ökonomia elméleti rendszeréhez, másfelől az intézmények meghatározása egyben operacionalizálható is legyen.

North klasszikus meghatározása⁵³ szerint az intézmények a társadalom játékszabályai; olyan, ember által alkotott korlátok, amelyek a gazdasági mellett a politikai és a társadalmi interakciókat is strukturálják. Az emberek azért hozzák létre őket, hogy eligazodjanak a világban, hogy mérsékeljék a bizonytalanságot és szabályozzák a társas érintkezéseiket. Ebben a felfogásban tehát a neoklasszikus elmélet döntési környezete annyiban válik komplexebbé, hogy az intézmények is megjelennek és korlátként hatnak a döntéshozatalra, behatárolva a választási lehetőségeket és meghatározva az adott gazdasági döntés (cselekvés) költségeit. Az intézmények definíciója tehát nagyban eltér a köznap szöhasználatától. Amit ugyanis a köznyelv intézményeknek tekint, azt az intézményi iskola szervezetekként azonosítja. A szervezetek kifejezés alatt pedig elsősorban az érintetteket, azaz az egyének valamely jól definiált csoportját érti. Az intézmények definíciós sokszínűségét szemlélteti a 3. táblázat.

⁵¹ Lásd erről mások mellett Weed értekezését Thorstein Veblen evolucionista elméletéről és a társadalmi intézmény definíciójáról: Frank Weed: Interpreting Institutions in Veblen's Evolutionary Theory. *The American Journal of Economics and Sociology*, 40. (1981), 1. 67–78. Almeida (Felipe Almeida: The Psychology of Early Institutional Economics: The Instinctive Approach of Thorstein Veblen's Conspicuous Consumer Theory. *Economica*, 16. [2015], 2. 226–234.) kritikusan jegyzi meg, hogy a régi intézményi gazdaságtan alapítójaként számontartott Veblen munkássága kapcsán a közgazdász szakma a szokások jelentőségét hangsúlyozza, miközben Veblen a szokások mellett az ösztönöknek is jelentőséget tulajdonított a döntések megformálásában.

⁵² Geoffrey Hodgson: What are Institutions? *Journal of Economic Issues*, 40. (2006), 1. 2.

⁵³ Douglass C. North: Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5. (1991), 1. 97.; North (1990): i. m. 3.

3. táblázat: Az intézmények fogalmának különféle meghatározásai

Az intézmény...	Forrás
a konstituáló szabályok rendszere/összessége	Searle (2005)
a normatív tevékenységek valamely közösség által konstruált rendszere	Tuomela (2013)
a közös cselekvéseket szabályozó konvenciók és normák struktúrája	Miller (2001)
a társadalmi interakciókat strukturáló megalkotott és beágyazott társadalmi szabályok tartós rendszere	Hodgson (2006)
az interakciók rendszere vagy strukturált folyamatai	Lawson (1997)
adott aktorok által használt adott szabályok	Ostrom (1992)
azon társadalmi (ember által alkotott és nem fizikai) tényezők, amelyek adottságok mindazon egyének számára, akiknek a magatartására hatással van	Greif (2006)
kognitív médium	Aoki (2011)
a játék formája	Hurwicz (1996)
egyensúly	Calvert (1995), Aldashev et al. (2012), Elsner (2012)

Forrás: Claudius Gräbner – Amineh Ghorbani: Defining Institutions – A Review and a Synthesis. *ICAE Working Paper Series*, no. 89 (2019. február). 6. – változtatásokkal

Hodgson azon igyekezetében,⁵⁴ hogy közelebb hozza egymáshoz a két intézményi irányzatot, azt hangsúlyozza, hogy miközben az intézmények valóban korlátként jelennek meg az emberi döntésekben, egyszersmind nemcsak azok, hanem támogató/előmozdító feltételei is lehetnek olyan döntéseknek és cselekvéseknek, amelyek az adott intézmények hiányában nem álltak volna elő. Az intézmény tehát nemcsak a szó szokványos értelmében korlát, hiszen megnyitja az utat új lehetőségek irányába is – elegendő a nyelvhasználatra vagy a közlekedési szabályokra gondolni.

Fontos különbségtétele Northnak,⁵⁵ hogy ezen ember által alkotott korlátok, amelyek végső soron az emberi döntések és tevékenységek minden szintjét (legyen szó a gazdaságról, a politikáról vagy bármely más alrendszeréről) alakítják (vagyis maguk az intézmények) mind informális, mind pedig formális alakot ölthetnek. Előbbi alatt értve a többnyire íratlan szabályként megjelenő szokásokat, hagyományokat, tabukat, viselkedési normákat stb. Ezek ismeretét, tiszteletét egy adott közösség (akár a társadalom egésze) várja el az egyéntől, amelyekhez a racionális egyén ezért alkalmazkodni igyekszik. Illetve ha nem így tesz, deviáns viselkedést tanúsít, akkor annak költségei lesznek számára, ezért – mérlegelve a társadalmi nyomás költségeinek negatív hatáseit – igyekszik ezen viselkedési mintákat internalizálni.

Ezzel szemben az írott formában megjelenő úgynevezett formális intézmények az alkotmányra, a jogrendszerre, a törvényekre, a tulajdonjogokra, a különféle szabályozásokra

⁵⁴ Hodgson (2006): i. m. 1–25.

⁵⁵ North (1991): i. m. 97–112.

és mindezek kikényszerítésére stb. utalnak. North nemcsak tartalmában,⁵⁶ de hatásában is különbséget tesz a két intézménytípus között hangsúlyozva, hogy az informális intézmények megváltoztatása (azok beágyazottsága miatt) jóval időigényesebb és költségesebb folyamat, mint a formálisoké, amelyeket egy-egy törvény megváltoztatásával is felül lehet írni. Az egyének alkalmazkodása is más, és ezért más időtávokon értelmezendő.

North ezen különbségtétele azért is lényeges, mert a formális intézmények hiánya (mint például stabil jogrendszer) nem jelent egyszersmind intézményi vákuumot is. Az informális intézmények a különféle viselkedési normák, szokások stb. formájában ekkor is jelen vannak egy társadalomban, és meghatározó módon alakítják annak fejlődési pályáját. Ám e „terelés” – az informális intézmények természetéből adódóan – soha nem lehet olyan precízen kidolgozott, mint egy konkrét szerződés, amely a jogok és kötelezettségek széles skáláját képes megjeleníteni és egyértelműen szabályozni. Az informális intézmények tehát akképpen válhatnak gátjaivá a gazdasági fejlődésnek, hogy ez a tágabb környezet képtelen megágyazni a sokszereplős, a személyes kapcsolatoktól teljesen elvonatkoztató (*impersonal*) formalizált szabályok ösztönző és teljesítményformáló térnyerésének.

A témában készült egyik legkorábbi világbanki jelentés a megkülönböztetés kapcsán például azt emelte ki, hogy a fejlődő országokban gyakorta az informális intézmények helyettesítik a formálisokat is, mivel ez utóbbiak többnyire relatíve gyengék, kiforratlanok, vagy a jogszabályok, szerződések kikényszerítése nehézkes, esetleg létre sem jöttek az adott formális intézmények. E folyamatok a gazdasági fejlődésre is hatással vannak, mivel a formális intézményi keretek fejletlensége végső soron a tranzakciós költségeket növeli az adott gazdaságban. A fejlődés – amelyet a jelentés, összhangban az új intézményi gazdaságtani paradigmával, piacépítésként értelmez – így egyszersmind az intézményi keretrendszer gazdagodását és erősödését is jelenti, jelezve, hogy az oksági irány nem egyirányú, hanem oda-vissza hatás történik: a fejlődés erősíti az intézményeket, amelyek azután a felfejlődés támaszaivá válnak.⁵⁷ Chang ugyanakkor magát a Világbankot (illetve a Valutaalapot) kritizálta azt állítva, hogy a nemzetközi pénzügyi szervezetek érdeklődése pusztán azért fordult az intézmények és a fejlődésre gyakorolt hatásuk felé, mert így elterelhetővé vált a figyelem korábbi elhibázott gazdaságpolitikai ajánlásairól. Hiszen ha egyszer az intézmények nem jól funkcionálnak, akkor még a legjobb gazdaságpolitika sem lehet működőképes.⁵⁸

Az informális és formális intézmények között egyfajta hierarchikus viszony is feszül, amennyiben az informális intézmények nagy részben alakítják, formálják a formálisokat. E viszonyrendszer sematizált „ábrázolását” Williamson kísérelte meg,⁵⁹ aki négy szintre bontotta az intézményi vizsgálatot figyelembe véve az intézmények tartalmát és céljait,

⁵⁶ North (1990): i. m.

⁵⁷ World Bank: *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. Washington D. C., 2000.

⁵⁸ Ha-Joon Chang: *Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development*. Helsinki, WIDER Jubilee Conference. 2005. június 17–18.

⁵⁹ Williamson (2000): i. m. 595–613.

valamint kialakulásuk és változ(tat)ásuk időtartamát. A szintek elkülönítése az analitikai tisztázást szolgálta. Mindazonáltal nem vonta kétségbe, sőt kifejezetten hangsúlyozta Williamson, hogy e szintek vegytiszta elkülönítése lehetetlen, azok szorosan egymásra épülnek, átszövik egymást oda-vissza hatásokkal erősítve a kapcsolati hálót (bár érdemes hangsúlyozni, hogy Williamson kifejezetten a felsőbb szintekről az alsóbbak felé irányuló oksági hatásokat emelte ki, a visszahatásokkal érdemben nem foglalkozott).

4. táblázat: Az intézményi elemzés négy szintje

Szint	Tartalma	Változás időtávja	Releváns tudományterület
<i>1. szint</i>			
Beágyazottság (a társadalom széles értelemben vett struktúrája)	Informális intézmények: szokások, tradíciók, társadalmi normák, vallás stb. (exogén változók)	Évszázadok, illetve válságok, sokkok esetén	Társadalomelmélet
<i>2. szint</i>			
Intézményi környezet (játékszabályok)	Formális intézmények: politikai rendszer, alkotmány, jogrendszer, tulajdonjogok (exogén és endogén változók)	Hosszú táv, 10–100 esztendő	Tulajdonjogok közgazdaságtana, pozitív politikaelmélet, politikai gazdaságtan
<i>3. szint</i>			
Kormányzás (a játék „lejátéka”)	Szerződéses viszonyok, a kormányzási struktúrák és tranzakciók egymáshoz igazítása, szervezetek létrehozása (endogén változók)	Középtáv, 1–10 esztendő	Tranzakciós költségek gazdaságtana
<i>4. szint</i>			
Erőforrás-allokáció	Alkalmazkodás az árakhoz, mennyiségekhez, az ösztönzőrendszer finomhangolása (endogén változók)	Rövid táv, folyamatos	Neoklasszikus gazdaságtan

Forrás: Williamson (2000): i. m. 597. alapján, Cassey Lee – Peter Loyd: *A Review of the Recent Literature on the Institutional Economics Analysis of the Long-Run Performance of Nations*. ISEAS Economics Working Paper No. 2016-1. 2016. január. 4. felhasználásával – módosításokkal

Az első szintet Williamson a társadalmi beágyazódás (és beágyazódottság) szintjének nevezi.⁶⁰ Ez voltaképpen az informális intézmények mint normák, szokások, tradíciók, sőt akár a nyelv vagy a vallás szintje is. Az intézményi hierarchia csúcса, ami a hosszú távú fejlődés szempontjából alapvető fontosságúnak tekinthető, informális intézmények terepe, gyakorta kultúra gyűjtőnév alatt azonosítja a vonatkozó szakirodalomban. Alesina és Giuliano áttekintésükben azonban azt hangsúlyozták,⁶¹ hogy az informális

⁶⁰ Williamson (2000): i. m. 595–613.

⁶¹ Alberto Alesina – Paola Giuliano: Culture and Institutions. *NBER Working Paper*, no. 19750 (2014).

intézmények és a kultúra valójában ugyanarra a fogalomkörre utalnak, megkülönböztetésük inkább csak szemantikai szempont; amikor ugyanis operacionalizálni próbálják e fogalmakat különféle szerzők, akkor valójában rendre azonos formában teszik azt, azonos változókat rendelnek e két koncepcióhoz. Ami számít, az a kultúra (vagy informális intézmények) és a formális intézmények viszonya.

Az új intézményi gazdaságtan legtöbb kutatója számára ez a szint adottságként jelentkezik, amelyet évszázados, spontán és evolutív fejlődés formált. Az intézményi változás e szinten rendkívül lassú, évtizedeket vagy akár évszázadokat átölelő folyamat, amelyet nagy fokú *inertia* jellemez. Az első szinten található informális intézményeknek elsősorban abban van szerepük, hogy miként tekint és gondol magára egy társadalom, miként épül fel és miként szerveződik meg. Ez legfőképpen az elvárásokban fogalmazódik meg. A kikényszerítés értelemszerűen nem lehet formális szabályokhoz kötött, de az elvárt viselkedési mintáktól való eltérést az adott közösség büntet(het)i. Habár Williamson maga ezek eredetével, változásával, sőt hatásaival sem foglalkozik érdemben (és ezen kérdések vizsgálatát a szociológia, az antropológia stb. művelőire bízza), mindazonáltal ez nem jelenti azt, hogy az informális intézményeket az új intézményi iskola ne próbálná megérteni és beépíteni a paradigma elméleti rendszerébe, lásd mások mellett a már említett Greif, Knight vagy North munkáit. A régi institucionalista iskola képviselői, ideértve a már szintén említett Commonst vagy Veblent, de ideértve Polányit is, ugyanakkor annál nagyobb figyelmet szenteltek a megértésben e szintnek.

Az elemzés második szintje az az intézményi környezet, ami praktikusán a formális intézményeket öleli fel, ideértve az alkotmányt, a tulajdonjogokat, a jogrendszert. Az evolutív folyamatok mellett itt már a közvetlen emberi akarat és cselekvés (dizájn) is jelentős szerepet játszik az intézmények alakulásában, formálódásában. A meghatározó szereplők pedig a végrehajtó hatalom, a törvényhozás, az igazságszolgáltatás, a kormányzati bürokrácia, a kormányzat különböző szintjei. E szint fontos eleme a tulajdonjogok és a szerződéses jog definiálása és kikényszerítése. Eltekintve a nagy horderejű, radikális változásoktól, mint a forradalmak vagy a katonai hatalomátvétel stb., ez esetben is több év, illetve évtized szükséges az érdemi változásokhoz.

A harmadik szint az intézmények kormányzásának szintje, ahol a hangsúly a szerződéses viszonyok definiálására kerül. Ez az a szint, amelyben megvalósulnak a tranzakciók, ahol tehát az intézmények mint ösztönzőrendszerek ténylegesen kifejtik hatásukat, vagy ahogyan Williamson fogalmaz⁶² utalva North szóhasználatára:⁶³ a játék „lejátszásának” terepe. A társadalmi kormányzás architektúrájaként felépülnek mindazon szervezetek (így maga az állam is, vagy a különféle vállalatok stb.), amelyekben a tényleges döntések és cselekvések megszületnek. Mint ilyen, itt jut szerephez a tranzakciós költségek gazdaságtana, az új intézményi gazdaságtan talán legismertebb területe.

⁶² Williamson (2000): i. m. 595–613.

⁶³ North (1990): i. m.

Maga az új intézményi iskola leginkább a 2. és 3. szintekkel, azok kölcsönös egymásra hatásával foglalkozik. Ezt fejezi ki plasztikusan Ménard és Shirley,⁶⁴ amikor is az új intézményi gazdaságtan meghatározása alapján azt állítják, hogy „egy piacgazdaság teljesítménye a formális és informális intézményektől, valamint azon szervezeti módokatól függ, amelyek előmozdítják a magántranzakciókat és a kooperatív magatartást”. Kihívást jelent ugyanakkor az elmélet számára az 1. szint és a további szintek közötti kapcsolat egyértelmű tisztázása, amely nélkül azonban végső soron a 2. és 3. szintek létrejötte és változásának okai is nehezen vagy csak részlegesen érthetők.⁶⁵

Lin és Nugent⁶⁶ elhatárolja egymástól az intézményi elrendeződést (szerveződést) (*institutional arrangements*) és az intézményi struktúrát (*institutional structure*). Előbbi – mint az intézmények szűkebb értelmezése – mindazon magatartási szabályokat fedi le, amelyek adott (döntési) környezetben az egyéni viselkedést formálják, alakítják. Az intézményi struktúra pedig az előbbi intézményi elrendeződések összessége, magában foglalva Williamson mindhárom szintjét, azaz a kultúrától, ideológiától indulóan a jogrendszeren át a konkrét szervezetekig stb. fogja át az intézmények összességét.

Az első három szint (előbbi szóhasználat: az intézményi struktúra) végső eredőjeként definiálható azután az intézményi elemzés negyedik szintje, ami voltaképpen a neoklasszikus gazdaságtan alapjain megfogalmazott erőforrás-allokáció. Az intézményi elmélet szerepe itt elsősorban az, hogy a korábbi szintek alapján árnyalja, módosítsa az optimalizációs eljárás feltételrendszerét, kiegészítve azt mindazon intézményi korlátokkal, amelyek a gazdasági szereplők döntéseit és cselekvéseit meghatározó módon formálják. Williamson⁶⁷ négy szintű elemzési keretrendszerével többszörösen is aláhúzza a korábban már megfogalmazottakat: az új intézményi gazdaságtan nem a neoklasszikus gazdaságtan ellenében fogalmazta meg kutatási programját, nem kívánja támadni azt, különösen nem leváltani kívánja azt. Célja ehelyett, hogy a főárammal szoros szimbiózisban, a két iskola komplementaritását hangsúlyozva igyekezzen magyarázni a gazdasági rendszer állapotát (így különösen fejlettségi szintjét) és konkrét történéseit.

Az operacionalizálás megkövetel további osztályozásokat is az intézményeken belül. Az intézmények így például hatóterületenként is elkülöníthetők, azaz megkülönböztethetünk gazdasági, politikai, jogi és társadalmi intézményeket.⁶⁸ Gazdasági intézmények alatt értve a termékek és szolgáltatások termelését, allokációját és elosztását meghatározó szabályokat. A politikai intézmények köre mindazon szabályokra kiterjed, amelyek a politikai rendszer jellegét (például parlamentáris vagy prezidenciális stb.), a választási rendszert, a fékek és egyensúlyok rendszerét stb. meghatározzák. A jogrendszer intézményei kapcsán leginkább a tulajdonjogok eredetére és kikényszerítésére kerül a hang-

⁶⁴ Ménard–Shirley (2005): i. m. 1.

⁶⁵ Johannes Jütting: *Institutions and Development: A Critical Review*. OECD Development Centre. WP No. 210 (2003).

⁶⁶ Lin–Nugent (1995): i. m. 2303–2372.

⁶⁷ Williamson (2000): i. m. 595–613.

⁶⁸ Jütting (2003): i. m. 14.

súly. A társadalmi intézmények pedig többnyire mindazon szabályokat lefedik, amelyek az oktatáshoz, az egészségügyhöz, a társadalombiztosításhoz stb. való hozzáférést vagy általánosabban a gazdasági szereplők viszonyait szabályozzák.

Az intézményi elemzés „aranyhármása”

Az egymásra épülés és kiegészülés jegyében az új intézményi gazdaságtan – az intézmények fogalmán túl, pontosabban azokat specifikálva – három további kulcsfontosságú koncepcióval operál, gazdagítva általuk a főáramot. E három fogalom, vagyis a tranzakciós költségek, a tulajdonjogok és a szerződések, az intézményi elmélet úgynevezett „aranyhármása” (*golden triangle*).⁶⁹

Az új intézményi gazdaságtan elfogadja a szűkösség és ekképpen a verseny feltevéseit. De elveti az instrumentális racionalitást, ami végső soron felelős azért, hogy a neoklasszikus gazdaságtan intézménymentes kutatási programmá vált. Instrumentális racionalitást feltételezve ugyanis nincs szükség sem formális, sem pedig informális intézményekre, hiszen feltételezhető, hogy az egyének minden szükséges információhoz hozzájutnak és felhasználnak döntéseikben, ezek fellelése nem okoz számukra problémát, nem kell költséges extra erőfeszítéseket tenniük azok megszerzése érdekében. A valóságban azonban az információ sohasem teljes, és az emberek nem is bírnak azzal a mentális kapacitással, amivel képesek volnának minden információ érdemi és teljes feldolgozására.⁷⁰

A neoklasszikusok Adam Smith láthatatlan kéz koncepciójának, vagyis a gazdasági alrendszer pénzrendszer általi koordinációjának formalizálására koncentráltak. Az egyének adott technológia és ízlés mellett az árrendszer jelzései alapján döntenek/választanak, következésképpen a neoklasszikus ökonómia erre és csak erre koncentrál, minden, ami az árrendszeren túl van, az számukra irreleváns. A főáramot hosszú időn át e folyamat tökéletes leírása, nem pedig a nagy kép megértésének igénye motiválta. Ám a láthatatlan kéz metafora olyan szélsőségesen decentralizált helyzetet ragad meg, amely a valóságnak csak egy kis szeletét írja le. Az ármechanizmus használatának ugyanis költsége van (a felek közötti egyeztetések, szerződések megírása, monitorozása, betartatása stb. formájában), ennek felismerése központi jelentőségű volt a közgazdaság-tudományban. A koordináció, a tranzakciók költsége végső soron az intézményeken (legyen az politikai, jogi, gazdasági) múlik. A valóságban ezért nem is az árrendszer, hanem az intézmények azok, amelyek meghatározzák egy gazdaság teljesítményét. Nem véletlenül fogalmazott úgy Coase,⁷¹ hogy „[a]mit én tettem, az az, hogy megmutattam a gazdasági rendszer működésében a [...] termelés intézményi struktúrájának fontosságát”. Jogosan érvelt tehát Mike amellet, hogy Coase munkásságának fókuszában nem is maga a „nagykép”,

⁶⁹ Ménard–Shirley (2014): i. m. 544.

⁷⁰ North (1992): i. m. 3–6.

⁷¹ Ronald Coase: The Institutional Structure of Production. In Claude Ménard – Mary M. Shirley (szerk.): *Handbook of New Institutional Economics*. Boston, MA, Springer, 2005. 31.

vagyis a gazdaság rendszere, hanem annak részei, alkotóelemei álltak. De nemcsak rá volt jellemző ez a fajta mezoszintű vizsgálat, hanem az új intézményi gazdaságtan más művelőire is, „akiknek az elemzése a gazdasági jelenségek »középszintjén« mozognak: a gazdasági élet játékszabályait vizsgálják, az egyéni döntések és a komplex makrogazdasági jelenségek között félúton”.⁷²

Coase volt az, aki a *The Nature of the Firm* (1937) címet viselő írásával a gazdasági elemzések egy sokáig (sőt tanulmánya megjelenése után is még évtizedekig) negligált problémájára irányította a figyelmet: miért léteznek a vállalatok, ha amúgy ott van a piac? Miért nem a piacon bonyolódik le minden egyes (még a legkisebb) tranzakció is, mi szükség van bizonyos tevékenységek vállalaton belüli ellátására? A neoklasszikusok azzal a feltevessel éltek, hogy a tranzakciók súrlódásmentesek, vagyis költség nélküliek. Számukra a vállalatok feketedobozként működnek – működésüket a termelési függvény adja meg. Coase azt mutatta meg, hogy a piacon minden egyes tranzakció kisebb vagy nagyobb mértékben ugyan, de mindenképpen költségekkel jár. A vállalat tehát azért jön létre, hogy csökkentse, minimalizálja ezen költségeket. Ha vállalaton belül olcsóbb megszervezni a termelést, akkor azt a vállalkozás a szervezeten belül valósítja meg, nem a piacról rendeli meg vagy szerzi be. Merthogy nemcsak önmagában a termelés (a transzformáció), hanem a termelés megszervezése (a tranzakció) is költségekkel jár. Ezek így együtt határozzák meg, hogy milyen termékek és szolgáltatások állíthatók elő gazdaságosan, és így egyben azt is, hogy egy gazdaság mit termel, mire szakosodik.

A tranzakciós költségek alapján döntenek tehát a szereplők arról, hogy a piacon (hori-zontális integráció) vagy valamely vállalaton belül (vertikális integráció) történik-e a termelés.⁷³ Habár ma már többé-kevésbé triviálisnak hat, de a főáram sokáig figyelmen kívül hagyta a tényt, hogy a tranzakciók az inputok és a technológia megszerzésén túl egyéb számszerűsíthető költségekkel is járnak. Ezek a költségek együttesen határozzák meg, hogy két fél közötti csere megvalósul-e, hogy a vállalkozások beindulnak-e stb.

A tranzakciós költségek kitüntetett szerepet kapnak az intézményi evolúció, illetve változás magyarázataiban is. Az intézmények maguk annak eszközei, hogy a tranzakciók olcsóbbá és legfőképpen hatékonyabbá váljanak. Ennek megfelelően bizonyos intézmények lebontására, mások változtatására azért kerülhet sor, mert ezáltal tovább mérsékelhetők az adott tranzakciós költségek. Vagy másképpen: a status quo intézmények a megváltozott társadalmi-gazdasági közegben nem szolgálják a szereplők érdekeit, amennyiben drágábban, illetve kevésbé hatékonyan látják el feladatukat. North definíciója röviden úgy ragadta meg az intézményeket, mint amelyek a társadalmi interakciók játékszabályai. E megfogalmazást talán az aranyhármás egy másik tagja, a szerződések támasztják alá legeggyértelműbben. Nem véletlen, hogy az új intézményi elmélet központi kategóriája a szerződés. A szerződések biztosítják, hogy a részt vevő

⁷² Mike Károly: Merre vezessen a magyar kapitalizmus útja? *Közgazdasági Szemle*, 63. (2016), 6. 599.

⁷³ A gazdaság mellett a politikumban is értelmezhető e kategória, lásd North politikai tranzakciós költségek koncepcióját.

felek a lehető legeggyértelműbben rögzítsék tranzakcióik feltételeit, kitérve a nem teljesítés, a részleges teljesítés vagy a hibás teljesítés következményeire is. A csere vagy bármely más tranzakció, ami legalább két fél között kötődik, ugyanis mindig magában rejt a konfliktus lehetőségét. Korlátozott racionalitást feltételezve a szerződések döntő fontosságúak abban, hogy a szerződő felek tisztában legyenek (és lehessenek) a másik fél vállalásaival, és ennek figyelembevételével alakítsák saját várakozásaikat. Természetesen a szerződések megléte sem feltétlenül jelenti azt, hogy a gazdasági szereplők minden helyzetben a lefektetett elvárások és vállalások szerint járnak el, megkárosítva a másik (végtlen) felet. De ezzel együtt is a szerződések jelentős mértékben (1) kiszámíthatóbbá teszik a jövőt, (2) korlátok közé szorítják az opportunistá magatartást, és (3) lehetőséget biztosítanak a kompenzációra nem teljesítés esetére. A szerződések sem mindenhatók tehát, de nagyban támogatják az együttműködő magatartást.

Mivel e megállapodások, megegyezések tényleges betartatása, kikényszerítése problémás lehet, maga a betartás tényének bizonytalansága az, ami növeli a költségeket. A kérdés ezért nem egyszerűen az, hogy a szerződés kikényszeríthető-e, hanem hogy milyen extraköltséggel járnak a különféle kikényszerítési mechanizmusok, szabályok.⁷⁴ A szerződés kikényszeríthetősége – annak egyértelmű költségvonzata okán (és a bizonytalanság miatt) – hatással van egyszersmind a gazdaságok fejlődésére és versenyképességére is. Új vállalkozás indítása, új befektetések foganatosítása akkor remélhető egy gazdaságban, ha a jövőt beárnyékoló bizonytalansági faktorok közül minél több előre látható módon szabályok közé terelhető. A különféle kimenetek így beárazhatók, és végső soron olyan becslés születik, amelyre alapozva az egyén meghozhatja felelős döntését. Az új intézményi gazdaságtan abban hozott első sorban újat, hogy a gazdasági fejlődés azon intézményeire terelte a figyelmet, amelyek e szerződéses viszonyok „biztonságossá”, azaz kevésbé kockázatosra vagy másként, kiszámíthatóbbá, tervezhetőbbé tételéért felelősek.

A megbízó-ügynök probléma azáltal vált az egyik legvirulensebb területté a közgazdaság-tudományi főáramban (de a politikatudományban is), hogy az elemzés középpontjába a kikényszeríthetőséget állította azzal a céllal, hogy a termelés és csere hatékonysága biztosítva legyen. Ahogyan a vállalati magatartás tanulmányozásával az új intézményi gazdaságtan a figyelmet a fekete dobozon belülre terelte, úgy a szerződések vizsgálata esetében is annak valós/tényleges tartalma számít. Azokra a szerződéses kellékekre és mindazon intézmények vizsgálatára irányította az új intézményi iskola a figyelmet, amelyek garantálhatják a szerződések hatékony, a lehető legtöbb esetre kiterjedő, védelmet kínáló kikényszerítését. Minél hatékonyabb ugyanis e „védelmi” rendszer, annál olcsóbbá válik maga a tranzakció.

⁷⁴ Gillian Hadfield: The Many Legal Institutions that Support Contractual Commitments. In Claude Ménard – Mary M. Shirley (szerk.): *Handbook of New Institutional Economics*. Boston, MA, Springer, 2005. 180.

A szerződésekhez szorosan kapcsolódik a tulajdonjogok fogalma is. Rubin önkritikusan állapítja meg,⁷⁵ hogy a közgazdászok azt gondolták, hogy a piacok létrehozása, felszabadítása a tervgazdaság uralma alól önmagában elegendő lesz majd a gazdasági gyarapodáshoz, fejlődéshez a volt szocialista gazdaságban. Az olyan keserű tapasztalatok, mint Oroszország kudarcos fejlődése, mutatták meg, hogy önmagában a korlátok lebontása és tulajdonjogok létrehozása korántsem jelentenek garanciát a sikeres és tartós felzárkózásra. A siker ugyanis leginkább azon múlik, hogy ezeket a szükségszerű (de nem elégséges) változásokat a jogrendszer és a jogállamiság feltételeinek (*rule of law*) kiépülése kíséri-e. Ha a jogbiztonság és általánosságban a jogállamiság intézménye sérül, annak közvetlen következményei lesznek egy gazdaság teljesítőképességére és tényleges növekedési teljesítményére is.⁷⁶ Ha nem lehet megvédeni a tulajdonjogokat, ha nem biztosított a jogbiztonság, az végső soron a gazdasági növekedést is veszélyezteti. Ha a hozam bizonytalan, akkor kevesebb lesz a beruházás is. Bizonytalan környezetben minden fél abba investál, amit védhetőnek, biztonságosnak tart, ahelyett, hogy hatékonyságnövelő, produktív tevékenységekbe fektetne. Így válik a bizonytalanság a vagyontermelés és jólétnövelés ellenségévé.

A tulajdonjogok jelentőségének felismerése és azoknak a gazdasági teljesítményhez és növekedéshez való kapcsolása legalább olyan fontos hozzáadott értéke az új intézményi iskolának, mint a tranzakciós költségek tana. Coase érdemei ez esetben is elvitathatatlanok. *The Problem of Social Cost* című írásával megmutatta,⁷⁷ hogy az externáliák kezelése még kormányzati beavatkozás nélkül is elérhető, ha a tulajdonviszonyokat megfelelően definiálták, és e jogok kikényszeríthetősége biztosított. A tulajdonjogok szabályozzák ugyanis a tulajdonosok mindennemű jogait az adott jóság (eszköz) vonatkozásában, beleértve annak használatát, a használatból realizálható jövedelmet vagy éppen az eszköz elidegenítését. A tulajdonjogok definiálásával az externáliák belsővé tétele valósul meg.

A fejlődő világban a legtöbb esetben éppen az okozza a problémát, hogy ki sem alakulnak a tulajdonjogok. Hiába extenzív az informális kapcsolatok és intézmények szerepe és száma, ha azok nem intézményesülnek formálisan is szerződéses kapcsolatban és/vagy tulajdonjogok formájában. Enélkül ugyanis drámai mértékben nőnek a költségek fenntartva az elmaradottságot.⁷⁸ Habár ezen észrevételből a tulajdonjogok szerepének elsődlegessége következne, mások, így például Chang (2005) azt róják fel a nemzetközi pénzügyi szervezeteknek, hogy intézményépítés alatt e szervezetek túl gyakran szinte majdnem kizárólagosan a tulajdonjogokra koncentrálnak, és a sikeres fejlődést a tulaj-

⁷⁵ Paul Rubin: Legal Systems as Frameworks for Market Exchanges. In Claude Ménard – Mary M. Shirley (szerk.): *Handbook of New Institutional Economics*. Boston, MA, Springer, 2005. 205–228.; Ha-Joon Chang: *Understanding the Relationship Between Institutions and Economic Development*. Helsinki, WIDER Jubilee Conference, 2005. június 17–18.

⁷⁶ Nem véletlen, hogy Rubin írásának mottójául egy Milton Friedman-idézetet választott 2002-ből, amelyben a piacok apostola arról értekezik, hogy jogbiztonság nélkül a privatizáció (a magánosítás) mit sem ér. Lásd: Milton Friedman: Economic Freedom behind the Scenes. In James Gwartney – Robert Lawson (szerk.): *Economic Freedom of the World: 2002 Annual Report*. Vancouver, Fraser Institute, 2002. xvii–xxi.

⁷⁷ Coase (1998): i. m. 72–74.

⁷⁸ Aron (2002): i. m.

donviszonyok rendezettségére redukálják. Rodrik (2004) e jelenséget a tulajdonjogok redukcionizmusának hívja, és olyan szélsőséges nézetként aposztrofálja, amelyben a fejlesztéspolitika gyakorlatilag leragad a tulajdonjogok védelménél, mint egyetlen formális intézmény, erősítve a monokauzalitás feltevését. Mint Chang kifejti,⁷⁹ a tulajdonjogok meghatározása korántsem olyan egyértelmű, mint az olyan formális intézményeké, mint például a bürokrácia vagy a költségvetési rendszer. A tulajdonjogok mint kifejezés már önmagában is egy rendkívül komplex és összetett intézményrendszerre utal, amelyek aggregálása (és azután egyetlen mutatóval történő kifejezése) szinte lehetetlen.

E kritikák nyilván több tekintetben is jogosak. Ám a tulajdonjogok fogalma már önmagában is egy nagy és komplex intézményi gyűjtőnév, amelybe belefér a cégjog, a csődjog, a szellemi tulajdonjogok, örökösödési jog stb. A tulajdonjogok minősége, fejlettsége ezért többnyire egy rendkívül összetett intézményi háttér milyenségére utalnak, vagy jó esetben kellene hogy utaljanak.

Az új intézményi elmélet aranyhármasa nemcsak abban jelent hasznos fogódzót, hogy nyilvánvalóbbá teszi az intézmények lényegi tartalmát és azt közvetlenül is a gazdasági fejlődés tényéhez köti, hanem abban is az elemző segítségére van, hogy e háromtagú koncepciócsaládnak köszönhetően az intézményi minőség adatolhatóvá és összemérhetővé válik.

⁷⁹ Chang (2005): i. m.

Vákát

Gazdasági növekedés, gazdasági fejlődés és intézmények

Hogy mi a gazdasági növekedés és fejlődés motorja, hajtóereje, régóta foglalkoztatja a tudományt. Adam Smith *magnum opusa* már címében (*A nemzetek gazdagsága*) is jelezte, hogy mi az, ami a társadalomtudományok és különösen a közgazdászok érdeklődésének homlokterében kell álljon. Smith számára, mint a hosszú távú fejlődés kutatójának, még egyértelmű volt, hogy az „intézmények”, még ha nem is nevezte így őket, meghatározók abban, hogy egy ország sikeres lesz-e a fejlődésben, vagy sem. A rend és biztonság (vagy mai szóhasználattal: jogbiztonság) már az ő munkáiban is a tőkeakkumuláció elsődleges intézményi feltétele volt. Ott, ahol nem kell tartania az egyénnek az ellenséges, sőt erőszakos kisajátítástól, előbb-utóbb befektetéseket fognak eszközölni a gazdaság szereplői a jövőbeli haszon reményében. Később azonban a rövid távot az elemzésben a hosszú táv elé helyező neoklasszikus gazdaságtan lemondott a szélesebb környezet vizsgálatának igényéről. A közgazdászok figyelmét elsősorban a termelési tényezők felhalmozási folyamata, illetve a technológia és annak változása kötötte le. A szakmai érdeklődés terén az inga visszafelé történő lendítésére – a főáramon belül, a neoklasszikus gazdaságtan kiterjesztésére tett kísérleteivel – az új intézményi gazdaságtan tett egyértelmű és – megkockáztatható – sikeres próbálkozást.

A neoklasszikus növekedési modell

A neoklasszikus növekedési modell(ek) érzéketlen(ek) nemcsak az intézményekre, de ezáltal a fejlődésre is. Kifejezetten a növekedésre koncentrálnak), amit mennyiségi fogalmakkal ír(nak) le, nem tér(nek) ki a fejlődés minőségi kategóriáira, ami szükségszerűen gazdasági-társadalmi transzformációt, szerkezetváltást (is) jelöl.

A Robert Solow, illetve Trevor Swan munkásságához köthető neoklasszikus növekedési modellben – a technológiai változástól eltekintve – a gazdasági növekedés a tőkeakkumuláció függvénye. A termelési függvény a következőképpen írható le:

$$Y = F(K, L), \quad (1)$$

ahol Y: a nemzeti jövedelem, K: a tőke állománya, L: a munkaerő nagysága.

Átrendezve (1) egyenletet és állandó skáláhozadékok feltételezve:

$$y = f(k), \quad (2)$$

ahol y: az egy főre eső jövedelem nagysága, k: az egy főre eső tőkeállomány értéke.

Mivel zárt gazdaságban érvényesül a következő:

$$i = sy, \quad (3)$$

ahol i : az egy főre eső beruházás, s : a megtakarítási ráta.⁸⁰

És felhasználva (2)-t:

$$i = sf(k). \quad (4)$$

A neoklasszikus modellben feltételezzük, hogy az egyes termelési tényezők csökkenő hozadékkal bírnak. Indulásképpen azt is feltételezzük, hogy a gazdaságban nincs technológiai haladás. Jelölje a munkaerő-állomány növekedési ütemét n , míg a tőkeállomány elhasználódását δ . Ezek a tőkeállomány nagyságával arányosan változnak. Az egy főre eső tőkeállomány változása (Δk) tehát a következőképpen alakul:

$$\Delta k = i - nk - \delta k, \quad (5)$$

azaz:

$$\Delta k = sf(k) - (n + \delta)k. \quad (6)$$

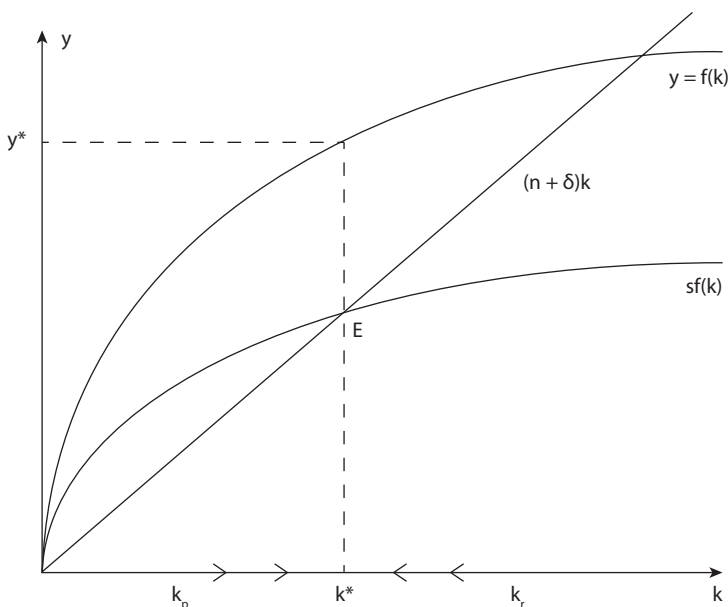
A(z egy főre eső) tőke(állomány) egyik évről a másikra történő változása a megtakarítás (vagy új beruházás), illetve a szükséges beruházás – vagyis a jelenlegi tőkeállomány értékvesztése és a munkaerő-állomány bővülése miatti pótlólagos beruházás – különbsége. Mindezek alapján a 2. ábrán feltüntetett E pont a gazdaság hosszú távú egyensúlyi helyzetét jelöli (stacionárius állapot), amelyhez k^* egy főre eső tőkeállomány, illetve y^* egy főre eső kibocsátás tartozik. Az egyensúlyi pontban érvényesül a következő: $\Delta k = 0$, vagy másként:

$$sy^* = sf(k^*) = (n + \delta)k^* \quad (7)$$

Egyensúlyban a gazdasági szereplők éppen annyi megtakarítást eszközölnek, amennyi a szinten tartáshoz szükséges eszközpótláshoz szükséges. Stacionárius egyensúly állapotában a megtakarítások ezért éppen fedezik azt a beruházásnagyságot, ami a tőke-munka ráta *állandó* nagyságát (ami k^*) biztosítja.

A 2. ábrán az is látható, hogy a viszonylag szegény, elmaradottabb országot reprezentáló k_p induló egy főre eső tőkeállomány mellett a megtakarítás (és ekképpen a beruházás) felülmúlja a pótláshoz szükséges mennyiséget (azaz az ábrán az egyensúlyi ponttól balra vagyunk), ezért Δk értéke pozitív ($\Delta k > 0$). Mivel k_p nemegyensúlyi helyzetet jelöl, ezért a gazdaság automatikusan igazodni kezd úgy, hogy nő a tőkeállomány. Ez a folyamat addig tart, amíg a gazdaság el nem jut k_p állapotból az egyensúlyi k^* állapotba.

⁸⁰ Egy zárt gazdaságban a jövedelmet az egyének vagy elfogyasztják, vagy megtakarítják. A megtakarítás (S) és a jövedelem (Y) hányadosa pedig maga a megtakarítási ráta ($s = S/Y$).



2. ábra: A neoklasszikus növekedési modell grafikusán

Forrás: a szerző szerkesztése

Ha ugyanakkor egy gazdaság az egyensúlyinál magasabb egy főre eső tőkeállománnyal rendelkezik (ezt a helyzetet jelöli k_r , amely egy viszonylag gazdag, fejlettebb országot reprezentál), akkor előbb-utóbb azzal fog szembesülni, hogy csökkenni fog a tőke-munka ráta, a megtakarítások ugyanis nem képesek fedezni a szükséges pótlásokat.

A stacionárius állapot olyan kitüntetett egyensúlyi helyzetet jelöl, ahol nincsen növekedés, ott ugyanis az egy főre eső tőkeállomány változása, illetve az egy főre számított jövedelem változása is zéró. A neoklasszikus növekedési modell alapján adódik ezért az a következtetés, miszerint hosszú távon, függetlenül az induló állapottól (alacsony vagy magas tőkeállomány), azonos megtakarítási ráta és termelési függvény esetén, az államok mindegyike a *steady state*-hez (k^* -hoz) tart, azaz gazdasági teljesítményük konvergál. A megtakarítási ráta növelése tehát ugyan növeli az egy főre jutó GDP és tőkeállomány szintjét, ám a gazdasági növekedés *üteme* csak átmenetileg lesz pozitív. Amint ugyanis a fokozott megtakarítást eszközöző gazdaság eléri az új stacionárius állapotot, a növekedési ráta ismét nulla lesz.

Ha a technológia is fejlődik, és ennek megfelelően a termelési függvény – $f(k)$ – a 2. ábrán jelzettnek megfelelően folyamatosan fölfelé tolódik, akkor a stacionárius állapotban mért tőke-munka (k) és jövedelem-munka (y) ráták is folyamatosan emelkednek. Technológiai haladás esetén tehát a gazdasági növekedésnek elvben nem létezik felső határa a neoklasszikus növekedési modellben. A hosszú távú gazdasági növekedés ezért alapvetően a technológiai haladás, nem pedig a növekvő tőkefelhalmozás

eredménye. A neoklasszikus gazdaságtan ezért elsősorban arra fordított figyelmet, hogy képes legyen magyarázni a technológiai változás mibenlétét. Az úgynevezett endogén növekedési elméletek lényegileg e reziduumnak a kibontását, magyarázatát vállalták fel, a humán tőkétől indulóan, a közjavakon át, az innovációig vagy a cselekedve tanulásig stb. Az intézmények, mint a gazdasági növekedés lehetséges magyarázó változói, csak ezek után jelentek meg az elemzésekben.

Endogén növekedési modellek

A neoklasszikus növekedési modellben az úgynevezett abszolút konvergencia akkor teljesülhet, ha a megtakarítási ráta és a termelési függvény (a felhasznált technológia) az érintett államok mindegyikében azonos. Ha azonban a megtakarítási ráták (és így a beruházási értékek) szóródnak, akkor az úgynevezett feltételes konvergenciáról beszélhetünk – továbbra is él a feltevés, miszerint a technológia közjóság. Feltételes vagy relatív konvergenciáról azért indokolt beszélni, mert minden megtakarítási rátához más és más egyensúlyi állapot tartozik (azaz k^* értéke az s függvényeként változik). A neoklasszikus modell konvergenciára vonatkozó feltevése ezért úgy módosítható, hogy minden ország a *saját stacionárius állapotához* konvergál.

A valóságnak ellentmondva, 16 országot felölelő empirikus tesztjében (1870 és 1979 közötti adatokat felhasználva) Baumol sikeresen igazolta az abszolút konvergencia hipotézisét.⁸¹ Az egy főre eső jövedelem 1870-ben mért adatait (azok logaritmizált nagyságát) és az 1870 és 1979 közötti átlagos növekedési ráták logaritmusát vetette össze egymással. A meglepő eredmény az úgynevezett szelekciós torzítás következménye volt. A mintába ugyanis tizenhat olyan országot válogattak be, amelyek ugyan jelentős mértékű fejlettségbeli eltéréseket mutattak 1870-ben, később azonban kivétel nélkül sikeresen zárkóztak fel a fejlett országok csoportjához (a mintába válogatott országok a következők voltak: USA, Nagy-Britannia, Németország, Franciaország, Dánia, Hollandia, Belgium, Ausztria, Olaszország, Finnország, Svájc, Japán, Ausztrália és Kanada). Megismételve Baumol tesztjét De Long és munkatársai teljesen más eredményekre jutottak, mivel további nyolc államot emeltek be a mintába (Argentína, Chile, Írország, Kelet-Németország, Portugália, Spanyolország és Új-Zéland), amelyeknek – ha a Solow–Swan-modell előrejelzése valóban helyes – szintén fel kellett volna zárkózniuk. Az új mintán azonban már nem sikerült igazolni az abszolút konvergencia feltevését.⁸²

Parente és Prescott (1993) tanulmányukban másfajta megközelítést alkalmaztak a konvergencia tesztelésére.⁸³ A szerzők azt hasonlították össze, hogy az egyes nemzet-

⁸¹ William Baumol: Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long-Run Data Show. *American Economic Review*, 76. (1986), 5. 1072–1085.

⁸² Bradford De Long: Productivity Growth, Convergence, and Welfare: Comment. *American Economic Review*, 76. (1986), 5. 1138–1154.

⁸³ Stephen Parente – Edward Prescott: Changes in the Wealth of Nations. *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 14. (1993), Spring, 3–16.

gazdaságok hogyan teljesítenek az Egyesült Államokhoz képest a gazdasági növekedés tekintetében. Megszámolták, hány ország tudott magasabb növekedési ütemet produkálni, mint az USA, illetve hányuknak kellett szembesülniük a lemaradással. Ahogy várható volt, ez esetben sem igazolódott az abszolút konvergencia hipotézise.

A neoklasszikus modell implikációjaként megfogalmazott konvergencia hipotézisét a valóság nyilvánvalóan nem igazolta. Ahogyan az is túlzó leegyszerűsítésnek bizonyult, hogy a technológia minden állam számára korlátozás nélkül hozzáférhető lenne, és következésképpen a technológiai haladás egyenletesen oszlana meg a világ országai-ban. A neoklasszikus modellben ugyanis a technológiai fejlődés – ami végső soron a teljes tényezőtermelékenység determinánsa – a modellen kívül, azaz a gazdasági folyamatoktól függetlenül határozódik meg, arra befolyása, hatása a gazdasági szereplőknek nincsen. Az endogén növekedési elméletek éppen ezen leegyszerűsítéssel szakítanak.

„Az endogén növekedéstudományt lényegében azért nevezik endogénnek, mert a technikai fejlődés, a humántőkefelhalmozás explicit modellezésével elemzi a gazdasági növekedés összefüggéseit. A neoklasszikus modellekkel ellentétben a technikai haladás többé nem exogén változó, hanem racionális gazdasági döntéshozók tevékenységének eredménye. Ezek az endogén mechanizmusok akadályozzák meg, hogy a tőke határterméke a neoklasszikus modellekhez hasonlóan a szubjektív diszkontráta alá essen.”⁸⁴

A kérdés nyilvánvalóan az, hogy melyek azok a csatornák és mechanizmusok, amelyek érdemben befolyásolják a technológiai haladást. Így került az innováció, az új termékek, eljárások, módszerek stb. a vizsgálódások fókuszába. Ahogyan az állami adópolitika is, amelyen keresztül a kutatás-fejlesztési kiadásokat közvetlenül is befolyásolhatja a kormányzat.⁸⁵ Avagy mindez Romer közérthető tolmácsolásában: „[h]a explicit módon lehetővé tesszük a kutatás és fejlesztés tevékenységét, amely új jószágok kreálását támogatja, az egyszerű növekedési számvitel nem működik.”⁸⁶

Az endogén növekedési elméletek egyfelől kiterjesztik a tőkekonceptiót, másfelől magyarázzák a technológiai haladást, fejlődést, és egyben feltételezik, hogy van mód a technológiai haladás érdemi befolyásolására, sőt a gazdasági szereplők tudatosan igyekeznek hatni arra. Az első megközelítés értelmében hosszú távon a jövedelemtermelő képesség nem az exogén változóként kezelt technológiai javulás, hanem a széles értelemben vett beruházás függvénye. A beruházás fogalma ezen értelmezés szerint túlme-gy a neoklasszikus növekedési modellek fizikai tőkebefektetésén, és beleértik a humán tőkét vagy a kutatás-fejlesztést is. Attól válik igazán izgalmassá az endogén növekedés, hogy közvetlen (adók, szubvenciók) és közvetett (intézményrendszer) kormányzati beavatkozás révén változtatható az így értelmezett beruházás, és ekképpen a gazdasági növekedés is. Mindez nem azt jelenti, hogy az endogén növekedési modellek bizonyos

⁸⁴ Valentinyi Ákos: Endogén növekedéstudomány. *Közgazdasági Szemle*, 42. (1995), 6. 586. (Kiemelés az eredetiben.)

⁸⁵ Peter Howitt: Endogenous Growth Theory. In Steven Durlauf – Lawrence Blume (szerk.): *Economic Growth. The New Palgrave Economics Collection*. London, Palgrave Macmillan, 2010. 68–73.

⁸⁶ Paul Romer: Human Capital and Growth: Theory and Evidence. *NBER Working Paper*, no. 3173 (1989). 1.

fajta ne reagálnának közvetlenül is a technológiai váltásra, lásd különösen az endogén innováció modelljeit. Közös feltevésük e modelleknek a konstans hozadék, de ennek konkrét formája jelentősen változhat modelltől modellt – és ennek megfelelően a *policyimplikációk* is eltérnek.⁸⁷

A neoklasszikus modellben a termelési függvényt egy Cobb–Douglas-típusú függvénnyel megjelenítve:

$$Y = T K^{\alpha} L^{\beta}, \alpha + \beta = 1 \text{ és } 0 < \alpha < 1 \quad (8)$$

ahol T a technológia (vagy teljes termelési tényezőtermelékenység).

A fenti egyenlet módosításaként juthatunk az endogén növekedés leegyszerűsített modelljéhez:

$$Y = K^{\alpha+\eta} L^{\alpha}, \alpha + \eta = 1 \quad (9)$$

Az alapvető különbség (8) és (9) között, hogy (8)-ban a tőke határterméke pozitív, de csökkenő ($\alpha < 1$), míg (11)-ben konstans ($\alpha + \eta = 1$). Ez olyan pozitív externáliának köszönhető, amelynek alapja például a tapasztalat, a gyakorlás stb., amelyek növelik a termelékenységet, és ami így az adott közösséget/társadalmat „gazdagítja” (az így előállott extra hozamot nem a tőke tulajdonosa aratja le).

Egy másik lehetőség, hogy a fizikai tőkétől megkülönböztetve a humán tőkét is beemeljük a termelési függvénybe az alábbi módon:⁸⁸

$$Y = K^{\alpha} L^{\beta} H^{\gamma}, \alpha + \gamma < 1, \beta = 1 - \alpha - \gamma \quad (10)$$

ahol H a humán tőke,

vagy egyszerűbben (feltételezve, hogy $\alpha + \gamma = 1$, azaz $\beta = 0$) és némiképpen módosítva a modellt:

$$Y = AK \quad (11)$$

ahol A (pozitív) konstans.

Az úgynevezett *AK modell* aggregált termelési függvényében a széles értelemben vett tőke (fizikai és humán együtt) határterméke konstans (nem pedig csökkenő). E modell egy lényegi következménye, hogy a megtakarítási ráta (s) tartósan hat a gazdaság hosszú távú növekedési ütemére, vagyis nagyobb megtakarítási hányad mellett nemcsak átmenetileg, hanem véglegesen is magasabb lesz a kibocsátás (és a jövedelem) növekedési üteme.

⁸⁷ A modellek tárgyalása Crafts (1995): i. m. alapján történik.

⁸⁸ Gregory Mankiw – David Romer – David N. Weil: A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 107. (1992), 2. 407–437.

Az *AK modell* első verziója Arrow munkájához köthető. Arrow azt vetette a neoklaszikus növekedési modell ellen, hogy a technológia, azaz a tudás nem állandó (nem adott) az időben, hanem folyamatosan nő, gyarapodik.⁸⁹ Egyszerű modelljében a termelékenységbővülés abból fakadt, hogy az egyének specializálódtak, ennek köszönhetően egyre tapasztaltabbá, jobbá váltak abban a tevékenységben, amit végeztek (cselekedve tanulás). Tényleges innováció bevonása nélkül is nő tehát a termelékenység, pusztán a gyakorlásnak köszönhetően. A termelékenység így a tőkeberuházás és a jövedelem pozitív függvényévé válik. A tanulás azonban nemcsak az adott vállalat munkavállalóinak termelékenységét javítja, hanem tovább gyűrűzik a gazdaság más egységeibe is. Ennek egyik nyilvánvaló módja a munkavállalók munkahely-változtatása, de az endogén elméletek cselekedve tanulás modelljei ennél szélesebb értelemben használják azt: felteszik, hogy a helyi tudás idővel szétterjed a gazdaságban, a munka termelékenységét javító eljárásokat másutt is bevezetik, átveszik.

A *learning by doing* modellekben tehát nincs közvetlen K+F-tevékenység, nem létezik egy különálló fejlesztő vagy kutató szektor, amely új ötletekkel, innovációval, dizájnnal stb. látja el a termelői szektort. Ehelyett a termelés expanziója és az ennek következtében előálló, a termékeket előállító szektorban (azok vállalatainál) bekövetkező pozitív externális hatások azok, amelyek magyarázzák a technológiai javulást, és válnak a fejlődés motorjaivá. A valóságban ugyanakkor nyilván nem egyértelmű, hogy ez a fajta tudás, amely a termelésben áll elő, korlátok (és határok) nélkül terjedhet. Ahogyan nyilvánvalóan az sem áll összhangban a valóságban megfigyeltekkel, hogy ne létezne dedikáltan K+F-tevékenységet folytató szektor. Az élenjáró gazdaságok egyebek mellett éppen azzal tüntetik ki magukat, hogy folyamatosan képesek innoválni, versenytársaik előtt járni. Ehhez pedig jelentős anyagi forrásokat emésztnek fel.

Fenti modellek további kritikája lehet, hogy a növekedés forrását kizárólag a felhasznált termelési tényezők mint inputok nagysága(i) határozza meg, és így szükségképpen eltekintenek attól a technológiai haladástól (a Solow-reziduúmtól), ami a növekedési számvitelben rendre nullától különböző, pozitív értéket vesz fel (fenti modellekben hiányzott az egyenlet jobb oldalán a T). Az ipari forradalom kezdete óta a technológiai újítások, felfedezések, innovációk meghatározó mértékben formálták a termelékenységet, így nagymértékben meghatározták egy gazdaság fejlődési lehetőségeit. Az endogén növekedési modellek egy másik meghatározó irányzata ezért explicit módon is beleérti és be is építi a tudatos kutatási és fejlesztési tevékenységeket a növekedésbe. A tudás ez esetben tehát egy külön erre specializálódott szektorban, a K+F-szektorban áll elő (vagyis nem exogén), amit azután a termék-előállítással foglalkozó munkavállalók hasznosítanak.

$$Y = C K^{\alpha} L^{\beta} D^{\delta}, \alpha + \delta = 1 \quad (12)$$

ahol C (pozitív) konstans, D index, a technológiai tudást megtestesítő köztes termékek.

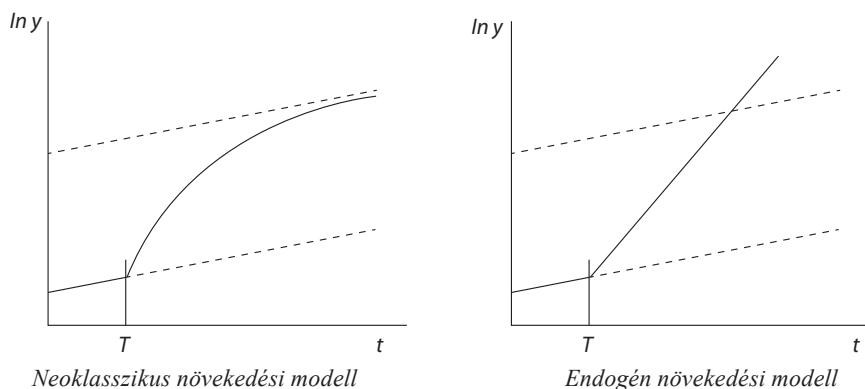
⁸⁹ Kenneth Arrow: The Economic Implications of Learning by Doing. *Review of Economic Studies*, 29. (1962), 1. 155–173.

A (12) egyenletben az innováció a termékdifferenciálás által jelenik meg.⁹⁰ Az innováció ez esetben akképpen valósít meg termelékenységgjavulást, hogy új termékek jönnek létre. Ezen új változatok azonban nem feltétlenül jelentenek egyben jobb termékvariációkat is.

Az innovációt közvetlenül is megjelenítő (12) különlegességét az adja, hogy a kormányzati politikának itt jóval szélesebb lehetősége van, hiszen a kutatás-fejlesztési kiadások változtatásától kezdve a versenypolitika, a kereskedelempolitika, a közbeszerzés stb. módosításán át hatással lehet a gazdaság teljesítményére.

De az innovációt nem csak horizontális (a termékpaletta szélesedése) módon lehet értelmezni. Schumpeter nyomán vertikális integrációnak nevezzük azt az innovációt, amelynek során a termékminőség maga változik, javul. Aghion és Howitt a vertikális integráció modellezésével voltaképpen a schumpeteri kreatív rombolás „újrafelfedezését” hozták,⁹¹ ahol a kifejezés arra a helyzetre utal, amikor az új technológia utat tör magának és redundánssá teszi a korábban bevett gyakorlatokat. Mint a szerzőpáros aláhúzza, e koncepció azért is hasznos, mert egyértelművé teszi, hogy az innovációnak nemcsak nyertesei, hanem vesztesei (a régi, elavult technológia alkalmazói) is vannak. Mivel itt a minőségi fejlesztés, a termelékenységgjavulás kerül középpontba, ezért ez az irányzat nagyban felértékeli az oktatás szerepét is.

A neoklasszikus és az endogén növekedési modellek különbségét jeleníti meg a 3. ábra. A növekedési fundamentumok (alapvető okok) permanens javulása T időpontban eltérő hatásokkal jár a neoklasszikus és az endogén növekedési modellekben. A neoklasszikus modellben T időpontban ugyan felgyorsul a gazdasági növekedés üteme, ám egy átmeneti időszak után vissza is tér az eredeti (T-t megelőző) ütemhez. Az endogén növekedési elméletek lényege, hogy nincs (vissza)lassulás, T-től indulóan gyorsul a növekedés üteme.



3. ábra: A növekedési fundamentumok javulásának hatásai a neoklasszikus és az endogén növekedési modellekben

Forrás: Ricardo Hausmann – Lant Pritchett – Dani Rodrik: Growth Accelerations. *Journal of Economic Growth*, 10. (2005), 4. 304.

⁹⁰ Paul M. Romer: Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, 98. (1990), 5. 71–102.

⁹¹ Philippe Aghion – Peter Howitt: A Model of Growth through Creative Destruction. *Econometrica*, 60. (1992), 2. 323–351.

Mint a fentiekből kiolvasható, a makrogazdasági elmélet és különösen a növekedéselmélet (és különösen annak endogén ága) a fizikai tőke mellett a humán tőkét és főleg a technológiai haladást tették vizsgálatuk tárgyává mint a növekedés forrásait. Miközben a tényezők valóban nagy hányadban képesek magyarázni az országok jövedelemszintjei közötti akár drámai eltéréseket is, kérdésként fogalmazódik meg, hogy mégis miért sikeresebb az egyik ország a másikonál a fizikai és különösen a humán tőke akkumulációjában. Ahogyan az is kérdés marad, hogy miért képes az egyik ország folyamatos technológiai váltásokra, míg a másik nemhogy fejlődést, de inkább leépülést mutat. Mi hajtja az innovációt az egyikben, és mi akadályozza azt a másikban stb.?

Ha a kérdés végső soron az, hogy mi magyarázza a fejlődésbeli különbségeket a világ gazdaságai között, akkor nem elégedhetünk meg a növekedés komponenseinek magyarázatával.⁹² Szükség van egyfelől a gazdaságpolitika (mint például adóztatás változtatása mint ösztönzőrendszer) és másfelől az intézményi kontextus vizsgálatára is.⁹³ Sőt e kettő szorosan össze is függhet, akár olyan direkt módon is, hogy a kormányzat az intézmények változtatásán keresztül próbál meg hatni a hosszú távú növekedés lehetőségeire (vagy éppen hogy lerontja azokat). Az intézményi gazdaságtani vizsgálatok éppen ezeknek a kérdéseknek a megválaszolásában lehetnek segítségünkre. A technológiai haladás vagy a felhalmozás mellett így kerülnek fókuszba az őket meghatározó fundamentális okok.

A gazdasági fejlődés Douglass North történeti institucionalista elméletében

Önmagában az a tény, hogy intézmények (például a tulajdonjogok) léteznek egy adott országban, nem sokat mond arról, hogy az érintett gazdaság sikeres-e a gazdasági (fel)fejlődésben. Ha ezek az intézmények arra ösztönzik az egyéneket, hogy tiszteljék a tulajdont, hogy betartsák a törvényeket, valamint szerződéses vállalásaikat, hogy vitáik rendezése során elfogadják egy harmadik fél (a bíróságok) ítéletét, és mindezek mellett az alkotmány és a törvények nem valamely kisebbség (az aktuálisan hatalomban lévők) kizárólagos hozzáférését biztosítják a különféle erőforrásokhoz, hanem lehetővé teszik a versengést az élet mind több területén, ahol pedig verseny nem lehetséges, ott az állam (vagy az elosztást biztosító entitás) nem él vissza erőfölényével, ott a gazdaság szereplői önként fognak olyan tevékenységekbe, amelyek a későbbiekben a remélt megtérülést biztosítják erőfeszítéseikért cserében. Csak ilyen körülmények között várható a befektetések burjánzása, a tranzakciók megsokszorozódása, a tudás bővítése stb. Ez a northi növekedéselmélet egyik központi üzenete.⁹⁴

Ez az ideális helyzet azonban nem önmagától és nem eredendően áll elő a természeti állapot alapján. Ehhez olyan államvezetésre és államszervezetre van szükség, amely

⁹² Rodrik–Subramaniam–Trebbs (2004): i. m. 131–165.

⁹³ Crafts (1995): i. m. 30–47.

⁹⁴ Lásd különösen: North (1990): i. m.

egyszerre képes stabilitást teremteni a gazdaságban (és a társadalom egyéb területein is), megvédeni a tulajdont, kikényszeríteni a szerződéseket és megvédeni állampolgárait (akár egymástól is), és egyúttal képes arra, hogy önmegtartóztatást vállaljon, azaz önmagát ne a törvények fölé helyezze, a jog uralmát ne saját érdekében érvényesítse, a szabályokat ne az aktuális érdekei szerint alakítsa. A hatalom gyakorlása megosztva és folyamatos kontroll alatt történik. Mindez természetesen korántsem magától értetődő, és ha egyszer ki is alakultak e feltételek, elvben semmi nem garantálja, hogy örökkévalók. Ami azonban mégis támaszul szolgálhat, az az, hogy maguk a szereplők válnak érdekeltté abban, hogy a kényes egyensúly fennmaradjon, maguk a racionális szereplők garantálhatják, hogy az eredményesen és sikeresen működő rendszer a továbbiakban is zavartalanul működhessen. Az egyéneknek ugyanis költséget jelentene a váltás, és ezzel maguk is tisztában vannak. Ez nem jelenti azt, hogy időnként ne igényelnék a szereplők a változást, a finomítást. De ha a társadalom széles tömegei igényeit jól szolgálja a fékek és egyensúlyok kényes rendszere, akkor nem valószínű a forradalmi erejű változás, esetleg a visszarendeződés. Ehelyett inkrementális előremutató reformok valósulnak meg. Az endogén elméletek növekvő hozadék elve ekképpen vert gyökeret az új intézményi gazdaságtanban is.

Az előző fejezetben már megmutattuk, hogy „[a]z intézmények az emberek által alkotott olyan korlátok, amelyek a politikai, gazdasági és társadalmi interakciókat strukturálják”.⁹⁵ Következésképpen az intézmények, pontosabban azok változásai egyben a társadalmi átalakulások katalizátorai is, így azután az intézmények „a történelmi változások megértésének kulcsai” is egyben.⁹⁶ North vallja,⁹⁷ hogy a széles értelemben vett politikai és gazdasági intézmények a gazdasági teljesítmény meghatározó determinánsai. Intézményi vizsgálata így nem egyszerűen a Williamson által adott klasszifikáció valamely külön szintje (konkrétan: a beágyazottságot megjelenítő első szint),⁹⁸ hanem az intézmények megértésének azon makroszintű megközelítése, amelyben az intézmények mint ösztönzőrendszerek közvetlenül is a gazdasági növekedéshez és fejlettséghez kapcsolhatók.⁹⁹ E mélyebb és az új intézményi gazdaságtanon belül Northhoz köthető kutatási programot történeti új intézményi gazdaságtannak nevezhetjük,¹⁰⁰ amelyben a történelem nem más, mint az intézményi evolúció története. Avagy North értő tolmácsolásában.¹⁰¹

„A történelem során az emberek azért hoztak létre intézményeket, hogy a tranzakcióikban rendet teremtsenek és mérsékeljék a bizonytalanságot. A közgazdaságtan sztenderd korlátaival együtt az intézmények definiálják a választási lehetőségeket és ezáltal meghatározzák a tranzakciós és elő-

⁹⁵ North (1991): i. m. 97.

⁹⁶ North (1990): i. m. 3.

⁹⁷ North (1990): i. m.; Douglass C. North: Economic Performance through Time. *American Economic Review*, 84. (1994), 3. 359–367.

⁹⁸ Williamson (2000): i. m. 595–613.

⁹⁹ Lee–Lloyd (2016): i. m. 4.

¹⁰⁰ Richter (2005): i. m. 161–200.

¹⁰¹ North (1991): i. m. 97.

állítási költségeket, és így a gazdasági tevékenységek nyereségességét és megvalósíthatóságát. Inkrementálisan fejlődnek, a múltat a jelenhez és a jövőhöz kötve. A történelem – következésképpen – nagyrészt az intézményi evolúció története, amelyben a gazdaságok történelmi teljesítménye csak a maguk szekvencialitásában érthető meg. Az intézmények biztosítják egy gazdaság ösztönzőrendszerét; amiképpen ez a struktúra alakul, formálódik, úgy tereli a gazdasági változás irányát a növekedés, a stagnálás vagy éppen a hanyatlás felé.”

Egy ország, egy gazdaság fejlődését tehát az új intézményi gazdaságtan a gazdasági változás, vagyis az intézmények változásának folyamataként ragadja meg. Az üzenet egyértelmű: miközben a különféle növekedésméletek általánosságban kielégítően magyarázhatják a gazdasági növekedés forrását vagy formáját, egy-egy konkrét gazdaság fejlődését, sikerét vagy éppen kudarcát csak a történelemben ágyazottan lehet értelmezni és magyarázni. E felfogásban ezért az idő(beliség) kitüntetett figyelmet kap. Az intézményi elmélettel szemben így akaratlanul is rendkívül komoly elvárások fogalmazódtak meg az akadémiai irodalomban: az intézmények „személyében” a szakma képessé válhat ugyanis azonosítani a gazdasági növekedésben és fejlettségben mutatkozó nagy fokú szóródás alapvető okait.

A történeti kutatás sem egységes. Irodalomáttekintésében Shirley négy nagy csoportba sorolta a történeti intézményi megközelítéseket (a kutatások a sikertelen eseteket igyekeztek megszerezni és magyarázni).¹⁰² (1) Gyarmati örökség: az egykori gyarmatok gyenge intézményeket örökölték gyarmattartóiktól. (2) Gyarmati örökség plusz: a gyarmattartók a gyarmataiknak köszönhetően gazdag erőforráskészletekkel, földkészletekkel, munkaerő-állománnyal rendelkeztek, ezért a gyarmattartók ezek kizsákmányolására rendezkedtek be. (3) Politikai konfliktus: a politikai verseny hiánya (elégtelen volta) következtében az uralkodók – ellenzék hiányában – saját érdekeiket kiszolgáló intézményeket kreáltak. (4) Hitek és normák: a piaccal ellenséges vagy a bizalmat aláásó normák megléte, amelynek eredményeként a kereskedelemet és beruházásokat támogató intézmények nem jönnek létre.

Chang óvatosságra int,¹⁰³ amikor az intézmények és a gazdasági fejlődés közötti kapcsolat rendkívül összetett voltára mutat rá. Lehetetlenség volna ugyanis egyértelműen eldönteni (vagy különösen előírni), hogy az egyes (jobbára formális) intézmények mely konkrét, csak rájuk jellemző, őket meghatározó funkciókat és formákat öltik, és azok milyen konkrét és egyértelmű kapcsolatba hozhatók a gazdasági felemelkedéssel. Így például léteznek intézmények, amelyek egyszerre több funkciót is betölthetnek. Példájaként a költségvetési intézmények olyan többfunkciós entitások, amelyek a beruházásokban (fizikai infrastruktúra, K+F), a társadalombiztosításban (jóléti állam) vagy a makro-gazdasági stabilizációban (akár automatikus stabilizátorok, akár pedig diszkrecionális politikák formájában) is szerepet kaphatnak. „Egyetlen intézmény sem csupán egyetlen funkciót tölt be.”¹⁰⁴ Sőt egyazon funkciót több intézmény is elláthat, miközben persze

¹⁰² Shirley (2005): i. m. 617.

¹⁰³ Chang (2005): i. m.

¹⁰⁴ Chang (2005): i. m. 4.

mindegyikük egyszerre több funkciót is betölt. Újfent a makrogazdasági stabilitásra hivatkozva azt írja, hogy a stabilizációt egyszerre szolgálja a független jegybank, a költségvetési intézmények, a pénzügyi szabályozásért felelős szervek, az ár- és bérmegállapításokért felelős intézmények stb. És végül ugyanazt a funkciót több(fele) intézmény is elláthatja – akár váltakozva is egyik országról a másikra vagy adott gazdaságban, de más-más időkben. Európában a jóléti államok a társadalmi jólét biztosításának „eszközei”. Ázsiában ugyanakkor a relatíve gyenge állami jóléti szolgáltatásokat kiegészíti a család, a vállalat stb. Ha tehát csak az államra figyelünk, akkor arra a téves következtetésre juthatunk – figyelmeztet Chang –, hogy Kelet-Ázsiában alacsonyabb volna a jóléti szolgáltatások szintje, holott csak másként „termelődik”, mint Európában.

Aron pedig arra figyelmeztet,¹⁰⁵ hogy amíg a legtöbb ilyen irányú kutatás az intézmények minősége és a gazdaság fejlettsége között erős pozitív kapcsolatot mutatott ki, addig a pontos oksági összefüggés, annak iránya, mechanizmusa és konkrét tartalma nagyobb részt tisztázatlan maradt. Az új intézményi gazdaságtan ezért nemcsak azt vizsgálja, hogy az intézmények miként hatnak a gazdasági teljesítményre, hanem azt is, hogy maga a gazdasági fejlődés miként hat vissza az intézményekre, miként járul hozzá azok változásához.¹⁰⁶ Különösen igaz ez a piacgazdaság hatékony működését garantáló mindazon peremfeltételek (így legfőképpen az árverseny) vonatkozásában, amelyek maguk is egyfajta adottságként tételeződnek az endogén növekedési modellekben. North egyébként maga is kétségbe vonta az egyirányú kauzalitást. Miközben hirdette, hogy az intézmények mint ösztönzőrendszerek a gazdasági növekedés szintjére és változásának sebességére is hatással vannak, azt is elismerte, hogy legtöbbször maga a fejlődés váltja ki az intézményi struktúra módosulását.

Az új intézményi elmélet a gazdaságok és ekképpen az intézmények változásának vizsgálatát nem a fizika, hanem az evolúciós biológia analógiájára építi fel – azzal a különbséggel persze, hogy szemben a darwini evolúcióelmélettel, az emberek ez esetben maguk is várakozásokat fogalmaznak meg döntéseik kimeneteleire vonatkozóan. A szereplők – másokkal versengve – így maguk is folyamatosan alakítják környezetüket, az azt megformáló intézményeket, így csökkentve a bizonytalanságot és javítva saját pozícióikat.¹⁰⁷

North az intézményi változás folyamatát öt propozíción keresztül ragadja meg:¹⁰⁸

1. Az intézményi változások „kulcsa” a szűkösség és a verseny feltételei között működő intézmények és szervezetek folyamatos egymás közötti érintkezése, interakciója.
2. A verseny folyamatosan arra sarkallja a szervezeteket, hogy túlélésük érdekében új képességekbe és tudásba invesztáljanak. A képességek és tudás milyensége meghatározó a jövő kínálta lehetőségekre vonatkozó percepciók és a választás

¹⁰⁵ Aron (2002): i. m.

¹⁰⁶ Jütting (2003): i. m.

¹⁰⁷ Hasonló álláspontot képviselt Arrow is: Kenneth Arrow: Viewpoint: The Future. *Science*, 267. (1995), 1618.

¹⁰⁸ North (2005): i. m. 22.

alakulásában is, ami végső soron az intézmények inkrementális változását eredményezi.

3. Az intézményi keret biztosítja azt az ösztönzőrendszert, amely alapján kiválasztódik, hogy milyen képességek és tudás lesz végül az, amihez a maximális kifizetések elvárása kapcsolódik.
4. A percepciók az aktorok mentális konstrukcióiból erednek.
5. Az intézményi mátrix méretgazdaságossági, komplementaritási és hálózati externális hatásai teszik az intézményi változást nyomatékosan inkrementálissá és útfüggővé.

A változás North elméletében nem hirtelen és nem drámai. A változások inkrementális jellegűek, amit elsősorban az útfüggőség koncepciójával magyaráz. Az útfüggőség nem egyszerűen arra utal, hogy a tegnapi döntések kihatnak a maiakra is. A koncepció lényege a növekvő hozadék elvének érvényesülése a folyamatban. „Az intézményi mátrix az intézmények és a politikai-gazdasági szervezetek interdependens hálójából áll, amelyeket masszív növekvő hozadék jellemez.”¹⁰⁹ A hálózati externáliák, a tanulási folyamatok, a személyes benyomások, a koordinációs hatások stb. mind az adott pályán tartják a gazdaságot – még akkor is, ha a szóban forgó intézmény nem hatékony, mivel életben tartása ez esetben is valakinek az érdeke. Az útfüggés ugyanis arra irányítja a figyelmet, hogy a váltásnak költségei vannak. A váltás pedig az időben előre haladva növekvő költségeket ró az érintettekre, ezért annak valószínűsége csökken. Az időbeliség dimenzióját beemelve az elemzésbe, így nemcsak az számít, hogy mi történik, hanem az is, hogy az adott eseményre mikor kerül sor. Az útfüggés azonban nem determinizmust jelöl. A pályafüggés koncepciója arra utal, hogy valószínűségek rendelkezhetők az egyes következő lépésekhez: „[a] korábbi események nagyobb súllyal számítanak, mint a későbbiek, és ezért a különböző szekvenciák különböző kimeneteket eredményeznek.”¹¹⁰

North a technológiai változások kutatásából merítve kapcsolja az útfüggés koncepcióját az intézményi változáshoz, hangsúlyozva azonban, hogy ez esetben a politikumnak is jelentős formáló szerep jut. A viszonyítási pont a neoklasszikus közgazdaságtan, amely a csökkenő hozadék elvére épít, és a gazdaság (egyetlen) egyensúly felé törekvését (negatív visszacsatolás) vetíti előre. A valóságban azonban ezek a stabilizáló visszacsatolások nem mindig vannak jelen a gazdaságban. Ott, ahol a növekvő hozadék elve érvényesül, nem negatív, hanem pozitív visszacsatolás érvényesül, többszörös egyensúlyi helyzeteket előidézve, ezért nem számítható ki, nem jelezhető előre a folyamat.¹¹¹

Az új vagy endogén növekedési elméletek rávilágítottak arra, hogy a tudásgazdaságban – szemben például a primer szektorral – növekvő skáláhozadék érvényesül. Ide-sorolható a számítástechnika, a gyógyszeripar, a repülőgépgyártás, az autógépgyártás,

¹⁰⁹ North (1991): i. m. 109.

¹¹⁰ Paul Pierson: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94. (2000), 2. 253.

¹¹¹ W. Brian Arthur: Positive Feedbacks in the Economy. In W. Brian Arthur (szerk.): *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1994. 1–12.

telekommunikáció, robotika stb. Jellemzőjük, hogy az induló költségek magasak, de sikeres piaca lépés esetén a gyártás felfutásával az egységköltségek csökkenthetők, növelve a profitot.¹¹² A nyereség gyarapodása abban az értelemben is értelmezhető a tudásintenzív szektorban, hogy növekvő termelés mellett kumulálódik a tudás, a tapasztalat, így még hatékonyabbá válhat a technológia, olcsóbbá téve a gyártást.

Adódik a kérdés, hogy mindez miként értelmezhető egy ország növekedése és versenyképessége szempontjából. A növekvő hozadék jellemzői a többes egyensúly, a hatékonyságvesztés lehetősége, a bezáródás vagy rugalmatlanság, valamint az útfüggőség. A növekvő hozadék meglétének következménye lehet, hogy amúgy hasonló gazdaságok a fejlődés során különböző ösvényeket választanak, és végül nagyon is eltérő gazdasági teljesítményt mutatnak fel, divergálnak. A kihívás ezért abban van, hogy felleljük a legjobb utat és kimenetet. „A sok lehetséges egyensúlyi állapot között a legjobb felé kormányozni egy olyan gazdaságot, amelyben pozitív visszacsatolás érvényesül, jó szerencsét és jó időzítést igényel.”¹¹³

A szerencse azonban nyilván nem kínál teljes magyarázatot a sikerre. Történjen bármilyen jellegű változás is az intézményrendszerben – legyen az a környezet exogén változása vagy a versenyből magából fakadó endogén változás –, az igazodásra kényszeríti a szervezeteket, a gazdasági szereplőket. Az intézmények alkalmazkodóképessége, igazodási képessége azonban nagyban eltérő lehet attól függően, hogy milyen konkrét külső sokkra (például technológiai változásra) kell reagálniuk, illetve milyen konkrét társadalmi-gazdasági környezetbe ágyazottan fejlődnek és fejtik ki hatásukat. Az intézményi változás pedig nem magától értetődően és automatikusan tétéleződik, az intézmények ugyanis nem szükségszerűen reagálnak változással környezetük átstrukturálódására. Mivel az intézményi változás költségekkel jár (és adott esetben az érintettek érdekeivel ellentétes), ezért ragadósnak bizonyulhatnak, és tovább élnek egy olyan környezetbe ágyazottan, amelyben eleve létre sem jöhettek volna.¹¹⁴

A változásnak, illetve a változásra vonatkozó egyéni várakozásoknak megfelelően fognak olyan képességekbe és tudásba investálni a gazdasági aktorok, ami a szűkös erőforrásos környezetben – reményeik és elvárásaik szerint – a sikeres alkalmazkodásukat, a túlélésüket garantál(hat)ja. A becsült és remélt kifizetések alapján dől el, hogy pontosan ki mibe, vagyis milyen típusú eszközbe vagy tudásba investál. Ez a „becslés” azonban nem független attól a korábbi tudástól, tapasztalástól, amit a korábbi fejlődési pálya alakulása alapján fogalmaznak meg a döntéshozók. Így például hiába jönnek létre bizonyos formális intézmények, amelyek ideális esetben a fejlődés támogatói, ha az adott gazdaság szereplői nem tekintik azokat hitelesnek (például nem tekintenek valamely szerződést kikényszeríthetőnek).

North példája igen meggyőző: ha az ösztönzőrendszer a kalózkodást részesíti előnyben (annak kifizetései magasán felülmúlják a termelékenységmentő produktív munkát), akkor

¹¹² Magas István: *Globalizáció és nemzeti piacok*. Budapest, Napvilág, 2007.

¹¹³ Arthur (1994): i. m. 12.

¹¹⁴ Pierson (2000): i. m. 251–267.

az egyének abban lesznek érdekeltek, hogy maguk is, társaikhoz hasonlóan, kalózzokká váljanak. Ha egy szervezet biztonságban érzi magát, mert monopol pozícióban van, akkor elkényelmesedik, nem érzi szükségét új képességekbe investálni, az a kalkulációban felesleges többletköltséggént jelentkezik csupán. A versenynek kitett szervezetek azonban saját túlélésük érdekében alkalmazkodásra, vagyis hatékonyságjavítására törekednek. Ott lehet tehát gyorsabb és intenzívebb intézményi változásokat várni, ahol intenzívebb maga a verseny is, ami változásra szorítja a gazdasági szereplőket is.

North ezen meglátása rokonítható Michael Porter versenyképességi gyémánt modelljével is,¹¹⁵ amely a versenyképességet, a versenyintenzitást vizsgálja, és – más alapokon bár, de nagyon is – hasonló következtetésekre jut, mint North. Porter mikrogazdasági alapozású szemlélete mára a főáramú közgazdasági kutatásokban is elismerést nyert, amennyiben a tartós és fenntartható növekedés feltétele a beruházásokat és innovációt támogató környezet megteremtése.¹¹⁶

Az intézményi keret, a makrostruktúra alapján dől el tehát, hogy pontosan milyen típusú tudásba investálnak a szervezetek. Az intézményi mátrix az, ami végső soron meghatározza, hogy a jövedelem-újraelosztás vagy a pozitív összegű játékot megjelenítő produktív tevékenység biztosítja-e a magasabb kifizetést. Abba investálnak a szereplők, ami – adott kockázati szint mellett – magasabb megtérülést biztosít. Tartós növekedés (és felzárkózás) ezért értelemszerűen azokban a gazdaságokban várható, amelyek a termelékenység növelésében és kevésbé az újraelosztható javak (és jogok) megszerzésében érdekeltek. Az, hogy milyen szervezetek vannak egy országban, hogy azok miként működnek, miként szerveződik általuk az egyének élete, végső soron ezen kifizetések, vagyis az ösztönzőrendszer függvénye. Ha például egy politikai rezsim leginkább a lojalitást díjazza szemben az innovációval, akkor az emberek és szervezetek arra mozgósítanak hasznos energiákat, hogy lojalitásukat bizonyítsák, eközben erőforrásokat vonnak el a valóban produktív tevékenységektől. Olyan új szervezetek jönnek létre, amelyek ebben az ösztönzőrendszerben túlélnek és virulnak, míg mások elsorvadnak, és arra érzik ösztönözve magukat, hogy ők is az előbbieket túlélési stratégiáját kövessék.¹¹⁷ Az intézményi elemzés tehát egyfelől képes feltárni, hogy adott intézményi konfiguráció milyen teljesítményt produkál, azokat összehasonlítva pedig képes azonosítani a siker-, illetve a kudarc történeteket. Másfelől azonban nem állítja azt, hogy minden intézmény minden környezetben működőképes volna. Ellenkezőleg: az intézményi elemzés éppen azért hasznosulhat, hogy világossá teszi, bizonyos intézmények csak bizonyos társadalmi kontextusban képesek eredményesek lenni. Önmagában tehát intézmények beemelése egy

¹¹⁵ Michael Porter: *The Competitive Advantage of Nations*. New York, Free Press, 1990.

¹¹⁶ Brian Snowdon – George Stonehouse: Competitiveness in a Globalised World: Michael Porter on the Microeconomic Foundations of the Competitiveness of Nations, Regions, and Firms. *Journal of International Business Studies*, 37. (2006), 2. 163–175.

¹¹⁷ Lásd különösen: Jagdish N. Bhagwati: Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities. *Journal of Political Economy*, 90. (1982), 5. 988–1002.

rendszerbe, ha azok nem épülnek be szervesen az adott társadalomba, nem kényszerítik ki a normakövetést, „díszítőelemek” maradnak csupán.¹¹⁸

North szakít azon főáramú gazdasági elméletekkel, amelyek a társadalmi hatékonyság célja alapján azt vallják, hogy csak akkor jön létre valamely intézmény, amikor a társadalmi hasznosság felülmúlja a társadalmi költségeket. Ezen korábbi értelmezések szerint a problémák az intézmények hiányából és kevésbé a rossz minőségű intézmények meglétéből és ragadóságából fakadnak. Így például a föld tulajdonjoga akkor alakul(hat) ki, amikor a föld szűkös erőforrássá válik, és amikor a jogok kikényszerítésének hasznai felülmúlják annak költségeit.

North azonban arra igyekezett rámutatni, hogy az intézmények nem eleve csak „jók”, illetve hatékonyak. Vannak, amelyek támogatják a növekedést, és vannak, amelyek hátráltatják azt, illetve olyan alacsony egyensúlyi kimenetet konzerválnak, ahonnan nincs esély a továbblépésre. Ez utóbbi jelenséget a növekedésméletek szegénységi csapda néven ismerik és tárgyalják. Értve alatta mindazon önfenntartó mechanizmusok összességét, amelyben az országok elmaradottsága újratermelődik, vagyis amikor a szegénység maga válik a jövőbeni szegénység okává.¹¹⁹ A szegénységi csapdát ezért indokolt lehet alacsony szintű egyensúlyi csapdának is nevezni, amelyben az alacsony jövedelmű ország alacsony szintű megtakarítással és beruházással szembesül. *A neoklasszikus növekedési modell* című alfejezetben megismert fogalomhasználattal a szegénységi csapda olyan egyensúly tehát, amelyben az egy főre eső kibocsátás (y) és az egy főre eső tőkeállomány (k) szintje alacsony. Feltételezve a technológia, az amortizáció és a népességnövekedés adott szintjét, az alacsony megtakarítási és beruházási ráta mellett létrejövő stacionárius állapotban – ahol tehát nincsen növekedés, az egy főre eső tőkeállomány változása, illetve az egy főre számított jövedelem változása is nulla – nincs lehetőség a felzárkózásra, a kitörésre.¹²⁰

Nem valósul(hat) meg tehát az abszolút konvergencia, mivel azt is feltételezzük, hogy amíg alacsony egy főre eső tőkeállomány esetén a termelési függvény a csökkenő hozadék, addig közepes jövedelem esetén a növekvő hozadék elve érvényesül. Az ajánlások között a csapda megtörésére következésképpen egyebek mellett a segélyezés jelenik meg mint szükséges elem, amely révén a tőkével szűken ellátott államok a fejlődésükhöz szükséges tőkenagysághoz jutnak – feltételezve természetesen a hatékony intézményrendszer meglétét, amely a segély megfelelő felhasználását biztosítja.

A csapdaszituáció azonban – az új intézményi elmélet alapján – úgy is értelmezhető, mint olyan bezáródás, amely tartóssá teszi és újratermeli az alacsony egyensúly állapotát és az abból következő alacsony szintű növekedési pályát. A csapda meghaladása ezért nem kizárólag erőforrás, hanem sokkal inkább allokáció kérdése. Az erőforrások feletti rendelkezés és azok elosztása ugyanis meghatározó abban, hogy adott országban milyen

¹¹⁸ North (1990): i. m.

¹¹⁹ Costas Azariadis – John Stachurski: Poverty Traps. In Philippe Aghion – Steven Durlauf (szerk.): *Handbook of Economic Growth*. 1. Elsevier, 2005.

¹²⁰ Formalizált tárgyalását lásd: Robert J. Barro – Xavier Sala-i-Martin: *Economic Growth*. Cambridge–Massachusetts–London, The MIT Press, 2004.

politikai és gazdasági intézményeket építenek ki, hogy az induló állapotokban beáll-e változás annak reményével, hogy a megtermelt (és végső soron elosztható) jövedelmek szintje is magasabb legyen a korábnál. (E problémáról lásd bővebben Acemoglu és szerzőtársai¹²¹ modelljét a következő alfejezetben.)

North tehát egyáltalán nem kérdőjelezi meg az új növekedéselméletek megállapításait, viszont felteszi a kérdést: mi kell ahhoz (pontosabban: milyen ösztönzőrendszer jelenléte szükséges ahhoz), hogy az endogén növekedési elméletekben megfogalmazott célok, mint például innováció, termelékenységjavulás realizálódjanak? A gazdasági fejlődés előrehaladtával egyre összetettebbé válik a társadalmi szerveződés. A fejlettség – definíció szerint – növekvő munkamegosztást, szakosodást (is) jelöl, amely jellegénél fogva igényli, sőt egy ponton túl meg is követeli az írott szabályok, szerződések stb. meglétét, amelyek összehangolják, egészszé szervezik az emberi döntéseket és cselekvéseket. E szabályok hiánya a fejlődés gátjává válik, pontosabban: megreked az érintett gazdaság a fejlődés egy olyan inferior szintjén, amit az informális intézmények ugyan kielégítően szabályozhatnak, de az előrelépéshez már kevésnek, illetve nem hatékonynak bizonyulnak.

A történelmi tanulság tehát az, hogy egyáltalán nem magától értetődő, hogy a társadalom egésze szempontjából előnyös (jólétnövelő), termelékenységnövelő intézmények és szervezetek jönnek létre minden egyes országban – sőt a tények ennek ellenkezőjét látszanak alátámasztani. Így azután káros következményei lehetnek annak a(z) egyébként akár jó szándékú) feltételezésnek is, amely a fejlesztéspolitikában egyszerűen abból indul ki, hogy megelőlegezhető a fejlődő országok kontextusában is a fejlett gazdaságokra jellemző intézményrendszer megléte (például a hatékony pénzpiacok vagy munkapiac formájában). Az új intézményi elmélet azonban éppen azáltal hoz újat, hogy meggyőzően bizonyítja: a fejlett országokat egyebek mellett éppen az különbözteti meg a fejlődőktől, hogy előbbiek társadalmait komplex és jó esetben hatékony intézményi hálózatok jellemzik, amelyek megfelelően informálják a szereplőket, mérséklik a bizonytalanságot, mérséklik a tranzakciók költségeit, ösztönzik a termelékenység javulását és az abból származó nyereségek realizálását.¹²²

Előbbiek hiányában többnyire az sem várható, hogy az állam megfelelő módon, a társadalmi jólét előmozdítását szem előtt tartva lássa el feladatait. Ilyen helyzetekben az állam legtöbbször vagy túl gyenge, hogy kikényszerítse a szabályokat, és megteremtse a magántulajdon biztonságát, vagy maga is olyan ragadozóvá válik, amely a tulajdont, sőt a személyek szabadságát is veszélyezteti. Ilyen körülmények között nagy a kockázata annak, hogy a különféle formában foganatosított befektetések (legyen az pénzügyi, materiális vagy tudás, készség) nem térülnek meg, ezért a gazdaság szereplői egyszerűen távol tartják magukat ezen termelékenységjavító tevékenységektől.¹²³ Veszélyes forgatókönyv ez, de nem lehetetlen. A bezáródás ugyanis a növekvő hozadék lényegi

¹²¹ Acemoglu–Johnson–Robinson (2005): i. m. 386–472.

¹²² Pranab Bardhan: Institutions Matter, but Which Ones? *Economics of Transition*, 13. (2005), 3. 499–532.

¹²³ Shirley (2005): i. m. 612. A gyenge intézmények egy definíciója lehet a következő: „a hasznos formális és informális szabályok hiánya, a szuboptimálissá váló szabályok, vagy a hasznos szabályok, amelyek kikényszerítése gyenge” (Aron [2002]: i. m. 5.).

eleme: „Ha egyszer a véletlenszerű gazdasági események egy bizonyos ösvényre lépnek, a választás az alternatívák előnyeitől függetlenül bezáródik.”¹²⁴ A többes egyensúly és a folyamat kiszámíthatatlansága, illetve rugalmatlansága miatt elképzelhető, hogy a megtelepedő intézményrendszer nem hatékony, inferior, és végül még a váltás, a javulás lehetősége is kizáródik, mivel az túl költséges volna az adott pillanatban. Ezek a körülmények jellemzően történelmileg kis események formájában kumulálódnak, de végeredményben bezáródást, alacsony egyensúlyt eredményeznek, amely a politikai rendszerben lehet egy diktatúra bebetonozódása, a piacon pedig egy monopólium megtelepedése.¹²⁵

Acemoglu, Johnson és Robinson intézményi elmélete

Az endogén elméletek az egyik állam sikerét a másikkhoz képest például azzal magyarázzák, hogy több és/vagy jelentősebb innovációt valósít meg, mint a többiek.¹²⁶ Követve North és Thomas érvelését¹²⁷ Acemoglu, Johnson és Robinson is azt vallja,¹²⁸ hogy az innováció, hasonlóan a tényezőakkumulációhoz, nem tényleges, fundamentális magyarázata a növekedésnek, hanem magának a növekedésnek a kifejeződése, megtestesülése. A kérdés ezért valójában az lesz, hogy mi magyarázza az innovációt vagy a széles értelemben vett tőkefelhalmozást. A válaszadásban ezúttal is a gazdasági intézmények segítenek, amelyek ösztönzőkként strukturálják a gazdasági egységek döntéseit és cselekedeteit. A gazdasági intézmények határozzák meg a fizikai és humán tőkébe való investíciót és a technológiát is, de ezek felelősek a termelés szervezeti feltételeiért is. A szerzőhármas ennél is tovább megy: azt állítják, hogy a gazdasági intézmények nem egyszerűen a gazdaság teljesítményét (így különösen a gazdasági növekedést) határozzák meg, hanem a jövőben kialakuló erőforrás-elosztást is (ideértve a vagyont, a fizikai és a humán tőkét is). A gazdasági intézmények tehát „nemcsak az aggregált torta nagyságát befolyásolják, hanem azt is, hogy ez a torta miként oszródik a társadalom különféle csoportjai és egyénei között”.¹²⁹ Folyamatában szemléltetve:

$$\text{gazdasági intézmények}_t \rightarrow \text{gazdasági teljesítmény}_t, \text{erőforrások elosztása}_{t+1}$$

¹²⁴ Arthur (1994): i. m. 1.

¹²⁵ A kumulatív folyamatok feltárása és módszeres elemzése nem előzmények nélküli. Myrdal (1957) kumulatív jellegű spirálmozgás elmélete olyan többes oksági összefüggésekre, azok láncolatára mutat rá, amelyek kölcsönösen erősítve egymást nemhogy egy kitüntetett állapot (stabil egyensúly) felé terelnék a gazdaságot (sőt a társadalom egészét), hanem éppen ellenkezőleg, attól mind távolabbra juttatják azt.

¹²⁶ Lásd: Romer (1990): i. m. 71–102.

¹²⁷ Douglass C. North – Robert Paul Thomas: *The Rise of the Western World: A New Economic History*. New York, Cambridge University Press, 1973.

¹²⁸ Acemoglu–Johnson–Robinson (2005): i. m. 386–472.

¹²⁹ Acemoglu–Johnson–Robinson (2005): i. m. 390.

A gazdasági intézményekben – mint ismert – nagy fokú változatosság figyelhető meg, ezért magyarázni célszerű, hogy e változatosságot mi okozza. A gazdasági intézmények így e modellben sem végső változók, ezért az értelmezési keretrendszert úgy alakították ki, hogy feltételezték a gazdasági intézmények endogenitását. A gazdasági intézmények maguk is a társadalmi kollektív döntések eredményei, legtöbb esetben éppen annak köszönhetik megszületésüket és „működésüket”, hogy valamely elérni szándékozott következményt (például elosztási konzekvenciát) eredményeznek. Ez azonban korántsem jelenti azt, hogy a választott és megvalósított gazdasági intézmények a társadalom minden tagja számára azonos értéket képviselnek: lesznek, akik támogatják azokat, míg mások ellene foglalnak állást attól függően, hogy az adott gazdasági intézmény milyen elosztási konzekvenciákkal bír rájuk nézve. Ebben a modellben ezért az érdekkonfliktusok rendezése és így annak eldöntése, hogy mely gazdasági intézmények valósul(hat)nak meg, annak eredője lesz, hogy ki birtokolja a politikai hatalmat. Akié a politikai hatalom, a befolyás, az dönthet a végső jövőbeni elosztást meghatározó gazdasági intézményekről is, azaz:

$$\text{politikai hatalom}_t \rightarrow \text{gazdasági intézmények}_t$$

Csak hogy a politikai hatalom sem tekinthető végső változónak. Endogenizálására kétféle módon is sor kerülhet. A szerzők megkülönböztetik az úgynevezett *de jure* (intézményi) és *de facto* (tényleges) politikai hatalmat. Előbbi forrását a politikai intézmények jelentik, amelyek – hasonlóképpen a gazdasági intézményekhez – ösztönzőrendszerekként (és korlátként) szolgálnak a politikai piacon. Egy ország alkotmánya (amely egyben meghatározza az állam politikai berendezkedését, választási rendszerét stb.), illetve törvényei így keretet adnak a *de jure* politikai hatalom gyakorlásához.

$$\text{politikai intézmények}_t \rightarrow \text{de jure politikai hatalom}_t$$

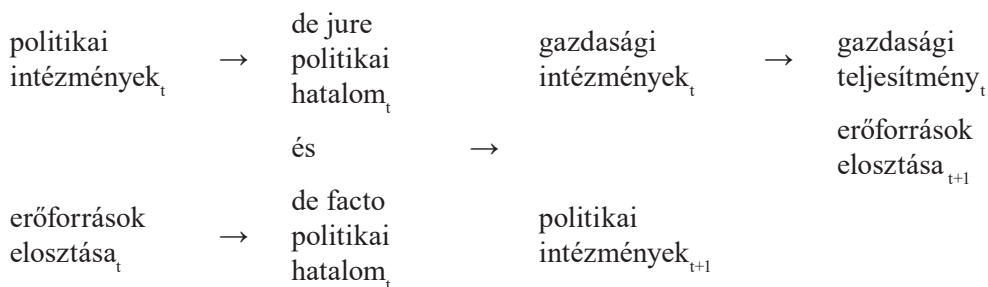
A tényleges hatalom azonban nem szükségképpen esik egybe az intézményi hatalommal. A hatalomnak ezen tényleges formáját – leegyszerűsítve – az erőforrások feletti rendelkezés biztosítja. Azaz:

$$\text{erőforrások elosztása}_t \rightarrow \text{de facto politikai hatalom}_t$$

A politikai hatalom egyben magyarázó változó is, amennyiben meghatározza a jövőbeni politikai intézményrendszert, azaz:

$$(\text{de jure és de facto}) \text{ politikai hatalom}_t \rightarrow \text{politikai intézmények}_{t+1}$$

A politikai intézmények és az erőforrások elosztásának t időpontbeli állapota így kalibrálhatóvá teszi a rendszer többi elemének értékét is. Összerakva mindezen elemeket:



A gazdasági intézmények tehát meghatározzák a gazdaság teljesítményét és a jövedelmek jövőbeli elosztását, de egyszersmind maguk is alakulnak a politikai intézmények és a jelenben rendelkezésre álló erőforráskészlet elosztásának függvényeként, amelyek azután meghatározzák a politikai hatalom formáját és tartalmát is. Illeszkedve az új intézményi gazdaságtani iskolához, a (jelenbeli) gazdasági intézmények így egyszerre okok és okozatok Acemoglu és szerzőtársai keretrendszerében.

E modell szorosan kapcsolódik Douglass North történelmi-intézményi analíziséhez is. North hangsúlyozza, hogy az egyéni döntések az esetek legtöbbszörében nem tökéletes informáltságon alapulnak, és általában is a létrehozott gazdasági intézmények nem valamiféle jóságos társadalmi tervező „termékei”, és mint ilyenek, nem feltétlenül a társadalmi hasznosság előmozdítói, katalizátorai. A gazdasági intézmények sokkal inkább az egyéni, illetve csoportos érdekek kiszolgálásának eszközei. Azok élhetnek ezen eszközökkel, akik hatalmi helyzetükből eredően előnyös alkupozíciókra tettek szert. Az új intézményi gazdaságtan központi kategóriája, a tranzakciós költségek, mindezt evidenciává teszi, hiszen az alku azáltal értékelődik fel, hogy a tranzakciók valós költségei pozitív előjelűek. És ha a gazdasági piacokról az állítható, hogy inkább csak kivételes esetekben működnek a tankönyvi, a hatékony erőforrás-elosztást minden körülmények között garantáló módon, akkor a politikai intézményekről, amelyek a tulajdonjogok meghatározásáért és kikényszerítéséért felelősek, leginkább az állítható, hogy soha sem működnek így.¹³⁰ Az útfüggés problémája pedig állandósítja ezen inferior kimenetet. Nem véletlen, hogy a gazdasági fejlődés sikertörténetei arányaikban jóval alulmúlják a kudarc történeteket. North azonban kritikusan azt is megjegyezte, hogy tanulmányának írása idején – jó negyedszázada tehát – nem állt még rendelkezésre olyan kielégítő modell, amely a politikumot is megfelelően beépítette volna a gazdasági teljesítmény

¹³⁰ Douglass C. North: The New Institutional Economics and Third World Development. In John Harris – Janet Hunter – Colin M. Lewis (szerk.): *The New Institutional Economics and Third World Development*. London, Routledge, 1995. North (1991): i. m. 97–112.

(és a gazdasági intézmények) változásának magyarázatába.¹³¹ Daron Acemoglu és szerzőtársai kísérletei e hiány orvosolásaként is tekinthetők.

Acemoglu és szerzőtársai a fenti kihívást az úgynevezett elköteleződési probléma révén emelték be modelljükbe. Kérdésként merülhet fel ugyanis, hogy a szereplők miért nem egyeznek meg a gazdasági intézmények azon szisztémájáról, amelyek maximalizálják az adott ország gazdasági teljesítményét, ideértve a gazdasági növekedést és a megtermelt és elosztható jövedelmeket is. A válasz: azért nincs erre lehetőség, mert annak a félnek, amely a hatalom birtokosa, érdekében állna ugyan most a jelenben elkötelezettséget mutatni a nagyobb „hozam” elérésére, de a jövőben – megfelelő biztosítékok hiányában – semmi nem szorítja arra, hogy ígéretét meg is tartsa, mivel a pluszjövedelmeket később teljes egészében kisajátíthatja. E tényállással minden fél tisztában van, ezért Pareto-inferior intézményrendszer épül ki. A szerzők példája a középkori abszolutista Anglia, amely addig nem volt képes meggyőzően garantálni a tulajdonjogok biztonságát (mint a növekedést előmozdító gazdasági intézmény), ameddig a 17. században nem került sor a politikai hatalom megosztására (vagy másként: a monarcha abszolút hatalmának megtörésére). A nemesség és a kereskedők arra használták de facto politikai hatalmukat a monarcha kisajátító és a növekedés ellen ható politikáival szemben, hogy de jure politikai hatalmukat is megalapozzák, ezért a politikai intézményrendszer átalakításában voltak érdekelték. Hosszú távon ugyanis csak így biztosíthatták a tulajdonjog biztonságát garantáló gazdasági intézményrendszer stabilitását. „A politikai intézmények megváltoztatására használni a politikai hatalmat annak hasznos stratégiája, hogy állandósítsuk a nyereségeket.”¹³²

Ezen immanens konfliktusok ellenére a szerzőhármás által felvázolt rendszer viszonylag stabilnak mondható. A rendszer állandóságát egyfelől az adja, hogy a politikai intézmények maguk is relatíve stabilak, másfelől a jövedelmi és vagyoni egyenlőtlenségek öfenntartók, mivel a jelenlegi egyenlőtlen jövedelemeloszlás olyan (politikai és gazdasági) intézményeket produkál, amelyek a kitüntetett csoportot érintetlenül hagyják. A változást természetesen ez a modell sem tagadja (lásd a sokkok lehetőségét), de azt állítja, hogy a változások általában lassan és fokozatosan valósulnak meg.

A változások ugyan jellemzően lassan mennek végbe (lásd a 2. táblázatot), ám fontos, hogy változások mégiscsak történnek. De a hirtelen nagy horderejű változásokat (például forradalom) sem zárja ki ez az értelmezés, sőt. Azért kerülhet sor ebben a keretrendszerben rájuk, mert azok a felek, amelyek rendre kiszorulnak a növekedési többletekből, abban érdekelték, hogy megváltoztassák az uralkodó és számukra kedvezőtlen *status quót*. A jövőbeni jövedelemelosztást pedig csakis a politikai hatalom megszerzése által fordíthatják és terelhetik a saját javukra, ami azután a politikai intézményrendszer számukra kedvező megváltoztatását is hozza, bebetonozva – legalábbis egy újabb nagy erejű változásig – politikai és gazdasági hatalmukat és jövedelmeiket.

¹³¹ North (1991): i. m. 97–112.

¹³² Acemoglu–Johnson–Robinson (2005): i. m. 395.

Annak a kérdésnek a megválaszolása azonban még mindig várat magára, hogy miért sikeresebbek egyes államok másoknál. Vagy másként: miért választanak „jó” gazdasági intézményeket néhányak, és rosszakat mások? A jóság meghatározásához kézenfekvőnek tűnne a gazdasági intézményeket a növekedéssel azonosítani, de Acemoglu és szerzőtársai éppen ezt kívánták elkerülni – mint tautológiát. Ehelyett jó gazdasági intézmények alatt azokat az intézményeket értik, amelyek a tulajdonjogok biztonságát és a gazdasági erőforrásokhoz való viszonylag egyenlő hozzáférést a társadalom széles rétegei számára biztosítják. Előbbi hatására a társadalom szereplői hajlandóak vállalkozni, beruházni, innoválni stb. De a gazdasági erőforrások hozzáférése mellett fontosnak tartják a lehetőségek egyenlőségét is mint a törvény előtti egyenlőséget. Egy korábbi munkájában a szerzőhármas a jogrend és a magántulajdon védelmét azonosította a jó támogató gazdasági intézményekkel.¹³³

A fenti definícióból következik, hogy jó gazdasági intézményeket azokban az államokban lehetséges fellelni, amelyekben (1) a politikai intézmények a fűkek és egyensúlyok rendszerével korlátozzák a hatalmon lévők befolyását; (2) a politikai hatalom a társadalom azon viszonylag széles rétegeinek kezében van, akik beruházási lehetőségekkel bírnak; (3) a hatalom birtokosai csak korlátozott mértékben képesek járadékot szerezni a társadalom rovására (a kisajátítás lehetősége korlátozott). Mindezt megfordítva, a rossz gazdasági intézmények azért stabilizálódhatnak valamely rendszerben, mert a politikai hatalom birtokosai hasznot húznak ezen „rossz” intézményi elrendeződésből...

A szerzők így eljutnak az intézmények hierarchiája tételéig, amely szerint az intézmények között egyfajta alá-föle rendeltségi viszony feszül abban az értelemben, hogy a gazdasági intézmények, amelyek hatással vannak egy ország gazdasági növekedésére, egy adott politikai intézményi keretben fejtik ki hatásukat, a politikai intézményrendszer így közvetve a növekedést is meghatározza. Tesztelve a szerzőhármas hierarchiahypotézisét Flachaire és szerzőtársai azt találták,¹³⁴ hogy a politikai intézmények maguk ugyan nem bírnak közvetlen hatással a gazdasági növekedésre, ám abban nagyon is meghatározók, hogy egy-egy állam mely úgynevezett növekedési rezsimhez sorolható – és ez végső soron meghatározza a növekedés feltételeit is. Két nagy rezsimet (országcsoporthatároztak el: a stabil demokráciákat (a vizsgált országok körülbelül harmada tartozott ide) és az alacsony minőségű demokráciákat. Azt találták, hogy előbbi csoportban jóval kisebb a növekedésérték szórása, mint az utóbbiban. Ráadásul az utóbbiban a gazdasági intézmények szerepe is jóval markánsabb. Vagyis ha egy autokráciában a vezetés „jó” gazdasági intézmények mellett tör lándzsát, akkor látványosan felpöröghet a gazdasági teljesítmény. Adott növekedési rezsimen belül, tehát hogy másokhoz képest miként teljesít egy gazdaság (milyen ütemben növekszik), a gazdasági intézmények (változatosságának) eredője.

¹³³ Lásd: Daron Acemoglu – Simon Johnson – James Robinson: The Colonial Origins of Comparative Development. *American Economic Review*, 91. (2001), 5. 1369–1401. E munkáról részletesen a *Növekedés és intézmények: empirikus igazolási kísérletek* című fejezet számol be.

¹³⁴ Emmanuel Flachaire – Cecilia Garcia-Penalosa – Maty Konte: Political versus Economic Institutions in the Growth Process. *Journal of Comparative Economics*, 42. (2014), 1. 212–229.

Hatékony versus redisztributív intézmények¹³⁵

North, illetve Acemoglu és Robinson is egyértelműen megkülönböztették egymástól a növekedést támogató és az azt korlátozó intézményeket. Fontos következtetésük volt, hogy a siker, illetve a kudarc megértésében alapvető jelentőséggel bír ennek az intézményi háttérnek a feltárása, megismerése. Csakhogy mint Rothstein figyelmeztet, valójában a két problémakört kutató akadémiai közösség két, egymástól nagyon is távol álló intézményi definíciót (és tartalmat) alkalmaz akkor, amikor egyfelől a gazdag, fejlett államokat és azok intézményi változásait értelmezi, és másfelől a fejlődésben lemaradó, elmaradó államokat vizsgálja. Előbbiek ugyanis feltételezik a társadalmilag „hatékony” intézmények meglétét, és figyelmüket az úgynevezett „redisztributív” intézményekre irányítják. Míg utóbbiak a hatékony intézmények hiányának tényét állapítják meg és – jó esetben – e hiány okait kutatják.¹³⁶

A redisztributív intézmények olyan szabályként, mechanizmusként értelmezhetők, amely a gazdasági és politikai erőforrásokat (ideértve tehát a hatalmat is) az egyik csoporttól a másikhoz csoportosítja át. A formális újraelosztási intézményekre kínál példát a társadalombiztosítás, vagy akár a rabszolgaság is. Informális redisztributív intézményeket jelenít meg a patrónus-kliens rendszer, a nepotizmus, a korrupció különböző formái stb. De Rothstein a redisztributív intézmények kialakulásának klasszikus eseteként említi azt a szituációt is, amikor a gazdasági erőhatalommal visszaélni kívánó szereplők a piaci verseny korlátozását kívánják elérni, bebetonozva saját pozícióikat. Az újraelosztási intézmények fennmaradását tehát elsősorban az biztosítja, hogy az abból hasznot húzó egyének, csoportok maguk válnak érdekeltté a status quo fenntartásában, illetve az intézményrendszer változása akkor várható, ha ezen csoportok a változástól további hasznokat remélnek.

Előzővel ellentétben az úgynevezett hatékony intézmények az adott közösség (társadalom) egészének jólétét képesek előmozdítani; és mint ilyenek, közjóságként értelmezhetők. Hatékony intézménynek tekinthetők tehát különösen azok, amelyek a tulajdonjogok biztonságát garantálják, a korrupciómentes és nem részrehajló bíraskodás stb. Ezekre gyakorta mint „jó kormányzásra” (lásd *Kormányzás és gazdasági fejlődés* című fejezet) vagy – mint Rothstein¹³⁷ munkájában – „jó kormányzatra” hivatkoznak az irodalomban. Informális hatékony intézményre példa tehát a bizalomnak és a társadalmi tőkének a társadalom széles rétegeiben való szétterjedése, jelenléte. Ez másként az opportunisták, család magatartás háttérbe szorulását, a szabálykövetést jelenti. „A hatékony intézmények úgy változtatják meg a szereplők stratégiaválasztásait, hogy növelik annak valószínűségét,

¹³⁵ Az alfejezet Rothstein 2011-es kötete felhasználásával készült: Bo Rothstein: *The Quality of Government*. Chicago, The University of Chicago Press, 2011.

¹³⁶ Az itt használt hatékony intézmény fogalma nem azonos Acemoglu és szerzőtársai (Acemoglu–Johnson–Robinson [2005]: i. m.) hatékony intézményi perspektívájával (*efficient institutions view*), amely egy szélsőséges elosztást is Pareto-értelemben hatékonynak tarthat. A hatékony intézmény itteni definíciója sokkal inkább az Acemoglu–Johnson-féle (2012) inkluzív intézményekkel rokonítható.

¹³⁷ Rothstein (2011): i. m.

hogy a szereplők másokról együttműködést feltételeznek, és racionálissá teszik a benevolens reagálást.”¹³⁸

5. táblázat: Intézmények típusai és formái

		Intézmények formája	
		Formális	Informális
Intézmények típusa	<i>Hatékony</i>	Részrehajlásmentes állam Jogrend Auditrendszer	Általános bizalom Társadalmi tőke Köszölgák etikája
	<i>Redisztributív</i>	Adórendszer Ipari kapcsolatok szabályozása Jóléti programok	Család Korrupció Üzleti hálózatok

Forrás: Rothstein (2011): i. m. 215.

A gazdasági fejlődés Douglass North történeti institucionalista elméletében és az Acemoglu, Johnson és Robinson intézményi elmélete című alfejezet megmutatta, hogy a fejlődés sikerének kulcsa a hatékony intézmények megléte. Csakhogy ezek kínálata a valóságban meglehetősen szűkös. Ahogyan Mary Shirley alapján a *Keretek, feltevések, korlátok* című alfejezetben megfogalmazódott: „[a] fejlett országok a kivételt jelentik, nem pedig a szabályt.”¹³⁹ Egyfelől a világban az alacsony jövedelmű országok száma még ma is jelentős (2019-es adatok alapján ezek száma 31 volt, főként az afrikai kontinensről).¹⁴⁰ Vagy ha sikerült is az országoknak maguk mögött hagyniuk az alacsony jövedelmi státuszt és átlépni a közepes jövedelműek csoportjába, a következő szintlépés – a közepes jövedelműek csoportjából a magas jövedelműekhez – már csak egy nagyon szűk csoportnak sikerült. Általánosságban a közepesen fejlett országcsoporthoz csak minden nyolcadiknak sikerült a felső jövedelmi kategóriába katapultálnia magát az 1960-at követő fél évszázadnyi időszakban. Köztük az olyan mai sikerállamoknak, mint Japán, Dél-Korea, Szingapúr, Tajvan és Hongkong Ázsiában, vagy Írország, Portugália, Spanyolország, Görögország és Izrael Európában.¹⁴¹

¹³⁸ Rothstein (2011): i. m. 215. Fontos megjegyezni, hogy a hatékony intézményeknek is a legtöbb esetben létezik újraelosztási dimeziója és fordítva, idealizált formájuk tehát a valóságban nem igazán értelmezhető, de az összevetésüket megkönnyíti. Továbbá a redisztributív intézmények nem szükségszerűen járnak együtt rossz kimenettel.

¹³⁹ Shirley (2005): i. m. 611.

¹⁴⁰ Alacsony jövedelműként kategorizálva azon államokat, amelyek bruttó nemzeti jövedelme az 1035 dollár nem érte el. A magas jövedelem kategóriája 12 535 dollártól indult, 2019-es adatok alapján. Online: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>

¹⁴¹ World Bank: *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*. Washington D. C., 2012.

Az irodalomban e jelenséget a közepes jövedelem (vagy közepes fejlettség) csapdájaként is ismerik.¹⁴² A koncepció elsősorban Ázsia és Latin-Amerika kontextusában merül fel, Kínával a fókuszban.¹⁴³ A koncepció nem egyszerűen arra utal, hogy *A neoklasszikus növekedési modell* című alfejezetben megismert Solow–Swan-féle neoklasszikus növekedési modellnek megfelelően lassul a gazdasági növekedés üteme a fejlődés előrehaladtával, hanem arra is, hogy az érintett állam a nála fejletlenebbekhez képest *is*, valamint a gazdagabbakhoz képest *is* tartósan alacsony növekedést mutat. Önmagában a tényezőakkumuláció ezért nem szolgáltat megoldást ebben a jövedelmi kategóriában, hiszen a tőke határtermelékenysége csökkenő, így állandósítva az adott gazdaság vagy régió lemaradását. A kihívást azonban a teljes termelési tényezőtermelékenység csökkenése jelenti.¹⁴⁴

A társadalmilag hatékony intézmények kínálatának szűkösségét rendszerint a korábban már tárgyalt elköteleződési dilemma okozza, ami – megfelelő kényszerítő erővel bíró intézmények nélkül – a bizalom erózióját vetíti előre, megnövelve a tranzakciós költségeket. Rothstein mindezt úgy interpretálja, hogy két, összefüggő problémát kell megoldaniuk az államoknak. Egyfelől a hatékony intézmények közjóságjellege támaszt kihívást számukra. Másfelől még ha sikerül is létrehozni a formális hatékony intézményeket, a racionális egyének megpróbálják azokat úgy alakítani, hogy redistributív célokat szolgáljanak. A neoklasszikus gazdaságtan azon alapvető feltevése tehát, hogy a piacok maguktól, spontán módon létrejönnek és megfelelő módon működnek, nem teljesül. A kihívás a fejlődésben ugyanis egyebek mellett éppen e piaci intézmények létrehozása és működtetése. A történelmi példák pedig azt igazolják, hogy a folyamat sikeressége inkább a kivétel, semmint a főszabály.

A dilemma feloldására, pontosabban a sikeres felfejlődők gyakorlatának intézményi magyarázatára természetesen történtek kísérletek. Az egyik legnépszerűbb magyarázat North, Wallis és Weingast nevéhez fűződik,¹⁴⁵ akik az erőszak megfékezésének eltérő módjaiban látták a megoldást. A fejlődésben sikertelen államokat úgy azonosították, mint amelyek az erőszak megfékezésére néhányakat olyan kitüntetett, privilegizált helyzetbe hoznak (gazdasági erőforrásokkal ellátva ezen szereplőket), hogy annak köszönhetően ők maguk lesznek érdekelték az erőszak korlátozásában. Az elithez juttatott járadékok rendszere azonban a versengést és egyben a fejlődést is lehetetlenné teszi ezen társadalmakban, vagyis súlyos árat kell fizetniük ezen országoknak az erőszak korlátok között

¹⁴² Lásd különösen: Indermit Gill – Homi Kharas: *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*. Washington D. C., World Bank, 2007.

¹⁴³ Szunomár Ágnes: Gazdasági csodák / gazdasági csapdák: Kínai növekedési kilátások a japán és dél-koreai példa tükrében. Budapest, MTA KRTK Világgazdasági Intézet. *Műhelytanulmányok*, no. 124. (2018); Robert J. Barro: Economic Growth and Convergence, Applied Especially to China. *NBER Working Paper*, no. 21872 (2016); Fang Cai: Is There a Middle Income Trap? Theories, Experiences and Relevance to China. *China & World Economy*, 20. (2012), 1. 49–61.

¹⁴⁴ Barry Eichengreen – Donghyun Park – Kwanho Shin: When Fast Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China. *NBER Working Paper*, no. 16919 (2011).

¹⁴⁵ Douglass C. North – Joseph Wallis – Barry Weingast: *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York, Cambridge University Press, 2009.

tartásáért. Ezeket a társadalmakat korlátozott hozzáférésűeknek nevezték el, és gyakorlatilag a fejlődő világ országait sorolták ide. A különféle sokkok (például egy külső támadás) állandó veszélyforrást jelentenek ezekben az országokban, mivel azok felborítják az erőforrás-elosztás és vele a hatalommegosztás megszokott rendjét. A sokkok ezért gyakorta elítceserét is jelentenek egyben, ami véres konfliktusokkal járhat.

A sikeres modern társadalmakban ugyanakkor olyan gazdasági és társadalmi intézmények jönnek létre, amelyekhez a hozzáférés széles körű, nem korlátozott. A verseny mind a politika, mind a gazdaság alrendszerében felszínre hozza az innovációt, az újítást, erősíti a kockázatvállalási hajlandóságot. A társadalmi-gazdasági (fel)fejlődés záloga ezért a nyílt formában érvényesülő verseny.

North, Wallis és Weingast munkájának erénye, hogy megpróbálta az egyikből a másikba való átmenetet is magyarázni. Ennek előzménye volt North és Weingast egy korábbi munkája,¹⁴⁶ amely az 1689. évi angliai polgári forradalmat tanulmányozva jutott arra a felismerésre, hogy a formális (vagy korábbi kifejezésünkkel élve: de jure) politikai intézmények kedvező változása (alkotmányos rend) és az iparosodás között közvetlen kapcsolat állt fenn. A szerzőhármas két tucat sikeres átmenetet vizsgálva jutott arra, hogy a viszonylag fejlettebb korlátozott hozzáférésű rezsimekben is létrejöhetnek azok az intézmények, amelyek mindenki számára hozzáférhetővé válnak. Ha például a monarcha garantálja a nemesség tulajdonjogait (mert arra a nemesség rászorítja), és ez egyben általános garancia is (azaz nem az egyes egyénekhez kötődik, hanem általános érvényű), továbbá az intézmények (mint a tulajdonjog) túlélnek magát az uralkodót és a törvényalkotókat is, vagyis stabillá, az egyéni cselekvések iránytűjévé válnak, akkor van esély a sikeres felzárkózásra, vagy másként: feloldható a hiteles elköteleződés hiányának problémája. A többszörös feltételesség okán természetesen nem lehet ok a túlzott optimizmusra, így ez esetben is indokolt North figyelmeztetése, miszerint „[a]z intézményeket nem szükségszerűen és még általában sem úgy hozzák létre, hogy azok társadalmilag hatékonyak legyenek”.¹⁴⁷

Voltaképpen a hatékony *versus* redistributív intézmények problémára próbált Acemoglu és Robinson is reflektálni nagymonográfiájában, amellyel egyszersmind teljessé is tették az *Acemoglu, Johnson és Robinson intézményi elmélete* című alfejezetben bemutatott gondolati és elemzési keretüket. Elemzésük középpontjába az úgynevezett befogadó (gazdasági) intézmények kerültek, amelyek egyben a sikeres fejlődés magyarázatai is – szemben a kizsákmányoló intézményekkel. Az új intézményi elmélet gyakorlatilag összes fontos eleme szerepet kap ebben, ideértve az *Intézmények és (új) intézményi megközelítés* című fejezetben tárgyalt aranyhármas elemeit is, azoknak mintegy összegzésképpen. Azok az államok, amelyeket a különféle érdekcsoportok hajtanak uralmuk alá, foglyul ejtve magát az államot, olyan kizsákmányoló és elszegényítő intézményi

¹⁴⁶ Douglass C. North – Barry Weingast: Constitutions and Commitment: Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England. *Journal of Economic History*, 49. (1989), 4. 803–832.

¹⁴⁷ Douglass C. North: Economic Performance through Time. In Mary C. Brinton – Victor Nee (szerk.): *The New Institutionalism in Sociology*. New York, Russell Sage Foundation, 1998. 249.

hálót működtetnek, amely alacsony egyensúly mellett gúzsba köti a gazdaságot (kevesek jólétét biztosítva). A befogadó politikai és gazdasági intézményeket működtető államok ugyanakkor jó eséllyel lépnek a felzárkózás és a jólét útjára.

Ez esetben is tehát a felemelkedés záloga a társadalmi-politikai fékek és ellensúlyok olyan stabil rendszere, illetve az arra alapozott állam(hatalom), amely képes az intézményrendszeren keresztül bevonni az egyéneket, lehetővé téve, hogy a szereplők tudása megfelelő módon hasznosulhasson, bontakozhasson ki. Acemoglu és Robinson ezen munkája is azt hangsúlyozza elsősorban,¹⁴⁸ hogy habár a növekedés motorja az innováció, az innovációnak feltétele az inkluzív intézményi közeg, ösztönzőrendszer, amely azután biztosítja a pozitív visszacsatolást, megerősítést további innovációra és a fékek és ellensúlyok rendszerének támogatására, fenntartására ösztönözve a szereplőket. A politikai rendszer intézményeinek bevonása nélkül tehát nem lehet teljes egyetlen elemzés sem, amelynek fókuszában deklaráltan a jólét és fejlődés áll.

¹⁴⁸ Daron Acemoglu – James Robinson: *Why Nations Fail?* London, Profile Books, 2012.

Vákát

Növekedés és intézmények: empirikus igazolási kísérletek

Nem függetlenül Douglass North¹⁴⁹ azon meglátásától, hogy a gazdasági elmaradottság és/vagy a kudarcos fejlődési kísérletek egyik meghatározó, ha nem a legfőbb oka a széles értelemben vett intézményrendszer elmaradottságában, fejletlenségében, illetve nem megfelelő minőségében keresendő, viszonylag korán arra sarkallta a téma iránt fogékony kutatói közösséget, hogy az intézményi minőség direkt, illetve indirekt hatását próbálják megbecsülni az országok gazdasági teljesítményében. Az empirikus munkáknak azonban számos kihívással kellett szembenéznük. Már önmagában az is komoly kihívás elé állította az érdeklődőket, hogy miként értelmezendők az intézmények, illetve azok minősége, ahogyan az sem volt ellentmondásmentes, hogy pontosan miként mérhető, mely konkrét változókkal közelíthető az intézményi minőség. A látszólagos nehézségek ellenére számos meghatározó tanulmány született, amelyek később maguk is további kutatásokat ösztönöztek – meghatározó módon keresztmetszeti adatokkal operálva, ami nem kis részben annak volt köszönhető, hogy előbb a nagy nemzetközi szervezetek és intézetek, mint például a Világbank, az OECD vagy az ENSZ szakosított intézményei, majd később különféle nem kormányzati vagy magánszervezetek (Transparency International, World Economic Forum, IMD stb.) átfogó, részletes adatgyűjtésbe kezdtek. Az empirikus kutatások azután visszahatottak a konceptualizációra is, és az intézmények és azok minősége mibenlétének definiálásában, megértésében is segítettek. E folyamat azonban még ma sem tekinthető lezártnak, a különféle módszertanok mind kifinomultabb technikákat alkalmaznak, és viszik előre a társadalomtudományi kutatásokat. Az alábbiakban a legismertebb és legszélesebb körben hivatkozott munkák szisztematikus áttekintésére teszünk kísérletet.

Humán tőke, politikai stabilitás és piacok

A gazdasági növekedés és az intézmények közötti kapcsolatokkal összefüggő kutatást nagymintás vizsgálaton Robert Barro az elsők között végeztet.¹⁵⁰ Időközben klasszikussá vált munkája a közgazdászszakma egyik legrangosabb lapjában, a *Quarterly Journal of Economics* lapjain jelent meg.¹⁵¹ Barro alapvető célja – összhangban az endogén növekedési modellek megállapításaival – a humán tőke szerepének hangsúlyozása volt a növekedési eredményekben, hangsúlyozva, hogy a humán tőke a technológiai fejlődés legfontosabb összetevője. 98 országra kiterjesztett keresztmetszeti vizsgálatában

¹⁴⁹ North (1991): i. m.

¹⁵⁰ Robert J. Barro: Economic Growth in a Cross Section of Countries. *The Quarterly Journal of Economics*, 106. (1991), 2. 407–443.

¹⁵¹ A Google Scholar adatai alapján a tanulmányra több mint 20 ezer hivatkozás történt az elmúlt három évtizedben. A cikk eredeti változatát Barro már 1989-ben megjelentette az NBER műhelytanulmányaként.

(1960 és 1985 közötti adatokat használva) sikerült is igazolnia e hipotézist, a humán tőkét a beiskolázási rátával helyettesítve (1960. évi általános iskolai és középiskolai adatokat használva). A magas humán tőkével rendelkező államokat egyben alacsonyabb termékenységi ráta és magasabb fizikai beruházás (a GDP arányában) jellemezte. Illetve fontos következtetése volt az is, hogy a felzárkózás a szegény országok táborában csak akkor reális elvárás, ha magas humán tőkével bírnak az államok, különben nem valós a neoklasszikus modellek feltételezte konvergencia. A kormányzati fogyasztás Barro mérései szerint negatív hatással volt a GDP növekedésére.

Az intézményi vizsgálatok szempontjából azonban nem pusztán a fenti eredmények miatt tarthatott széles körű érdeklődésre számot Barro átfogó tanulmánya, hanem azért is, mivel a legelső között kísérelte meg számszerűsíteni az intézményi minőség gazdasági növekedésre gyakorolt hatását. Az intézmények minőségét kétféleképpen igyekezett megragadni a szerző: egyrészt a politikai instabilitás, másrészt a piactorzítás mértékének számszerűsítésével. Előbbi két mérőszámmal igyekezett leírni: az évenkénti puccsok és forradalmak számával, valamint az egymillió lakosra jutó politikai gyilkosságok esetszámával. Mindkét mérőszám esetében azt tapasztalta, hogy azok erősen visszavetik a gazdasági növekedést és a beruházást is. Barro úgy vélte, hogy az összefüggés a tulajdonjogok gyengeségén keresztül érvényesül, azaz a politikai instabilitás a tulajdonjogok rendezetlenségét, kiszámíthatatlanságát eredményezi, ami azután negatívan hat a beruházási kedvre (mivel emeli a tranzakciós költségeket). De Barro egyáltalán nem zárta ki a visszafelé ható erőket sem, lehetségesnek tartva, hogy valójában a gazdasági növekedés bír jótékony hatással a politikai stabilitásra. A piactorzítás alatt pedig Barro alapvetően ártorzítást értett, és ez esetben is – a várakozásoknak megfelelően – egyértelmű negatív összefüggést talált.

Az alkalmazott módszert és mérőszámokat ért kritikák hatására – így különösen Knack és Keefer,¹⁵² lásd alább – Barro később módosított formában megismételte vizsgálatát.¹⁵³ Sikerült is nagyobbreszt megerősítenie a korábban tett megfigyeléseit, hangsúlyozva, hogy a gazdasági teljesítményben kimutatott nagy fokú eltéréseket (immáron egy nagyobb mintán) továbbra is a humántőke-ellátottság (+), a várható élettartam (+), a termékenység (-), az infláció (-) és a cserearány (+) határozza meg, de mellettük az intézményi minőség is meghatározó szerephez jut. Csakhogy ez esetben már a jogrend, jogállamiság érvényesülését, annak minőségét állította be becslőmodelljébe, és azt találta, hogy a jogrend pozitív módon hat a gazdasági teljesítményre. Fontos különbség volt a korábbi tanulmányához és eredményeihez képest, hogy a jogrend beemelésével a politikai instabilitás (egyéb) mérőszámai így már statisztikailag inszignifikánssá váltak. A jogrend mérésére használt index lefedte a bürokrácia minőségét, a politikai korrupció szintjét, a szerződések állam általi elszabotálását, a kormányzati kisajátítás kockázatát.

¹⁵² Stephen Knack – Philip Keefer: Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economics and Politics*, 7. (1995), 3. 207–227.

¹⁵³ Robert Barro: Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study. *NBER Working Paper*, no. 5698 (1996).

Barro – új elemként – a politikai szabadságjogokat is beemelte az elemzésbe.¹⁵⁴ Azt találta, hogy a gazdasági fejlődésben kimutatható hatásuk egyfelől nem jelentős, másfelől nem lineáris. Ha ugyanis a politikai szabadságjogok viszonylag alacsony szinten állnak, akkor azok kismértékű javulása is már erősítheti a gazdasági növekedést.¹⁵⁵ A demokratikus jogok konszolidálása után azonban további pozitív hatás már nem vagy csak alig várható, sőt akár a növekedés mérséklődése tapasztalható. Utóbbit azzal próbálta magyarázni Barro, hogy a növekvő politikai-demokratikus jogok erősítik a társadalom jóléti programok és általában is a jövedelem-újraelosztás iránti igényét.¹⁵⁶

A tulajdonjogok biztonsága

Az intézményi elmélet egyik központi kategóriája, az aranyhármás egyik tagja a tulajdonjogok. Az egyik legkorábbi és legtöbbet hivatkozott (de egyben legtöbbet is kritizált) próbálkozás Knack és Keefer munkája.¹⁵⁷ Tanulmányukban azt az új intézményi gazdaságtan által megfogalmazott tételt kívánták igazolni, miszerint a gazdasági fejlődés sikere nagyrészt a tulajdonjogok és a szerződéses jogok meglétén és betartásán, valamint az alkalmazott kormányzati gazdaságpolitika minőségén múlik. Munkájuk közvetlenül is Barro¹⁵⁸ kritikájával indult, aláhúзва, hogy a korábbi empirikus munkák az intézmények minőségét és különösen a tulajdonjogok védelmét – jobb híján – a politikai stabilitás alapján igyekeztek prognosztizálni. Így váltak az olyan mérőszámok, mint a puccsok, a forradalmak, a különféle erőszakos megmozdulások (mint a politikai gyilkosságok) esetszámai vagy a politikai és polgári szabadságjogok érvényesülése stb. annak mércéivé, hogy milyen az általános intézményi minőség egy adott országban.

Knack és Keefer szakított a korábbi gyakorlattal.¹⁵⁹ Két, az idő tájt meghatározó befektetési kockázatokat felmérő nemzetközi szervezet indikátorainak felhasználásával (az egységek egyszerű aggregálásával) dolgozott ki eljárást az intézmények, pontosabban a tulajdonjogok minőségének mérésére. A két kompozit intézményifejlettség-mutatót, amelyek voltaképpen a részek egyszerű aggregálásaként álltak elő, az International Country Risk Guide (ICRG), illetve a Business Environmental Risk Intelligence (BERI) alapján állították össze. Az ICRG-mutató a következő területekre terjedt ki:

¹⁵⁴ Barro (1996): i. m.

¹⁵⁵ Szemben a jogrend viszonylag objektív mérőszámával, a politikai szabadságjogok mérésére Barro (Barro [1996]: i. m.) egy jóval szubjektívebb mérőszámot használt Gastil (Raymond Gastil: *The Comparative Survey of Freedom: Experiences and Suggestions*. In Alex Inkeles [szerk.]: *On Measuring Democracy*. New Brunswick, Transaction Publishers, 1991) gyakorlatát követve – amit Knack és Keefer (Knack–Keefer [1995]: i. m. 207–227.) egyébként szintén erőteljes kritika alá vett.

¹⁵⁶ Később Barro már az informális intézmények hatását is megpróbálta bevonni a gazdasági teljesítmények nagy fokú szóródásának magyarázatába. Lásd például: Robert J. Barro – Rachel M. McCleary: *Religion and Economic Growth across Countries*. *American Sociological Review*, 68. (2003), 5. 760–781.

¹⁵⁷ Knack–Keefer (1995): i. m. 207–227.

¹⁵⁸ Barro (1991): i. m.

¹⁵⁹ Knack–Keefer (1995): i. m. 207–227.

kisajátítási kockázat, a jogrend erőssége (ez alatt elsősorban a viták békés, akár peres úton történő rendezésének lehetőségét értve), a kormányzati szerződések felmondhatósága (amely voltaképpen a szerződések biztonságát jeleníti meg), a korrupció erőssége, valamint a bürokrácia minősége (amelyek a kormányzati szolgáltatások hatékonyságát, illetve a járadékvadászat gazdaságon belüli jelenlétét mutatták). Az úgynevezett BERI-mutató pedig a szerződések kikényszeríthetősége, az állami kisajátítás valószínűsége, illetve a bürokrácia megbízhatósága alapján informált az intézményi minőségről.

Keresztmetszeti adatokat használó legkisebb négyzetek módszerét (OLS) használó vizsgálatokban a szerzőpáros egyfelől kimutatta, hogy a korábban alkalmazott politikai instabilitási mutatók és saját kompozit indexeik között viszonylag laza korreláció feszült, azaz: a politikai instabilitási mutatók nem jó közelítői, kifejezői (vagy másként proxyjai) a tulajdonjogok védelmének, azoknál sokkal pontosabb mutatók kellenek, ha a tulajdonjogok hatását kívánjuk mérni. Ennél is lényegesebb megfigyelésük volt, hogy a tulajdonjogok védelme a gazdasági növekedés fontos magyarázó változójának bizonyult. Az intézményi minőség beépítése a modellbe egyben a feltételes konvergencia hipotézisét is megerősítette. Ez utóbbi meglátást Knack és Keefer¹⁶⁰ tovább is vitte. Újabb kutatásukban az intézményi minőséget a jogrend, a korrupció kiterjedtsége, a kisajátítás és a szerződésszegés veszélye alapján becsülték. A felzárkózás elmaradásáért, hiányáért – szerintük – javarészt ez a széles értelemben vett intézményi környezet a felelős. Egy másik munkájukban pedig a World Value Survey adatbázisára alapozva a bizalom, illetve a polgárok közötti együttműködés pozitív szerepét találták a gazdasági teljesítményben.¹⁶¹

A Knack és Keefer¹⁶² által meghonosított eljárást (indexek alkalmazása) később természetesen mások is átvették. A kisajátítás kockázata és – kisebb mértékben – a jogrend érvényesülése mint az intézmények minőségének kifejezői jelennek meg Clarke tanulmányában¹⁶³ is, amely gyakorlatilag Knack és Keefer újragondolása a fejlődő országok kontextusában. Nem közvetlenül a gazdasági növekedés és az intézmények, hanem a kutatás-fejlesztési kiadások nagysága és az intézmények minősége között keresett és talált szignifikáns kapcsolatot. Clarke szerint a K+F-kiadásokra gyakorolt pozitív hatás azért is jelentős felismerés, mert a fejlődők jellemzően külföldi közvetlen beruházások és tőkeimport által jutnak új technológiához, holott a saját fejlesztések kimutathatóan eredményesebbeknek és tartósabbnak bizonyulnak hosszabb távon a technológiai mélyülésben és ekképpen a gazdasági növekedésben.

¹⁶⁰ Stephen Knack – Philip Keefer: Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of Institutional Explanation. *Economic Inquiry*, 35. (1997a), 4. 590–602.

¹⁶¹ Stephen Knack – Philip Keefer: Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation. *Quarterly Journal of Economics*, 112. (1997b), 4. 1251–1288.

¹⁶² Knack–Keefer (1995): i. m.; Knack–Keefer (1997a): i. m.; Knack–Keefer (1997b): i. m.

¹⁶³ George Clarke: How the Quality of Institutions Affects Technological Deepening in Developing Countries. Washington D. C., World Bank. *Policy Research Working Papers*, no. 2603 (2001).

A szélesebb kontextus: a társadalmi infrastruktúra

Hasonlóan Barro úttörő munkájához,¹⁶⁴ Hall és Jones¹⁶⁵ is azt igyekezett kimutatni – 127 ország vizsgálatával –, hogy az egy főre eső kibocsátásban mutatkozó nagy fokú szóródást csak részben képes magyarázni a fizikai tőke és a humán tőke akkumulációja. Adódik ugyanis a kérdés: miért mutatkozik nagy fokú eltérés az egyes országok között a termelési függvény egyes változói között? Méréseik szerint a termelékenységben és az egy főre eső kibocsátásban észlelt nagy fokú szóródásért az intézmények és az alkalmazott gazdaságpolitika a felelősek.

Ez esetben azonban már nem egyszerűen az volt a kérdés, vajon az egy főre eső kibocsátás és az intézmények minősége között feszül-e kapcsolat, hanem egyértelmű oksági összefüggést kívántak feltárni a szerzők. Ilyenformán Hall és Jones az elsők között voltak, akik a tőkefelhalmozást és a termelékenységjavulást mint a gazdasági növekedés közvetlen (*proximate*) okait kívánták átfogóan magyarázni. A magyarázatban egy olyan átfogó koncepció bevezetésére tettek kísérletet, amely gyakorlatilag az új intézményi gazdaságtan széles értelemben vett intézménydefinícióján nyugszik. Az intézmények és a kormányzati politikák összességét társadalmi infrastruktúrának keresztelték el, amivel egy olyan gazdasági környezetre (lásd még: ösztönzőrendszer) utaltak, amelyben megszületik az egyéni döntés, legyen szó tőkefelhalmozásról vagy különféle képességek elsajátításáról stb. Az intézmények minőségét pedig az egyéni boldogulás (konkrétan a befektetések) kifizetődő volta alapján értelmezték, azt más szereplők (akár maga az állam) nem sajátítják ki váratlanul. Általánosságban megfogalmazva, Hall és Jones kutatásai is azt erősítették meg – hasonlóan Knack és Keeferéhez –, hogy a Williamsonnál megismert intézményi elemzés 2. és 3. szintje együtt, közösen határozzák meg egy ország felzárkózásának sikerét, illetve kudarcát.

„A magas egy főre eső kibocsátást lehetővé tevő társadalmi infrastruktúra olyan környezetet teremt, amely támogatja a produktív tevékenységeket, bátorítja a tőkeakkumulációt, a képességek akvizícióját, az invenciót, a technológiai transzfert. Az így értelmezett társadalmi infrastruktúra úgy állítja be megfelelően az árakat, hogy – North és Thomas¹⁶⁶ kifejezésével élve – az egyének hozzájutnak tevékenységeik társadalmi kifizetéseihez, mint privát kifizetések.”¹⁶⁷

Jelezték, hogy a társadalmi infrastruktúra maga is endogén, aszerint változik elsősorban, hogy az adott ország hol helyezkedik el (Nyugat-Európához viszonyítva), és hogy milyen nyelvet használnak elsődlegesen (az angolt választva referenciának).

A szerzőpáros elsősorban azt kívánta megmutatni, hogy azok az államok, amelyek különféle formákban korlátozzák a produktív egyéni teljesítményeket (mert korrump

¹⁶⁴ Robert J. Barro: Economic Growth in a Cross Section of Countries. *Quarterly Journal of Economics*, 106. (1991), 2. 407–433.

¹⁶⁵ Robert Hall – Charles Jones: Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others? *The Quarterly Journal of Economics*, 114. (1999), 1. 83–116.

¹⁶⁶ North–Thomas (1973): i. m.

¹⁶⁷ Hall–Jones (1999): i. m. 2.

a kormányzat, gyenge a szerződések kikényszerítése, a kereskedelem akadályoztatva van, széles körűek a kormányzati beavatkozások stb.), kényszerűen azzal szembesülnek, hogy reményük sem lehet utolérni a fejlődésben élenjáró gazdaságokat. Logikai láncolatuk tehát így festett:

Társadalmi infrastruktúra → inputok, termelékenység → egy főre eső kibocsátás.

A társadalmi infrastruktúra minőségét két proxyval igyekeztek meghatározni a mérés során: (1) az ICRG-mutatóval,¹⁶⁸ valamint (2) a nemzetközi kereskedelmi nyitottság értékével (az úgynevezett Sachs–Warner-indexszel). A kettőt azután átlagolták, feltételezve, hogy a két változó hatásának iránya azonos.

A társadalmi infrastruktúra változatossága, mint az országok közötti jövedelmi különbségek determinánsa, Hall és Jones (1999) strukturális modelljében így festett:

$$\log Y/L = \alpha + \beta S + \varepsilon \quad (1)$$

és

$$S = \gamma + \delta \log Y/L + \mathbf{X} \theta + \eta \quad (2)$$

ahol

S: a társadalmi infrastruktúra,

X: egyéb (magyarázó-exogén) változók.

A jogrendszer szerepe

La Porta és szerzőtársai egy cikksorozatban nem közvetlenül a gazdasági fejlettségben kimutatható nagy fokú eltéréseket kívánták magyarázni, hanem a kormányzás, a kormányzati politikák minősége és az intézmények minősége közötti kapcsolatot tanulmányozták.¹⁶⁹ Ennek oka az volt, hogy egyfelől nagyon szoros pozitív kapcsolatot találtak az egy főre eső jövedelem szintje és a kormányzati működés minősége, illetve a kormányzati munka teljesítménye között, másfelől úgy vélték, hogy a gazdasági intézményeken túl egyéb faktorokat is célszerű beemlíteni az elemzésbe, úgymint a politikai intézményeket vagy a kultúrát. Ez utóbbi érvet különösen azzal igyekeztek alátámasztani, hogy rámutattak a gazdasági intézmények endogenitási problémáira. Márpedig, ha a gazdasági intézmények minősége maga is a nemzeti jövedelem nagyságának függvénye, akkor indokolt egyéb változókra is tesztelni a jólétben mutatkozó különbségeket.

¹⁶⁸ Knack–Keefer (1995): i. m. alapján.

¹⁶⁹ Rafael La Porta – Florencio Lopez-de-Silanes – Andrei Shleifer – Robert W. Vishny: The Quality of Government. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 15. (1999), 1. 222–279.; Rafael La Porta – Florencio Lopez-de-Silanes – Andrei Shleifer – Robert W. Vishny: Law and Finance. *Journal of Political Economy*, 106. (1998), 6. 1113–1155.

A kormányzati teljesítményt viszonylag nagyszámú változó felhasználásával definiálták. Vizsgálták a közszektor hatékonyságát, a kormányzati beavatkozások fokát és minőségét, a közjavak előállítását, a kormányzat nagyságát stb.¹⁷⁰ Kutatásuk egyediségét egyebek mellett éppen az adta, hogy ami másutt magyarázó változóként szerepelt a becslőmodellekben, az itt most a függő változó szerepét játszotta. A tulajdonjogok biztonsága vagy az üzleti szektor szabályozása (kiegészülve a legmagasabb adórátával) így válhatott a kormányzati beavatkozás mérőszámává. A korrupció mérőszámai, a kormányzati szektor és a nem kormányzati szektor béreinek összevetése vagy az adóelkerülés statisztikái pedig a kormányzati hatékonyságot voltak hivatottak megjeleníteni. A közjavak előállítását is széles bázison mérték, ideértve a csecsemőhalálozásokat, iskolázottságot vagy az infrastruktúra minőségét. Ezen magyarázandó változók között (különösen az adott teljesítményérték-csoporton belül) viszonylag erős korrelációt mértek a szerzők.

Vizsgálataik szerint a kormányzati teljesítményt (és így közvetve egy adott gazdaság fejlettségét) meghatározó tényezők viszonylag összetett képet mutatnak. E tényezők különféle csoportokba sorolhatók, vagyis jóval túlmutatnak a gazdasági intézményrendszer egyedi fontosságán. A „társadalmi infrastruktúra” fent megismert koncepciójához hasonlóan La Porta és társai a gazdasági, politikai, valamint kulturális változók együttes fontosságát hangsúlyozták. Így kapnak náluk jelentős szerepet az államokon belüli etnolingvisztikai különbségek, valamint a katolikusok és muszlimok lakosságon belüli aránya.¹⁷¹ A vallást proxyként alkalmazták az olyan kulturális jellemzők beemelésére, mint bizalom, tolerancia, a munkához való hozzáállás stb. Mindkettő esetben azt tapasztalták, hogy a ráta növekedésével a kormányzati teljesítmény érdemben romlik. De az Egyenlítőről mért távolság is meghatározó a kormányzati munka minőségében, így a földrajz szerepét is hangsúlyosnak találták.¹⁷² Legfontosabb és mások által is a leginkább idézett „felfedezésük” azonban egy harmadik magyarázóváltozó-csoport volt: a jogrendszer.

A jogrendszer kapcsán azt találták, hogy az olyan intervencionista rezsimok, mint a napóleoni hagyományokra építő francia polgári jog vagy a szocialista polgári jog kevésbé hatékony kormányzati teljesítményre vezetnek. Mindkét jogrendszerben – eltérő

¹⁷⁰ Becsléseiket – az adatok elérhetősége függvényében – félszáztól másfél száz országra futtatták le.

¹⁷¹ A kultúra fejlődésre gyakorolt hatása és különösen annak számszerűsíthetősége természetesen folyamatosan viták tárgya. Áttekintésében Adkisson nem véletlenül fogalmazott úgy, hogy a kultúra hatásainak vizsgálata nemcsak sokoldalú figyelmet igényel, de meglehetősen homályos terület is. Richard V. Adkisson: *Quantifying Culture: Problems and Promises. Journal of Economic Issues*, 48. (2014), 1. 89–108.

A kultúrát az empirikus irodalomban szerzők egyebek mellett a következőkkel azonosítják: társadalmi tőke (Steven Durlauf – Marcel Fafchamps: *Empirical Studies of Social Capital: A Critical Survey*. In Phillipe Aghion – Steven Durlauf [szerk.]: *Handbook of Economic Growth*. 1B. Amsterdam, Elsevier, 2004. 1639–1699.; Knack–Keefer [1997b]: i. m.), bizalom (Györfly Dóra: *Bizalom*. In Szabó Katalin – Bara Zoltán – Hámos Balázs [szerk.]: *Intézményi közgazdaságtan*. Budapest, Akadémiai, 2020; Torsten Persson – Guiso Tabellini: *Political Economics*. Massachusetts, Cambridge, MIT Press, 2000), demokratizálódás (Yuriy Gorodnichenko – Gerard Roland: *Culture, Institutions and Democratization. NBER WP*, 21117. (2015), április; Robert Putnam: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press, 1993), vallás (Barro–McCleary [2003]: i. m.; David Landes: *The Wealth and Poverty of Nations*. New York, W. W. Norton, 1998).

¹⁷² Az Egyenlítőhöz közel azok az államok találhatók, amelyeket etnikai és nyelvi sokszínűség jellemez.

mértékben ugyan, de mégiscsak – az állami hatalom gyakorol ellenőrzést a gazdasági folyamatok felett azzal az indokkal, hogy a társadalom szereplőinek érdekében járjon el. Jellemzőjük a nagy fokú intervencionizmus, a hatékonyság relatíve alacsonyabb szintje, a közjavak előállításának alacsonyabb minősége, de a demokrácia minősége tekintetében is rosszabbul teljesítenek. Ezzel szemben a szokásjogra épülő, eredetileg Angliában kialakuló és meghonosodó jogrendszer éppen a szuverén korlátozását szolgálta azáltal, hogy védte az egyének tulajdonjogát és a törvényhozás politikai jogait. Az angolszász rendszer így jóval inkább garantálja a befektetők védelmét, mint a francia. „A szokásjogot használó országok a részvényeseknek és a hitelezőknek is – relatíve – a legerősebb, míg a francia civil jog országainak a leggyengébb biztonságot nyújtják.”¹⁷³ La Porta és szerzőtársai¹⁷⁴ úgy találták, hogy az angol hagyományra építő jogrendszer egyben a jobb kormányzati teljesítmény egyik meghatározó forrása is. A két jogrendszer közötti különbség kialakulását Glaeser és Shleifer¹⁷⁵ a középkori Anglia és Franciaország hatalommegosztási szerkezetére vezette vissza, amely azután útfüggőséget generált.¹⁷⁶

A német jogrendszert, a kormányzati teljesítmény szempontjából értékelve, a szokásjogot alkalmazó országokkal közel azonos minőségűnek találták. A skandináv jogrendszerű államok ugyan jóval intervencionistábbak, mint az angolszászok, ám hasonlóképpen magas minőség és hatékonyság jellemzi őket. A jogrendszerben megmutatkozó különbségek ráadásul akkor is szignifikánsak maradtak, ha a nemzeti-nyelvi különbségeket is és a vallási-kulturális különbségeket is ugyanazon regresszióban jegyezték.

Újabb hullámok (a 2000-es évek)

Douglass North munkássága a 2000-es években is meghatározó módon gyakorolt hatást a gazdasági fejlődés történelmi távlatokba ágyazott vizsgálataira. A 2000-es éveket a korábbiakhoz képest a szofisztikálttá váló statisztikai módszertan jellemzi, amely elsősorban az intézmények endogenitásának kérdését állította a kutatások fókuszába. Rodrik így fogalmazta meg az alapproblémát,¹⁷⁷ amit a korábbi OLS-modellek nem igazán kezeltek:

¹⁷³ La Porta et al. (1998): i. m. 1116.

¹⁷⁴ La Porta et al. (1999): i. m.

¹⁷⁵ Edward L. Glaeser – Andrei Shleifer: [Legal Origins](#). *Quarterly Journal of Economics*, 117. (2002), 4. 1193–1229.

¹⁷⁶ A jogi intézmények minőségének a gazdasági növekedésre gyakorolt meghatározó szerepét mutatta ki Recuero és González (Laura Heras Recuero – Roberto Pascual González: Economic Growth, Institutional Quality and Financial Development in Middle-Income Countries. *Banco de Espana Working Paper*, No. 1937. [2019]) is, megerősítve azt is, hogy a közszektor intézményi minőségét maga a növekedés is nagymértékben befolyásolja.

¹⁷⁷ Dani Rodrik: *Getting Institutions Right*. Harvard University, 2004. április.

„[s]zéleskörű egyetértés van a gazdasági növekedést vizsgáló közgazdászok között, hogy az intézményi minőség a kulcs a prosperitás mintázatainak megértésében. [...] A gazdag országok azok, ahol a befektetők biztonságban tudják a tulajdonjogaikat, jogrend érvényesül, a magánösztönzők a társadalmi célokkal összhangban működnek, a monetáris és költségvetési politikák stabil makrogazdasági intézményekre vannak alapozva, az idioszinkratikus kockázatok a társadalombiztosítás által megfelelően kezelték, az állampolgárok széles körben hozzáférnek a szabadságjogokhoz és a politikai képviselethez. A szegény országok pedig azok, amelyekben ezek az elrendeződések hiányoznak vagy rosszul működnek. Csak hogy a magas minőségű intézmények valószínűleg legalább annyira következményei a gazdasági prosperitásnak, mint amennyire az okai.”

Központi kérdéssé vált, hogy a fejlettség az intézmények következménye-e, vagy a gazdagodás, fejlődés hozza magával az intézmények minőségi javulását. Nehezen feltételezhető ugyanis, hogy ne érvényesülne egy visszahatás is az intézmények és a gazdasági teljesítmény kapcsolatában.

Az endogenitás vizsgálatában a megoldást az instrumentalizáció jelentette. Az instrumentális változók használata akképpen segítheti a tisztánlátást, hogy miközben pozitív korrelációt feltételez az instrumentum és a feltételezett magyarázó változó között (ez esetben az intézmények minősége), addig nincs közvetlen kapcsolat/korreláció az instrumentum és a növekedés (vagy fejlettség) egyéb tényezői között.

Mint Jütting kritikusan megjegyzi,¹⁷⁸ a mind összetettebbé és kifinomultabbá váló elemzési technikák alkalmazása mindazonáltal gyakorta azzal jár, hogy az empirikus munkák anélkül tesztelnek, hogy valós, jól kidolgozott konceptuális kerettel, modellel is rendelkeznének. Nincs kimondva, nincs végiggondolva az a feltételezett hatásmechanizmus, amit azután a szerzők tesztelni kívánnak. Ahogy gyakorta az is problémát okoz, hogy kimarad annak szisztematikus vizsgálata, hogy milyen egyéb magyarázó változók jöhetnek számításba. Az pedig különösen nem várható, hogy a keresztmetszeti vizsgálatok során azonosított ok-okozati összefüggések olyan általánosítható gazdaságpolitikai reformcsomagot eredményeznének, amely minden egyes helyzetben alkalmas volna a fejlődés előmozdítására függetlenül a konkrét ország viszonyaitól.

Az alábbiakban azokat az empirikus vizsgálatokat mutatjuk röviden be, amelyek megpróbálták saját munkáikat szélesebb elméleti bázison is elhelyezni és értelmezni, illetve amelyek az endogenitást kitüntetett problémaként kezelték. Időben a sort Acemoglu, Johnson és Robinson nyitotta,¹⁷⁹ akik a fejlődésbeli differenciálódást a gyarmati múlttal hozták összefüggésbe. A másik legtöbbet hivatkozott tanulmány e tárgyban, amely maga is épített Acemoglu és szerzőtársai újításaira, de egyben kritikusan is kezelte azokat, Rodrik, Subramaniam és Trebbi nagymintás vizsgálata volt.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Jütting (2003): i. m. 21.

¹⁷⁹ Acemoglu–Johnson–Robinson (2001): i. m. 1369–1401.

¹⁸⁰ Rodrik–Subramaniam–Trebbi (2004): i. m. 131–165.

Acemoglu, Johnson és Robinson újszerű látásmóddal és módszerekkel gazdagították az intézményi vizsgálatot.¹⁸¹ Az intézményeknek a gazdasági teljesítményre gyakorolt hatását úgy találták igazolni és mérni, hogy az egykori gyarmatok intézményi minőségében megfigyelhető nagymértékű eltérések exogén forrását azonosították. Ehhez olyan elméleti keretrendszert dolgoztak ki, amely három feltevésen alapult. (1) Az európai telepesek egymástól nagymértékben eltérő kolonizációs stratégiákat alkalmaztak, ami azután eltérő intézmények kiépüléséhez vezetett a gyarmatokon. Az egyik (szélsőséges) stratégia kizsákmányoló intézményekhez vezetett (lásd Belga Kongó), amelyekben nem volt jellemző a tulajdonjogok védelme vagy az állami túlhatalmat korlátok közé szorító fékek és ellensúlyok kiépítésének rendszere, és amelyben a cél az erőforrások átszivattyúzása – a gyarmatból a gyarmattartókhoz – volt. A másik stratégia (amely az úgynevezett új európai gyarmatokra volt jellemző, mint Ausztrália, Kanada vagy az USA) részeként a tulajdonjogok széles körű védelme, valamint a fékek és ellensúlyok stabil rendszere épült ki.¹⁸² (2) A választott gyarmatosítási stratégiát leginkább az határozta meg, hogy milyen körülmények fogadták a gyarmatosítókat a célországokban. Ahol a járványok gyakorlatilag ellehetetlenítették a tartós jelenlétet és betelepedést, ott kizsákmányoló intézmények, ahol nem ütköztek a gyarmatosítók ilyen akadályokba, ott támogató intézmények épültek ki. (3) A gyarmati államra jellemző intézményi szerkezet és minőség a függetlenség elnyerésével is fennmaradt, tovább élt.

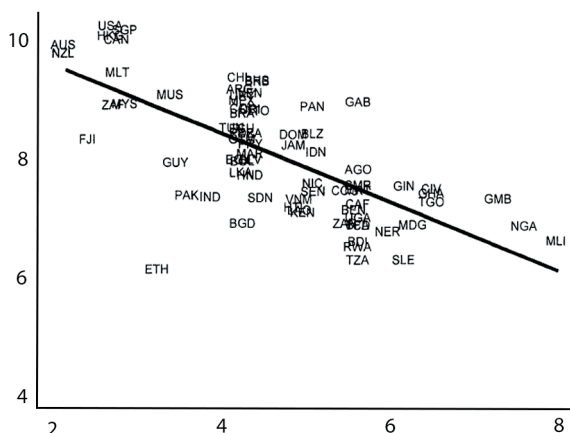
A szerzők azt szerették volna bizonyítani, hogy az intézmények minősége meghatározó módon alakította és alakítja most a jelenben is egy gazdaság fejlettségét. Korábban jeleztük, hogy a bizonyítás során a problémát elsősorban az okozza, hogy semmi nem garantálja, hogy az intézmények végső magyarázó változók volnának, hiszen elvben sok egyéb tényező is hathat rájuk, nagyon is ideértve a fejlettség fokát. Az oksági irányok egyértelmű meghatározása érdekében úgynevezett instrumentumokra van szükség a becslések alkalmával. Ezek az instrumentumok – jó esetben – korrelálnak a magyarázó változóval (itt konkrétan az intézményi minőséggel), de vélelmezhetően nem korrelálnak a jövedelemszint egyéb, itt nem nevesített vagy akár fel sem tételezett determinánsaival. Ez a feltevés azért szükséges, mert csak így lehetséges megbizonyosodni arról, hogy valóban az adott instrumentum (és így közvetve a vizsgált fundamentális tényező) magyarázza a jövedelemszint alakulását, nem pedig valamely vele összefüggésben álló egyéb tényező.

¹⁸¹ Acemoglu–Johnson–Robinson (2001): i. m. 1369–1401.

¹⁸² Ezt a felismerést már North (North [1991]: i. m. 110–111.) is megfogalmazta. Ő elsősorban azt hangsúlyozta, hogy a spanyol gyarmatosítások idején a gyarmatosító hatalom erősen központosított és bürokratizált volt. Ezt a „modellt” exportálta a monarchia a Spanyol Indiákra is. Anglia belső politikai-hatalmi átrendeződése pedig egy ezzel ellentétes gyarmatosítási stratégiát hívott életre, amelyben a szabad, helyi kezdeményezések virágoztak. A kialakuló intézményi infrastruktúra kedvezett a „komplex, személytelen cserének, amely szükséges a politikai stabilitás eléréséhez, illetve a modern technológia potenciális gazdasági hasznainak megszerzéséhez”.

Acemoglu, Johnson és Robinson az európai telepesek (elsősorban katonák, matrózok és hittérítők) 17. és 19. század közötti halálozási arányait használták instrumentumnak a jelenlegi intézmények minőségének becslésére.¹⁸³ Mindez folyamatában, építve a fenti feltevésekre: a telepesek halálozási aránya → telepek → korai (akkori) intézmények → jelenlegi intézmények → aktuális gazdasági teljesítmény, fejlettség.

A vizsgált 75 országban a telepesek halálozási arányszáma (ezer főre vetítve) és a jelenlegi egy főre eső GDP között szoros negatív korrelációt mértek (lásd a 4. ábrát). Azokban az országokban, ahol akkoriban járványok pusztítottak (malária, sárgaláz stb.), ma fejletlenebbek, elmaradottabbak. Azokban viszont, ahol ilyen kihívásokkal nem kellett a telepeseknek szembenézniük, ma jóval fejlettebbek. Ami a két változó (a halálozási arányok, illetve a jövedelem) között e modellben kapcsolatot teremtet, az az intézmények minősége.



4. ábra: A telepesek halálozási arányszáma és a nemzeti jövedelem közötti összefüggés

Megjegyzés: a vízszintes tengelyen a telepesek halálozása, a függőlegesen az egy főre eső GDP értéke (vásárlóerő-paritáson, 1995-ös árakon); az adatok logaritmizált formában kerültek megadásra

Forrás: Acemoglu–Johnson–Robinson (2001): i. m. 1371.

A legkisebb négyzetek módszerével végrehajtott első becsléseik (a fenti hipotetikus lánckapcsolatnak megfelelően) így írhatók fel:

$$\log y_i = \mu + \alpha R_i + \mathbf{X}_i' \gamma + \varepsilon_i \quad (3)$$

ahol

y_i egy főre eső jövedelem az i országban,

R_i a jelenlegi intézményi minőség (kisajátítás elleni védelem mércéje, 1985–1995),

$\mathbf{X}_i'$ egyéb változók vektorja,

ε_i véletlen hiba.

¹⁸³ Acemoglu–Johnson–Robinson (2001): i. m. 1370.

A (3) egyenlet ugyanakkor nem kezeli az alapproblémát, az intézményi endogenitást. A fordított okság, a kihagyott magyarázott változók stb. mind olyan kihívások és problémák, amelyeket a (3) viszonylag egyszerű OLS-vizsgálata nem orvosol. A kétlépcsős legkisebb négyzetek módszerével (2SLS) ugyanakkor bevezethető a már említett instrumentum is a becslésbe. Így (3) mellett a következő specifikációkra kerül sor:

$$R_i = \lambda_R + \beta_R C_i + \mathbf{X}'_i \gamma_R + v_{Ri} \quad (4)$$

$$C_i = \lambda_C + \beta_C S_i + \mathbf{X}'_i \gamma_C + v_{Ci} \quad (5)$$

$$S_i = \lambda_S + \beta_S \log M_i + \mathbf{X}'_i \gamma_S + v_{Si} \quad (6)$$

És végül M mint instrumentum a jelenlegi intézmények minőségének közelítésére:

$$R_i = \zeta + \beta \log M_i + \mathbf{X}'_i \delta + v_i \quad (7)$$

ahol

C a korai intézmények minősége (1900 körül),

S európai telepesek nagysága a gyarmaton (a lakosság európai felmenőkkel rendelkező aránya 1990-ben),

M a telepesek halálozási rátája.

A gyarmatosítások kapcsán egy későbbi írásukban ökonometriai módszerekkel azt is kimutatták a szerzők, hogy azokban az országokban, ahol ma (és akkor) rosszabb minőségű (kizsákmányoló jellegű) gazdasági intézmények (voltak) honosak, a gyarmati korban viszonylag sűrűn lakott és urbanizált területek voltak, a jó minőségűek pedig azok, amelyeket olyan területeken hoztak létre a telepesek annak idején, amelyek gyéren lakott és nem urbanizált területek voltak (a gazdasági intézmények minőségét újfent a kisajátítás kockázatával mérték). A jó intézmények azokon a területeken jöttek létre, ahová nagy számban áramlottak be európai bevándorlók, és így az állt közvetlenül is az érdekében, hogy a tulajdonjogok védelmét a társadalom széles rétegei számára biztosítsák.¹⁸⁴ Ezzel ellentétben a gyarmatosítás során sűrűn lakott, városiasodott területekre nem érkeztek nagy számban európaiak, ott a gyors meggazdagodás reményével a természeti erőforrások és a munkaerő kisajátítását előmozdító intézményeket támogatták, mert ezek szolgálták rövid távú érdekeiket. Mivel céljuk a kizsákmányolás volt, és nagy számban használták céljaikhoz a helyi lakosságot, ezért nem állt az európai gyarmatosítók érdekében, hogy a társadalom széles rétegei számára biztosítsanak egyenlő hozzáférést az erőforrásokhoz, vagy hogy a különféle szabadságjogokat a helyiekre is kiterjesszék. Paradox módon tehát a viszonylag gazdag területeken gyenge, míg a szegényebb területeken jó minőségű intézményeket honosítottak meg a gyarmatosítók. A szerzőhármas a gyarmati tapasztalatok alapján megerősítve látta azokat az elméleti következtetéseket is, miszerint jó gazdasági intézmények létrejöttére azokban az államokban van esély, ahol a politikai

¹⁸⁴ Emlékeztetőül: ez volt a jó gazdasági intézmények meghatározása a *Gazdasági növekedés, gazdasági fejlődés és intézmények* című fejezetben Acemoglu, Johnson és Robinson (2005) esetében is.

hatalom a társadalom viszonylag széles csoportjainak kezében van, és akik maguk is beruházási lehetőségekkel bírnak, illetve ahol kicsi a járadék vadászat lehetősége.¹⁸⁵

Acemoglu és társai természetesen másokat is inspiráltak munkáikkal. Az egyik legismertebb kísérlet Easterly és Levine munkája volt,¹⁸⁶ amelyben 72 korábbi gyarmatot vontak be az elemzésbe, és a földrajz szerepét kutatták a gazdasági fejlődésben az intézmények és a gazdaságpolitikák mellett. A földrajzra a következő mérőszámokat alkalmazták: gyarmatosítók halálozási rátája, szélességi fok, termények/bányászati javak, *dummy* formájában, valamint szárazföld által közrezárt terület (*dummy* formájában).¹⁸⁷

Abból a hipotézisből indultak ki, hogy a földrajz a termelési függvény inputjain és magán a termelési függvényen (értsd: technológia) keresztül fejt ki hatásait a jövedelmekre. Három különféle természeti adottságra tesztelték a fejlődést. Ezek: (a) éghajlat (tropikus *versus* mérsékelt égövben való elhelyezkedés – ez végső soron megfeleltethető az Egyenlítőtől vett távolságnak), (b) járványoknak való kitettség, valamint (c) a mezőgazdaságban termesztendő növények típusa. Azt találták, hogy ezek közül egyik sem befolyásolja közvetlen módon a jövedelmekben megfigyelhető nagymértékű szóródást, ugyanakkor a földrajz az intézményeken *keresztül* fejt ki hatását. Az intézmények tehát endogének a földrajz vonatkozásában. Azokon a gyarmatokon, amelyekben nehezen tolerálható éghajlati viszonyok és járványok voltak tapasztalhatók, a gyarmatosítók olyan intézményeket hoztak létre, amelyek a kizsákmányolást támogatták a minél gyorsabb meggazdagodás reményében. Azokon a területeken ugyanakkor, ahol barátságosabb volt a környezet, a telepesek produktívabb intézményeket hoztak létre. Az alkalmazott technológia így endogén volt az intézmények felől nézve.

„Az intézmények mindent visznek”

A szofisztikáltabb keresztmetszeti technikákat alkalmazó másik meghatározó, sok helyütt idézett munka Rodrik, Subramaniam és Trebbi tanulmánya.¹⁸⁸ A szerzők a fellelhető irodalomra alapozva három nagy fundamentális változókört azonosítottak: (1) földrajz, (2) kereskedelem (vagy másként gazdasági integráció) és (3) intézmények (azok minősége). Földrajz alatt értve a klimatikus viszonyokat, a természeti erőforrásokkal való ellátottságot, a járványvesztélyt, a szállítási nehézségeket, a tudás és technológia terjedésének problémáit stb. Azt feltételezték, hogy a földrajz elsősorban a mezőgazdasági termelékenységre és a humán tőke minőségére lehet közvetlen hatással. A nemzetközi kereskedelem mint a termelékenységjavulás előmozdítója került kiválasztásra, és a feltételezett pozitív kapcsolatot Rodrik és szerzőtársai integrációs megközelítésnek

¹⁸⁵ Acemoglu–Johnson–Robinson (2005): i. m. 386–472.

¹⁸⁶ William Easterly – Ross Levine: Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 50. (2003), 1. 3–39.

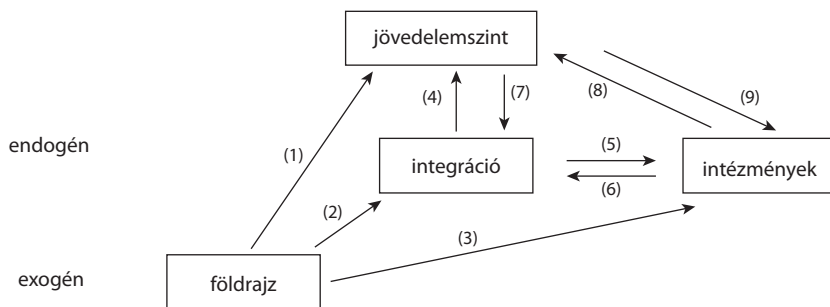
¹⁸⁷ A robusztusság vizsgálatát olyan egyéb mutatók beemelésével végezték, mint az etnikai-nyelvi diverzitás, vallás (katolikus, muszlim, egyéb nem protestáns), francia eredetű jogrend.

¹⁸⁸ Rodrik–Subramaniam–Trebbi (2004): i. m. 131–165.

keresztelték el. Különösen Frankel és Romer munkáját tartották említésre méltónak,¹⁸⁹ amelynek instrumentalizációs eljárását és mérőszámát azután maguk is felhasználták. Az intézmények kapcsán pedig Douglass North értelmezését tették magukévá ők is, a mérésben pedig a korábban már részletesen bemutatott Acemoglu és szerzőtársai,¹⁹⁰ valamint Hall és Jones munkáira támaszkodtak.¹⁹¹

Hangsúlyozták, hogy kevésbé a megfelelő mérőszámok, indikátorok fellelése vagy előállításuk okoz kihívást a becslésben, mint inkább a pontos oksági összefüggések, irányok feltérképezése. Lehetséges ugyanis, hogy valójában mindhárom tényező hatással van az egyes országok jövedelemszintjeire, ám tisztázásra váró kérdés marad, hogy milyen súllyal számítanak az egyes magyarázó tényezők, és hogy konkrétan miként érvényesülnek, milyen mechanizmusokon keresztül fejtik ki hatásukat a gazdasági fejlettségre.

A földrajz ugyan exogén, azaz végső változónak tekinthető, de az már korántsem ilyen egyértelmű, hogy direkt módon játszik-e szerepet a jövedelem nagyságának meghatározásában (például a halálozások számának, arányának alakulása vagy a mezőgazdaság termelékenységének alakulása formájában). Vagy csak közvetetten, azaz más változókon, így például az intézményeken (értsd: a tényezőellátottság hat az intézményi minőségre) vagy az integráltságon (lásd: távolságok) keresztül. Az intézmények és az integráció esetében még összetettebb a helyzet, hiszen ezek már indulásképpen sem tekinthetők exogénnek: nemcsak egymásra lehetnek hatással, de befolyásolhatja őket a földrajz és természetesen maga a magyarázni kívánt változó, a jövedelemszint.



5. ábra: A jövedelem fundamentális (mély) determinánsai

Megjegyzés: a nyilak az oksági összefüggés irányát szemléltetik

Forrás: Rodrik–Subramaniam–Trebbsi (2004): i. m. 134.

Az 5. ábra sematikus formában szemlélteti a fentieket. A földrajz exogén változó (1, 2 és 3 nyilak), míg az integráció és az intézmények endogén és exogén változók is lehetnek. Az intézményeknek azt kell meggyőzően kimutatniuk, hogy az intézmények

¹⁸⁹ Jeffrey Frankel – David Romer: Does Trade Cause Growth? *American Economic Review*, 89. (1999), 3. 379–399.

¹⁹⁰ Acemoglu–Johnson–Robinson (2001): i. m. 1369–1401.

¹⁹¹ Hall–Jones (1999): i. m. 83–116.

minősége (legyen az a tulajdonjogok védelme vagy a jogrend) – jó esetben – közvetlenül hat a jövedelem nagyságokra (ezt jelöli a 8. számú nyíl), és nem fordítva áll a helyzet, azaz nem a növekvő jövedelem (9) vagy a mélyülő integráció (5) javítja az intézményi minőséget. Természetesen ez utóbbi oksági irányokat sem lehet kizárni, de ez esetben az intézmények nem a magyarázó, hanem a magyarázott változó szerepét játszanák.

Mint korábban is megmutattuk már, az oksági irányok meghatározása érdekében úgynevezett instrumentumokra van szükség a becslések során mind az integráció, mind pedig az intézmények esetében. Rodrik és szerzőtársai az integráció esetében (is) Frankel és Romer munkáját használták fel,¹⁹² amelyben egy gravitációs modellen alapuló kereskedelmi részesedést mérő instrumentumot vezetett be a szerzőpáros. Az intézmények esetében pedig Acemoglu és szerzőtársai instrumentumát használták, vagyis a telepések halálozási rátáját. Rodrik és szerzőtársai tehát elsősorban abban hoztak újat, hogy egyszerre három fundamentális tényező szerepét, egymáshoz viszonyított súlyát és az oksági viszonyok irányát igyekeztek feltárni. Frank és Romer, illetve Acemoglu és szerzőtársai saját tanulmányaikban a saját hipotézisüket látták alátámasztottnak,¹⁹³ így előbbi az integrációt, utóbbi pedig az intézményeket tette meg magyarázó változóknak. Rodrik, Subramaniam és Trebbi ezt a látszólagos ellentmondást próbálta feloldani,¹⁹⁴ bevonva a földrajzot is. (Előbbieken túl természetesen egyéb instrumentumokat is használtak, közöttük olyanokat, amelyek a korábban már ismertetett munkákban is szerepeltek, így például a nyelvhasználatot. Becsléseiket előbb 64, majd 80, végül pedig 140 országra végezték el.)

Az alapmodell specifikációja a következő:

$$\log y_i = \mu + \alpha \text{INS}_i + \beta \text{INT}_i + \gamma \text{GEO}_i + \varepsilon_i \quad (8)$$

ahol

y_i az egy főre eső jövedelem i országban,

INS_i az intézményi minőség i országban,

INT_i az integráció mértéke i országban,

GEO_i a földrajz i országban,

ε_i véletlen hiba.

A (8) egyenlet ugyan alkalmatlan az oksági összefüggések feltárására abban a formában, ahogyan azt az 5. ábra megragadta, ám arra nagyon is alkalmas, hogy bebizonyosodjék, mindhárom változó hatással van a jövedelemszintre, és e hatás statisztikailag szignifikánsnak mondható. Minél magasabb minőségű az intézményrendszer, minél nyitottabb az ország, és minél távolabb fekszik az Egyenlítőtől, annál magasabb jövedelemszintre lehet számítani az adott országban. De hogy a három magyarázó változó közötti oksági

¹⁹² Frankel–Romer (1999): i. m. 379–399.

¹⁹³ Acemoglu–Johnson–Robinson (2001): i. m. 1369–1401.

¹⁹⁴ Rodrik–Subramaniam–Trebbi (2004): i. m. 131–165.

kapcsolatok is tisztázhatóvá válnak, az OLS helyett ez esetben is a kétlépcsős legkisebb négyzetek módszerével éltek a szerzők, elhelyezve az instrumentumokat a teljes modellben (praktikusan: az intézményi minőség és integráció változóira – mint függő változókra – lefuttattak egy-egy regressziót úgy, hogy az instrumentumok és a földrajz játszották a magyarázó változók szerepét):

$$INS_i = \lambda + \delta SM_i + \phi CONST_i + \psi GEO_i + \varepsilon_{INSi} \quad (9)$$

$$INT_i = \theta + \sigma CONST_i + \tau SM_i + \omega GEO_i + \varepsilon_{INTi} \quad (10)$$

ahol

SM_i a telepések halálozási aránya,

$CONST_i$ a kereskedelmi nyitottság instrumentuma.

A szerzők azt találták, hogy – ahogyan fogalmaznak – „az intézmények minősége mindent visz”. Az intézmények minőségét beemelve a modellbe, az integrációnak nincsen további közvetlen hatása a jövedelmekre, a földrajznak pedig csak gyenge közvetlen hatása mutatható ki. A kereskedelem ráadásul többször is a nem megfelelő előjelet veszi fel, akárcsak a földrajzi indikátorok. A tulajdonjogok és a jogrend ugyanakkor mindig a megfelelő előjellel társulnak, és statisztikailag szignifikáns eredményeket mutatnak. Érdekes megfigyelésük, hogy ahogy az intézmények hatást gyakorolnak az integrációra (6. nyíl az 5. ábrán), úgy az integráció is hatással bír az intézményi minőségre és így közvetve a jövedelmekre (5. nyíl). A földrajz szintén az intézményi minőségen keresztül fejti ki hatását a jövedelem nagyságára (3. nyíl). Hangsúlyozzák ugyanakkor, hogy az instrumentális hatás nem azonos az elméletépítéssel. A megfelelő instrumentum alkalmas eszköze annak, hogy oksági viszonyt magyarázzon, de ez még nem jelenti azt, hogy képesek lennének a valóságot a maga teljességében megragadni és magyarázni.

Érdekes itt kitérni arra is, hogy a szerzőhármak a kormányzati politikák mint magyarázó változók lehetőségét már munkájuk elején elvetették a másik három magyarázó tényezővel szemben, mivel a politikák nem a jövedelem szintjére, hanem annak változására gyakorolnak hatást (ha egyáltalán). Mivel a feladat a hosszú távú növekedés felhajtóerőinek feltérképezése volt, ezért a kormányzati politikákat nem építették be közvetlenül modelljükbe. A policy és/vagy intézmények vitáról pedig a következőképpen vélekedtek: a sikeres távol-keleti fejlesztő államok példáján szemléltették, hogy a policyinnovációk sorozata miként konfigurálta alapvető módon újra, illetve át az intézményrendszert a gazdaságokban. A köz- és gazdaságpolitikát ezért érdemes egyfajta folyó változóként, míg az intézményeket állapotváltozóként kezelni. Az intézmények a múltbeli policylépések egyfajta aggregátumaként állnak elő, azaz:

$$I = \sum \alpha_i p_i - \delta I \quad (11)$$

ahol

I az intézményi minőség,

α_i policy i hatása az intézményi minőségre,

p_i az i . policyterület (i : fiskális, monetáris, kereskedelem stb.),
 δ az intézményi minőség eróziója (amortizációja).

Következésképpen nem lehet egy ugyanazon regresszióban policyt *is*, és intézményeket *is* magyarázó változóként szerepeltetni. „I” ugyanis – definíció szerint – minden releváns információt tartalmaz a köz- és gazdaságpolitikák hatásairól.

Néhány reflexió

Gyakori kritikaként fogalmazódik meg az intézményi iskola empirikus vizsgálataival szemben, hogy az intézmények minőségét nemcsak hozzákötik, de egyenesen azonosítják is a tulajdonjogok védelmével. Douglass North történelmi kontextust feltételező munkái is leginkább a tulajdonjogok meglétét jelölték meg mint a fejlődés sikerességének alappillérét, és annak erősségét vizsgálták. A tulajdonjogok biztonsága, védelme pedig értelemszerűen kötődött a jogbiztonság, a jogrend, illetve jogállamiság koncepcióihoz. A korábban bemutatott becslőmodellek is e két változókört igyekeztek beemelni a modellekbe és eltérő módszerekkel mérni azok hatásait. E két változó, különösen a tulajdonjogok védelme bizonyultak azon intézményi minőségi dimenzióknak, amelyek viszonylag jól megragadhatók és kvantifikálhatók.

Rodrik és szerzőtársai tanulmányát gyakorta vádolják determinizmusmal,¹⁹⁵ lásd magának Rodriknak a reflexióját.¹⁹⁶ Holott a szerzőhármas óvott a túlzott optimizmustól azt illetően, hogy az ökonometria vizsgálatokra alapozott eredmények egy az egyben átfordíthatók volnának közpolitikai ajánlásokba is. Az empirikus tanulmányok azt kimutathatják, hogy az intézményi minőség számít, de arra nem adnak választ, hogy pontosan miként kellene javítani a már meglévő intézmények minőségét. Annak alátámasztására, hogy nem léteznek egyenreceptek, a közismert kínai, illetve orosz tulajdonjogviszonyok ellentmondásos helyzetét említi Rodrikék. Előbbiben nem lehet a nyugati értelemben vett tulajdonjogról beszélni, a befektetők mégis biztonságban érzik befektetett pénzeiket. Utóbbiban formálisan jelen van az, amit a nyugati értelemben tulajdonjogoknak hívunk, ám a tulajdon biztonsága nem garantált. Ami biztosan sikerre vezethet, az a tulajdon védelme. De ebből nem következik az, hogy azt is meg lehetne mondani, konkrétan milyen formát vegyen fel a tulajdon, mely forma az, ami egyértelműen szolgálja, vagy éppen ellehetetleníti a gazdasági fejlődést.

A tulajdonjogok, ahogy más intézmények is, sokfélék lehetnek attól függően például, hogy milyen típusú jogrendszer uralkodik egy országban, vagy hogy milyen kihívások érték az adott közösséget történelme során stb. Ami egyik országban működött (adott tulajdonjogi rezsim), az a másikban nem feltétlenül fog működni. Kiemelik:

¹⁹⁵ Rodrik–Subramaniam–Trebbs (2004): i. m. 131–165.

¹⁹⁶ Rodrik (2006): i. m. 973–987.

„[É]rdemes aláhúzni, hogy ez nem azt jelenti, hogy a gazdasági elvek különféleképpen működnének a különböző helyeken. Különbséget kell tennünk gazdasági elvek és intézményi megtestesülésük között; [...] az ösztönzők, a verseny, a kemény költségvetési korlát, stabil pénz, fiskális fenntarthatóság, tulajdonjogok nem fordíthatók közvetlenül le intézményi formákká [...]”¹⁹⁷

Az, hogy megvannak-e a sikeres felzárkózáshoz nélkülözhetetlennek tekintett formális intézmények egy országban, még nem mond semmit sem arról, hogy mennyire hatékony azok működése, mennyiben kényszeríthetők ki az adott szabályok.¹⁹⁸ Chang az intézményi forma (demokrácia, bíróságok függetlensége stb.) és az intézmények által ellátott funkciók (jogrend vagy magántulajdon respektje, szerződések kikényszeríthetősége, bizalom megléte, szabadságjogok érvényre jutása stb.) különbségtételére hívja fel a figyelmet.¹⁹⁹ Miközben intézmények minősége alatt általában az intézmények által ellátott funkciókra gondolunk (az intézmények működésének eredményeire), a mérésekben rendszerint maga a forma áll (azok robusztussága, erőssége például). Hangsúlyozza, formafétis uralkodik az irodalomban, különösen az angol–amerikai rendszer jegyeinek lajstromozása. A fétis egyszersmind az intézményi diverzitás tagadása is, amelynek során az ortodoxia új, immáron intézményi köntösben jelenik meg.

Bardhan a tulajdonjogok helyett az intézményi minőség számszerűsítésére más típusú mérőszámokat is beemelésre javasol az empirikus vizsgálatokba, különösen az úgynevezett koordinációs kudarcok megoldásait kínáló intézményeket.²⁰⁰ Koordinációs intézményeknek tekinti az államot, a piacot vagy a közösségi szervezeteket, amelyek nagyon különböző minőségűek lehetnek a fejlődés eltérő szakaszaiban. A fejlődés kezdetén ráadásul ezek mindegyike viszonylag fejletlen (ezért is fejlődő a fejlődő ország). És ezek az intézmények különböző szerepeket játszanak a fejlődés előmozdításában, a koordinációs kudarc feloldásában. Mindezt erőteljesen kontextus-specifikus és útfüggő módon teszik. Ezért nem is lehet egyik vagy másik koordinációs mechanizmus abszolút elsőbbségét hirdetni, vagy legalábbis ahistorikus és naiv elképzelés volna ezt tenni.²⁰¹

Lee és Kim sem azt vitatják, hogy az intézmények ne volnának jelentős hatással a gazdasági fejlődésre, de kétkedésüknek adnak hangot azt illetően, hogy meg lehetne generikusan fogalmazni, hogy pontosan mi a növekedés fő hajtóereje egy-egy konkrét

¹⁹⁷ Rodrik–Subramaniam–Trebbi (2004): i. m. 131–165.

¹⁹⁸ Bardhan (2005): i. m. 499–532.

¹⁹⁹ Chang (2005): i. m.

²⁰⁰ Bardhan (2005): i. m. 499–532.

²⁰¹ Koordinációs kudarc esetében tipikusan elosztási konfliktusról van szó: nehézkessé, költségessé vagy akár lehetetlenné is válik a kollektív cselekvés, különösen a közjóságok termelése és a társadalmi infrastruktúra megteremtése vonatkozásában. Mindkettő alapvető fontosságú a fejlődés előmozdítása szempontjából.

államban, különösen a fejlődés különböző fokain álló országokban.²⁰² Mint hangsúlyozzák, a fejlődés determinánsa attól függ, hogy a fejlődésnek mely szakaszában van az érintett gazdaság. A kevésbé fejlett államokban az intézmények és a közoktatás is jelentős hatással bírnak a gazdasági növekedésre. A fejlett államokban (ahol tehát már gyakorlatilag kifejlődtek, megerősödtek a piacgazdaság hatékony működéséért felelős intézmények) ugyanakkor a felsőfokú oktatás és a technológiához, innovációhoz kapcsoló közpolitikák bizonyulnak meghatározónak. Ilyen formában elvetik azt a vitát, ami a növekedés kapcsán gyakorta úgy fogalmazódik meg, hogy *vagy* intézmények, *vagy* gazdaságpolitika. Ehelyett azt hangsúlyozzák, hogy mindkettő tényezőnek szerepe van, habár súlyuk nagyon is eltérő lehet a fejlettség különféle szakaszaiban.

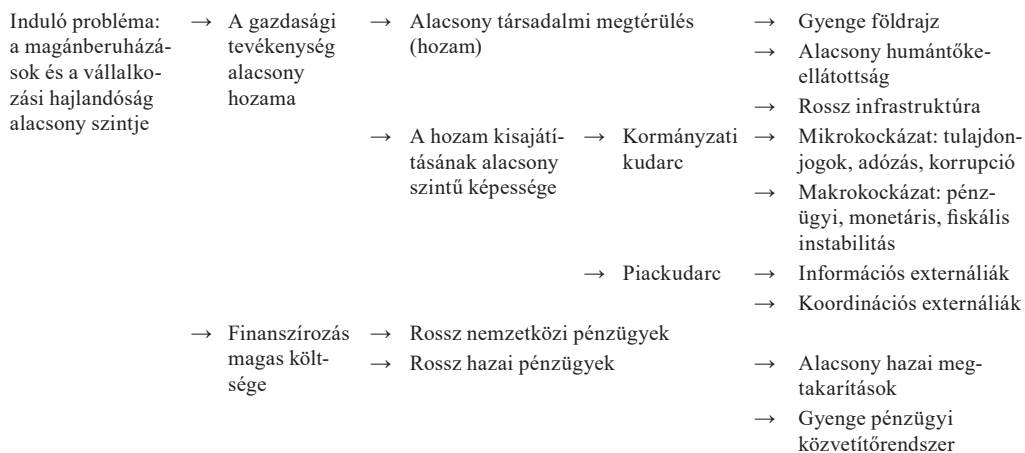
Nem véletlenül hangsúlyozza Rodrik, hogy „körülményről körülményre változik, hogy mi tekinthető a növekedés korlátjának”.²⁰³ Az intézményépítésben és a megfelelő gazdaságpolitikai elegy kialakításában olyan növekedési stratégia kialakítása mellett tör lándzsát, amely három egymást követő lépésre tagozódik. Az első lépésben, a diagnózis során a feladat a gazdasági növekedés legfontosabb korlátjainak azonosítása az adott környezetben. Ezt követi a köz- és gazdaságpolitikai tervezés, dizájn (kreatív módon), az azonosított korlátok megfelelő célzásával. Végül a diagnózis és a policydizájn intézményesítése következik azért, hogy a növekedés dinamikus maradjon, ne pedig eseti legyen.²⁰⁴

A tartós eredményesség érdekében meg kell találni azokat a reformokat, amelyek hasznossága a lehető legnagyobb. Jó esetben tehát nem mindenre céloz a reformpolitika, hanem azon fontos elemekre, korlátokra, ahol elemi erővel várható a javulás realizálása. Egy fejlődő országban jellemzően két korlát valamelyikével szembesül a gazdasági szereplő: (1) a finanszírozás költsége túlzottan magas, illetve (2) az adott gazdasági tevékenység hozama túlzottan alacsony. Az első esetben vagy a nemzetközi közreműködés szintje elégtelen (például a segélyé), vagy a hazai finanszírozás bizonyul gyengének (amit alacsony megtakarítások, illetve gyengén működő pénzügyi intermediáció jeleníthet meg). A második esetben pedig vagy a társadalmi megtérülés szintje alacsony, mert például rosszak a földrajzi adottságok, vagy alacsony a humán tőke minősége, esetleg gyenge az infrastruktúra; vagy a befektetés hozama a magánszereplő számára túl alacsony (miközben a társadalmi szinten jelentkező hozam magas). Ez utóbbi esetben vagy kormányzati kudarcral szembesül a magánszereplő (a rossz intézmények vagy a rossz közpolitika okán, mint túladóztatás, gyenge tulajdonjogok, magas infláció, munka-tőke konfliktus stb.), vagy piaci kudarcral, mint az információs externália vagy a koordinációs externália. E folyamatot szemlélteti meggyőző formában a 6. ábra.

²⁰² Lee Keun – Byung-Yeon Kim: Both Institutions and Policies Matter but Differently for Different Income Groups of Countries: Determinants of Long-Run Economic Growth Revisited. *World Development*, 37. (2009), 3. 533–549.

²⁰³ Rodrik (2006): i. m. 973.

²⁰⁴ Hausmann–Pritchett–Rodrik (2005): i. m. 303–329.



6. ábra: Növekedésdiagnosztika

Forrás: Hausmann–Pritchett–Rodrik (2005): i. m. 324.

Kormányzás és gazdasági fejlődés

„Gyakorlatilag minden gazdasági tranzakcióhoz szükség van kormányzásra”,²⁰⁵ a közgazdaság-tudomány azonban mégis azzal a leegyszerűsítő feltételezéssel él, hogy a tranzakciók súrlódásmentesen, költségek nélkül valósulnak meg, azaz nem igényelnek tényleges kormányzást. Feltételezi, hogy a jogrendszer adott és hatékonyan működik, és/vagy a jog adta keretek nélkülözik a költségeket. Vagy ha számításba veszi annak költségvonzatát, azt feltételezi, hogy a jogrendszer objektív, nem részrehajló és a társadalmi hasznosság maximalizálásának eszköze. Ez legjobb esetben is csak a legfejlettebb demokráciákat jellemzi, a legtöbb országban ugyanis ez a fajta hatékonyság távolról sem valósul meg, sőt nem ritkán korrupcióval stb. párosul. Mindezek következtében azután a kormányzás különféle alternatívái valósulnak meg. Ha feltesszük tehát, hogy a kormányzás intézményesülésében és hatékonyságában szóródás figyelhető meg, akkor ezzel egyszersmind a gazdasági teljesítményben mint végső változóban megfigyelhető nagy fokú eltérések is – legalább részben – magyarázhatókká válnak.

Emlékezzünk, Oliver Williamson osztályozásában az intézményi elemzés négy szintje közül a harmadik a kormányzásé, amely az informális és formális intézmények szabta kereteken belül kerül kifejtésre; egészen pontosan Williamson a kormányzás intézményeiről, illetve a szerződéses kapcsolatok kormányzásáról beszél.²⁰⁶ Merthogy hiába a tulajdonjogok definiálása a második szinten, a tulajdonra alapozott szerződéses viszonyok és különösen azok kikényszerítése jelentős tranzakciós költséggel járnak – nem lehetséges ezektől eltekinteni a konfliktusokkal terhelt, de a kölcsönösen előnyös cserét is lehetővé tevő gazdasági elemzésekben. „A tranzakciós költségek gazdaságtana nem egyszerűen azt állítja, hogy a tranzakció az elemzés alapegysége, hanem hogy a kormányzás a *rend* megteremtésére tett erőfeszítés, csillapítva a *konfliktust* és realizálva a *kölcsönös hasznokat*” (Kiemelés – B. I.).²⁰⁷

A kormányzás (és elsősorban a jó kormányzás) beemelése a társadalomtudományi (különösen a közgazdaság-tudományi) elemzésekbe azonban nem volt magától értetődő. Az új intézményi gazdaságtan (és az új közpolitika-menedzsment) kitüntetett figyelemmel viseltetett a kormányzás iránt, aminek köszönhetően a koncepció a nemzetközi és hazai aktorok széles táborában gyökeret vert. Ám az az út, amíg a kormányzás explicit módon megjelent és az intézményi vizsgálat egyik legfontosabbikává válhatott, viszonylag hosszú volt.

²⁰⁵ Avinash Dixit: On Modes of Economic Governance. *CESifo Working Paper*, no. 589. Munich, Center for Economic Studies and Ifo Institute, 2001. 2.

²⁰⁶ Williamson (2000): i. m. 599.

²⁰⁷ Williamson (2000): i. m. 599.

A fejlődés gazdaságtanától a (jó) kormányzásig

A (gazdasági) kormányzás koncepciója a közgazdaság-tudományban és a politikatudományban is annak a felismerésnek köszönhető terjedését és népszerűvé válását az 1980-as évek végén, az 1990-es évek elején, hogy a gazdasági fejlődésben (mégis) jelentős szerepe lehet az állami szerepvállalásnak, illetve azzal összefüggésben a közszektor tevékenységének. Ezek minősége és hatékonysága a gazdasági fejlettség determinánsai lehetnek.²⁰⁸ Ez a felismerés természetesen nem volt új keletű, hiszen a fejlődés-gazdaságtan – mint különálló tudományág – a II. világháborút követő évtizedekben egyebek mellett azzal a céllal jött létre, hogy miközben az elmaradott gazdaságok modern gazdasággá történő átalakulását tanulmányozza, ezen társadalmi-gazdasági átalakulás során az állam és a kormányok szerepét is kitüntetett figyelem mellett vizsgálja. Az államról egyben feltételezve, hogy a fejlődés jóságos előmozdítója a közjóért tenni akaró és tudó entitás.

A közgazdaság-tudománnyal ellentétben a fejlődés-gazdaságtan nem kifejezetten a gazdasági növekedést mint mennyiségi változást, hanem sokkal inkább a szerkezetváltozást és a gazdasági-társadalmi (fel)fejlődést tekintette függő változónak. Ennek megfelelően a fejlődés-gazdaságtan eredeti meghatározása ez volt: „Se nem több, se nem kevesebb, mint a kortárs szegény, alulfejlett, harmadik világbeli országok közgazdaságtana. [...] A fejlődés-gazdaságtan [...] az egész társadalom hatékony és gyors szerkezeti és intézményi átalakulásának gazdasági, kulturális és politikai feltételeit tanulmányozza.”²⁰⁹ Nem meglepő módon a fejlődés-gazdaságtan nem kizárólag a közgazdászok munkaterépe volt. Politikatudósok, szociológusok, de még antropológusok is aktív közreműködői voltak a fejlődés tanulmányozásának, ennek megfelelően a tudományág szótára (módszertanáról nem is beszélve) sem hasonlított a neoklasszikus főáram szóhasználatához (és eszközeihez).²¹⁰ Megközelítésében az a szemlélet érvényesült, hogy a gyarmati sorból frissen függetlenné vált fejlődő országok, különösen azok igényei, problémái és lehetőségei meghatározóan mások, eltérők, mint a fejlett gazdaságoké, ezért a fejlődés-gazdaságtan kifejezetten a fejlődő országok vizsgálatára szorítkozott – gyakorta nevezték ezért a „fejlődők gazdaságtanának” is.

Az 1940-es évek végétől indulóan a gyarmati sorból függetlenné váló országok a gazdasági fejlődés beindítását, a „nagy lökést” – piaci intézmények hiányában – az államtól várták.²¹¹ A fejlődés-gazdaságtan művelőinek első generációja úgy vélte, hogy amíg az iparilag fejlett országokban a piaci koordinációs mechanizmusok egyfelől, illetve a keynesi anticiklikus gazdaságpolitika másfelől kielégítően szolgálja a gazdasági fejlődést, az úgynevezett elmaradott vagy későn jövők táborában a piaci intézmények hiánya

²⁰⁸ Merilee Grindle: Good Governance: The Inflation of an Idea. *Faculty Research Working Paper Series*, no. RWP1-023 (2008). Harvard Kennedy School.

²⁰⁹ Michael Todaro: *Economic Development*. Addison-Wesley, 1997. 7–8.

²¹⁰ Sőt ezen az alapon igyekeztek a társadalomtudományokban általánosabban fejlődéstanulmányokként hivatkozni rá.

²¹¹ Paul Rosenstein-Rodan: Notes on the Theory of Big Push. In Howard S. Ellis (szerk.): *Economic Development for Latin America*. New York, Macmillan, 1961.

és a gazdasági-társadalmi szerkezetváltás igénye okán a változások legfőbb hajtóereje maga az állam kell hogy legyen.²¹²

A nem tökéletesen vagy hiányosan működő piacok (különösen a biztosítások vagy akár a teljes pénzügyi intézményrendszer hiánya), valamint a piaci kudarcok nagy száma általánosan elfogadottá tette a fejlődő országokban, hogy az államnak kell kezdeményezőként fellépnie az olyan területekre koncentrálni, mint a fizikai tőkefelhalmozás, infrastruktúra kiépítése, a mezőgazdaság fejlesztése (ezzel nem ritkán szoros összefüggésben: az alultápláltság és éhínség felszámolása), a többletmunkaerő felszívása, iparosítás és urbanizáció előmozdítása, humántőke-képződés segítése stb. Paradox módon tehát éppen azokban az országokban hárultak aránytalanul nagy terhek az államra és kormányaira, amelyekben az állam maga a legkevésbé sem volt birtokában annak a tudásnak és kapacitásnak, amellyel sikerre vihette volna az átalakítást és modernizációt a gyarmati létet felváltó függetlenség utáni években, évtizedekben.

Ezzel párhuzamosan a (neoklasszikus) közgazdaság-tudomány a fejlett országokra koncentrált. Feltevésük volt, hogy a fejlett országokban elvben már nincs szükség a szerkezeti és intézményi változásokra, az intézmények ugyanis kifejlődtek, vagyis az elemzés szempontjából adottak. A szerkezeti és szervezeti változásokra ekképpen csak a tradicionálisból a modernbe való átmenet idején van szükség.²¹³ A fejlődésgazdászok alapvető felfogása volt, hogy az úgynevezett ortodox közgazdaság-tudomány (a neoklasszikus ökonomia) a maga feltételrendszerével – mint tökéletes piacok, tökéletes informáltság, externáliák hiánya, teljes piacok stb. – nem lehet képes megérteni az alulfejlettség (*underdevelopment*) természetét.²¹⁴ A közgazdaság-tudományt egyfajta speciális, csak a fejlett országok leírására alkalmazható diszciplínának tartották, és elutasították annak univerzális alkalmazhatóságát.

Ahogy azt Szentés nagy ívű áttekintése bizonyítja, a korai évek fejlődés-gazdaságtana korántsem volt egységes.²¹⁵ Számos kutatási irány, iskola, nézet élt és létezett egymás mellett. Az úgynevezett internalista magyarázatok a gazdasági elmaradottság okait az olyan kedvezőtlen belső adottságokkal, kondíciókkal, mint tőkeszegénység, demográfiai robbanás stb. magyarázták. E megközelítés művelői magától értetődőnek, természetesnek tartották a jó kormányzást. Sőt voltaképpen a fejlődést olyan egyenes vonalú folyamatnak tételezték, aminek végén a fejlődők magától értetődően felzárkóznak az előtük járókhoz, átvéve azok ismérveit, és így kormányzási, vezetési módszereit, ideértve azok intézményi konfigurációját és hatékonyságát is. Tipikus megközelítése volt az internalista iskolának az úgynevezett kivonásos módszer, amely lényege szerint a „tökéletesből” (teljesből) visszafelé következtetve mutatta be, hogy mi hiányzik egy

²¹² Gerald Meier: *Leading Issue in Development Economics*. Oxford, Oxford University Press, 1995.

²¹³ Albert O. Hirschman: *The Strategy of Economic Development*. New Haven, Yale University Press, 1958.

²¹⁴ A neoklasszikus ökonomia komparatív statikai vizsgálatainak az intézmények nem voltak részei – ahogy azt az *Intézmények és (új) intézményi megközelítés* című fejezetben hosszabban is bemutattuk.

²¹⁵ Szentés Tamás: *Világ gazdaságtan*. Budapest, Aula, 1999.

fejlődő országban ahhoz, hogy maga is fejletté válhasson (így például a jó kormányzást lehetővé tévő intézmények).

Az úgynevezett externalista megközelítések ellenben a fennálló nemzetközi egyenlőtlenségekre és a függés problematikájára kívántak reflektálni a fejlődés perspektívájából. Ebben a megközelítésben a fejletlenség nem egy természetes, tradicionális, induló állapot; ellenkezőleg, azt a fennálló világpolitikai és világgazdasági viszonyok alakították ki és tartották fenn. Következésképpen az alulfejlettség kifejezést használták, amit természetellenes, mesterségesen gerjesztett és fenntartott állapotként tételeztek. Következésképpen a helyes gazdaságpolitika részei a világrendszerből való kiszakadás, leszakadás, az önerőre való támaszkodás, importhelyettesítésen alapuló iparosítás, védővámok és szubvenciók stb. használata, a regionális együttműködések erősítése és egy új nemzetközi gazdasági rend kialakítása voltak.²¹⁶ Latin-Amerika különösen termékeny talaja volt ezen rendszerkritikus nézeteknek. Ez a megközelítés különösen nagy szerepet szánt az államnak, ám a vélt feladatok egészen más típusú államot (kormányzatot és közszektort) vizionáltak, mint ami később jó kormányzás címke alatt definiálásra került – mások mellett a Világbank által (lásd később).

Az 1980-as évekre azonban bebizonyosodott, hogy a javasolt recept (bezárkózás, leszakadás stb.) sem biztosította a felemelkedést a fejlődő államok, köztük Latin-Amerika országai legtöbbje számára. Ezzel egy időben a szocialista tömb országai is a kifulladás jeleit mutatták, majd az évtized végén mindannyian a rendszerváltás útjára léptek. Mindezen tendenciák kiegészültek az 1970-es évek nyugati válságaival is, ami a keynesiánus politika kudarcát, illetve a monetarista fordulat megalapozását hozta. A szerkezeti és intézményi transzformáció a fejlett világban is igényként merült fel a késő 1970-es évektől, így mind kevesebb szó esett arról, hogy a fejlettek és a fejlődők külön gazdaságtant igényelnének. Az 1980-as évek közepére-végére a fejlődés-gazdaságtan is visszatért a főáramba. A neoklasszikus tételek és módszertan megerősödése elsősorban a mikroökonómiai perspektíva beemelését és a rövid távú hatások figyelembevételét jelentette. A kutatási fókusz a nagy kérdések felől a szakkérdések felé mozdult el. Alapvető kérdés lett a tudományágban, hogy miért bizonyultak bizonyos gazdaságpolitikák (és nem intézmények) sikeresnek, míg mások kudarc(os)nak. A sikertelenség okait tehát mindinkább az elhibázott közpolitikával azonosították a fejlődés-gazdaságtanban. A piaci kudarcok helyett a kormányzati kudarcok kerültek előtérbe. Nem véletlen, hogy a korábbi évtizedek fejlődésgazdászai e fordulatot a tudományág halálaként aposztrofálták.²¹⁷ A főáramban pedig mindezt a fejlődés-gazdaságtan visszatéréseként ünnepelték. Befelé forduló gazdaságstratégia helyett külkereskedelmi nyitást javasoltak, infláció és fiskális túlterheltség helyett makrogazdasági stabilizációért szálltak síkra, az erőforrások hatékony felhasználása érdekében pedig a pazarló állami tulajdon helyett a magántulajdon erősítését várták privatizáció útján.

²¹⁶ Samir Amin: *Unequal Development*. Sussex, The Harvester Press, 1976.

²¹⁷ Albert O. Hirschman: *The Rise and Decline of Development Economics*. In Albert O. Hirschman: *The Essential Hirschman*. Princeton, Princeton University Press, 2013. 49–73.

E szemléletváltásban rendkívül nagy szerepet játszottak a nemzetközi pénzügyi és fejlesztési intézetek, különösen a Bretton Woods-i ikrek, a Világbank (a Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank) és a Nemzetközi Valutaalap. E fordulatban különös jelentőséget kapott a Baker-terv kudarca a latin-amerikai adósságválság megoldásában. A washingtoni székhelyű nemzetközi pénzügyi szervezetek mellett a Latin-Amerikai Fejlesztési Bank számára is új távlatokat nyitott a Baker-terv. Az olajválságokat megelőzően ugyanis egyértelmű volt a Világbank és az IMF közötti munkamegosztás, amit az úgynevezett „elsődleges felelősségvállalás” kikötése explicite is megjelölt. Eszerint az IMF feladata az árfolyamproblémák, átmeneti folyó fizetési mérleg egyensúlytalanságok enyhítése és a stabilizációs programok összeállítása volt. A Világbank ezzel szemben a fejlődést előmozdító projektek összeállításáért és finanszírozásáért felelt. A lassuló világgazdaságban azonban az 1970-es évek végétől mind kevesebb hitelt sikerült kihelyeznie a Világbanknak. Ráadásul az USA – legalábbis az 1979-től többségbe kerülő republikánusok – mint a legnagyobb hitelező is meglehetősen ambivalens módon viszonyult az elyben a multilaterális világrend pilléreiként létrejött pénzintézetekkel szemben, azokat egész egyszerűen pénznyelőnek tartották, amelyek képtelenek voltak megfelelően szolgálni az USA nemzeti érdekeit, és ezért nem is szívesen szavaztak meg forrásokat számukra.²¹⁸

A Baker-terv azonban kifejezetten hasznosnak vélte e szervezeteket. Bevonásukkal lehetőség nyílt arra, hogy pluszforrásokért cserébe a bajba jutottak megnyissák a korábban erőteljesen védett és zárt piacaikat. A Világbank például még az alapító okiratából is törölte azt a 10 százalékos felső korlátot, amit eredetileg a gazdaságpolitikához kötött (*policy-based*) hitelezésre állapítottak meg az alapító felek. Az indulásnál, az 1950-es években, ennek aránya mindvégig 1–2 százalék maradt. Rövid időn belül az ilyen hitelek tették ki előbb a teljes hitelezés harmadát (1980-as vége), majd az ezredfordulóra több mint felét.²¹⁹ A gazdaságpolitikai és intézményi változ(tat)ásokért cserébe kínált világbanki hitelforrások leginkább az importkvóták lebontását, a vámok mérséklését, a fiskális reformok megindítását, a kamatláb-politika reformját, az agrárárak felülvizsgálatát, az állami marketingügynökségek befolyásának mérséklését, a különféle szubvenciók csökkentését célozták. A források célba juttatása egyértelmű feltételekhez kötötten történt, az utalás pedig a teljesítés sikerkritériumaként megfogalmazott különféle kimeneti változók (mint államháztartási hiány vagy infláció) alakulása alapján szakaszosan történt. A hangsúly elsősorban a kiigazítások középtávú (vagyis nem rövid távú), kínálat oldali (és nem kereslet oldali), mikrogazdasági (és nem makrogazdasági), valamint reálgazdasági (és nem pénzügyi) vonatkozásain voltak.²²⁰

²¹⁸ Sarah Babb: *Behind the Development Banks: Washington Politics, World Poverty, and the Wealth of Nations*. Chicago, University of Chicago Press, 2009.

²¹⁹ Sarah Babb: The Washington Consensus as Transnational Policy Paradigm: Its Origins, Trajectories and Likely Successor. *Review of International Political Economy*, 20. (2013), 2. 268–297.

²²⁰ Nirupam Bajpai: World Bank's Structural Adjustment Lending: Conflicting Objectives. *Economic and Political Weekly*, 25. (1990), 15. 791–794.

Az IMF is csatlakozott a megváltozott hitelezési (segítségnyújtási) rezsimhez az 1986-ban létrehozott szerkezeti alkalmazkodást támogató hitellehetőséggel (*structural adjustment facility*), valamint – egy évvel később – előbbinek egy kiterjesztett változatával (*extended structural adjustment facility*). Az IMF – saját bevallása szerint – azért indította útjára ezen új finanszírozási programjait, mert a kora 1980-as évek válságai egyértelműsítették, hogy mélyreható szerkezeti reformokra volt szükség a fejlődő országokban, és ehhez az IMF korábbi, rövid távra szóló és kifejezetten a fizetési mérleg problémáira koncentráló (és sok esetben nem is olcsó) hitelei nem voltak megfelelőek. A cél immáron a szokásos makrogazdasági kiigazítások mellett a piaci reformok, főként a piacra lépés könnyítése volt. A fókuszban a teljes gazdasági rendszer reformja állt. Vagy ahogy az IMF fogalmazott: „a piactorzító intézmények lebontása, a hatékonyság javítása és a kormányzat gazdaságban játszott szerepének újradefiniálása.”²²¹ Azok az országok, amelyek az új hitellehetőségeket igénybe vették, nem a szokásos likviditási gondokkal küzdő államok voltak, hanem azok, amelyeket akár évtizedes problémák sújtottak, főként az 1960–1970-es évek elzárkózó, importhelyettesítő gyakorlata miatt. Az ilyen államok többnyire stagnáltak, tartósan magas inflációtól és adósságállománytól szenvedtek.²²² Ilyen jellegű, a gazdaság szerkezeti torzulásaiban megnyilvánuló problémákkal az IMF korábban egyáltalán nem foglalkozott, a megváltozott körülmények azonban ebbe a merőben új irányba terelték a pénzintézetet. A recept elemei a következők voltak: liberalizálni és nyitni a gazdaságokat a külföldi kereskedelem előtt, csökkenteni az állami beavatkozást és hatékonyabbá tenni a piacok működését, áttérni a kormányzati költségeket és javítani az adók beszedésének hatékonyságát, biztosítani a pénzügyi rendszer stabilitását, mobilizálni a külső erőforrásokat és növelni a megtakarítási rátát.²²³

E feltételrendszer a maga kiforrottságában az úgynevezett washingtoni konszenzusban öltött testet. A „washingtoni konszenzus” mint *terminus technicus* megszületéséhez 1989 tavaszáig kell visszamenni az időben.²²⁴ A washingtoni székhelyű Kongresszus szkeptikus volt mindenféle kimentéssel kapcsolatban, különösen, ha azt az amúgy is felesleges pénzosztó nemzetközi pénzügyi szervezetnek tartott Világbank vagy IMF támogatta. Williamson azonban azzal érvelt a Kongresszusban a terv megvalósítása mellett, hogy Latin-Amerika országai időközben jelentősen javítottak gazdaságpolitikájukon, így megérdemlik a nemzetközi közösség hathatós támogatását. Williamson munkaadója, a washingtoni székhelyű Institute for International Economics műhelyvitát szervezett azzal a céllal, hogy igazolja Williamson érvelését arról, hogy Latin-Amerika jó útra tért. A *What Washington Means by Policy Reform* című munkaanyag volt az alapja annak a széles körű empirikus kutatásnak, amibe az intézet tucatnyi szerzőt vont be azzal a céllal, hogy megadott kritériumok mentén vázolják a siker, félsiker vagy kudarc

²²¹ IMF: *Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries*. 1999.

²²² IMF: *Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries*. 1999.

²²³ IMF: *World Economy in Transition. Experience under the IMF's Enhanced Structural Adjustment Facility*. Washington D. C., IMF Policy Development and Review Department, 1997.

²²⁴ *A Short History of the Washington Consensus. Fundación CIDOB. From the Washington Consensus towards a New Global Governance*. Barcelona, 2004. szeptember 24–25.

okaikat az egyes országtanulmányokban. Az 1989-es keltezésű iránymutatóban Williamson tíz olyan instrumentumot azonosított, amelyekben szerinte Washington többé-kevésbé konszenzust vall. Ez a lista vált azután széles körben ismertté, és terjedt el úgy, mint a washingtoni konszenzus. A közös munka eredménye szerkesztett kötet formájában 1990-ben látott napvilágot, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* címmel.²²⁵

A washingtoni konszenzus megítélése természetesen nem volt ellentmondásmentes. A közgazdaság-tudomány „intellektuális termékként” tekintett rá, és ennek megfelelően artikulálták az egyes oldalak (iskolák) támogató vagy éppen elutasító álláspontjukat.²²⁶ A viták egyszerre szóltak magukról az egyes konkrét programpontokról (lásd 6. táblázat), valamint arról az általánosabb keretről, amibe illesztve megfogant és működött a washingtoni konszenzus, illetve mindazon vélt vagy valós célokról, amiket szolgált. A nemzeti és nemzetközi technokrata szervezetek ugyanakkor leginkább végrehajtási programot láttak benne. Így alakulhatott ki az a furcsa helyzet, hogy amíg a kifejezés megalkotója, John Williamson, a tíz pontot eredetileg eszköznek tekintette,²²⁷ addig a gyakorlatban mind a kondicionalitásokat előíró nemzetközi pénzügyi intézetek, mind pedig a pontokat végrehajtó nemzeti kormányok a washingtoni konszenzus pontjait – vagy helyesebben a hitelek feltételül szabott tennivalókat – célként értelmezték.

Habár a washingtoni konszenzus egy adott régió (Latin-Amerika) adott időben (1980-as évek eleje és közepe) megmutatkozó problémahalmazára igyekezett pragmatikus módon megoldást kínálni, ismertséghez direkt módon mégis a nemzetközi pénzügyi szervezetek segítették azáltal, hogy a megítélt hitelkihelyezéseket a legtöbb esetben olyan kondicionalitásokhoz kötötték, amelyek a konszenzus nagyban leegyszerűsített pontjaira emlékeztettek. A williamsoni eredeti hármas, azaz a makro-gazdaságpolitikai stabilitás, a kifelé történő fordulás és a szabadpiaci kapitalizmus igénye tökéletesen illeszkedett ahhoz az elvárásorozathoz,²²⁸ amellyel a nemzetközi pénzügyi intézetek közelítettek a bajba jutott országokhoz. A washingtoni konszenzus tehát a nemzetközi pénzügyi szervezetek (különösen az IMF és a Világbank) hitelpolitikáját megjelenítő program volt, ami maga mögött tudta az épp hivatalban lévő amerikai kormány támogatását is. Ilyenformán tehát a jelzős szerkezet első fele – „washingtoni” – egyszerre utal a politikai (az amerikai kongresszus és az adminisztráció tagjai), illetve a technokrata Washingtonra (nemzetközi pénzügyi szervezetek, a kormány gazdasági ügynökségei és képviselői, a Fed, a különféle agytrösztök). A konszenzus mint kifejezés pedig olyan egyetértést rögzített, amiben az előbbi felek osztoznak.

²²⁵ Szakolczai megjegyzi, a kötet címe is bizonyítja, hogy eredeti formájában a washingtoni konszenzus kifejezetten egy régió, Latin-Amerika problémáit vette górcső alá, és az akkori problémákra reflektált. Szakolczai György: A washingtoni konszenzus és ami utána következik. *Külgazdaság*, 49. (2005), 10. 26–46.

²²⁶ Babb (2009): i. m. 269.

²²⁷ John Williamson: *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*. Washington D. C., Institute for International Economics, 1990.

²²⁸ Williamson (1990): i. m. 1.

6. táblázat: A washingtoni konszenzus tíz pontja

Államháztartási (fiskális) fegyelem	Az államháztartás deficitjének megfelelő méréséhez számba kell venni a helyi önkormányzatok, az állami vállalatok és a jegybank hiányát is. Az inflációs adó mellőzése. Az elsődleges egyenleg többletet mutasson. Az operacionális deficit (tehát amely nem veszi figyelembe a kamatkötelezettség inflációt kompenzáló részét) ne legyen több a GDP 2 százalékánál.
Közkiadási prioritások	A kiadások áttérrelése a politikailag érzékeny (tehát könnyen befolyásolható, diszkrecionális) területekről a magas megtérülést biztosító területek felé, mint közegészségügy, oktatás és infrastruktúra.
Adóreform	Az adóalap szélesítése és a marginális adóráták csökkentése. A horizontális egyenlőség elvének érvényesítése a progresszivitás meghagyása mellett. Az adóadminisztráció hatékonyságának javítása.
Pénzpiaci liberalizáció	Piaci alapú kamatok használata a piaci bizalom erősítése mellett.
Valutaárfolyam	Egységesített és versenyképes árfolyamok használata, amely segíti a nem tradicionális exportot.
Külkereskedelmi liberalizáció	A mennyiségi korlátozások felváltása vámokkal, amelyeket azután fokozatosan csökkenteni kell egy viszonylag alacsony és egységesített szintre, körülbelül 10 százalékra. Nem tisztázott azonban a csökkentés sebessége, és nem egyértelműek a liberalizáció lassításának makrogazdasági hatásai sem.
Külföldi közvetlen beruházás	A külföldi vállalatok előtt emelt belépési akadályokat fel kell számolni. Biztosítani kell a hazai és külföldi vállalatok egyenlő versenyfeltételeit.
Privatizáció	Az állami vállalatokat privatizálni kell.
Dereguláció	A kormánynak igyekezni kell felszámolni azokat a szabályokat, amelyek megakadályozák új cégek piaca lépését, vagy visszafogják a versenyt. A regulációs intézkedéseknek olyan kritériumokon kell alapulniuk, mint biztonság, környezetvédelem vagy a pénzügyi intézetek prudenciális felügyelete.
Tulajdonjogok biztonsága	A jogrendszernek garantálnia kell a tulajdonjogok biztonságát.

Forrás: Williamson (1990): i. m. alapján a szerző szerkesztése

A kormányzás minőségének javítása – mint a nemzetközi pénzügyi szervezetek által megfogalmazott cél – akképpen válhatott a washingtoni konszenzus szerves részévé, hogy deklarált célja szerint a piaci kudarcokat volt hivatott orvosolni, és minden olyan reformintézkedést és legfőképpen intézményépítést (lásd különösen a tulajdonjogok biztonsága vagy a piacra lépés korlátainak oldása) magába olvasztott, amely a piac működésének remélt hatékonyságát javíthatta.²²⁹ Mindezt abból kiindulva, hogy a hatékonyabbá vált gazdaságszervezés a gazdasági fejlődést támogatja majd.

A kritikusok képviselőiben Stiglitz – nem minden ok nélkül – egyebek mellett azt hangsúlyozta, hogy a washingtoni konszenzus nem veszi figyelembe a nemzeti sajátosságokat, ehelyett egyenreceptet kényszerített rá minden egyes fejlődő országra.²³⁰

²²⁹ Jomo Kwame Sundaram – Anis Chowdhury: Introduction: Governance and Development. In Jomo Kwame Sundaram – Anis Chowdhury (szerk.): *Is Good Governance Good for Development?* London, Bloomsbury Academic, 2012. 1–28.

²³⁰ Joseph Stiglitz: *Globalization and Its Discontent*. New York, W. W. Norton and Company, 2002.

Williamson azonban eredetileg maga is úgy vélte, hogy a programpontok nem vonatkoztathatók el az adott ország körülményeitől és igényeitől:

„[A] reform gazdaságtanában egy mind szélesebb konszenzus bontakozik ki. De szem előtt kell tartani a tényt, hogy az általánosságban megfogalmazott elveket az egyes országok igényei szerint kell alakítani, máskülönben a kívánt hatás nem érhető el a valós viszonyok között. Ugyanakkor széles körű a közmegegyezés abban, hogy mely elvekre és közpolitikákra kell építeni a gazdasági reformot.”²³¹

A kormányzás eltérő értelmezései

A kormányzás kutatása nem kerülhetett volna a főáramba, ha nincs az 1990-es évek új intézményi gazdaságtani áttörése, ami a korábban a közgazdasági kutatások területén kívülre száműzött közpolitika-formálást a gazdasági döntési folyamatok szerves részének tekintette, és igyekezett annak nemcsak eredményeit, hanem magát a folyamatot (annak szereplőit és motivációit) is vizsgálni és értelmezni. A (jó) kormányzás koncepciója ugyanis mindazon intézményekre (és intézményi alapokra) irányítja az elemzői figyelmet, amelyek végső soron meghatározzák egy ország gazdasági és politikai vezetését, menedzsmentjét, és következésképpen hatással vannak az ország gazdasági teljesítményére is. A kormányzás ugyanis ebben a megközelítésben a közhatalom és döntéshozatal intézményi támasza, „magában foglalja azon intézményeket, játékszabályokat és egyéb tényezőket, amelyek meghatározzák, hogy a politikai és gazdasági interakciók miként strukturálódnak, a döntések miként születnek, és az erőforrások miként allokálódnak”.²³²

Azáltal, hogy ez az új kutatási irány beemelte a főáramba az intézmények széles körű vizsgálatát (mind a gazdasági, mind pedig a politikai intézményekre kiterjesztve a figyelmet), valamint a kormányzást magát is intézményként azonosította, a (jó) kormányzás tartalma is pontosabban azonosítható lett. A 2009. évi közgazdaság-tudományi Nobel-díjat Elinor Ostromnak és Oliver E. Williamsonnak hangsúlyozottan a gazdasági kormányzás kutatása területén folytatott úttörő munkájukért és sikereikért ítélte oda a Svéd Királyi Akadémia.

E változás egybeesett a hidegháború lezárultával és a volt szocialista tömb országainak átalakulásával, valamint a fejlődő és feltörekvő világban tapasztalható átrendeződéssel is. E nagyszabású változásokban felhalmozódott tapasztalatok okán fogalmazódott meg a washingtoni konszenzus kritikája is. Nem elhanyagolható az az áttörés sem, amelynek köszönhetően az 1990-es évektől hozzáférhetővé váltak a nemzeti szintű kormányzás minőségét mérő és statisztikai módszerekkel összehasonlítható adatbázisok – nem utolsósorban az ENSZ Millenniumi Fejlesztési Célok programja eredményeként.²³³

²³¹ John Williamson: *The Political Economy of Policy Reform*. Washington D. C., Institute for International Economics, 1994. 9.

²³² Grindle (2008): i. m. 2.

²³³ A kormányzás kutatásának felértékelődéséről bővebben lásd: Christiane Arndt – Charles P. Oman: *Governance Indicators for Development*. OECD Development Centre Policy Insights 33, OECD Publishing, 2006.

A kormányzás koncepciója az 1990-es évek legeleje óta meghatározó módon van jelen az akadémiai irodalomban és a közpolitika-formálás különböző szintjein is. Ahogyan korábban a globalizáció volt a hívószó, most a kormányzás lett az – és amiként a globalizáció is számos értelmezést nyert, gyakorta normatív tartalommal, úgy a kormányzás is. A fogalom leginkább a gazdasági fejlődés sikereinek, illetve kudarcainak magyarázatában jelent meg, és szorosan kapcsolódott a fejlesztési politikához, illetve a fejlesztési segélyek elosztásához. A williamsoni tíz pont adta keretek meghaladását egyértelműen mutatja az, hogy a gazdasági fejlődésben mutatkozó nagy fokú szóródásokat nemritkán magának a kormányzásnak a minőségében kimutatható eltérésekkel magyarázták, utóbbiba az intézményi minőség széles skáláját beleértve.

A nemzeti szintű kormányzás fogalmának meghatározása mindazonáltal soha nem volt teljesen egységes, és talán ma sem találni olyan definíciót, amelyet minden fél egyöntetűen elfogadna; a koncepció tartalma ugyanis kontextustól függően változhat. Közösnek tekinthető ugyanakkor a különféle meghatározásokban, hogy olyan állam (és kormányzat) képét vetítik előre, amely képes megfogalmazni és elérni céljait, és mindezt a jogállamiság garantálása mellett teszi.²³⁴ Mint Bod figyelmeztet,²³⁵ mindez azonban nem jelenti azt, hogy a közpolitika-formálásban születő döntések ne volnának adott esetben szubjektívak, önkényesek vagy akár torzítók is. A politikacsínálás természete ugyanis mindezzel együtt jár. Még ha két ország külső adottságai vagy akár belső értékei azonosak is, semmi nem garantálja, hogy kormányzásukban is azonosak legyenek.

Az ENSZ fejlődési szakosított intézete, a UNDP például meglehetősen tágan, a társadalom egészére, valamint az interakciók minden szintjére kiterjesztve értelmezi a kormányzást.²³⁶ Abból indul ugyanis ki, hogy a kormányzás minden emberi közösség egyik meghatározó, lényegi jegye és sajátossága. A kormányzásban tapasztalható eltérések ezért végső soron az országok teljesítményére is hatással vannak. Az ENSZ szakosított intézete mindazon értékeket, politikákat és intézményeket a kormányzás részeként értelmezi, amelyek lehetővé teszik egy adott társadalomban annak gazdasági, politikai és egyéb ügyeinek intézését. A kormányzás ezért annak a módja, ahogyan egy társadalom megszervezi magát annak érdekében, hogy döntéseket hozzon és végrehajtsa.²³⁷ Az értelmezés sajátossága – ami egyben más definícióktól is könnyen megkülönböztethetővé teszi –, hogy a különféle társadalmi interakciókat nemcsak az állam viszonylatában (az államon belül vagy az állam és polgárai között) értelmezi, hanem azon túlra, a civil szféra és a magángazdaság területére is kiterjeszti.

A kormányzás tartalmát azonban az előbbinél általában szűkebb keretek között szabják meg a jelentős nemzetközi intézetek, amiben minden bizonnyal nagy szerepe van

²³⁴ Daniel Kaufmann – Aart Kraay: Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going? *The World Bank Research Observer*, 23. (2008), 1. 1–30.

²³⁵ Bod Péter Ákos: *Bevezetés a gazdaságpolitikába*. Budapest, Akadémiai, 2004.

²³⁶ UNDP: *Governance for Sustainable Human Development*. UNDP Policy Document, 1997.

²³⁷ UNDP: *Governance Indicators: A User's Guide*. UNDP, 2007.

(illetve volt) az úgynevezett új közszolgálati menedzsment irányzat megjelenésének is.²³⁸ A kora 1990-es években formálódó felfogás a jóléti államok válságára kívánt választ adni. Az angolszász országok (elsősorban Ausztrália és Új-Zéland) sikeres átalakítási kísérleteiből táplálkozott, és a közszektor, illetve a társadalom viszonyának újradefiniálását tűzte ki célul. Talán legfontosabb újítása az a szemléletváltás volt, ami az eredményeket, pontosabban az eredményességet, illetve a közszolgáltatásokkal való elégedettséget állította középpontba, és ez alapján minősítette a közszektor teljesítményét. Az új irányzat a közszolgáltatások nyújtásában a piaci elvek érvényesítését, így különösen a versenyt, illetve a keresleti igények kielégítését célozta meg.²³⁹

A Világbank meghatározásaiban egyértelműen érződik az új közszolgálati menedzsment által hozott szemléletváltás. Ugyan többféle meghatározást is alkalmazott a Világbank az elmúlt években, évtizedekben, ám ezek metszete, hogy rendre az államot, illetve annak eredményességét állítják az értelmezések középpontjába. Az 1992-ben bevezetett definíció a kormányzást a hatalomgyakorlás azon módjaként határozta meg, ahogyan a fejlődés szolgálatába állított gazdasági és társadalmi erőforrásokat elosztják, felhasználják.²⁴⁰ A kormányzásban a legnagyobb kihívást eszerint az jelenti, hogy egyfelől a közszektor dolgozóinak megfelelő mértékű befolyással és autonómiával kell rendelkezniük ahhoz, hogy az ország polgárai javára valóban képesek legyenek hatékony, minőségi kormányzást produkálni. Másfelől azonban korlátokat kell szabni a közszektor számára, máskülönben a megszerzett hatalom birtokosai saját hasznukra visszaélnének vele.

Az, hogy a Világbank elkezdte használni a kormányzás (és különösen a gyenge, illetve a jó kormányzás) koncepcióit, nagy részben az 1970-es és 1980-as évek kudarcos strukturális alkalmazkodási programjainak volt köszönhető, amelyek elsősorban Afrika szegény államaiban próbálták meg eredményeket elérni úgy, hogy a segélyeket piaci reformokhoz kötötték és célként az ösztönzőrendszer (vagyis voltaképpen az azt biztosító szélesen értelmezett intézményrendszer) javítását jelölték meg. A végeredmény még ott is a magánvállalkozások és beruházásaik kiszorítása vagy visszaszorulása lett, ahol egyébként gazdasági növekedés volt mérhető, mint Ghánában.²⁴¹ A bizonytalan üzleti környezet (a jogbiztonság és jogrend hiánya) így vált a kudarcos fejlesztési próbálkozások közvetett okává, amely hol a gyenge minőségű kormányzás szinonimájaként, hol pedig annak következményeként értelmeződött. Ez a probléma azon afrikai államokat is sújtotta, amelyek regnáló kormányai viszonylag széles körű és sikeresnek mondható reformprogramokat valósítottak meg. A magánszektor beruházásai ennek ellenére elmaradtak, mivel a befektetők nem lehettek biztosak abban, hogy egy esetleges kormányváltás nem jelent-e egyben rezsimváltást is, ami

²³⁸ A név elsősorban arra utal, hogy a hagyományos weberi racionális állam meghaladására tesz kísérletet az új irányzat a különféle, a vállalati szektorban meghonosított menedzsmenttechnikák átvételével.

²³⁹ Az új közszolgálati menedzsmentről magyarul lásd: Jenei György: *Közigazgatás-menedzsment*. Budapest, Századvég, 2005; Rosta Miklós: Az új közszolgálati menedzsment célja. *Társadalomkutatás*, 30. (2012), 2. 169–185.

²⁴⁰ World Bank: *Governance and Development*. Washington D. C., 1992.

²⁴¹ Carol Lancaster: *Governance and Development: The Views from Washington*. *IDS Bulletin*, 24. (1993), 1. 9–15.

újra viszonylagossá teheti a szerződés szentségét vagy éppen a tulajdonviszonyok kérdését. Miközben tehát a Világbank és a nemzetközi fejlesztési intézetek ugyan a kormányzást látszólag a gazdasági fejlődéshez kötötték, annak egy (és sok esetben legfontosabb) feltételeként határozták meg, tartalmát többnyire kiterjesztve alkalmazták, és a tulajdonjogok biztonsága vagy a transzparencia és elszámoltathatóság mellett a politikai jogok széles körét társították hozzá (lásd *A Világbank adatbázisa: Worldwide Governance Indicator* című alfejezetet). Ez az igény egybevág Acemoglu és szerzőtársai azon meglátásával, hogy a gazdasági intézmények nem végső változók. A bennük megfigyelhető variabilitás a politikai intézmények eltéréseiből adódik.²⁴²

Egy évtizeddel később a Világbank jelentősen kiterjesztette (és némileg át is értelmezte) a kormányzás koncepcióját. Eszerint a kormányzás nem más, mint az állam azon képessége, hogy létrehozza és támogassa a piac működését szolgáló intézményeket.²⁴³ E felfogásban kifejeződik az a Douglass North-i meglátás, miszerint „az ösztönzők maguk az intézményekben testesülnek meg, amik technológiai újításokra, képességeik fejlesztésére és hatékony piacok szervezésére sarkallják az egyéneket”.²⁴⁴ De a világbanki értelmezésből az is kiviláglik, hogy a gazdasági fejlettség csak hatékony, jól működő, szervezett, versenyző piaci keretek között valósulhat meg. Az 1997–1998. évi ázsiai válságokat viszonylag rövid időn belül és sikeresen maguk mögött hagyó pozitív szingapúri, dél-koreai vagy tajvani gazdaság- és államfejlesztési tapasztalatok megerősítésként hatottak, ahogyan Oroszország kudarca is. Az új intézményi vizsgálatok a működő piacgazdaság intézményi feltételeire irányították a figyelmet, a tulajdonjogok, a szabályozás vagy éppen a szerződések minőségének elsődlegességére. „Nem az állam mérete számított, sokkal fontosabb volt a minősége; a minőség pedig az állami intézmények és hitelességük függvénye volt.”²⁴⁵

A Világbank nézőpontjából tehát az alapvető kérdés ezért így volt megfogalmazható: „mi teszi a piaci tevékenységeket eredményessé bizonyos országokban, és miért nem működnek azok másokban? Miért inkluzívak és integráltak egyes piaci rendszerek [...], míg más piacok ezzel szemben lokalizáltak és szegmentáltak?”²⁴⁶ Ez a meglehetősen széles értelemben vett felfogás elsősorban arra alkalmas, hogy állam és piac viszonyát tisztázza, pontosabban azt, hogy miben segíthet az állam a piachoz való hozzáférés minél szélesebb körű biztosításában és a megfelelő ösztönzők megteremtésében.

A globális pénzügyi és gazdasági válság előtt megjelent jelentésében aztán a Világbank valamelyest szűkített az iménti meghatározáson, és a kormányzás konceptualizációjában már nem a piaci működés feltételeinek megteremtésére tette a hangsúlyt, hanem az államot alkotó egyének (a közszektor szereplői) és a hatalom viszonyára – ezzel valójában visszatért az eredeti, 1992-es koncepcióhoz. A kormányzás a Világbank felfogásában azóta is elsősorban azt jelenti, hogy a közhivatalnokok, illetve a közintézmények miként

²⁴² Acemoglu–Johnson–Robinson (2005): i. m. 386–472.

²⁴³ World Bank (2000): i. m.

²⁴⁴ Douglass C. North: *Poverty in the Midst of Plenty*. Hoover Institution Daily Report. 2000. október 2. 5.

²⁴⁵ Grindle (2008): i. m. 5.

²⁴⁶ World Bank (2000): i. m. 3.

szerzik meg és gyakorolják a hatalmat (autoritást) annak érdekében, hogy az ország erőforrásait felhasználva közjavakat és közszolgáltatásokat nyújtsanak, ideértve az alapvető szolgáltatásokat, az infrastruktúrát és a befektetési környezetet.²⁴⁷ Fontos, hogy ebben a szemléletváltozásban kifejeződésre jutott az is, hogy a jó kormányzás feltétele nem egyszerűen a normakövető magatartás meghonosítása, hanem mindazon jogelvek és szabályok tiszteletben tartása, amelyek egy demokratikusan szervezett politikai közösség sajátjai. E felfogás nagyban hasonlít – nyilván nem is véletlenül – a Világbank munkatársainak, Kaufmannak és Kraaynek az értelmezéséhez, akik kormányzáson „azon tradíciók és intézmények összességét értik, amelyek által megvalósul a közhatalom gyakorlása”.²⁴⁸

De ez a szemlélet tükröződik a kormányzás legtöbb kortárs definíciójában is. Afrikában például a gazdasági kormányzás (átláthatóság, számonkérhetőség, fenntarthatóság, részvétel, fair elosztás stb.) hatékonysága szorosan összefügg a politikai stabilitás és a demokráciaépítés kérdéseivel, sőt a béke megteremtésének lehetőségével.²⁴⁹ A (leg)fejlettek táborát erősítő Svájcban a transzparenciát, a jogállamiságot, a diszkriminációmentességet, a részvételt, a megbízhatóságot és a kiszámíthatóságot állítják a fogalom középpontjába, jelezve, hogy a jó kormányzáson belül a gazdasági kormányzás mindazon szabályokra utal, amelyek a gazdasági élet szerveződését biztosítják mind a köz-, mind pedig a magánszektorban.²⁵⁰ Ausztráliában pedig – a hatékony kormányzati működést középpontba állítva – beleértik az ázsiai csendes-óceáni térséggel való harmonikus együttműködést, a magas szintű gazdasági integrációt is.²⁵¹

7. táblázat: A kiterjesztett washingtoni konszenzus

Washingtoni konszenzus (az eredeti tíz pont)	Kiterjesztett washingtoni konszenzus (az eredeti tíz pont kiegészítése)
1. Államháztartási (fiskális) fegyelem	11. Vállalati (szintű) kormányzás
2. Közkiadási prioritások	12. Korrupció elleni harc
3. Adóreform	13. Rugalmas munkapiac
4. Pénzpiaci liberalizáció	14. WTO-megállapodások
5. Valutaárfolyam	15. Pénzügyi szabályozás
6. Külkereskedelmi liberalizáció	16. Prudens tőkemérleg-tevékenységek
7. Nyitottság a külföldi közvetlen beruházásokra	17. Nem köztes árfolyamrendszerek
8. Privatizáció	18. Független jegybankok (inflációs célkitűzés)
9. Dereguláció	19. Jóléti intézményrendszer
10. Tulajdonjogok biztonsága	20. Célzott szegénységscsökkenés

Forrás: Rodrik (2006): i. m. 978.

²⁴⁷ World Bank: *World Development Indicators*. Washington D. C., 2007.

²⁴⁸ Daniel Kaufmann – Aart Kraay – Massimo Mastruzzi: *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. World Bank, Policy Research WP 5430. 2010. 5.

²⁴⁹ OSIWA: *Economic Governance and Advancement*. 2020.

²⁵⁰ SECO: *Economic Governance*. Federal Department of Economic Affairs, State Secretariat for Economic Affairs, 2015.

²⁵¹ AusAID: *Economic Governance: Annual Thematic Performance Report 2006–07*. 2008.

A washingtoni konszenzus programpontjainak kibővítésére több kísérlet is történt az eredeti koncepció fogantatása óta. A legismertebb ilyen kísérlet talán Dani Rodrik nevéhez fűződik, aki az eredeti tíz ponthoz további tízet illesztett, egyfajta kiterjesztett washingtoni konszenzust definiálva ezáltal (lásd a 7. táblázatot).

A jó kormányzás felé: rossz kormány(zás), rossz állam...

Ha a fejlődés valóban olyan átmeneti állapotként fogható fel, amelynek célja a szerkezetváltáson keresztül megvalósított felzárkózás a gazdag államok klubjához, akkor azon túl, hogy kijelölésre kerül a végcél és az azzal adekvát intézményi és kormányzási struktúra, arra is célszerű összpontosítani, hogy adott és konkrét eset(ek)ben mi akadályozza a felfejlődést. Még a lelegegyszerűsítettebb értelmezésben is, ahol a problémák gyökere a piackudarcokban keresendő, a hatékony kezelés felvilágosult, jóságos tervezőt igényel, annak hiányában ugyanis nem valós igény a fejletlenség felszámolása.

Jellemző módon a gyarmati sorból frissen függetlenné váló államok maguk is úgy tekintettek az államra, mint egységes, zárt, koherens és erős entitásra, amely különösebb nehézségek és akadályok nélkül lehet képes végrehajtani grandiózus tervét, a gazdasági-társadalmi szerkezetváltást és felzárkózást. A jóságos tervező ideája ugyanis olyan aktorra utal(t), aki minden helyzetben felismeri országa érdekeit, és annak megfelelően cselekszik. Ahogyan azt *A fejlődés gazdaságtanától a (jó) kormányzásig* című alfejezetben kifejtettük, a „rossz” kormányzás, illetve a nem hatékony állam koncepciója az 1980-as években a főáramban is megjelent. A fejlődés-gazdaságtan második generációja, amely visszatért a neoklasszikus gyökerekhez, úgy vélte, hogy a kudarcok elsődleges forrása az elhibázott köz- és gazdaságpolitika (volt). Krueger például úgy érvelt,²⁵² hogy miközben a piaci kudarcok számbevétele kimerítően megtörtént korábban a fejlődő világban, addig a kormányzati kudarcok lehetősége fel sem vetődött körükben. Holott a csecsemőiparok javarésze sohasem „nőtt fel”, és a kormányzati túlköltekezések is rendre makrogazdasági egyensúlytalanságokat, stop-go típusú gazdaságpolitikai ciklusokat eredményeztek, a szubvenciók legtöbbször járadékvadászokhoz kerültek stb., jelentősen hátráltatva a felzárkózást. Az 1980-as évek jellemző, a közpolitika reformját illető általános pesszimizmus arra a viszonylag egyszerű felismerésre volt visszavezethető, amely szerint minden átalakítás, változtatás konfliktust, egyszersmind az uralkodó status quo felborítását jelent(het)i. Nem létezik ugyanis reform érdeksérelem nélkül, ami viszont költségessé (vagy akár lehetetlenné) is teszi a reformok végrehajtását.

A kormányzat és az állam minősége így jut(ott) kitüntetett szerephez a fejletlenség világbanki magyarázataiban is. A gyenge kormányzás ugyanis definíció szerint egyet jelent(ett) a járadékvadász, klientúraépítő, nem ritkán ragadozó állammal a fejlődő világban. A Világbank és az IMF felfogásában a piaci reformok útjában legtöbbször

²⁵² Anne Krueger: Virtuous and Vicious Circles in Economic Development. *American Economic Review*, 83. (1998), 2. 351–355.

maga az állam állt – hol közvetve, mert nem volt birtokában a megfelelő kapacitásoknak és tudásnak a beruházásösztönző szabályozói környezet kialakításához, hol pedig közvetlenül is, amikor maga vált gátjává a fejlődésnek alacsony fejlettségi szint mellett egyensúlyt produkálva a gazdaságban. Feltevésük volt, hogy az állam ezekben az országokban a közjó helyett a klientúra érdekeinek kiszolgálásában volt egyedül érdekelt. A problémák gyökerét ezért nem a piac, hanem az állam kudarcában vélték megtalálni a nemzetközi pénzügyi szervezetek és fejlesztési intézmények. És ha meg is próbálták az érintett államok erősíteni, kompetenssé tenni a kormányzati és a közszektort, valamint javítani a széles értelemben vett kormányzást, akkor is gyakorta csak a formális intézmények szintjén sikerült eredményeket produkálniuk, anélkül azonban, hogy az érintettek (különösen a magánszektor potenciális beruházói) jövőre vonatkozó várakozásai, hitei érdemben módosultak volna, létrehozva azt a vállalkozói kört, amely a fejlődés motorjává válhatott volna.

A járadékvadászat mellett a társadalomtudományokban, különösen a szociológiában ugyanakkor elterjedt egy másik koncepciópár használata is az inferior állapotok leírására, klientelizmus, illetve személyes kapcsolati háló vezető(k), egyfelől a patrónus és másfelől a vezetettek, alávetettek (kliensek) között, egyéltelmű alá-fölé rendeltségi viszonyt létrehozva. A hierarchikus szerveződés nem elsősorban (vagy nem kizárólag) valamifajta irracionális lojalitás eredője volt, hanem a racionális kalkuláció eredménye, amennyiben feltételezhető, hogy az alávetett is hasznot remél a vezetője által biztosított „javakból”. E rendszerben a patrónus kezében van a de facto gazdasági (és nem ritkán politikai) hatalom, vagyis – használva Acemoglu, Johnson és Robinson modelljét – végső soron a szűkösen rendelkezésre álló erőforrások elosztásáról is ő dönt.²⁵³ A kliens – akár önként, akár kényszer hatására – azért csatlakozik, mert a patrónussal való együttműködéstől maga is hasznot remél. E haszon lehet materiális haszon, de lehet pusztán a létbiztonság valamilyen szintjének biztosítása. Minél inkább szervezetlen az állam, annál inkább ezek az államon kívüli megoldások kerülnek előtérbe, így maguk is hozzájárulnak az állam gyengítéséhez: „mára világossá vált, hogy a legkevésbé fejlett országok állami szervezetei hihetetlenül gyengék és korruptak.”²⁵⁴

Az úgynevezett bukott államokban (*failed states*) a személyes fizikai biztonság megteremtését sem képes az államhatalom biztosítani, ezért klánok, törzsek, különféle önálló csoportok feladata megteremteni azt. Migdal szerint az államnak ugyan elvben temérdek erőforrása lehet (adó, vám stb.), ám gyakran teljességgel képtelen megvalósítani céljait, elképzeléseit, mivel a társadalmi erők lehetetlenné teszik azt – legyengítve és kiüresítve az államot. Egy, az állammal szemben magát megszervezni képes erős társadalmat nem képes kordában tartani egy legyengített állam. A fejlődő világ vonatkozásában Migdal azonban erős társadalom alatt nem erős civil erőket értett, mint ahogy azt például teszi (ma) a Világbank, hanem olyan csoportokat, amelyek érdekeik szem előtt

²⁵³ Acemoglu–Johnson–Robinson (2005): i. m. 386–472.

²⁵⁴ Joel Migdal: *Strong Societies and Weak States*. Princeton, Princeton University Press, 1998. 10–11.

tartása végett az államot (az állami erőforrásokat) kívánják kisajátítani, és erre – akár erőszak alkalmazásával – lehetőségük is van.²⁵⁵

Következésképpen a fejlődő világ államai pontosan azért gyengék, mert az egyes lokális hatalmasságok saját fennhatóság alá vonhatnak bizonyos egységeket (akár földrajzi területeket is), ahol azután autoritást is gyakorolnak, és képesek az ott élőket kiszolgáltatott helyzetben, függésben tartani. A központi államnak rendre ki kell egyeznie e csoportokkal, ami a gyakorlatban erőforrások átengedését jelenti azért, hogy a központi állam viszonylagos békét vásároljon magának. A fejlődő világ államai pusztán az idő múlásával ezért nem lesznek (mert éppen a társadalmi meghatározottság okán nem is lehetnek) erősebbek. A széttöredezett, több hatalmi központtal rendelkező társadalmi szerkezet úgy válik önfenntartóvá, hogy az egyszerűen egyfajta alacsony egyensúlyi állapotot is rögzít. Migdal e helyzetre az „állam a társadalomban” címkét ragasztotta,²⁵⁶ Evans pedig rablóállamként azonosította azt a konstellációt, ahol egy erőszakos kisebbség tartja kényszerrel alávetettségben a többséget.²⁵⁷

A jelenség meghaladása azért nem egyszerű, mert miközben makrogazdasági szemléletben a klientelizmus, illetve általánosságban a gyenge államiság a növekedést hátráltató tényező, egyéni szinten azonban pozitív kifizetéseket kínál – azzal összevetésben, amikor az egyén nem tagja valamely exkluzív csoportnak, veszélyeztetve anyagi és/vagy személyi biztonságát. A rendszer kínálta kimenetek nem első legjobb megoldások, de a többes egyensúlyok egyik lehetséges állapota ez, és mint ilyen, stabil. Hiába volna tehát hosszú távon és aggregált szinten kifizetődő a társadalom számára az inferior rendszer meghaladása, az állam erősítése és közjavakat termelő képességének biztosítása, a kínált pozitív externália okán a status quo megváltoztatása jelentős költségeket ró az érintettekre.²⁵⁸

A jó kormányzás és a gazdasági fejlődés kapcsolata (a kauzalitás problémája)

A „rossz” kormányzás megértése abban is segít, hogy érthetővé és analitikailag megragadhatóvá váljon a „jó” kormányzás koncepciója. Egy 1989-es keltezésű dokumentum szólt első alkalommal és hivatalosan a jó kormányzás fontosságáról.²⁵⁹ A jó kormányzás eleinte arra korlátozódott a világbanki szótárban, hogy az állam mennyire sikeres a piaci működés ösztönzését ellátó intézmények előállításában, működtetésében.²⁶⁰ Később azonban a világbanki felfogásnak az is része lett (és ma is az), hogy az adott állam és társada-

²⁵⁵ Migdal (1998): i. m.

²⁵⁶ Migdal (1998): i. m.

²⁵⁷ Peter Evans: *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, Princeton University Press, 1995.

²⁵⁸ Derick W. Brinkerhoff – Arthur A. Goldsmith: Good Governance, Clientelism, and Patrimonialism: New Perspectives on Old Problems. *International Public Management Journal*, 7. (2004), 2. 163–185.

²⁵⁹ Mindezt Szubszaharai Afrika vonatkozásában lásd: World Bank: *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth*. Washington D. C., 1989.

²⁶⁰ World Bank (2002): i. m. 99.

lom mennyire nyitott, a politikai szabadságjogok mennyiben érvényesülhetnek, és általában is egyfajta normatív, a demokráciát referenciaként kezelő álláspont érvényesült, ami fogantatásától kezdve konfliktusokat generált. Ha azonban a jó kormányzás felöleli a politikai jogok széles spektrumát, széles tömegeknek biztosítva felhatalmazást a részvételre és beleszólásra, akkor feltételezhető, hogy megbízható és elszámoltatható politikusok helyett a civil szektor lesz az, amely a társadalmi jólét megteremtését felvállalja.²⁶¹ Így viszont a kormányzás koncepciója valójában nem más, mint fügefalevél.²⁶² A nemzetközi szervezetek saját alapító okirataik szerint nem politizálhattak, de a kormányzás örve alatt végső soron mégis ezt tehették meg. Azokra a politikai intézményekre, valamint a civil szektorra utal ugyanis a kifejezés, amelyek reformját, illetve bevonását nem igényelhetik nyíltan a nemzetközi fejlesztési és pénzintézetek. A *governance* azonban képes elfedni e normatív tartalmat, mintegy technikaivá teszi a kívánalmakat, miközben lényegét tekintve az alapvető intézményeket kell alatta érteni. Ideértve a korrupció felszámolását, a közszektor teljesítményét stb. Továbbá idetartozhat a nők egyenjogúsága, az emberi jogok tiszteletben tartása, a szegények megsegítése stb. De nagymintás ökonometria vizsgálatokkal azt is ki lehetett mutatni, hogy például a kevésbé korrump államok vagy a parlamentáris rendszerek (szemben a prezidenciálisokkal) eredményesebbek a növekedés szempontjából stb. A kormányzás koncepciója tehát erőteljesen inflálódott, túl sok mindenre terjedt ki, amihez nehéz volt konkrét akciótervet illeszteni a reform reményében. Olyan esernyőkoncepcióvá vált, olyan összefoglaló név lett, amibe a megrendelő szándékai szerint bármi beleférhet.

Sem korábban, sem jelenleg nem azon volt, illetve van elsősorban a vita, hogy a jó kormányzás ideája helyes-e, érvényes-e vagy követendő-e, sokkal inkább azon, hogy a jó kormányzás egyszersmind szükséges előfeltétele is e gazdasági felemelkedésnek és felzárkózásnak. A világbanki narratíva értelmében (ideértendők a nemzetközi pénzügyi intézetek és a meghatározó segélyszervezetek) a gazdasági növekedés egyértelmű feltétele a jó kormányzás (és ekképpen a jó intézmények). De létezik egy másik megközelítés is, amely szerint a jó kormányzás endogén változója magának a gazdasági fejlettségnek, azaz a fejlődés előrehaladásában az országok elérik a jó kormányzást, ezért maga a fejlődés indukálja, illetve teremti meg az alapját a jó kormányzásnak.

A konfliktus mindazonáltal nem elsősorban értelmezési, különösen nem módszertani. A konfliktust leginkább az váltja ki, hogy a Világbank és a segélyszervezetek sok esetben a jó kormányzás hiányára, a korrump bürokráciára és államgépezetre, a politikai jogok gyakorlásának korlátos voltára, az erőszakra stb. való hivatkozással utasítják el a fejlődő országok pénzügyi támogatását. A másik tábor ugyanakkor azzal érvel, hogy a támogatások megvonása éppen azokat a fejlődőket sújtja, akik csak úgy remélhetnék a feltételül szabott jó kormányzás erősödését, hogy előbb – a segélyekre is támaszkodva – sikeres

²⁶¹ Sundaram–Chowdhury (2012): i. m. Mint a szerzőpáros írja, a civil szektor bevonásának szükségessége különösen Wolfenson elnöksége alatt vált meghatározóvá, amikor Joseph Stiglitz volt a Világbank fő közgazdásza.

²⁶² Grindle (2008): i. m.

belső fejlesztéseket hajtanak végre. A világbankiak válasza erre az, hogy nem lehet ott sikeres a fejlesztés, ahol nincs meg rá a kapacitás, a transzparencia és a biztos háttér.

A jó kormányzás – mint koncepció – erőteljesen meggyökerezett a hitelezési politikában, és a különféle országjelentések sarokkövévé vált az elmúlt időszakban. A kritikusok mindezt a washingtoni konszenzus továbbéléseként értelmezik. Ám a washingtoni konszenzus pontjain (mint például a makrogazdasági stabilitás) túl is megy a jó kormányzás ideája, hiszen – mint említettük – kiegészül a demokráciaépítés vagy a szegénység leküzdése igényével, mindezeket összekötve a politikai szabadságjogok érvényre jutásával és az erőszak visszaszorításával stb. A washingtoni konszenzus olyan alap, amelyre azután a politikai és intézményi dimenziók ráépülnek. Utóbbiak tekintetében a jó kormányzás jobboldali hívei a jogrendet, a rendet, a szabadpiaci kondíciókat emelik ki. A baloldalon ugyanakkor a jó kormányzás definiálásában az egyenlőség, a szegények és nők felemelése, és általában is az állam szerepének erősítése a meghatározó.²⁶³

Korábban már láttuk, hogy az intézményi gazdaságtan egyik visszatérő és nem minden esetben nyilvánvaló, különösen pedig nem nyilvánvaló módszerekkel kezelhető problémája az oksági irányok tisztázása, illetve az endogenitás kérdése. A jó kormányzás esetében mindez hatványozottan érvényesül. Ha a világbanki kívánalmaknak megfelelően a jó kormányzás feltétele a gazdasági fejlődésnek és sikernek, de egyben ez is határozza meg (mármint a sikeres fejlesztés), hogy végső soron egy ország kormányzása „jó”-e, akkor az minimálisan is tautologikus, a közpolitika-formálás tekintetében pedig gyakorlatilag hasznavehetetlen.²⁶⁴ A szerzőpáros a kormányzás minőségét (jóságát) ezért a hatalomgyakorlás intézményeinek részrehajlás-nélküliségeként definiálják.

Tény, hogy a jó kormányzás és a gazdasági fejlettség között rendkívül erős pozitív korreláció mutatható ki, ami ugyanakkor nem tekinthető egyértelmű, egyirányú oksági viszonynak. Ezen értelmezés (vagy félreértelmezés) egy káros következménye lehet, ha a jó kormányzás nevében kikényszerített formális reformok végül kontra-produktívvá válnak, amennyiben gyengítik a hazai társadalmi és politikai befogadó szövetet, fellazítják a működő kapcsolatrendszert, ami – még ha alacsonyabb egyensúly mellett is, de – a termelést támogatja, és ellenségeskedést, ellenállást vált ki olyan helyzetben, amikor egyébként az adott ország közössége rászorul a reformhoz kapcsolt segélyekre.²⁶⁵

Összehasonlító munkáiban Goldsmith ennek kapcsán azt ragadta meg, hogy mai mércével jó kormányzást az USA-ban is csak akkortól lehetett mérni, amikor már a gazdag államok táborát gyarapították, vagyis a jó kormányzás inkább következménye, semmint előzménye vagy feltétele a gazdasági fejlettségnek.²⁶⁶ Igaznak találta ezt az amerikai kapi-

²⁶³ Grindle (2008): i. m.

²⁶⁴ Bo Rothstein – Jan Teorell: What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance*, 21. (2008), 2. 165–190.

²⁶⁵ Nicolas Meisel – Jacques Ould-Aoudia: The Elusive Relationship between “Good Governance” and Development. *Revue Économique*, 59. (2008), 6. 1159–1191.

²⁶⁶ Arthur Goldsmith: Is Governance Reform a Catalyst for Development? *Governance*, 20. (2007), 2. 166–186.

talizmusmodellel talán leginkább rokonított jellemzőkre, a magántulajdon és a szerződés szentségére is. Kiemelte továbbá, hogy a felfejlődés időszakában (a 19. század második felében) az igazságszolgáltatás is gyakorta önkényes döntéseket hozott, és az államparátus sem ritkán nyúlt olyan eszközökhöz (például kisajátítások), aminek megítélése most egyértelműen elutasítás volna, ám akkor ez elfogadottnak volt tekinthető. A kortárs fejlődőkre koncentrálna Khan arra hívja fel a figyelmet, hogy ezek az országok egyszerűen nem engedhetik meg maguknak, hogy olyan intézményeket működtessenek, amelyeket a donorországok a jó kormányzással azonosítanak. Az olyan közjavak, mint a jogrend és jogállamiság kiépítése és fenntartása vagy a tulajdonjogok megszilárdítása jelentős erőforrásokat igényel. A közjavak fogyasztása ugyan „ingyenes” lehet, ám előállításuk költségekkel jár. Ezek a költségek, például a tulajdonjogok esetében olyan magasak lehetnek, hogy az érintett kormány egyszerűen nem képes garantálni azokat. Ilyen esetben egyéb innovatív megoldásokra van szükség, és ennek megfelelően volna célszerű módosítani magát a jó kormányzás koncepcióját is. Ezért is javasolja Khan egy úgynevezett növekedéstámogató megközelítést a kormányzásnak, amely elsősorban abban jeleskedik, hogy felismeri a piackudarokat, majd helyi szinten értelmezhető és elérhető megoldásokat kínál ahelyett, hogy az egyenmegoldásokkal (amelyek valójában megvalósíthatatlanok) próbálkozik.²⁶⁷ North új intézményi elméletének megfelelően ezen értelmezésekben a helyi jellegzetességek, növekedési korlátok és lehetőségek hangsúlyozása jelenik meg összekötve azokat az útfüggő fejlődés problematikájával.

A (jó) kormányzás mérése

Az 1990-es évektől indulóan a jó kormányzás egyszerre lett a fejlődés feltétele (annak meghatározó oka) és egyben fejlesztési cél is, amelynek elérésére az országoknak törekedniük kell.²⁶⁸ A nemzetközi pénzügyi szervezetek kondicionalitásai között is megjelent a jó kormányzás kívánalma, a hitelnyújtásnak hol feltétele, hol pedig célja lett. A Világbank különösen nagy erőket mozgósított nemcsak a koncepció meghatározására – gyakorta szoros összefüggésben a korrupció és a túlbujánzó bürokrácia megfékezésével –, hanem a mérési módszerek kidolgozására is. A mérés feltétele azonban az operacionalizálhatóság. A kormányzás (és a jó kormányzás) olyan definíciójára van ezért szükség, ami azután megfelelően köthető mérhető módon megadott változókhoz.

²⁶⁷ Mushtag Khan: Beyond Good Governance: An Agenda for Developmental Governance. In Jomo Kwame Sundaram – Anis Chowdhury (szerk.): *Is Good Governance Good for Development?* London, Bloomsbury Academic, 2012. 151–181.

²⁶⁸ Melissa Thomas: What Do the Worldwide Governance Indicators Measure? *European Journal of Development Research*, 22. (2010), 1. 31–54.

A Világbank végül kellően innovatívnak bizonyult, és létrehozott egy egységesített konceptualizációt többféle indikátorhoz kötöten. Kormányzás alatt mindazon hagyományok és intézmények összességét értve, amelyek által megvalósul a közhatalom gyakorlása az adott országban.²⁶⁹ A Világbank égisze alatt megvalósított kutatás ugyan a kormányzás minőségét igyekszik számszerű formában megragadni, de mint az általuk használt – meglehetősen széles értelemben vett – definíció is mutatja, gyakorlatilag egy ország társadalmi, gazdasági és politikai intézményei összességének minőségét próbálják számszerűsíthető módon megragadni. A definíció operacionalizálásának megkönnyítése érdekében három nagy egységbe tömörítették a kormányzás konkrét tartalmát:

1. a kormány hatalomhoz jutásának, ellenőrzésének és leváltásának mechanizmusa;
2. a kormány azon képessége/kapacitása, hogy hatékonyan és szakszerűen fogalmazza meg és hajtsa végre közpolitikáit; illetve
3. az állam és polgárainak viszonya (respektje) mindazon intézményekhez, amelyek meghatározzák a közöttük lévő gazdasági és társadalmi interakciókat.

Mindhárom területhez két-két dimenziót társítottak, azaz összesen hat dimenzióban határozták meg a kormányzás minőségét, így összesen hat kormányzási indikátort produkálva. Ezek:

1. politikai részvétel és elszámoltathatóság: egy ország állampolgárai részt vehetnek-e a kormányok kiválasztásában, érvényesül-e a gyülekezés és szólás szabadsága, a média szabadsága;
2. politikai stabilitás és erőszak- (terrorizmus-) mentesség: a politikai instabilitás és/vagy a politikailag motivált erőszak (ideértve a terrorizmust) valószínűsége;
3. kormányzati hatékonyság: a köz- és a civil szektor szolgáltatásainak minősége, a politikai befolyástól, nyomástól való függetlenség mértéke, a politikaformálás és -kivitelezés minősége, a kormánynak saját közpolitikái iránt tanúsított elköteleződési hitelessége;
4. a szabályozás minősége: a kormány képes-e meghozni és végrehajtani mindazon alapvető közpolitikákat és szabályozásokat, amelyek biztosítják és támogatják a magánszektor fejlődését;
5. jogrend (jogállamiság): a szereplők bíznak-e a társadalom szabályaiban, és betartják-e azokat, különösen a rendőrség és bíróságok minősége, a szerződések kikényszerítésének, a tulajdonjogok biztonságának, valamint a bűnözésnek és az erőszaknak a valószínűsége;
6. a korrupció visszaszorításának mértéke: a közhatalommal való visszaélés magán-célokra (legyen az a korrupció kisebb vagy nagyobb formája), az állam foglyul ejtése az elítéltek és a magánérdekek által.

²⁶⁹ Kaufmann–Kraay–Mastruzzi (2010): i. m. 5.

A hat dimenzió (indikátor) láthatóan nem tekinthető egymástól függetlennek, közöttük jellemzően szoros korreláció feszül. Ott, ahol például jobban elszámoltatható a kormány, nyilván a korrupció mértéke is alacsonyabb. Vagy ott, ahol magas szintű a jogbiztonság, a szabályozás kijátszásától is kevésbé kell tartaniuk a szereplőknek.

A világbanki adatbázis hasznosságát egyebek mellett az adja, hogy minden más forrásnál nagyobb országlefedettséggel bír, 1996-tól indulóan viszonylag hosszú idősoros adatokat kínál, lehetővé téve a keresztmetszeti és panelvizsgálatokat is. Kompozit indexként egyfajta összegzésnek is tekinthető a több mint 30 adatbázis felhasználásával (lásd a 8. táblázatot), azok újrásúlyozásával és sajátos módszertan szerinti átlagolásával. Átlagértékként sokkal inkább képes a kormányzás lényegi elemeit megragadni és annak mérhetőségét biztosítani, mint a különféle egyedi források.²⁷⁰

Az adatok közzétételekor azt tételezik fel, hogy a világátlag minden esztendőben azonos (egészen konkrétan nulla várható értékű). Ez nagy fokú leegyszerűsítésnek tűnhet, hiszen végső soron azt állítja így a mérőszám, hogy globálisan nincsen változás, nincsen fejlődés. De a mérőszám vállaltan az országok közötti különbségeket, relatív pozíciókat ragadja meg. Így ha globálisan nem is értékelhető a WGI-adatbázis, országoként vagy akár régióként is, azok összehasonlítására alkalmas lehet. A Világbank munkatársai hangsúlyozzák, hogy a mutatószámok inkább trendeket ragadnak meg, nem pedig a finomhangolásban, a reformok pontos meghatározásában adnak hasznos útmutatót.

Az indikátorok további sajátossága, hogy azok a gazdasági szereplők, a kormányzati szervek, az NGO-k és a háztartások véleményét, benyomásait (percepcióit) próbálják megragadni. Ennek megfelelően a WGI négyféle adatbázisból merít: (1) vállalati és lakossági-háztartási *survey*-k (Afrobarometer surveys, Gallup World Poll, Global Competitiveness Report survey); (2) üzleti vállalkozások felmérései (Economist Intelligence Unit, Global Insight, Political Risk Services); (3) nem kormányzati szervezetek értékelései (Global Integrity, Freedom House, Reporters Without Borders); (4) közszektor szervezeteinek mérései (EBRD). A WGI tehát nem a konkrét szabályozási rendszereket, így különösen az olyan objektívnek tartott jellemzőket, mint a törvényi, szervezeti, intézményi és egyéb feltételeket próbálja adekvát módon mérni. Az adatok végső soron nem a kormányzás bemeneti (input) értékeit adják meg, hanem a kormányzásról, annak minőségéről alkotott vélemények összegzéseként egyfajta kimeneti (output) értéket mérnek. Ennek indoklására három érvet szolgáltatnak a szerzők: (1) az aktorok döntéseiket és tevékenységüket végső soron saját megfigyeléseikre, benyomásaikra alapozzák. A gazdasági szereplők befektetési döntéseiket annak megfelelően hozzák meg, hogy milyennek érzékelik környezetüket, mit gondolnak a tulajdon biztonságáról, a szerződések kikényszeríthetőségéről, a felelősségre vonásról, a hatalom túlkapásainak korlátozásáról stb. (2) A kormányzás mérésekor gyakorta nem is áll rendelkezésre jobb, megfelelőbb, objektív mérőszám. Különösen igaz ez a korrupcióra, amit nehéz volna tényszerűen mérni és számontartani. (3) És ha még létezik is objektív mérőszám, az a de jure helyzetet rögzíti, vagyis azt, ami a törvényekben rögzítésre került, de semmit sem

²⁷⁰ Kaufmann–Kraay (2008): i. m. 1–30.

mond arról, hogy ténylegesen, de facto miként működnek ezek az „intézmények” (lásd piacra lépés lehetősége).²⁷¹

8. táblázat: A WGI-ben felhasznált adatbázisok

Forrás	Típusa
African Development Bank Country Policy and Institutional Assessments Expert	Szakértői (KSZ)
Afrobarometer	Survey
Asian Development Bank Country Policy and Institutional Assessments	Szakértői (KSZ)
Business Enterprise Environment Survey	Survey
Bertelsmann Transformation Index Expert	Szakértői (NGO)
Cingranelli and Richards Human Rights Database and Political Terror Scale	Szakértői (KSZ)
European Bank for Reconstruction and Development Transition Report	Szakértői (KSZ)
Economist Intelligence Unit Riskwire & Democracy Index	Szakértői (ÜASZ)
Freedom House Countries at the Crossroads Expert	Szakértői (NGO)
Gallup World Poll	Survey
Global Insight Business Conditions and Risk Indicators	Szakértői (ÜASZ)
Global Integrity Index	Szakértői (NGO)
Heritage Foundation Index of Economic Freedom	Szakértői (NGO)
IFAD Rural Sector Performance Assessment	Szakértői (KSZ)
iJET Country Security Risk Ratings	Szakértői (ÜASZ)
Institutional Profile Database	Szakértői (KSZ)
Institute for Management and Development World Competitiveness Yearbook	Survey
International Budget Project Open Budget Index	Szakértői (NGO)
International Research and Exchanges Board Media Sustainability Index	Szakértői (NGO)
IREEP African Electoral Index	Szakértői (NGO)
Latinobarometro	Survey
Political Economic Risk Consultancy Corruption in Asia Survey	Survey
Political Risk Services International Country Risk Guide	Szakértői (ÜASZ)
Reports Without Borders Press Freedom Index	Szakértői (NGO)
Transparency International Global Corruption Barometer	Survey
US State Department Trafficking in People Report	Szakértői (KSZ)
Vanderbilt University AmericasBarometer	Survey
Varieties of Democracy Project	Szakértői (NGO)
World Bank Country Policy and Institutional Assessments	Szakértői (KSZ)
World Economic Forum Global Competitiveness Report	Survey
World Justice Project Rule of Law Index	Szakértői (NGO) Survey

Megjegyzés: KSZ – közszektor az adatszolgáltató, ÜASZ – üzleti szektor (magán)adatszolgáltatás

Forrás: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents>

²⁷¹ A politikai hatalom de facto és de jure megosztásáról lásd a *Gazdasági növekedés, gazdasági fejlődés és intézmények* című fejezetben Acemoglu és szerzőtársai (2005) munkáját.

Az aggregálás technikája három lépésben valósul meg. Első lépésben az adatforrásokat (az egyes kérdésekre lebontva) a hat kormányzási indikátor valamelyikéhez rendelik. Másodjára az egyéni adatok újraszámolása történik egy 0 és 1 közötti skálán. A végső lépésben jön az egyéni indikátorok súlyozott átlagolása. A súlyozást az adatforrások közötti korreláció mértéke alapján határozzák meg. A technika annak a forrásnak ad nagyobb súlyt, amely egyértelműbb korrelációt mutat a többivel. A végső értékek $-2,5$ és $+2,5$ között szóródnak zéró várható értékkel és egységnyi szórással. Az országokra meghatározott értékeket a standard hibával együtt adják meg, amelynek számítása az alapján történik, hogy hány egyéni indikátort vesznek figyelembe, és azok között milyen fokú korreláció érvényesül. A becsült értékek hibahatárainak megadásával explicit formában is elismerik a mérésekben rejlő bizonyos fokú bizonytalanságot.²⁷² A Világbank munkatársai jelzik, hogy a hibahatárok nem amiatt indokoltak, hogy az indikátorok alapjául szolgáló egyes adatbázisok percepciókat mérnek, és így az aggregált indikátorok is, hanem elsősorban amiatt, hogy a kalkulált indikátorok csak tökéletlen proxyként használhatók a hat definícióra, azaz nyilván nem pontosan azt mérik, amit a definíció tartalmaz, de jól közelítik azt. Az idők során mindazonáltal bővült a bevont adathalmazok köre, ezzel a hibahatár csökkent, és sokkal inkább tekinthető megbízhatónak, mint az egyes konkrét adatok, amelyekből a kompozit mutatók felépülnek. Az összehasonlítások esetében különösen nagy jelentősége van ezen hibahatároknak, mivel ha az értékekre megállapított konfidenciaintervallumok két ország vagy időszak esetében átfedésben vannak egymással, akkor annak az az üzenete, hogy ott nem mutatható ki statisztikailag szignifikáns eltérés.²⁷³

A WGI kritikája

A világbanki indikátorok használata rendkívül elterjedt az intézmények és a gazdasági növekedés összefüggéseit tárgyaló empirikus irodalomban. Ez azonban nem mentesíti attól, hogy egyben számos kritikát is megfogalmazzanak vele szemben – nemcsak módszertani, hanem koncepcionális, sőt elméleti szinten is.

Az, hogy nem mindig jó minőségűek a felhasznált adatok, vagy esetleg nem hasonlíthatók össze, ez nem csak a WGI-ről mondható el, hiszen minden esetben, amikor valamely absztrakt fogalom kapcsán kell méréseket végezni, jelentkezik ez a probléma. Ahogyan az sem egyedi kihívás, hogy az adott adatbázis jellemzően nem globális lefedettséggel dolgozik.

²⁷² A módszertanról részletesen lásd: Daniel Kaufmann – Aart Kraay: *Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going? Policy Research Working Paper*; No. 4370. Washington D. C., World Bank, 2007; Kaufmann–Kraay–Mastruzzi (2010): i. m.

²⁷³ Daniel Kaufmann – Aart Kraay – Massimo Mastruzzi: *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008*. World Bank Policy Research WP 4978. 2009.

Érdekesebb és érdemibb az a kritika, miszerint a hat indikátor használata a szakértői véleményekre, a kormányzati szereplők, NGO-k és különösen az üzleti szektor képviselőinek benyomásaira, érzéseire, valamint a háztartások lekérdezésére alapul. Olyan szubjektív adatok tehát, amelyek személyes benyomásokon, véleményeken alapulnak, és mint ilyenek, percepciókat mérnek, nem pedig tényleges kimeneteket. Az egyik jellemző kritika éppen emiatt érte a WGI-t, mivel az elsősorban a gazdasági élet aktív szereplőinek (mint például üzletemberek) véleményét tükrözi, és mint Kurtz és Shrank írják,²⁷⁴ elsősorban azokat az országokat rangsorolja előre a WGI a kormányzás minőségében, ahol jelentős mértékű piaci liberalizáció valósul(t) meg erőteljes deregulációval kísérvé.²⁷⁵

Idekapcsolható a *Növekedés és intézmények: empirikus igazolási kísérletek* című fejezetben megismert azon kritika is, miszerint a formális intézmények megléte és azok valós teljesítménye (minősége) nem feltétlenül esik egybe. Mint Chang érvel, az indikátorok gyakorta összekeverik az intézményi formát (demokrácia, független bíróságok stb.) és az intézmények funkcióit, amelyet ellátni hivatott (jogrend, szerződések kikényszerítése stb.). A történelmi példák azzal szembesítenek bennünket, hogy adott intézményi forma nem feltétlenül garantál egy adott kimenetet. „Másképpen mondvá: az intézmények formája [önmagában] nem sokat számít, mivel ugyanazon funkció többféle intézményi forma révén teljesíthető.”²⁷⁶ A szerző ezt a fajta fixációt a „globális sztenderd intézmények” kifejezéssel illette arra utalva, hogy bizonyos intézmények, amelyek az angolszász kultúrában gyökereztek meg, kitüntetett szerepet élveznek a nemzetközi intézmények között.²⁷⁷

A közgazdasági irodalomban e probléma eklatáns kifejeződése a demokrácia és a gazdasági növekedés (közvetlen) kapcsolatának vitatott volta. Az empirikus vizsgálatok egy jelentős része ugyanis vagy nem tárt fel pozitív korrelációt, vagy nem találta az összefüggést robusztusnak a demokrácia procedurális értelmezése alapján operacionalizált változók és a gazdasági fejlődés között – lásd különösen Barro,²⁷⁸ Tavares és Wacziarg,²⁷⁹ vagy De Haan és Siermann.²⁸⁰ Ha azonban a közvetett hatásokat vizsgálták szerzők, mint a humán tőke, a közjavak minősége, a kormányzás minősége vagy a társadalmi és politikai tőke minősége, akkor már pozitív és erős

²⁷⁴ Marcus Kurtz – Andrew Shrank: Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms. *Journal of Politics*, 69. (2007), 2. 538–554.

²⁷⁵ A cáfolatokról lásd: Daniel Kaufmann – Aart Kray – Massimo Mastruzzi: Growth and Governance: A Reply. *Journal of Politics*, 69. (2007), 2. 555–562, valamint Kaufmann–Kraay (2008): i. m.

²⁷⁶ Chang (2005): i. m. 5.

²⁷⁷ Mindez, mint Chang (2005) írja, egyfajta formafétishez vezetett, amely egyben az intézményi sokféleség tagadását is jelenti. Holott az intézményi gazdaságtan eredetileg éppen azért kívánta gazdagítani a főáramot, hogy meghaladta a szűk, leegyszerűsített értelmezéseket és ajánlásokat.

²⁷⁸ Barro (1996): i. m.

²⁷⁹ José Tavares – Romain Wacziarg: How Democracy Affects Growth. *European Economic Review*, 45. (2001), 8. 1341–1378.

²⁸⁰ Jacob de Haan – Clemens L. J. Siermann: New Evidence on the Relationship between Democracy and Economic Growth. *Public Choice*, 86. (1996), 1–2. 175–198.

kapcsolat volt kimutatható.²⁸¹ Ezért is érvelt úgy Aron²⁸² összefoglaló munkájában, hogy a forma helyett az intézmények teljesítményét, illetve minőségét volna célszerű mérni az intézmények és a gazdasági fejlődés kapcsolatában.

De nemcsak a mérést érték kifogások, hanem a konceptualizációt is (és ebből eredően természetesen a mért adatok megbízhatóságát és használhatóságát is). Egyfelől az egyes, a WGI alapjául szolgáló felméréseknek, kérdőíveknek, közvélemény-kutatásoknak értelemszerűen nincsen közös módszertana, a használt fogalmakat sem feltétlenül azonosak definiálják, más és más kérdéseket fogalmaznak meg, a válaszokat is eltérően mérik és kódolják. Másfelől a WGI-ben használt definíciók is évről évre változtak, miközben az adatokat idősorosként publikálják. És ráadásul még a megváltoztatott definíciók sem biztos, hogy valóban használhatók, mivel nem kielégítően meghatározott és nem megfelelően operacionalizálható – vagy akár értelmezhetetlen is – az adott fogalom.²⁸³

Problémát jelenthet az is, hogy Kaufmannék nem kötik az elméleti irodalomhoz a kormányzás koncepcióját; és az sem tisztázott, hogy az általuk választott definíció miként illeszkedik az elmélethez. Vagy ha elméleti hivatkozást keresünk, akkor egyszerre többhöz is köthetők, nem tisztázott a pontos forrás. Így viszont megkérdőjeleződik a konstrukció pontos meghatározásának lehetősége is. Elmélet híján felvethető, hogy valóban azt mérik-e a mutatószámok, amit mérni hivatottak. Thomas ezt a konstrukciós igazolhatóság problémájaként veti fel, míg Langbein és Knack ugyanerre a problémára koncepció-igazolásként (pontosabban annak hiányaként) hivatkozik.²⁸⁴ A hat – elvben – különálló mérőszám és az általuk megjelenített koncepció (tartalom) szorosan összefügg, ha egyikről van információ, akkor jó eséllyel sejthető a másik „nagysága” is. De ha a mérés eredményeként nem különböznek, akkor vajon koncepcionálisan különbözők-e az egyes dimenziók, igazolt-e (igazolható-e) szétválasztásuk? Nem az a kérdés tehát elsősorban, hogy magáról a kormányzás minőségéről, illetve hatékonyságáról (pontosabban azok percepcióiról) informálnak-e, hanem az, hogy egymáshoz képest elkülöníthető-e a hat érték és dimenzió. A hat dimenzió valójában nem hatféle mérési eredményt kínál. A különféle empirikus kutatások azonban, amelyeket a WGI adatbázisára építve végeznek el, nem foglalkoznak ezzel a konceptualizációs kihívással, emiatt viszont az azokra épített eredmények és ajánlások is hibásak, félrevezetők lehetnek.²⁸⁵

²⁸¹ Klaus Gründler – Tommy Krieger: Democracy and Growth: Evidence from a Machine Learning Indicator. *European Journal of Political Economy*, 45. (2016), 85–107.; John Gerring et al.: Democracy and Economic Growth: A Historical Perspective. *World Politics*, 57. (2011), 3. 323–365. Daron Acemoglu – Suresh Naidu – Pascual Restrepo – James A. Robinson: Democracy Does Cause Growth. *Journal of Political Economy*, 127. (2019), 1. 47–100.

²⁸² Aron (2002): i. m.

²⁸³ Thomas (2010): i. m. 31–54.

²⁸⁴ Thomas (2010): i. m.; Laura Langbein – Stephen Knack: *The Worldwide Governance Indicators and Tautology: Causally Related Separable Concepts, Indicators of a Common Cause, or Both?* Washington D. C., World Bank, Policy Research Working Paper No. 4669, 2008.

²⁸⁵ Langbein és Knaack (2008) a Transparency International korrupciós percepciói indexét is hasonlóképpen problematikusnak véli.

De problémás az operacionalizálás szintje is, vagyis a megfelelő változók fellelése. North intézményi elemzésében kitüntetett szerep jut az országok egyediségének, a rájuk jellemző fejlődési útnak, amit útfüggés jellemez. A WGI teljes mértékben érzéketlen a fejlődési szakaszokra vagy az országspecifikus viszonyokra akkor, amikor azonos (normatív tartalmú) definíciókat próbál operacionalizálhatóvá tenni. Az indikátorok így egyenreceptekként működnek.²⁸⁶

Versenyképesség és kormányzás

„A versenyképesség a kormányok és az üzleti szektor egyik központi érdeklődési területévé vált minden egyes országban.”²⁸⁷ Ennek megfelelően a különféle nemzetközi, globális országgrangsorok is széles körben használatosak. Ez annak ellenére is így van, ha annak alapja – mármint az országok versenyképessége mint koncepció – talán nem is értelmezhető ténylegesen,²⁸⁸ vagy maga az alkalmazott módszertan problémásnak bizonyulhat.²⁸⁹ Ráadásul míg egy vállalkozás esetében egyértelműen eldönthető, hogy másokhoz képest versenyképes-e, vagy sem az adott működési területen, addig ugyanez nyilván nem mondható el egy államról, amelynek egyszerre számtalan piacon kell megmérnie magát, például kereskedelem, árfolyam, makrogazdasági stabilitás vagy éppen az intézmények minősége stb.²⁹⁰ Amíg az egyik területen kiemelkedő teljesítményt nyújthat egy gazdaság, addig a másikon lehet, hogy kevésbé meggyőző a teljesítménye. Kényszerűen adódik tehát az a megoldás a különféle ország-versenyképességi rangsorok készítésekor, hogy az egyes területeket, azok bemérése után, súlyozzák és aggregálják készítőik. Ennek folyamata azonban nem mentes az önkényességtől (ahogy már a változók összeválogatása sem tekinthető minden szempontból objektívnek). Védelmet kínál az önkényességek ellen, hogy egyfelől a rangsorok készítői is abban érdekeltek, hogy termékük (az index és a rangsor) értékesíthetővé váljon, hiszen maguk is egy olyan piacon versenyeznek, amely többszereplős. Másfelől éppen a többszereplősség következménye, hogy ha az egyes eredmények rendre és tartósan eltérnek egymástól, akkor ott a készítőknél el kell gondolkozniuk saját módszereik megfelelőségéről.

A nemzetgazdasági versenyképesség fogalmát és mérhetőségét övező viták és dilemmák természetesen a hazai kutatói szcénában is megjelentek. Török Ádám, a hazai versenyképesség-kutatások egyik legelismertebb művelője például így fogalmaz:

²⁸⁶ Matt Andrews: Good Government Means Different Things in Different Countries. *Governance*, 23. (2010), 1. 7–35.

²⁸⁷ Porter (1990): i. m. 1.

²⁸⁸ Paul Krugman: Competitiveness: A Dangerous Obsession. *Foreign Affairs*, 73. (1994), 2. 28–44.

²⁸⁹ Sanjaya Lall: Competitiveness Indices and Developing Countries: An Economic Evaluation of the Global Competitiveness Report. *World Development*, 29. (2001), 9. 1501–1525.

²⁹⁰ John MacArthur – Jeffrey Sachs: The Growth Competitiveness Index: Measuring Technological Advancement and the Stages of Development. In *The global competitiveness report*. Geneva, World Economic Forum, 2002. 28–51.

„[a] versenyképesség a 2000-es évek elejétől igen divatos fogalom Magyarországon, és sokan az eredeténél sokkal tágabb értelemben, a magyar gazdaság nemzetközi pozícióinak összefoglaló mutatójaként is hivatkoznak rá. Pedig a versenyképesség nem *mutató*, hanem a gazdaság egy sajátos szempontból értelmezett *állapotjelzője* többféle mutató kombinációja alapján. A kifejezés egységes ugyan, a mérésére használt módszertan azonban sokféle. A fogalom igen gyakori, részben laikus használata már-már azt a benyomást keltheti, hogy a versenyképesség varázsszóvá vált, s ez lenne a gazdasági fejlődés egyedüli vagy legfontosabb sikermértéke”²⁹¹ (*Kiemelés – B. I.*).

Egy évtizeddel később Chikán Attila – a versenyképességi kutatások egyik legelismerőbb kutatója – szerzőtársaival a következőképpen érvelt:

„[a] versenyképesség ma elismerten a nemzetgazdaságok egyik alapvető *teljesítménymértékeje*. A fogalom átfogó jellege, a gazdasági és társadalmi szempontok együttes figyelembevételének lehetősége olyan más fontos *mérőszámok* mellé helyezi, mint az egy főre jutó GDP, a nemzetgazdaság világgazdasági részesedése vagy a növekedése. Abban is hasonlít e jóval régebben használt indikátorokhoz, hogy sok vita folyik tartalmáról és valódi jelentőségéről. A felvetődő problémák – hasonlóan a többi mérőszámmal – jórészt jogosak, de a versenyképesség mutatójának jelentőségét már önmagában is igazolja az iránta tanúsított fokozódó érdeklődés”²⁹² (*Kiemelés – B. I.*).

A nemzetgazdasági versenyképesség meghatározásával (mire utal, mit mér), illetve mérhetőségével (lehet-e mérni és hogyan) kapcsolatos viták velünk élnek, és jó eséllyel velünk is maradnak még sokáig. E rangsorokat mindazonáltal – még ha azok számos ponton is kifogásolhatók – alkalmazzák szerte a világon. Az üzleti szektor szereplőinek fő motivációja, hogy a rangsorok által a befektetési-beruházási terveikhez nyerjenek elemzői támogatást, segíti őket a helyszín megválasztásában. A másik oldalról mindez úgy csapódik le, hogy a kormányok maguk is élénken követik e rangsorokat, hiszen számukra az a motiváció, hogy befektetőket vonzzanak saját országukba. A rangsor által képesek elhelyezni magukat a világ többi országához képest, és jelzésként értékelve a helyezést, változtatásokat is foganatosíthatnak. A kutatók pedig jellemzően keresztmetszeti vizsgálatokban, komparatív tanulmányokban használják fel e rangsorokat mint primér adatforrásokat.²⁹³

²⁹¹ Török Ádám: A versenyképesség egyes jogi és szabályozási feltételei Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 54. (2007), 12. 1066.

²⁹² Chikán Attila – Molnár Boglárka – Szabó Erika: A nemzeti versenyképesség fogalma és támogató intézményi rendszere. *Közgazdasági Szemle*, 65. (2018), 12. 1205. A hazai akadémiai műhelyekben folyó versenyképességi kutatások rendkívül figyelemreméltók. Lásd különösen: Chikán Attila – Czákó Erzsébet (szerk.): *Versenyben a világgal. Vállalataink versenyképessége az új évezred küszöbén*. Budapest, Akadémiai, 2009; Chikán Attila – Czákó Erzsébet – Zoltayné Paprika Zita (szerk.): *Vállalati versenyképesség a globalizálódó magyar gazdaságban*. Budapest, Akadémiai, 2002; Lengyel Imre: *Regionális gazdaságfejlesztés. Versenyképesség, klaszterek és alulról szerveződő stratégiák*. Budapest, Akadémiai, 2010; Török Ádám: *Verseny a versenyképességért? Mikroszféra-kezelési politikák az Európai Unióban és Magyarországon*. Budapest, Miniszterelnöki Hivatal, 1999.

²⁹³ Wolfgang Ochel – Oliver Röhn: *Ranking of Countries – The WEF, IMD, Fraser and Heritage Indices*. Ifo Institut für Wirtschaftsforschung, CESifo DICE Report. No. 04:2 (2006). 48–60.

A World Economic Forum, illetve az általa szerkesztett versenyképességi jelentés négy évtizede meghatározó szereplője a nemzetközi rangsorpiacnak. 2018-ban újította meg a szervezet globális versenyképességi indexét, amely kifejezetten a hosszú távon meghatározó faktorok számbavételével készíti el elemzéseit és rangsorát. Ahogyan azt a *Bevezetésben* már hangsúlyoztuk, a WEF mutatója a versenyképességet a termelékenység oldaláról fogja meg (pontosabban a teljes tényezőhatékonyság tartalmának kifejtése által) – összhangban a *Gazdasági növekedés, gazdasági fejlődés és intézmények* című fejezetben bemutatott endogén elméletekkel, valamint kielégítve Porter azon tételét is, miszerint a versenyképesség megragadásának legmegfelelőbb, sőt egyedüli értelmes mutatója a termelékenység, továbbá a *Növekedés és intézmények: empirikus igazolási kísérletek* című fejezetben tárgyalt becslőmodellek feltevéseivel.²⁹⁴ A versenyképesség tehát ezen értelmezés szerint egy „gazdaság azon attribútumait és minőségét jelenti, amelyek biztosítják a termelési tényezők hatékonyabb felhasználását”.²⁹⁵ Ez a hosszú távú fókusz az, ami mind a mai napig nemcsak relevánssá, de talán a legsikeresebbé is tette a globális versenyképességi indexét (illetve annak legújabb formáját, a GI 4.0 indexet).

A hosszú távú fókusz támogatja alá az is, hogy a több mint 140 országra kiterjedő felmérések végső soron azzal a céllal készülnek, hogy a gazdaságpolitikai döntéshozók képessé váljanak explicit módon azonosítani azokat a korlátokat, amelyek meghaladása esetén az érintett gazdaság növekedése (ideértve annak potenciálját is) gyorsítható. A termelékenységet döntően meghatározó tényezők négy nagy tematikus csoportba sorolhatók, mindegyikben 2–4 elemmel, így azután összesen 12 nagy csoportot (úgynevezett pilléreket) határoz meg a WEF. Ezek: (a) támogató környezet: 1. intézmények, 2. infrastruktúra, 3. infokommunikációs technológia használata, 4. makrogazdasági stabilitás; (b) humán tőke: 5. egészségügy, 6. képességek (*skills*); (c) piacok: 7. termékpiacok, 8. munkapiac, 9. pénzügyi piacok, 10. piacok mérete; (d) innovációs ökoszisztéma: 11. üzleti dinamika²⁹⁶ és 12. innovációs képesség. A pillérek azonos súllyal, 8,3 százalékkal részesednek a végső értékből – ám az intézményi pillér minden szempontból a legdiverzifikáltabb mérőszámnak tekinthető, olyan területeket ölelve fel, mint (köz) biztonság, társadalmi tőke, fékek és ellensúlyok, közszektor teljesítménye, transzparencia, tulajdonjogok és a kormányzat jövőorientáltsága. Ez a pillér tehát nagyban hasonlít – tartalmát tekintve – a WGI-s mutatócsaládhoz.

A 12 pillér 103 különféle indikátor aggregálása útján jön létre részben más nemzetközi szervezetek adatbázisaira támaszkodva, részben pedig saját lekérdezések által. Az egyes indexek értéke 0 és 100 között szóródik. A 100-as maximumérték úgy értékelhető, mint az az állapot, amelyben az adott pillér többé nem számít korlátnak, problémának, amit

²⁹⁴ Porter (1990): i. m.

²⁹⁵ WEF (2019): i. m. 2.

²⁹⁶ Ez a pillér jelentős átfedést mutat tartalmában *A Világbank Doing Business indexe* című alfejezetben bemutatásra kerülő *Doing Business* indexszel.

az érintett gazdaságnak orvosolnia kellene. A 100-as érték így egy ideális állapotot tükröz. A lekérdezések körülbelül 15 ezer felső vezetőt érintenek világszerte.²⁹⁷

Legfrissebb jelentésében amellettszáll síkra a WEF, hogy egy gazdaság versenyképessége, a társadalom széles rétegei számára hozzáférhető prosperitás, valamint a környezeti fenntarthatóság nem szükségszerűen csak egymás rovására érvényesíthetők.²⁹⁸ Az az állam, amely e három célt együtt kívánja elérni, nem feltétlenül ütközik feloldhatatlan *trade-off*okba.

A Világbank Doing Business indexe

A Világbank a WGI mellett egy másik, specifikus rangsort is készít, amely kifejezetten a versenyképességre koncentrál. Az úgynevezett *Doing Business* index jóval szűkebb fókusszal rendelkezik, mint a WGI (vagy akár a WEF globális versenyképességi indexe), és a kormányzást egyértelműen az üzleti szektor versenyképességével, illetve annak kormányzati-adminisztratív szintű támogatásával (lásd még: üzleti környezet) köti össze. Az éves jelentés a magánszektor, különösen a vállalkozásokat terhelő, a piaci működésüket korlátozó (szabályozó) kormányzati intézkedések és adminisztratív terhek, valamint a magántulajdon védelmének direkt és indirekt költségeit igyekszik számszerű formában megadni és arra építve elemzéseket végezni. A *Doing Business Report* előzményének tekinthetők Brunetti és szerzőtársai tanulmányai.²⁹⁹ Ez volt az egyik első olyan átfogó és mikroszintű adatokkal operáló vizsgálatsorozat, amelynek során 3685 vállalat (köztük magyarországiak) lekérdezésére alapozva igyekeztek a szerzők megerősíteni az új intézményi gazdaságtan egy fontos tételét: a bizonytalan környezet, így különösen a szerződések betartása és kikényszerítése és általában is a jogbiztonság érvényesülése meghatározó abban, hogy egy államban az egyének vállalkozásba kezdenek-e. A vállalati lekérdezések alapján úgynevezett hitelességi indexet készítettek a szerzők, amelyre alapozva aztán régióspecifikus megfigyeléseket is tettek, egyértelműen elkülönítve egymástól a különféle rezsimeket, így különösen a következőket: Ázsia, Latin-Amerika, Szubszaharai Afrika, a volt szovjet utódállamok, valamint Közép-Kelet-Európa. Miközben mindegyik rezsimben problémaként azonosította a vizsgálat a bizonytalanságot, annak tartalma nagyon is eltérő volt.

Az „üzletcsinálás” költségeinek számbavételével a *Doing Business* index gyakorlatilag a WEF-mérések azon kritikáira (is) próbált reflektálni, hogy nem egy adott nemzetgazdaság általános értelemben vett versenyképességét próbálja számszerűsített formában

²⁹⁷ A lekérdezések során a megkérdezettek rendre a „Mit gondol, az ön országában...” kezdetű kérdést kapnak, amire 0 és 7 közötti értéket megjelölve kell válaszolniuk.

²⁹⁸ WEF (2019): i. m.

²⁹⁹ Aymo Brunetti – Gregory Kisunko – Beatrice Weder: *Institutional Obstacles of Doing Business: Data Description and Methodology of a Worldwide Private Sector Survey*. 1997; Aymo Brunetti – Gregory Kisunko – Beatrice Weder: *Institutional Obstacles of Doing Business: Region-by-Region Results from a Worldwide Survey of the Private Sector. Policy Research Working Papers*, no. 1759 (1999).

megragadni, ami mind koncepcionális, mind módszertani kérdéseket felvet, hanem kifejezetten az üzleti szektor szempontjait érvényesíti vizsgálataiban. Azt méri tehát, hogy egy adott országban szívesen fektetnek-e be a magánszereplők, szívesen kockáztatják-e saját tőkéjüket. Feltételezésük, hogy a magánszektor szereplői racionálisan döntenek, azaz ott fektetnek be, ahol az azonos kockázati szint mellett magasabb profitot realizálhatnak, vagy megfordítva: azonos profitot kisebb kockázatok mellett érhetnek el. Ekképpen pedig végső soron a célországok működésének átfogó értékelésére is lehetőség nyílik akár úgy is, hogy azokat az eredmények alapján rangsorolják.

Hogy még ezzel a látszólag kevésbé ellentmondásos megközelítéssel sincs feltétlenül egyszerű(bb) helyzetben a Világbank, azt az bizonyítja, hogy 2020 augusztusában kénytelen volt felfüggeszteni a jelentéshez kapcsolódó további kutatásokat és méréseket a nemzetközi intézet. Az indok az adatszolgáltatás és -kezelés kapcsán felmerült lehetséges csalások volt, amelyek érdemben befolyásolhatták a végső eredményeket – és rangsorokat is – a befektetők kockázatait illetően.

A világbanki vállalkozás középpontjában az a feltételezés (ha tetszik, meggyőződés) áll, hogy a gazdaság működése akkor zavartalan, és akkor válhat a magánszektor a gazdasági növekedés motorjává hosszabb távon is, ha működésük világos szabályokhoz kötötten történik. „Szabályok, amelyek lehetővé teszik a gazdasági aktorok közötti önkéntes cserét, erős tulajdonjogokat határoznak meg, a kereskedelmi viták békés rendezését mozdítták elő, a szerződéses partnerek számára védelmet nyújtanak az önkényességgel és visszaélésekkel szemben.”³⁰⁰ A Világbank azt is megfogalmazza, hogy olyan szabályokra van szükség, amelyek képesek vonzó környezetet teremteni a vállalkozások számára (ideértve az új belépőket is), amelyek azután bátran investálnak a jövőbe, valamint megteremtik a tartós és széles rétegekben hozzáférhető növekedés alapjait egy országban. Jó esetben a kormányok ennek megfelelően alakítják saját szabályozási tevékenységeiket és gazdaságpolitikáikat, támogatólag lépnek fel a magánszektor kezdeményezéseivel szemben.

A jelentés konkrétan a szabályozásban beálló éves változásokat (különösen a könnyítéseket) dokumentálja évről évre, és a vállalkozások működésének teljes spektrumát átfogja a vállalkozás alapításán, a megfelelő központ (lokáció) kiválasztásán, a pénzügyekhez való hozzáférése, a napi szintű tevékenységek intézésén át a biztonságos üzleti környezetben való működésig. Legfrissebb jelentésében 190 ország szabályozási környezetét próbálta feltárni 12 konkrét területet vizsgálva. A jelentés arra koncentrál, hogy az egyes szabályozások mennyiben könnyítenek a magánszektor vállalkozásai számára, mennyire szabad a vállalkozás. A 12 kitüntetett terület a következő: a vállalkozás létrehozása, munkavállalók foglalkoztatása, építési engedély beszerzése, elektromos hálózathoz való hozzáférés, tulajdonátruházás, hitelhez való hozzáférés, kisebbségi befektetők védelme, adófizetés, a nemzetközi kereskedelembe való részvétel, a kormányzattal történő szerződés, szerződések kikényszerítése, fizetéseképtelenség rendezése. A kérdés minden esetben, hogy adott vállalkozás mennyire könnyen tudja azokat végrehajtani. Minél egyszerűb-

³⁰⁰ World Bank Group (2020): i. m. 18.

ben, időt és egyéb erőforrást megtakarítva nyílik módja az adott állam vállalkozásainak elérni céljait (például hitelhez jutnia), annál magasabb pontszámot és rangsorolást ér el. Az egyes területek között értelemszerűen létezik korreláció, de többnyire alacsony, így az egyes területek önálló vizsgálata indokoltnak tűnik (lásd a 9. táblázatot).

9. táblázat: A Doing Business index elemeinek korrelációja

	Építési engedély beszerzése	Elektromos hálózathoz való hozzáférés	Tulajdonátruházás	Hitelhez jutás	Kisebbségi befektetők védelme	Adófizetés	Nemzetközi kereskedelemben való részvétel	Szerződések kikényszerítése	Fizetésektelenség rendezése
Vállalkozás létrehozása	0,50	0,46	0,39	0,37	0,51	0,55	0,40	0,38	0,45
Építési engedély beszerzése		0,68	0,50	0,41	0,56	0,49	0,52	0,43	0,44
Elektromos hálózathoz való hozzáférés			0,51	0,45	0,61	0,57	0,65	0,51	0,58
Tulajdonátruházás				0,46	0,51	0,50	0,50	0,60	0,52
Hitelhez jutás					0,53	0,32	0,41	0,36	0,51
Kisebbségi befektetők védelme						0,52	0,50	0,52	0,64
Adófizetés							0,56	0,51	0,46
Nemzetközi kereskedelemben való részvétel								0,49	0,54
Szerződések kikényszerítése									0,45

Forrás: World Bank Group (2020): i. m. 84.

A 12 terület összeválogatása természetesen önkényesnek tűnhet, de a Világbank érvelése szerint azokat minden esetben egyfajta kutatói konszenzus övezi, vagyis minden esetben megalapozza őket egy erőteljes elméleti és módszertani háttér. A vállalkozás alapítása vizsgálatakor így például azt mérik fel a jelentésben, hogy milyen konkrét folyamatokon kell átesnie egy új entitásnak, mennyi időbe és pénzbe kerül az alapítás. Az építési engedélyek beszerzése esetében azt próbálják meg számszerűsíteni, hogy milyen költségei vannak egy raktárbázis felállításának stb. Vagyis minden egyes esetben konkrét, a vállalkozások tényleges életéhez, tevékenységéhez, működéséhez köthető, pénzben is kifejezhető költségek tételes számbavételére kerül sor.

Vákát

Az Európai Unió gazdasági kormányzási rendszere

A jó (vagy felelős) kormányzás koncepciója elsősorban a nemzetközi pénzügyi szervezetek – így különösen a Világbank – által legjobb gyakorlatokként számontartott ajánlások egyfajta összegzésének tekinthető. Mint ilyen, a fejlett gazdaságok gyakorlatából indul ki, azt tekinti etalonnak és azt állítja követendő példaként a fejlődő és felzárkózó világ országai elé. A koncepció azonban távolról sem ellentmondásmentes – különösen, ha a gazdasági növekedés és a kormányzás ok-okozati összefüggéseinek feltárása a cél.

Az Európai Unió nemcsak tagállami szinten kínál jó gyakorlatokat arra vonatkozóan, hogy mit érthetünk jó kormányzás alatt, hanem regionális szinten is egyedülállóan összetett és szofisztikált gazdasági kormányzási struktúrát épített ki az elmúlt hat-hét évtized alatt. „Az Európai Unió kétséget kizáróan a világ legsűrűbben intézményesült nemzetközi szervezete, a kormányközi és szupranacionális intézmények bőségével [...]”³⁰¹ Az integráció indulásakor a gazdasági kormányzás nem jelentett többet kötelező erővel nem bíró gazdaságpolitikai koordinációnál, majd a numerikus formában megadott fiskális szabályok körét ölelte fel. Talán nem is annyira meglepő az a tény, hogy az Európai Unió 2001-ig nem is definiálta a kormányzás fogalmát, és amikor megtette, akkor is csak félhivatalosan, egy fehér könyv erejéig próbálkozott a kormányzás szabatos meghatározásával. Európai kormányzás alatt azokat a szabályokat, intézményeket és magatartási normákat értve, amelyek hatással vannak a hatalomgyakorlás módjának európai (értsd: közösségi) szintjére, különös tekintettel a nyitottságra, a részvételre, az elszámoltathatóságra, a hatékonyságra és a koherenciára.³⁰² Utóbbi öt elvet az EU egyszersmind a jó kormányzás gyakorlataként is definiálta, és általuk várta a szubszidiaritás és az arányosság elveinek érvényre jutását.

A 2008–2010. évi globális pénzügyi, majd európai adósságválság azonban maradandó módon változtatta meg az unió hozzáállását, és a kormányzás olyan átfogó reformja valósult meg, amely mostanra jóval túlmutat a korábban a gazdasági kormányzás majd egyetlen konkrét formáján, a fiskális szabályokon. Olyan intézményi-szabályozási elveket és mechanizmusokat igyekezett az unió meghonosítani és általánossá tenni a válság következményeként, amelyek a tagállami gazdaságpolitika alakítását drámai módon átszabják – az eurózónán belül és azon kívül is. Ezzel együtt is az elmúlt tíz esztendő, a hatos törvénycsomag, illetve különösen a fiskális paktum elfogadása az úgynevezett „maastrichti kompromisszum” továbbvitelét jelentette, vagyis a nemzetek feletti (szupranacionális) szint megerősödése csak részben valósulhatott meg.³⁰³ A gazdasági

³⁰¹ Mark Pollack: Realist, Intergovernmentalist, and Institutional Approaches. In Erik Jones – Anand Menon – Stephen Weatherill (szerk.): *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2009. 125.

³⁰² European Commission: *White Paper on European Governance*. Brussels, 2001. július 25.

³⁰³ Sergio Fabbrini: Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis. *Comparative Political Studies*, 46. (2013), 9. 1003–1029.

kormányzás továbbra is a tagállami fórumok, mint a Tanács vagy az Európai Tanács intézményeiben valósul meg, a Bizottság szerepe – relatív értelemben – inkább mérséklődött.

A válságrendezés elementáris erővel mutatott rá arra, hogy az

„eurózóna válságának középpontjában egy mélyen politikai és normatív kérdés áll: ki viselje az aszimmetrikus gazdasági sokkokhoz való alkalmazkodás költségeit? Ez a kérdés egyáltalán nem EU-specifikus és nem is új az európai integráció történetében. Ez egyike a politikai gazdaságtan legnehezebb kihívásainak, és jelen van valamennyi gazdasági és monetáris kooperációban, integrációban és unióban.”³⁰⁴

Az alkalmazkodás konkrét formája végső soron az uniós kormányzás reformjában öltött testet, amennyiben olyan szabályok, eljárások, mechanizmusok, intézmények és testületek születtek, amelyek céljuk szerint újradefiniálták a korábbi kapcsolatrendszer – az egyes tagállamok között, illetve egyfelől a tagállamok, másfelől a szupranacionális szint között.

A fejezet e folyamatot tekinti át a kezdetektől (a Maastricht utáni „békeidőkre”, majd a válság utáni időszak eredményeire koncentrálna) azzal a céllal, hogy azonosíthatóvá váljanak mindazon keretfeltételek, amelyekhez igazodva kell a visegrádi országoknak – és köztük kiemelten Magyarországnak – is saját makrogazdaság-politikájukat alakítaniuk.

Fiskális szabályok alkalmazása

A II. világháborút követően az 1950-es években beindult európai integrációt, különösen az elvetélt Európai Politikai, illetve Európai Védelmi Unió kísérletei után, a kis lépések sorozata jellemezte, és bizonyos értelemben ma is ez jellemző rá.³⁰⁵ A föderalista elképzelések helyett egy olyan integráció indult meg a kontinens nyugati felében, amely javarészt a gazdasági szférára korlátozódott, és abban is elsősorban a kereskedelmi együttműködések, illetve a mikrogazdasági integráció előmozdítása vált céljá. Az integrációelméletek neofunkcionalista irányzata az előrelépést az úgynevezett *spillover* hatásokhoz kötötte, amelyek révén mind szélesebb területeken indulhat meg a tagállamok közötti együttműködés.³⁰⁶ E folyamatban a makrogazdaság-politika alakítása kizárólagosan tagállami hatáskör maradt, a kor keynesiánus felfogásának megfelelően.

A keynesiánus gazdaságfelfogás kritikájaként az 1970-es évek végére mind szélesebb körben nyert teret az az álláspont, miszerint a gazdasági zavarok legfőbb oka az elhibá-

³⁰⁴ Kenneth Dyson: *Playing for High Stakes: The Eurozone Crisis*. In Desmond Dinan – Neill Nugent – William E. Paterson (szerk.): *The European Union in Crisis*. London, Palgrave MacMillan, 2017. 69.

³⁰⁵ Benczes István: *Válság és válságrendezés a GMU-ban*. Budapest, Akadémiai, 2020.

³⁰⁶ Ernst B. Haas: *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957*. Redwood, Stanford University Press, 1958.

zott gazdaságpolitika.³⁰⁷ Nemcsak a gyarmati béklyó alól felszabadult, függetlenné váló és meghatározóan fejlődő államok kapcsán (lásd az előző fejezetet), hanem mindinkább a fejlett gazdaságok táborában is kritikus hozzáállás fogalmazódott meg az állam mindenhatóságával szemben. Mindez arra indította a közgazdasági elmélet, majd később a gyakorlati gazdaságpolitika művelőit, hogy egyfelől a jegybanki politika alakítását nem ajánlatos politikusokra bízni, célszerűbb azt magas szintű szakmai kompetenciával bíró technokraták irányítása alá helyezni, illetve másfelől, hogy a gazdaságpolitika alakításában a diszkrecionális politika felől a szabályokhoz kötött közpolitika felé célszerű elmozdulni, ami ugyan csak második legjobb megoldás, de mint ilyen, jól képes szolgálni a közérdeket.³⁰⁸

E meggyőződés az 1990-es évek elejére gyűrűzött át a költségvetési politika területére.³⁰⁹ Az 1990-es évektől indulóan a fiskális fegyelem megteremtésében mind a fejlett, mind pedig a fejlődő országok csoportja jellemzően (1) vagy a fiskális eljárások (a költségvetés tervezése, elfogadása és kivitelezése) reformját valósították meg, az esetek legtöbbszörében megerősítve a pénzügyminiszter pozícióját az ágazati (ügynevezett költsékező) minisztériumok rovására, továbbá többéves makrogazdasági kiigazítási terveket készítettek, illetve költségvetési tanácsot állítottak fel; vagy (2) számszerű formában meghatározott korlátokat szabtak a fiskális politika mozgásterének behatárolására. Kopits így foglalta össze a fiskális politikai szabályok célját: „Hitelességet kölcsönözni a makrogazdasági politikának azáltal, hogy megszűnik a diszkrecionális beavatkozás. Mivel alkalmazásuk révén biztosítható a makrogazdasági fundamentumok stabilitása és kiszámíthatósága – függetlenül attól, hogy éppen ki van kormányon –, ezért használatuk révén megteremthető a bizalom.”³¹⁰

A „szabály vagy intézményi reform” kérdésében állást foglalók többsége az akadémiai szférában amellet érvelt, hogy egy *nemzetgazdaságban* a fiskális fegyelem biztosításának legmegbízhatóbb eszköze a költségvetési intézmények, illetve döntési eljárások, mechanizmusok megfelelő alakítása.³¹¹ A numerikus formában definiált szabályokat e szerzők többsége arra való hivatkozással tartotta kevésbé hatásos eszköznek, hogy azok egyfajta kényszerzubbonyt jelentenek a mindenkori kormányok

³⁰⁷ Milton Friedman: The Role of Monetary Policy. *American Economic Review*, 58. (1968), 1. 1–17.

³⁰⁸ Robert Barro – David Gordon: Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy. *Journal of Monetary Economics*, 12. (1983), 1. 101–121.; Finn Kydland – Edward Prescott: Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, 85. (1977), 3. 473–491.

³⁰⁹ E folyamat leírását lásd: Benczes István – Kutasi Gábor: *Költségvetési pénzügyek*. Budapest, Akadémiai, 2010; valamint Galbács Péter: *Aktív szabályozás vagy gazdaságpolitikai nihilizmus?* Budapest, Akadémiai, 2012.

³¹⁰ György Kopits: Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament. *IMF Working Paper*, no. WP/01/145 (2001). 3.

³¹¹ Lásd: Alberto Alesina – Roberto Perotti: Budget Deficits and Budget Institutions. *IMF Working Paper*, WP/96/52., Washington D. C., 1996; Jürgen von Hagen – Ian J. Harden: Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline. *IMF Working Paper*, no. WP/96/78 (1996).

számára, illetve ha a rugalmasságnak engedve túl sok a kibúvó, akkor pedig a hitelességük sérül.³¹² Az intézményi reformok melletti kiállás (a szabályokkal szemben) arra a politikai gazdaságtani megfigyelésre vezethető vissza, amely szerint demokratikus berendezkedésű országokban a töredezett, túl sok szereplős döntési folyamat olyan externális hatásokra vezet, amelyek az éves államháztartási hiány politikailag motivált tartósítását okozzák, és ezáltal az adósságráta folyamatos emelkedését eredményezik.³¹³ E szerzők az éves költségvetés tervezésének, elfogadásának és kivitelezésének folyamatát egy alkusorozatként értelmezik, és arra világítanak rá, hogy az alku szereplői rendre az úgynevezett közalapproblémával szembesülnek, ami állandósítja a hiányt, és magasan tartja az államadósságot. A költségvetési alkufolyamat racionalizálásának célja ezért nem is lehet más, mint a „deficitre való hajlam” feloldása, az externális hatások belsővé tétele. Ennek módja lehet a költségvetési folyamatban szereplők körének korlátozása (és különösen egy erőskezü pénzügyminiszter kinevezése), a parlament vétő-, illetve módosítási jogának limitálása, a teljes alkufolyamat transzparenciájának biztosítása stb.³¹⁴

Az országok többsége a fiskális szabályok bevezetését választotta.³¹⁵ A tervezési folyamat racionalizálása az országok egy viszonylag kisebb csoportjára volt jellemző, és inkább az angolszász országokban vált elterjedtté. Az okok sokrétűek:³¹⁶

1. minimalizálni a negatív externália felleptének eshetőségét, amelyre leginkább föderális államokban vagy monetáris uniókban, mint például a Gazdasági és Monetáris Unió, lehet számítani;
2. biztosítani a makrogazdasági stabilitást;
3. erősíteni a kormányzat fiskális politikai hitelességét és előmozdítani a költségvetési hiány lefaragását;
4. a fiskális politika hosszú távú fenntarthatóságának megteremtése, különösen az idősödő társadalom jelentette kihívások okán.

A fiskális politikai szabályok összefoglalását kínálja a 10. táblázat.

³¹² Suzanne Kennedy – Janine Robbins – Francois Delorme: *The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance*. Fiscal Rules Conference. 2001. február 1.

³¹³ Persson–Tabellini (2000): i. m.

³¹⁴ Két konkrét lehetőséget ajánlanak e szerzők (lásd például: Alesina–Perotti [1996]: i. m.). Az egypárti kormányok esetében (plurális választási rendszerekben) az úgynevezett delegációs eljárást javasolják, ahol a pénzügyminiszter vagy a miniszterelnök joga, hogy felügyelje a költségvetési folyamat egészét. A következő miniszterek ebben a felállásban a pénzügyminiszter teljes kontrollja alatt működnek világos hierarchiába szerveződve. A másik megoldás koalíciós kormányok számára lehet kedvező, amely az arányos választási rendszerekre jellemző. A koalíciós pártok a kormányzat működését ekkor nem *ad hoc* módon szervezik, hanem szerződéses alapokra helyezik azt, a jogok és kötelezettségek világos elhatárolása mellett. A szerződés explicit formában is rögzíthet valamilyen mennyiségi célt a fiskális politikára vonatkozóan, amelyet akár egy többéves keretprogramba is ágyazhatnak a felek. A költségvetési folyamat kivitelezési szakaszában azután már ez esetben is a pénzügyminiszter felelőssége, hogy minden fél betartsa a szerződésben vállalt kötelezettségeket.

³¹⁵ IMF: *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*. Washington D. C., 2009.

³¹⁶ Kennedy–Robbins–Delorme (2001): i. m.

10. táblázat: A fiskális politikai szabályok típusai

Az alkalmazott szabály típusa	A szabály tartalma
Kiegyensúlyozott költségvetés szabálya	– a teljes bevételek és kiadások egyensúlya (deficitfinanszírozás tilalma) – a folyó bevételek és kiadások egyensúlya (deficitfinanszírozás csak a tőke-mérlegre megengedett, lásd arányszabály) – működési bevételek és kiadások egyensúlya – strukturális egyenleg egyensúlya – ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleg egyensúlya
Deficitszabály	– a teljes hiány mértékére vonatkozó korlátozás – a strukturális deficit mértékére vonatkozó korlátozás
Adósságállomány-szabály	– az államadósság bruttó vagy nettó állományára kiszabott felső érték, illetve célérték – bruttó adósság reálértékének szinten tartása
Kiadási szabály	– az államháztartási kiadások teljessége vagy bizonyos, jól definiált fejezetek (a költségvetés megalkotása előtt)
Hitelfelvételi szabály	– belső forrásokból történő kormányzati hitelfelvétel tilalma – a jegybanki deficitfinanszírozás teljes tilalma vagy bizonyos korlátok között tartása (az előző évi kormányzati bevételek vagy kiadások arányában rögzítve)
Tartalékalap(ok)	– a jövőben felmerülő kötelezettségek fedezésére szolgáló felhalmozások (nagysága a jelenlegi kifizetések arányában van megadva)
Egyéb szabályok	– a kormányzati bevételek és kiadások bizonyos részeire, tételeire, illetve azok arányaira előírt limitek (például az elsődleges kiadások arányának rögzítése vagy a folyó- és tőkekiadások egyensúlyának, esetleg arányának meghatározása)

Forrás: George Kopits – Steven A. Symansky: *Fiscal Policy Rules*. Washington D. C., IMF, Occasional Papers No. 162, 1998 alapján Benczes–Kutasi (2010): i. m., módosításokkal

A görög válság és annak fertőzése után reális lehetősége mutatkozott annak, hogy Európa vezetői szakítanak a korábbi megközelítéssel, amely szerint a szabályokat rendre az intézményi megoldások elé rangsorolták. Az euró születésének időszakában, a maastrichti folyamat részeként, azzal lehetett a numerikus szabályok előretörése (sőt kizárólagossá válása) mellett érvelni, hogy azok egyfajta politikai kompromisszum eredményei voltak, ha tetszik, legkisebb közös többszörösnek voltak tekinthetők. Benczes amellett érvelt, hogy a mélyebb intézményi reformok a Gazdasági és Monetáris Unió létrehozásának idején nem jelenthettek reális alternatívát.³¹⁷ Mit jelentett volna ugyanis a költségvetési folyamat döntési eljárásainak átszabása, új intézményi formák kialakítása, esetleg közös költségvetés megvalósítása? Vagy delegálni kellett volna bizonyos nemzeti jogköröket és erőforrásokat nemzetek feletti szintre, ezáltal csorbítva a szuverenitást – például a közös költségvetés növelésével vagy valamely közösségi szerv (például az Európai Bizottság) erősítésével; vagy nem erősítve a szupranacionális szintet az egyes nemzetek szintjén kellett volna közelíteni, esetleg egységesíteni a költségvetés döntési folyamatait. A kora 1990-es években egyikre sem volt nyitott az Európai Unió, pontosabban annak tagállamai. Az első megoldás ugyanis egyértelműen a politikai unió megvalósításának

³¹⁷ Benczes István: Fiskális szabályok használata a Gazdasági és Monetáris Unióban. *Külgazdaság*, 48. (2004), 11. 20–37.

irányába tett lépés lett volna, ami akkor még nem volt napirenden az EU-ban. A reálisabbnak tetsző – és a hivatkozott szerzők többsége által igényelt – második megoldás esetében pedig nem csupán arról (lett) volna szó, hogy a költségvetési folyamat eljárásait harmonizálják, egységesítik a felek. A nemzeti szintű költségvetés eljárási és döntési folyamata ugyanis nem tekinthető *exogénnek* abban az értelemben, hogy azt az adott ország történelmi sajátosságai, alkotmányos berendezkedése, például választási (és párt-) stb. rendszere határozzák meg. Mindez tehát végső soron magának a nemzeti szintű alkotmánynak az újrafogalmazását is jelent(h)ette volna, amire szintén nem volt meg a fogadókészség.

A Gazdasági és Monetáris Unió negyedszázaddal ezelőtt, Maastrichtban kialakított gazdasági kormányzási intézmény- és szabályrendszere felemásra sikeredett. A monetáris pillér kiépülését, amelyet az árstabilitás garantálását vállaló független jegybank, az Európai Központi Bank (illetve a Központi Bankok Európai Rendszere) jelenített meg, nem kísérte a költségvetési politika azonos szintű megerősítése szupranacionális szinten. Normális esetben (föderális államokban) a központi monetáris politikai irányítást kiegészíti a központi adóztatás és újraelosztás. Az EU más utat választott, és a költségvetési politikát továbbra is tagállami hatáskörben tartotta. A szerződő felek az EU-t meghagyták szabályozói funkcióiban kiteljesedni, így a közös monetáris politikát csak fiskális szabályok és egyéb korlátozó-szankcionáló előírások kísérték. A tagállami szuverenitás megmaradt egy olyan fontos területen, amit a politikai döntéshozók a saját, illetve választóik preferenciái szerint kívántak alakítani – ellentétben a monetáris politikával, ami már az 1970-es évek végétől indulóan független intézmények irányítása alá került a fejlett világban. Ezzel párhuzamosan azonban szigorú szabályozással a felelősségteljes, a többiek kárára nem házárdírozó tagállami szintű költségvetési politika vitelét kívánták kikényszeríteni a felek – nem utolsósorban azért, hogy az esetleges tagállami túlköltekezés ne generáljon inflációs nyomást a valutaközösségben.

Így egyebek mellett az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés nyomatékosította a tagállami gazdaságpolitikák összehangolásának igényét. A tagországok gazdaságpolitikájuk alakításakor figyelembe veszik a közösség érdekeit (120. cikk), valamint a közösség céljainak eléréséhez koordinálják politikájukat a Tanácsban [121. cikk (1)]. Az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások (*broad economic policy guidelines*) rendszere tette teljessé a koordinációt, amelynek részeként a Tanács – a Bizottság ajánlására – tervezetet készít a tagállamok és az unió gazdaságpolitikájára vonatkozóan [121. cikk (2)]. A teljesítést, illetve nem teljesítést a Bizottság folyamatosan monitorozza. Ha valamely tagország az általános iránymutatásokkal össze nem egyeztethető gazdaságpolitikát folytat, illetve megsérti az explicit formában is deklarált közösségi érdekeket, akkor a Tanács figyelmeztetésben részesíti az érintett tagállamot, és számára ajánlásokat fogalmaz meg [121. cikk (3)]. Szükség esetén a Tanács – a Bizottság javaslatára – nyilvánosan is hozzáférhetővé teheti ajánlásait [121. cikk (4)].

Az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások a gazdasági (illetve szűkebben költségvetési) kormányzás egyik fontos pillére volt a GMU indulásánál – még ha tényleges szankciók nem is kapcsolódtak hozzá, inkább csak a politikai nyomásgyakorlás eszköze-

ként lehetett számításba venni. Fontos szerepe volt a kora 2000-es években a lisszaboni stratégia megvalósításában és ennek megfelelően – összeolvasztva a foglalkoztatási ajánlásokkal – 2005 után úgynevezett integrált útmutatások a növekedésért és foglalkoztatásért címen élt tovább. De szerephez jutott az Európa 2020 stratégiában is – szintén az integrált útmutatások részeként – a következő célokra koncentrálni: beruházásösztönzés, szerkezeti reformok megvalósítása a növekedés támogatása céljával, a fenntartható növekedés és foglalkoztatás előtt tornyosuló fő(bb) akadályok lebontása, a közpénzügyek növekedéstámogatásának és fenntarthatóságának javítása.

A kormányzás ezen formái azonban nem kötelezettségekről, pusztán ajánlásokról, útmutatásokról rendelkeznek. Az úgynevezett ki nem mentési klauzulától már jóval többet vártak a felek. Azáltal, hogy kimondták, „[a]z Unió nem felel a tagállamok központi kormányzatának, regionális vagy helyi közigazgatási szerveinek, közjogi testületeinek, egyéb közintézményeinek vagy közvállalkozásainak kötelezettségeiért, és nem vállalja át azokat” (125. cikk), azt remélték a GMU alapításakor, hogy megelőzhető, hogy bármely tagállam csődközelbe kerüljön, aláásva az eurózóna egészének stabilitását. A ki nem mentési klauzula megítélése születésétől fogva ellentmondásos volt. A cikk értelmezhető akként, hogy a tiltás révén a nemzetközi pénzügyi piacok képessé válnak szegmentálni a fegyelmetlen költségvetési politikát vívó és a fegyelmetlen államok között. Feltételezték tehát, hogy a nemzetközi pénzpiacok és pénzintézetek a tagállamokat azok közpénzügyi fenntarthatósága alapján ítélik majd meg, így az egyes országok teljesítménye lesz az, ami egyedülként hatással van az adott ország adósságpapírjai hozamaira. A szegmentálhatóság miatt a problémás állam leválasztható az eurózóna többi részéről, és nem kell tartani valamely tagállam válságának átgyűrűződésétől. Létezik azonban egy olyan olvasata is a ki nem mentési klauzulának, hogy a kimentés tilalma nem jelent(het)i egyszersmind a kölcsönös segítségnyújtás tilalmát is.³¹⁸ E megközelítés szerint a bajba jutott ország számára nyújtott hitel nem azonos magával a kimentéssel. Állításukat egyebek mellett azzal indokolták, hogy még az eurózóna tagországai is jogosultak IMF-hitelre, vagyis egyfajta szolidaritás (közvetve-közvetlenül) mégis érvényesül a rendszerben.³¹⁹

De eredetileg nem csak egymástól nem remélhették a pénzügyi kimentést a tagállamok. Az EKB sem kínálhat asszisztenciát a bajba jutott kormányoknak. Tiltott ugyanis, hogy akár az Európai Központi Bank, akár a tagországok nemzeti jegybankjai folyószámlahitelt vagy bármilyen más típusú hitelt nyújtsanak az unió bármely intézményének, szervének vagy hivatalának, illetve az egyes kormányoknak, regionális és helyi

³¹⁸ Benedicta Marzinotto – Jean Pisani-Ferry – André Sapir: *Two Crises, Two Responses*. Bruegel, Policy Brief, 2010.

³¹⁹ Ez a fajta szolidaritás ráadásul érvényben volt korábban is, csak éppen az eurózónán kívüli tagországokra szűkítetten. A lisszaboni szerződés 143 (1) cikke azért csak a nem eurózóna-tagállamokra vonatkozik, mert kifejezetten a fizetésimérleg-problémák, valamint a saját nemzeti deviza használatával összefüggésbe hozható nehézségek kezelésére kínál megoldást, akár hitel formájában is. A 143. cikk alapján jutott pénzforráshoz előbb Magyarország 2008-ban, illetve egy esztendővel később Románia és Lettország is.

szerveinek stb. [123. cikk (1)]. Emellett tilos a pénzintézetekkel való bármilyen kiváltságos kapcsolat létesítése is az unióban (124. cikk).

A tiltások listáját erősítette az eurózónából való kilépés tilalma (pontosabban lehetősége, hiszen az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés ilyen opciót nem biztosít az egységes valutát használó tagállamok számára), valamint az államcsőd elkerülésének implicit, vagyis törvényben nem rögzített, de elvárt feltevése is.

Fentiekén túl egyéb, kvantitatív módon megadott küszöbértékeket is foganasított az EU. Az inflációs, a hosszú távú kamatláb és az árfolyam-követelmények mellett a költségvetési politika sarokszámaira is referenciaértékeket állapítottak meg, amelyeket a maastrichti szerződéshez csatolt jegyzőkönyvben számszerűsítettek is. Így például a költségvetés éves hiánya nem haladhatta meg a bruttó hazai össztermék 3 százalékát, a bruttó államadósság pedig a GDP 60 százalékát. A költségvetési politikai fegyelem megteremtése érdekében az Európai Unió tehát kétféle fiskális politikai szabálytípust is bevezetett: egy deficit szabályt és egy adósságállomány-szabályt. Ha valamely ország megszegi a költségvetési hiány és az államadósság GDP-ben mért arányaira vonatkozó, számszerű formában is konkretizált szabályokat, akkor az Európai Bizottság állásfoglalást juttat el a gazdasági és pénzügyminiszterek tanácsához (ECOFIN), amelyben a miniszterek döntenek arról, hogy megindítják-e az érintett tagállammal szemben az úgynevezett túlzottdeficit-eljárást. Amennyiben a tagország nem teszi meg a szükséges intézkedéseket, akkor a Tanács megkövetelheti, hogy az érintett tagállam a kötvények és értékpapírok kibocsátását megelőzően további adatokat hozzon nyilvánosságra, felkérheti az Európai Beruházási Bankot hitelezési politikája felülvizsgálatára, megkövetelheti az érintett tagállamtól, hogy megfelelő mértékű, nem kamatozó letétet helyezzen el, vagy akár pénzbírságot is kiszabhat [126. cikk (11)].³²⁰

Kormányzás a válság után

A viszonylag szigorú szabályrendszer (ami különösen a stabilitási és növekedési egyezményben teljesedett ki) azt bizonyítja, hogy az unió tisztában volt azzal, hogy a tagállami szintű felelőtlen költségvetési politika sokkhatásként érheti a GMU egészét, ezért igyekezett megakadályozni az ilyen nem kívánt állapot felléptét. E megközelítésben erősen dominált az a feltevés is, hogy a nemzetközi pénzpiacok fegyelemre kényszerítik majd a tagokat, és ha indokolt, büntetnek – magasabb hozamfelárak formájában. Az államcsőd lehetetlenségét egyebek mellett ezen az alapon feltételezték az alapítók. A válság megelőzését tehát láthatóan komolyan vette az unió, ám a válság kezelésére egyáltalán nem volt forgatókönyve. A válságrendezés első szakaszában ezért az EU ragaszkodott a korábban

³²⁰ Az Európai Unió Tanácsa azonban mérlegelheti, hogy a költségvetési hiány a folyó kiadásokat vagy az állami beruházásokat fedezte-e [126. cikk (3)]. Amennyiben utóbbit finanszírozta, akkor az unió eltekinthet a túlzottdeficit-eljárás megindításától.

felállított keretrendszerhez, és ennek megfelelően nem volt hajlandó fiskális szolidaritást vállalni a közpénzügyeit nem megfelelő módon kezelő Görögországgal sem.³²¹

A 2009 őszén kibontakozó, majd 2010 tavaszára kiteljesedő görög adósságválság első szakaszában – körülbelül féléves időszakban – az unió mintegy tesztelte az eredeti rendszer válságállóságát, amikor is megingathatatlannak tűnően kitartott azon elv mellett, hogy sem a tagországok, sem az unió szervei nem nyújthatnak pénzügyi támogatást egyetlen bajba került tagállamnak sem. Deklarált cél volt, hogy a bajba jutott államnak saját magának kell úrrá lennie problémáin, mindezt úgy megvalósítva, hogy az ország (jelesül Görögország) határozottan elkötelezi magát a fiskális konszolidáció és szerkezeti reformok mellett. A látszólagos szigort és távolságtartást az a meggyőződés táplálta, hogy ily módon elszigetelhető a problémás tagállam, következésképpen magatartása nem jelent(het) közvetlen veszélyt az eurózóna egészének stabilitására, illetve nem kell az erkölcsi kockázat rendszerszintűvé válásától sem tartani.

A 2008-ban Európát is elérő pénzügyi és gazdasági válság egyértelműen megmutatta, hogy a tagállamok nem képesek elszigetelni magukat egy esetleges fertőzéstől. Az egy-egy tagállamot sújtó negatív sokkok következményei átragadhatnak más tagállamokra is aláásva a teljes eurózóna stabilitását. A 2010 tavaszán tetőző görög szuverén adósságválság kezelése még egyéni, ad hoc forgatókönyv szerint zajlott, amikor is a GMU-tagországok bilaterális alapon juttatták pénzügyi segítséghez Görögországot 110 milliárd euró értékben.

A 2009 novembere és 2010 kora májusa között húzódó folyamatban a felek az utolsó pillanatig kivártak a döntés meghozatalával (a kimentéssel). Sem Görögország nem volt hajlandó önként pénzügyi segítségnyújtásért fordulni az unióhoz, sem pedig az EU nem vállalta fel hivatalosan, hogy kész kisegíteni a bajba jutott Görögországot. Cselekvésre csak akkor került sor, amikor a további várakozás (a fertőzések okán) már magát az eurózónát fenyegette. Ahogy a kimentéshez vezető folyamatot, úgy magát a kimentésért cserébe elvárt reformsomagot is eltérően ítélték meg a felek. Németország a szigorú kondicionalitásokat hangsúlyozta, és azt is, hogy a kimentés egyszeri és megismételhetetlen volt. A görög kormány pedig úgy próbálta beállítani a kimentést, mint amiben Görögország a körülmények áldozata lett: a cél az eurózóna megmentése volt, aminek árát végül a görögök fizették meg.³²²

Nyilván meddő az a vita, hogy vajon nem járt volna-e jobban az eurózóna egésze, ha már idejekorán megszületik a döntés a kimentésről. Ahelyett, hogy a felek kivártak, már hónapokkal korábban elkötelezhették volna magukat a pénzügyi segítségnyújtás mellett. Jones például úgy érvelt, hogy Merkel politikája a német belső politika szemszögéből nézve ugyan akár érthető is, de ezzel együtt is óriási károkat okozott mind Görögországnak, mind pedig az eurózónának.³²³ Az ír és a görög válságrendezést össze-

³²¹ Görögország közpénzügyi kisiklása gyakorlatilag már a 2001. évi eurózóna-csatlakozás után elindult. Csak kreatív könyveléssel volt képes a görög állam megfelelni az előírásoknak.

³²² Benczes István – Benczes Réka: From Financial Support Package via Rescue Aid to Bail Out. Framing the Management of the Greek Sovereign Debt Crisis. *Society and Economy*, 40. (2018), 3. 431–445.

³²³ Erik Jones: Merkel's Folly. *Survival*, 52. (2010), 3. 21–38.

hasonlítva érvel úgy Györfly, hogy mivel a görög kormány iránt alacsony szintű volt a bizalom a trojka részéről, ezért kifejezetten szigorúra sikeredtek a feltételek – végtelenen korlátozva a görög kormány mozgásterét a reformok meghatározásában, szemben az ír kormánnyal, amely megtervezhette, letárgyalhatta és kivitelezhette saját kiigazítási programját.³²⁴

A 2010. május 2-i kimentési döntés azonban nem nyugtatta meg a nemzetközi pénzpiacokat. A gazdasági és pénzügyminiszterek tanácsa ezért előbb elismerte a fertőzés veszélyét, majd – tekintettel arra, hogy a lisszaboni szerződés módosítását egyfelől időigényesnek, másfelől szinte lehetetlennek vélték a felek – a GMU-tagállamok számára 2010. május 9-én egy átmenetinek szánt, 750 milliárd euró értékű (maximális potenciális), három pillérből álló pénzügyi konstrukció létrehozásáról döntöttek a felek. A hármas konstrukció legkisebb egysége – a mintegy 60 milliárd eurós hitelkeret – az Európai Pénzügyi Stabilitási Mechanizmus (*European Financial Stability Mechanism* – EFSM) lett, amihez az Európai Bizottság biztosított forrásokat közvetlenül a pénzpiacokról felvett hitelek formájában. Fedezetként az EU költségvetése szolgált. Az EFSM közvetlenül az EU hitelezési kapacitásainak növelésére jött létre rendelet útján (Tanács 407/2010/EU rendelete). A konstrukció legnagyobb eleme az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz (*European Financial Stability Facility* – EFSF) volt. Részvénytársasági formában alakult meg (ahol a részvényesek maguk az eurózóna tagállamai) a luxemburgi székhellyel bejegyzett, eurózóna-tagországok által tulajdonolt és saját stábbal működő társaság (*special purpose vehicle*), amely maga bocsátott ki adósságpapírokat a pénzpiacokon, és azt hitel formájában a bajba jutott ország rendelkezésére bocsátotta. A kötelezettségvállalások maximális értéke 440 milliárd euró volt. A garanciavállalások visszavonhatatlanok és feltétel nélküliek voltak.³²⁵ Az előbbi két forrás összesen 500 milliárd eurónyi potenciális tőkéjét egészítette ki a harmadik pillérnek szánt IMF-kötelezettségvállalás további 250 milliárd euró értékben.

Amíg az EFSM nem volt időkorláthoz kötve, addig az EFSF-et kifejezetten három évre hozták létre az eurózóna állam- és kormányfői. Ennek legfőbb oka az volt, hogy ellentmondásos volt az EFSF mint kimentési alap és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 125. cikkének (a fentebb már bemutatott ki nem mentési klauzulának) a viszonya. Nem véletlen, hogy az EFSF létrejöttét a lisszaboni szerződés 122 (2) cikkére alapozták a felek, amely kimondja, hogy egy tagállam uniós pénzügyi támogatásban részesülhet, amennyiben kormánya működését olyan rendkívüli események nehezítik, amelyekre nincsen közvetlen ráhatással (ezzel próbálva kikerülni a ki nem mentési klauzulát). Az átmeneti jelleggel azt kívánta az unió nyomatékosítani, hogy az EFSF kifejezetten likviditási, nem pedig fizetőképességi problémák kezelésére volt hivatott.

A 2010 májusában Görögországnak biztosított hitelek több szempontból sem bizonyultak kielégítőnek. Görögország számára nem hozott biztonságot, és nem teremtette meg a pénzpiacokra való visszatérés esélyét. További két alkalommal kellett kisegíteni

³²⁴ Györfly Dóra: *Trust and Crisis Management in the European Union: An Institutional Account of Success and Failure in Program Countries*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2018.

³²⁵ A vállalatok súlyozása megegyezett az EKB tőkéjében való részesedés mértékével.

a görögöket.³²⁶ Ráadásul az utolsó pillanatokban jóváhagyott kimentést a nemzetközi pénzügyi piacok sem tartották kielégítő és tartós megoldásnak, továbbra is tartani lehetett egyfajta dominóhatástól. De maga az unió és tagállamai sem voltak elégedettek a megoldással. Az adósságválság visszavonhatatlanul megmutatta, hogy a tagállamok nem képesek elszigetelni magukat egy esetleges fertőzéstől. Az egy-egy tagállamot sújtó gazdasági sokk negatív következményei átragadhatnak más tagállamokra is, aláásva a teljes eurózóna stabilitását.

A sorozatos kudarcok okán 2011. március 25-én az EU állam- és kormányfőit tömörítő Európai Tanács megállapodott a lisszaboni szerződés módosításáról, pontosabban annak kiegészítéséről (Európai Tanácsi döntés 2011/199/EU). A tanácsi döntés értelmében a lisszaboni szerződés 136. cikke kiegészült a következő szöveggel: „Azok a tagállamok, amelyek eurót használnak, létrehozhatnak egy stabilitási mechanizmust, amelynek aktiválására csak elkerülhetetlen esetben kerülne sor azért, hogy megőrizhető legyen az eurózóna egészének stabilitása. Bármilyen pénzügyi segítségnyújtásra ezen mechanizmus részeként csak szigorú feltételek mellett kerülhet sor.” A szerződésmódosítás egyértelművé tette, hogy az állandó (kimentési) mechanizmus bevetésére csak akkor kerülhet sor, ha a bajba került tagország adósságválsága az eurózóna stabilitását is alááshatja, illetve a pénzügyi segítségnyújtásért folyamodó állam hajlandó elkötelezni magát a – főként államháztartási – reformok mellett.³²⁷ A 2012-ben életre hívott Európai Stabilitási Mechanizmus a pénzügyi segítségnyújtás állandósított intézménye lett.

Az ESM forrásaihoz való hozzáférés tehát csak szigorú fenntarthatósági vizsgálatok után lehetséges, amit az Európai Bizottság és az Európai Központi Bank együtt végeznek. Adósságfenntarthatósági analízisek alkalmazásával igyekszik az unió feltárni, hogy likviditási vagy szolvenciaválság fenyegeti-e a bajba jutott tagországot.³²⁸ Ha a fenntarthatósági vizsgálatok azt mutatják, hogy nincs esélye a szolvenciaválság elkerülésének, akkor az érintett állam csak úgy juthat forráshoz az ESM-ből, ha a magánszektor bevonására is sikerrel tesz kísérletet az államadósság részleges leírása és/vagy átütemezése formájában.

Az ESM életre hívásával az unió közvetetten elismerte azt is, hogy a maastrichti szerződés hármas tiltása, azaz az eurózónából történő kilépés, a pénzügyi kimentés, illetve az államcsőd együttes tilalma nem volt tovább tartható, a három tiltás közül legalább az egyiket (jelesül a ki nem mentés tilalmát) fel kellett áldoznia az uniónak azért, hogy a másik kettő érvényesülhessen.³²⁹

Szakmai körök is hasonló, bár jóval konkrétabb igényeket és elképzeléseket fogalmaztak meg a válság csúcspontján. Gros és Mayer egy Európai Monetáris Alap (EMA)

³²⁶ Görögország hivatalosan 2018. augusztus 21-én hagyhatta maga mögött a trojka gyámkodását. A görög kormány vállalta, hogy 2022-ig 3,5, azt követően 2 százalékos elsődleges egyenleget produkál államadósságának fenntarthatósága megteremtése érdekében (ESM 2018).

³²⁷ Az Európai Stabilitási Mechanizmus kormányközi szerződés keretében jött létre, és 2012. október 8-án lépett életbe.

³²⁸ European Council: *European Council Conclusions*. 2011. március 24–25.

³²⁹ Benczes István: Az európai gazdasági kormányzás előtt álló kihívások. *Közgazdasági Szemle*, 58. (2011), 9. 759–774.

felállításának szükségessége mellett érvelt, hogy elkerülhetővé váljon a rendezetlen államcsőd, és egyben megoldódjék az erkölcsi kockázat beágyazódása.³³⁰ A szerzők meglátása szerint a probléma nem az volt, hogy akár az IMF-nek, akár pedig az EU-nak (pontosabban a tagállamoknak) ne lettek volna forrásai a válságrendezésre, vagy ne lett volna meg a megfelelő szintű szakértelmük annak levezénylésére. Ami problémát jelentett, a döntések túlpolitizáltsága, ezért a Bizottságot nem is tartották megfelelőnek a válságrendezés felügyeletére. Az újonnan felállítandó EMA ugyanakkor rendelkezhetne mindazon jogokkal, amelyek egy válságrendezéshez, beleértve a feltételelességeket, szükségesek. Gianviti és szerzőtársai egy úgynevezett Európai Válságkezelő Mechanizmus tervét fogalmazták meg, amelynek része (lett) volna egy rendezett csőd eljárás, amely a nem fenntartható adósságállományok esetén kötelező volna, és amelyet az EU Bírósága (EUB) felügyelne.³³¹ Elképzeléseik szerint csak abban az esetben járna pénzügyi segítségnyújtás az inszolvens államoknak, ha képesek megállapodni hitelezőikkel a fizetőképesség helyreállításáról.

A GMU egészét átfogó kormányzási rend és az ahhoz illeszkedő, nagyságrendjében is erőteljes elköteleződést mutató transzfermechanizmus a válság árnyékában mind kedvezőbb fényben tűnt fel – annak ellenére is, hogy mindez nyilvánvalóan együtt járt volna a gazdasági és politikai szuverenitás bizonyos fokú feladásával is. A válság intenzitásának mérséklődésével azonban a lelkesedés is alábbhagyott. A felek visszatérni látszottak ahhoz, amit Fabbrini találóan maastrichti kompromisszumnak nevezett, vagyis a tagállami és a szupranacionális kompetenciák egyfajta kényes egyensúlyához, amiben a kezdeményező szerepet a tagállamok kormányai játsszák.³³² E „visszarendeződésben” a hangsúly újfent a megelőzésre, illetve az elrettentésre, a büntetésre került. A válságrendezés eredményeként egy többpilléres rendszer jött létre, és helyezte új alapokra az EU (és különösen a GMU) kormányzási rendszerét.

2011. szeptember 7-én állapodtak meg az állam- és kormányfők az úgynevezett európai szemeszterről, amely a költségvetési intézmények és mechanizmusok, illetve ezáltal a tagállami gazdaságpolitikák összehangolását és erősítését vállalta fel. A gazdaságpolitikai tervezés (ideértve a struktúrapolitikát is, különösen a munkapiacit, szem előtt tartva a versenyképességi szempontok érvényesülését) éves ciklusát áttekintő és értékelő szemeszter olyan koordinációs mechanizmus, amely lehetőséget biztosít a Bizottságnak arra, hogy folyamatosan figyelemmel kísérje a gazdaságpolitika tervezését és alakítását a tagállamokban. A szemeszter – céljai szerint – nem egyszerűen a költségvetési fegyelem megteremtésének egy sarkalatos eszköze, legalább ennyire fontos szerep hárul rá a gazdasági növekedés alapjainak megteremtésében, illetve a makrogazdasági egyensúlytalanságok elkerülésében (lásd később). A szemeszternek köszönhetően lehetővé vált a korábban elkülönült gazdaságpolitikai területek együttes, átfogó és komplex elemzése és értékelése – mindezt úgy, hogy a gazdasági szereplők széles körét bevonja, ideértve a tagállamok törvényhozásait, a társadalmi partnereket, az Európai Parlamentet stb.

³³⁰ Daniel Gros – Thomas Mayer: Towards a Euro(pean) Monetary Fund. *CEPS Policy Brief*, no. 202 (2010).

³³¹ Francois Gianviti – Anne O. Krueger – Jean Pisani-Ferry – André Sapir – Jürgen von Hagen: A European Mechanism for Sovereign Debt Crisis Resolution: A Proposal. *Bruegel Blueprint Series*, 10. (2010).

³³² Fabbrini (2013): i. m.

A szemeszter annyiban is különleges újítás, hogy valóban rendszerbe fogja és időrendbe szervezi a tagállami költségvetési politikát, valamint a szélesebb gazdaságpolitikát és a strukturális reformokat. A ciklus novemberben indul, amikor is a Bizottság közzéteszi az általános növekedési stratégiáját, amely mintegy keretül szolgál a későbbi fázisokban. Februárra azután elkészülnek a tagállami jelentések, fókuszban a makrogazdaság-politikával és a szerkezeti kihívásokkal. Áprilisban a tagállamok – építve a bizottsági és tanácsi inputokra – megfogalmazzák saját nemzeti reformprogramjaikat. E reformprogramok alapján a Bizottság elkészíti tagállami szintű ajánlásait (az úgynevezett országspecifikus ajánlásokat), amelyeket a Tanács is megvitat. A folyamat lezárása és értékelése októberben történik.

Az európai szemeszter az uniós politizálás szellemében egyensúlyozni próbál a szupranacionális és a tagállami szintek között: úgy koordinálja az utóbbiakat az unió szervei által (ideértve a Bizottságot, a Tanácsot és az Európai Tanácsot is), hogy közben nem ír elő teljesszuverenitás-transzfert az előbbi irányába.³³³ A szuverenitástranszfer ellenére sikerült erősítenie az uniós rálátást a nemzeti folyamatokra, emellett az ellenőrzést is szorosabbá tette, különösen az eurózóna-tagállamokban. Jelentősége egyebek mellett, hogy a krízis után a szemeszter által az unió képessé vált egyetlen nagy és átfogó keretbe integrálni a sokféle koordinációs mechanizmust, ideértve az Európa 2020 stratégiát, a stabilitási egyezményt vagy a makrogazdasági egyensúlytalansági mechanizmust stb. De ennél többet is tett, mivel – a korábbi átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások mintájára – konkrét országspecifikus ajánlásokat is megfogalmaz ezen integrált rendszer keretei között (az oktatástól, a munkapiacra át az egészségügyig, a gazdasági élet minden meghatározó színterét felölelve).

Habár az európai szemeszter átfogó módon kínál ajánlásokat a tagállamoknak, azok súlya eltérő. Maricut és Puetter – az úgynevezett új kormányköziség elméleti apparátusát alkalmazva – például azt találták, hogy jelentős aszimmetria feszül a szemeszteren belül a gazdasági és a szociális dimenzió között.³³⁴ Ennek oka elsősorban az, hogy a pénzügy-miniszterek sokkal előnyösebb helyzetben vannak, mint miniszterkollégáik, akik a munkapiacot és egyéb szociális ügyeket felügyelik. Az előny egyfelől abban mutatkozik meg, hogy informális egyeztetéseik a Tanácsban erősebbek, másfelől jobb pozícióik vannak az Európai Tanácsban is, ahol az államok első számú vezetői ülnek, és így nagyobb beleszólással bírnak abba, hogy a szemeszter milyen konkrét prioritásokat fogalmaz meg.

Az európai szemeszter tehát egyfajta keret is, amely összerendezi a kormányzás különféle (megújult) elemeit. E „megújulás” legfontosabb állomása a 2011 decemberében hatályba lépett úgynevezett hatos törvénycsomag volt, amely öt rendelet és egy direktíva összefoglaló neve. Célja kettős volt: a stabilitási és növekedési paktum prevenció és elrettentő pilléreinek jelentős megerősítése, valamint a versenyképesség erősítése céljából az uniós

³³³ Amy Verdun – Jonathan Zeitlin: The European Semester as a New Architecture of EU Socioeconomic Governance in Theory and Practice. *Journal of European Public Policy*, 25. (2018), 2. 137–148.

³³⁴ Adina Maricut – Uwe Puetter: Deciding on the European Semester: the European Council, the Council and the Enduring Asymmetry between Economic and Social Policy Issues. *Journal of European Public Policy*, 25. (2018), 2. 193–211.

figyelemmelkísérési, ellenőrzési, valamint büntetési mechanizmusoknak a közpénzügyeken túli területekre történő kiterjesztése. A hatos törvénycsomagot az EU minden tagállama elfogadta, az része az EU másodlagos joganyagának. Ugyanakkor bizonyos előírások csak a GMU-tagállamok számára bírnak kötelező érvénnyel. A megelőző és korrekciós eszközökben a hatos törvénycsomag három területen is felülírta a Stabilitási és Növekedési Egyezményt: erősítette a prevenciós pillért, valódi kényszerítő erővel ruházta fel a túlzott-deficit-eljárást, és formalizálta a középtávú nemzeti költségvetési tervezést.

A középtávú (fiskális) célhoz való közelítést a korábbiaknál jóval szigorúbban ellenőrzi a Bizottság, főként a kiadási oldalra koncentrálna. Minden olyan többletköltséget, ami a gazdasági növekedés ütemén túl van, valamely más kiadási elem csökkentése kell hogy kísérje. A figyelmeztetések második körében (nem teljesítés esetére) bevezették a fordított többségi szavazás elvét. Ha a teljesítés ekkor sem teljesül, úgy az EUMSZ 136. cikke alapján a GDP 0,2 százalékanak megfelelő kamatozó letéttel büntethető az érintett állam. A GMU tagjai ezen túl továbbá 0,2 százalékos büntetésre számíthatnak (a GDP arányában), amennyiben a költségvetési hiányra és/vagy az államadósságra megadott statisztikák nem a valóságot tükrözik. Ezzel egy időben a nemzeti statisztikai hivatalok függetlenségének erősítésére szólít fel a törvénycsomag.

A hatos törvénycsomag arról is rendelkezett, hogy az államadósságnak jóval nagyobb szerepet kell kapnia a fenntarthatóság megítélésében. A cél, hogy minden tagállam az előírt 60 százalékos (GDP-arányos) szintre szállítsa le az államháztartás adósságát. Éves szinten a 60 százalék feletti érték 1/20 részével kell a jövőben mérsékelni az államadósság-állományokat. Nem teljesítés esetére büntetést is kilátásba helyezhet a Bizottság ajánlására a Tanács.

11. táblázat: Kényszerítő mechanizmusok a Stabilitási Egyezmény erősítése céljából

Szankció hivatkozása	Szankció	Megvalósulása
Tanácsi döntés nem teljesítés esetére az EUMSZ 121 (4) cikke alapján ^a	Kamatozó letét (a GDP 0,2%-a)	fordított minősített többségi szavazás
Tanácsi döntés az EUMSZ 126 (6) cikke alapján (túlzott deficit esetére)	Nem kamatozó letét (a GDP 0,2%-a)	fordított minősített többségi szavazás
Tanácsi döntés az EUMSZ 126 (8) cikke alapján ^b (nem megfelelő kiigazító lépések esetére)	Büntetés (a GDP 0,2%-a)	fordított minősített többségi szavazás
Tanácsi döntés az EUMSZ 126 (11) cikke alapján (nem teljesítés esetére) ^c	Büntetés (a GDP 0,2%-a + változó nagyság)	minősített többségi döntés

Megjegyzések: ^a Amennyiben a tagállami gazdaságpolitikák nincsenek összhangban a bizottsági ajánlásokkal, vagy veszélyeztetik a GMU megfelelő működését, a Bizottság figyelmeztetést adhat ki. A Tanács határozhat az ajánlások nyilvánosságra hozataláról. ^b Amennyiben nem történik megfelelő (hatékony) válaszlépés az ajánlásokra a megadott időhatáron belül, a Tanács határozhat az ajánlások nyilvánosságra hozataláról. ^c A Tanács többféle eszközt is mérlegelhet nem teljesítés esetére, úgymint további információk szolgáltatása kötvények kibocsátásakor, az Európai Beruházási Bankot hitelezési politikája felülvizsgálatára kérheti, nem kamatozó letét elhelyezését írhatja elő, büntetést szabhat ki

Forrás: Palánkai Tibor et al.: *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Budapest, Akadémiai, 2011

Új direktíva formájában a nemzeti költségvetés tervezési folyamatának újragondolását is előírta a hatos törvénycsomag. Egyebek mellett minőségi minimumkövetelményeket szabott meg a költségvetési tervezéssel szemben, és megkívánta az EU költségvetési tervezésével való összhangot, a teljes államháztartás lefedettségét írva elő. Megcélózta továbbá a költségvetés átláthatóságát is azáltal, hogy a különféle költségvetésen kívüli extra tételekről is információadást kívánt meg.

Az egyik legfajszínűsabb újításaként – az EUMSZ 121 (6) alapján – a hatos csomag bevezette az úgynevezett makrogazdasági egyensúlytalansági mechanizmust (lásd később részletesen is). Az eljárás keretében a Bizottság és a Tanács prevenciós céllal ajánlásokat fogalmaz(hat) meg a tagállamok számára, ha egyensúlytalanságot észlel. Ha az ajánlásokat az érintett tagállam figyelmen kívül hagyja, akkor megindítható ellene a túlzott egyensúlytalansági eljárás, aminek első lépéseként a tagállamnak tervet kell készítenie az egyensúlytalanság felszámolására. A nem teljesítés ez esetben is büntethető. Előbb csak kamatozó letét formájában jelenik meg a büntetés, ami második körben tényleges szankcióvá válik, a GDP 0,1 százaléka erejéig. Itt is a fordított minősített többségi szavazás elve érvényesül. Később, az öt elnök jelentése kiterjesztette e mechanizmus hatókörét, amennyiben arra tett javaslatot, hogy ne egyszerűen csak az ingatlanbuborék felfújódását, a versenyképesség erodálódását, a magánberuházások elodázását stb. jelezze előre (és akadályozza meg) a mechanizmus, hanem az európai szemeszterbe ágyazva a strukturális reformokat is ösztönözze, illetve ne csak tagállami szinten, hanem a GMU egészére jelezze az esetleges egyensúlyhiányokat.³³⁵

A hatos csomagot követően, 2013 májusában életbe lépett az úgynevezett kettős csomag is (két uniós rendelet formájában: 472/2013/EU és 473/2013/EU), amely előírja, hogy a bajba jutott államoknak a Bizottság útmutatásai alapján szigorú kiigazító programot kell elfogadniuk, hogy ne veszélyeztessék az eurózána egészének stabilitását. Fontos kitétele volt a törvénycsomagnak, hogy pénzügyi támogatáshoz csak akkor juthat a bajba került tagállam, ha felvállalja a Bizottság által szükségesnek tartott fiskális, szerkezeti és pénzügyi reformokat.

A maastrichti kompromisszum továbbélésének legegységertelműbb példája azonban a 2012 márciusában elfogadott, majd 2013. január 1-jén életbe lépett a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés, pontosabban annak III. része, az úgynevezett költségvetési paktum. A szerződés túllépett a hatos törvénycsomag által frissített Stabilitási és Növekedési Egyezményen és tagállami szintű kötelező szabályalkalmazást írt elő. Elfogadásával nem egyszerűen még összetettebbé vált az EU gazdasági kormányzása, hanem jelentős ellentmondásokkal is terhelődött. Az egyezmény a következő szabályokat nevesíti: „a szerződő fél államháztartási egyenlegének egyensúlyban kell lennie vagy többletet kell mutatnia” [Szerződés, 3. cikk (1a)], meghatározva egyszersmind az egyensúlyi pozíció fogalmát is: a „szabályt betartottnak kell tekinteni, ha az államháztartás éves strukturális egyenlege megfelel a felülvizsgált

³³⁵ Lásd: Jean-Claude Juncker: *Az európai gazdasági és monetáris unió megvalósítása*. Brussels, 2015. június 22. 9.

stabilitási és növekedési paktumban meghatározott országspecifikus középtávú célkitűzésnek, ugyanakkor a strukturális hiány alsó határa a piaci áron számított bruttó hazai termék 0,5%-a” [Szerződés, 3. cikk (1b)]. Azon tagállamok esetében pedig, amelyekben a bruttó adósságállomány „jelentősen alacsonyabb, mint 60%, és az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságával kapcsolatos kockázatok alacsonyak”, a strukturális hiánycél 1 százalék [Szerződés, 3. cikk (1d)]. A tagállamok vállalják a minden egyes tagország számára meghatározott középtávú célkitűzéshez való gyors közelítést, amelynek tényleges sebességére a bizottság tesz javaslatot, figyelembe véve az országspecifikus fenntarthatósági kockázatokat. A középtávú célkitűzéstől csak rendkívüli esetben [lásd: Szerződés, 3. cikk (3b)] és csak átmeneti időre térhetnek el az eurózána tagországa. Az egyenlegszabály mellett adósságabszábaýt is tartalmaz a fiskális paktum, ami voltaképpen megismétli a megújított stabilitási egyezmény adósságcsökkentésre vonatkozó előírásait.

A szerződés arra szorítja a részes államokat, hogy a fiskális szabályokat kötelező érvénnyel és tartósan építsék be saját nemzeti joganyagukba, lehetőleg alkotmányban rögzítve azokat [Szerződés 3. cikk (2)]. „Az (1) bekezdésben rögzített szabályok a szerződő felek nemzeti jogában e szerződés hatálybalépése után legkésőbb egy évvel hatályba lépnek kötelező erejű, állandó jellegű, lehetőség szerint alkotmányos vagy olyan más rendelkezések formájában, amelyeknek a nemzeti költségvetési folyamatban való maradéktalan betartása és teljesítése egyéb módon garantált.” Újdonság továbbá, hogy nem teljesítés esetére a szupranacionális EU Bíróságát is bevonja a rendezésbe a fiskális paktum. A luxemburgi Bírósághoz maga a Bizottság vagy bármely, a szerződésben részes tagállam fordulhat jogorvoslatért. A Bíróság határozata pedig kötelező érvényű.

A két kormányközi szerződést (az ESM-et, valamint a fiskális paktumot létrehozó szerződéseket) lehetséges ugyan úgy értékelni, mint amelyek a mélyülés felé vitték az európai integrációt, de ezzel együtt sem feltétlenül a legjobb választások születtek. Az új intézményi gazdaságtan fogalmi apparátusával operálva: a GMU válságrendezése azt mutatta meg, hogy nem létezik garancia arra, hogy mindenkor a legjobb, leghatékonyabb megoldás nyerjen teret, ha ugyanis „egyszer a véletlenszerű gazdasági események egy bizonyos ösvényre lépnek, a választás az alternatívák előnyeitől függetlenül bezáródik”.³³⁶ A többes egyensúly és a folyamat kiszámíthatatlansága, illetve rugalmatlansága miatt elképzelhető, hogy a választott intézményi megoldás (mint amilyen végül az ESM is lett) végül kizárja az érdemi és hatékonyabb továbblépés lehetőségét, mert a váltás a későbbiekben már túlzottan költséges volna.

A maastrichti kompromisszum meghaladása (?)

A maastrichti szerződés még viszonylag egyszerű szabályrendszert honosított meg az unióban azzal az egyértelmű céllal, hogy a tagállami kezekben hagyott költségvetési

³³⁶ Arthur (1994): i. m. 1.

politika ne áshassa alá a közösségivé tett monetáris politika hatásosságát. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény létrejöttét is e félelem táplálta. Az egyezmény többszöri reformja, majd a fiskális paktum életre hívása azonban szokatlanul összetetté és bonyolulttá tette az uniós szabályrendszert. A Bizottság ezért igényként fogalmazta meg, hogy az unió a szabályok felől az intézmények felé mozduljon el.

Az *Öt elnök jelentése*,³³⁷ majd az EU fejlődési irányait taglaló bizottsági vitaanyagok már jóval ambiciózusabb tervek szöttek a jövő kormányzását illetően.³³⁸ A továbbfejlődés öt lehetséges forgatókönyvének megrajzolásával a Bizottság gyakorlatilag menüsorszerűen válogatta össze mindazon (reális vagy kevésbé reális) gondolat kísérleteket, tervek, amelyek a válságrendezés során születtek. Összefoglalásuk a 12. táblázatban található.

12. táblázat: Az Európai Bizottság forgatókönyvei

Bizottsági forgatókönyv	Tartalma az eurózóna vonatkozásában
1. Megy minden tovább	Fokozatosan javul az euróövezet működése (Részben korszerűsített EU-költségvetés)
2. Csakis az egységes piac	Az euróövezeten belüli együttműködés korlátozott (Új hangsúlyok az egységes piachoz szükséges alapvető funkciók finanszírozása érdekében)
3. Aki többet akar, többet tesz	Mint a „megy minden tovább” forgatókönyvben, kivéve azon országok csoportját, amelyek elmélyítik az együttműködést például az adózás és a szociális normák terén (Néhány tagállam részére kiegészítő költségvetést biztosítanak azokra a területekre, amelyeken többet kívánnak tenni)
4. Kevesebbet, hatékonyabban	Lépéseket tesznek az euróövezet megszilárdítása és stabilizálásának biztosítása érdekében; a 27 tagú EU kevesebbet tesz a foglalkoztatási és szociálpolitika egyes területein (Jelentősen átalakított EU-költségvetés, hogy a 27 tagú EU szintjén elfogadott új prioritásokat szolgálja)
5. Sokkal többet együtt	Az öt elnök 2015. júniusi jelentésében foglalt elképzelés szerint megvalósul a gazdasági, pénzügyi és költségvetési unió (Az euróövezet költségvetési stabilizációs funkciója működik)

Forrás: Európai Bizottság (2017b): i. m. alapján Benczes (2020): i. m.

A 2010-es évek második felében napvilágot látott tervek az unió gazdasági pillérének megszilárdítására tettek javaslatot, megkísérelve átlépni a maastrichti kompromisszumot: „[a]z idővel erősebb gazdasági, költségvetési és pénzügyi integráció utat nyithat az uniós költségvetési szabályok felülvizsgálatának, [amelyek] túlságosan összetetté váltak, akadályozva a felelősségvállalást és a hatékony végrehajtást.”³³⁹ A Bizottság olyan kormányzási rendszerben gondolkodott, amelyben úgy mélyülhet tovább az integráció, hogy közben egyszerűsödnek a szabályok. Vagy ahogyan azt az *Öt elnök jelentése* is megfogalmazta:

³³⁷ Juncker (2015): i. m.

³³⁸ Lásd: Európai Bizottság: *Vitaanyag a gazdasági és monetáris unió elmélyítéséről*. COM(2017)291 final (2017a. május 31.); Európai Bizottság: *Fehér könyv Európa jövőjéről*. COM(2017)2025 (2017b. március 1.).

³³⁹ Európai Bizottság (2017a): i. m. 29.

„[a] gazdasági és költségvetési szabályok és betartásuk tagadhatatlan fontossága ellenére a világ második legnagyobb gazdasága nem kezelhető kizárólag szabályokon alapuló együttműködés révén. Ahhoz, hogy az euróövezet fokozatosan a valódi gazdasági és monetáris unió irányába fejlődhessen, a nemzeti gazdaságpolitikai döntéshozatalra vonatkozó szabályok és iránymutatások rendszerétől egy olyan rendszer felé kell elmozdulnia, amely a szuverenitás megosztásán és közös intézményeken alapul.”³⁴⁰

Ez a vízió a „szabályok vagy intézmények” vitában egyértelműen utóbbi mellett tette le a voksát.

A 2010 utáni válságrendezésben így egyszerre volt és van jelen a kormányközi alkukra alapozott, a fontolva haladást megjelenítő együttműködés és a nemzetekfelettséget erősítő intézményi reform. Ez utóbbi azonban nem elsősorban a brüsszeli Bizottság befolyásának erősödését eredményezte (ahogy nem is annak aktív közbenjárására alakultak így az események), ezért is jósolható, hogy *„fölkötött valószínűtlen az, hogy – az eddig is főképp fű alatt előrehaladó – föderalizmus nyíltan intézményesülhetne*, és a közösségi szervek hatásköre formálisan is megerősödhetne”.³⁴¹

A fiskális politikán túl...

A 2007 nyarán az USA jelzálogpiacairól indult, majd később az Egyesült Államok teljes gazdaságára áttérjedő és 2008-ban a globális jelzőt is kiérdemlő válság 2010-re a GMU-t is elérte. A válság egyik jelentős tanulsága (ha tetszik, beismerése) volt, hogy a GMU monetáris pillérének kiépülését nem kísérte a gazdasági pillér megfelelő szintű megerősítése. A gazdaságpolitika vitélében sajátos aszimmetria érvényesül(t): a monetáris politikát ugyan szupranacionális szintre delegálták a felek, ám a gazdaságpolitika egyéb szegmensei tagállami kézben maradtak. A válság előtti időszak tipikus félelme volt a GMU-ban, hogy a monetáris politika elleni „támadást” a tagállami szintű költségvetési politika indítja majd, aláásva az euróövezet stabilitásának egészét. A szabályrendszer ezért gyakorlatilag kizárólag a fiskális politikai fegyelem megteremtésére koncentrált. A túlzott figyelem a fiskális politikán azonban nem hagyott teret az olyan egyéb változók monitorozásának, amelyek érdemben járulhattak hozzá a sebezhetőség kialakulásához számos tagországban. A felhalmozódott egyensúlyhiány több tagállamban is – így különösen Írországból, Spanyolországból, Portugáliából, Görögországból – a későbbi adósságválság alapvető okává vált. Miközben ezek az államok (Görögország kivételével) vagy eleve csökkenő államadósság-rátával vagy stabilan tartott állománnyal szembesültek a válság előtti esztendőben, a magánszektor fogyasztása és hitelfelvétele jelentős mértékű „külső” eladósodást indukált, ami a folyó fizetési mérleg nagymértékű hiányában

³⁴⁰ Juncker (2015): i. m. 5.

³⁴¹ Csaba László: Föderális Európa vagy „nemzetek Európája”? A pénzügyi válság kezelésének rendszerbeli következményeiről. *Magyar Szemle*, 24. (2015), 7–8. 73. (Kiemelés az eredetiben.)

csapódott le. Ezt azonban az eurózóna viszonylatában irreleváns fejleménynek, pontosabban a konvergencia következményének tekintették az érintettek.

A makrogazdasági egyensúlyhiány-eljárás

Csakhogy a várakozásokkal ellentétben a GMU-tagság indukálta konvergencia nem abban a formában valósult meg, ahogyan arra alapítói számítottak. A tőkemozgások a magánszektor fogyasztását táplálták – főként az építési és a szolgáltatási szektort erősítve, érintetlenül hagyva a később válsággal sújtott államok termelő- és exportkapacitásait.³⁴² Írországból és Spanyolországból ingatlanpiaci eszközárbuborék alakult ki, Görögországban a köz- és a magánszektor fogyasztását fedezték a magországból beáramló erőforrások.³⁴³ Végeredményben az árak és a költségek is emelkedtek, a reálárfolyamok erősödtek, a versenyképesség pedig nagymértékben gyengült. A Lehmann Brothers bukása – mint gyújtópont – azután megakasztotta a tőkeáramlást, elapasztva a korábbi költsékezések – főként a magállamokból érkező – finanszírozási forrásait, kezelhetetlenné téve a bankrendszer helyzetét a periférián.³⁴⁴

Az Európai Unió a gazdasági kormányzás nagyszabású reformja keretében ezért 2011-ben úgy határozott, hogy az úgynevezett hatos törvénycsomag részeként – a Stabilitási és Növekedési Egyezmény reformjának részeként – a makrogazdasági egyensúlyhiány megelőzésére és kiigazítására szolgáló eljárást vezet be: „Különösen a tagállamok gazdaságpolitikai felügyeletét indokolt a költségvetési felügyeleten túlmenően is kiterjeszteni, hogy a túlzott makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzése érdekében részletesebb és formálisabb keretet is magában foglaljon, és hogy az érintett tagállamoknak még az eltérések megszilárdulása előtt segítséget lehessen nyújtani a vonatkozó kiigazító tervek elkészítéséhez [...]” (1176/2011/EU rendelet, Preambulum, 7. bekezdés).³⁴⁵ Az eljárás az európai szemeszter részeként éves szinten ismétlődő monitorozási folyamat, amelynek során az Európai Bizottság gazdasági és pénzügyi értékelést készít az esetleges egyensúlyhiány fennállásának veszélyéről.³⁴⁶ Egyensúlyhiánynak tekinti az unió a kiadott rendelete alapján azokat a makrogazdasági tendenciákat, amelyek hátrányosan befolyásol(hat)ják valamely tagállam, a GMU vagy az EU megfelelő működését.

³⁴² Francesco Giavazzi – Luigi Spaventa: Why the Current Account May Matter in a Monetary Union: Lessons from the Financial Crisis in the Euro Area. *Discussion Papers*, no. 8008 (2010).

³⁴³ Gyórfy (2018): i. m.

³⁴⁴ Richard Baldwin – Francesco Giavazzi: Introduction. In Richard Baldwin – Francesco Giavazzi (szerk.): *The Eurozone Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*. A VoxEU.org eBook. London, CEPR Press, 2015, 18–62.

³⁴⁵ Teljes hivatkozással: Az Európai Parlament és a Tanács 1176/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 306/25.

³⁴⁶ Mint korábban utaltunk rá, az európai szemeszter további egységei a Stabilitási és Növekedési Egyezményt végrehajtó intézkedések, valamint az Európa 2020 stratégiához kapcsolódó strukturális politikák, az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások, valamint a foglalkoztatási iránymutatások stb.

Az eljárás alapja az az úgynevezett riasztási mechanizmus, amely kvantitatív formában megadott, gazdasági elemzésekkel alátámasztott, tájékoztató határértékeket is magában foglaló, a transzparencia igényét követő eredménytábla bevezetését és használatát írta elő. Ez az értékelési szempontrendszer egészíti ki a fiskális fegyelem meglétét monitorozó szabály- és értékelési rendszert. Maga az eredménytábla 11 + 3, azaz 14 darab makrogazdasági mutató tételes értékelését foglalja magában (országokra lebontva), ideértve a pénzügyi (elsősorban bankszektor) és strukturális mutatókat. A mutatók mind a belső, mind pedig a külső egyensúlyhiányokat igyekeznek megragadni és láthatóvá tenni. Előbbi alatt értve az állam és a magánszektor eladósodottságát, a pénzügyi és esz- közpiaci árak alakulását (ideértve a jelzálogpiacokat is), a privát szektor hitelezéseit, a munkanélküliséget stb. Külső egyensúlyhiány alatt értve különösen a folyó fizetési mérlegek és a nettó befektetések pozícióit, a reál effektív árfolyamokat és az egyéb versenyképességi mutatókat (ár- és termelékenységalapúakat egyaránt). Ezeket egészítik ki az úgynevezett egyéb vagy tájékoztató mutatók és a hozzájuk tartozó és időről időre felülvizsgálat alá eső küszöbértékek (lásd a 13. táblázatot). A riasztási mechanizmus alapján más és más megítélés alá esnek azok az államok, amelyekben a folyó fizetési mérleg jelentős hiányát mutatják ki azokhoz képest, amelyekben a mérleg többletet mutat.

13. táblázat: Az eredménytábla

Mutató	Számítás alapja	Küszöbérték
Folyó fizetési mérleg egyenlege	a GDP %-ában (3 éves átlag)	+6% / -4%
Nettó nemzetközi befektetési pozíció	(a GDP %-ában)	-35%
Reál effektív árfolyam	42 kereskedelmi partner, HICP-deflátor (3 éves %-os változás)	±5% (euróövezet) ±11% (nem euróövezet)
Exportpiaci részesedés	a világpiaci export %-ában (5 éves %-os változás)	-6%
Nominális fajlagos munkaköltség indexe (ULC, 2010 = 100)	(3 éves %-os változás)	9% (euróövezet) 12% (nem euróövezet)
A deflált lakásárak indexe (2015 = 100)	(1 éves %-os változás)	6%
Magánszektorbeli hiteláramlás, konszolidált	(a GDP %-ában)	14%
A magánszektor konszolidált adósság- állománya	(a GDP %-ában)	133%
Az államháztartás bruttó adóssága	a GDP %-ában	60%
Munkanélküliségi ráta	(3 éves átlag)	10%
A pénzügyi ágazat teljes kötelezettségállo- mánya (nem konszolidált)	(1 éves %-os változás)	16,5%
Aktivitási ráta	a teljes 15–64 év közötti népesség %-ában, 3 éves százalékpontos változás	-0,2pp
Tartós munkanélküliségi ráta	a 15–74 év közötti aktív népesség %-ában (3 éves százalékpontos változás)	0,5pp
Ifjúsági munkanélküliségi ráta	a 15–24 év közötti aktív népesség %-ában, 3 éves százalékpontos változás	2pp

Forrás: European Commission: *Alert Mechanism Report*. COM(2012)68 final, 2012. február 14.

A rendelet külön is felhívja a figyelmet, hogy nem önmagában az eredménytábla alapján kell döntéseket hoznia a Bizottságnak, illetve a Tanácsnak. A jelentés ugyanis az egyensúlyhiány *veszélyeire* hívja fel a figyelmet, és indokolt esetben felszólít a további, mélyebb feltárássra az észlelt veszélyek esetére. Az eredménytábla tehát a figyelemfelkeltés és a riasztás eszköze, amire alapozva azután mélyebb és jól irányzott gazdasági elemzéseket kell végeznie a Bizottságnak, hogy kiderítse, valóban fennáll-e az egyensúlyhiány, és hogy az ténylegesen veszélyt jelent-e – nemcsak az érintett tagállamra, hanem a GMU egészére. Ez a részletes felülvizsgálat (IDR) eredendően azt hivatott feltárni, hogy reális-e az érintett tagállamban az egyensúlyhiány veszélye, és hogy az mennyiben tekinthető túlzottnak.

A Bizottság az átfogó elemzések befejeztével ajánlásokat fogalmaz meg az érintett tagállam számára (*country specific recommendations* vagy CSR). Az országspecifikus ajánlásokat a gazdasági és pénzügyminisztereket tömörítő Tanács hagyja jóvá. Az érintett tagállamnak mindent el kell követnie azért, hogy szakpolitikáin keresztül helyreállítsa az egyensúlyt. Az adott gazdaság minden releváns szereplője részt kell vállaljon a kiigazításban.

Szélsőséges esetben, azaz amikor egy tagállamra nézve fennáll a túlzottnak minősíthető makrogazdasági egyensúlyhiány, újra a Bizottságé a kezdeményező szerep, amelyben javaslatot fogalmazhatnak meg a Tanács felé a túlzottdeficit-eljáráshoz nagyban hasonlító úgynevezett túlzottegyensúlyhiány-eljárás (EIP) elindítására. A Tanács ajánlásait követve az érintett tagállam meghatározott időn belül úgynevezett kiigazító intézkedési tervet készít, és azt a Tanács, illetve a Bizottság felé nyújtja be. A kiigazítási terv részletezi mindazon egyedi szakpolitikai intézkedéseket, amelyekkel az érintett tagállam fel kívánja számolni a túlzott egyensúlyhiányt. A tagállam egyben ütemtervet is készít a kiigazítás megtételére. A kiigazító intézkedési terv figyelembe veszi az átfogó gazdaságpolitikai és foglalkoztatási iránymutatásokat is. A Bizottság fokozott felügyeleti látogatásokat tehet a túlzott egyensúlyhiánnyal küzdő tagállamban azzal a céllal, hogy nyomon kövesse és ellenőrizze a kiigazító intézkedési terv végrehajtását. Nem teljesítés esetén az ajánlások nyilvánossá is tehetők (az azt megelőző szakaszban ez nem követelmény), illetve a Bizottság kérheti a monitoring szigorítását is.

Az eljárás kritikái

Az egyensúlyhiány-eljárás legfőbb célja, hogy jelezze, ha valamely tagországban olyan mértékű romlás történne, amely veszélyeztetné a GMU egészének stabilitását. Az eredménytábla adatai azonban nem használhatók mechanikusan (ahogyan azt egyébként a rendelet is elismeri). Továbbá a Bizottság által megállapított küszöbértékeknek sem kell feltétlenül azonosak lenniük az egyes tagországokban, és az indikátorok előrejelző képessége is kétséges.³⁴⁷ Az eljárás (és különösen az eredménytábla) egyfelől vissza-

³⁴⁷ Csontos Orsolya – Szalai Zoltán: Assessment of Macroeconomic Imbalance Indicators. *MNB Bulletin*, 2013. 14–24.

tekintő, azaz múltbéli adatokból próbál meg következtetéseket levonni egy jövőbeli esemény valószínűségére vonatkozóan, valamint, másfelől, nem relatív, hanem abszolút indikátorokkal operál, vagyis nem a GMU egészéhez, illetve más tagjaihoz képest értékeli az egyeniteljesítmény-adatokat.³⁴⁸

Az unió adósságválságának egyik legfontosabb következménye volt, hogy a tagállami makrogazdaságpolitika mély és célzott vizsgálatára került sort az európai szemeszter bevezetéseképpen. Ennek része lett a széles körű információszolgáltatás és információgyűjtés. A megelőzés, illetve a kockázatok beazonosítása és a veszélyforrások korai felismerése kitüntetett szerephez jutottak az új kormányzási rendszerben. Csakhogy a túlzottdeficit-eljárás és a makrogazdasági egyensúlytalansági eljárás is olyan adatokra, információkra épül, amelyeket maguk az érintettek, vagyis a tagállamok szolgáltatnak, miközben az értékelést és az esetleges szankcionálást a szupranacionális szint végzi. Ez az aszimmetrikus informáltság azonban veszélyeztetheti mindkét mechanizmus pontos működését, hiszen a tagállamok érdeke adott esetben az lehet, hogy megtévesztő adatokat szolgáltatassanak a központ felé.³⁴⁹

De problémát jelenthet az is, hogy miközben az eljárás látszólag nagy gonddal elemzi a tagállami egyensúlyhiányokat, addig figyelmen kívül hagyja a rendszerszintű veszélyeket. Komoly mértékben csökken a hatékonysága amiatt, hogy meglehetősen ad hoc módon és politikailag motiváltan történik a szankcionálás a szabályozás szerint. A kormányzási reform elemeként bevezetett fordított minősített szavazás rendszere például csak korlátozott keretek között érvényesíthető.

Az Európai Számvevőszék is kifejezetten kritikus volt az eljárás hatásosságát illetően a 2012 és 2017 közötti időszak átfogó vizsgálatában.³⁵⁰ Mint megállapították: „a Bizottság általi végrehajtása során nem biztosítható az egyensúlyhiány eredményes megelőzése és kiigazítása.” A testület legfőképpen a végrehajtást kritizálta – ami ugyanakkor a tagállamok felelőssége. De kritizálta a bizottsági munkát is. Így különösen azt róta fel a Bizottságnak, hogy a riasztási mechanizmus alapján nehézkes az egyensúlyhiány, mint a veszély korai felismerése. A jelentés ugyanis nem elsősorban elemez, hanem dokumentál. Jellemzően figyelmen kívül hagyja az eredeti cél vizsgálatát, vagyis hogy egyensúlyhiány esetén kell-e tartani az eurózána stabilitásának aláásásától, az átgűrűző hatások érvényre jutásától. A vizsgálatokban felszínre került egyensúlyhiány állapota és az ajánlásként tett megfogalmazások között ráadásul többnyire nincs is érdemi kapcsolat, ami értelemszerűen nagyban hátráltatja a tagállami végrehajtást is. Az országspecifikus ajánlások nem fordítanak kellő figyelmet a fiskális politikára (a fiskális politikai

³⁴⁸ Daniel Gros – Alessandro Giovannini: The “Relative” Importance of EMU Macroeconomic Imbalances in the Macroeconomic Imbalance Procedure. *Instituto Affari Internazionali*, no. 14-02 (2014).

³⁴⁹ James Savage – David Howarth: Enforcing the European Semester: The Politics of Asymmetric Information in the Excessive Deficit and Macroeconomic Imbalance Procedures. *Journal of European Public Policy*, 25. (2018), 2. 212–230.

³⁵⁰ Európai Számvevőszék: *A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás ellenőrzése*. Különjelentés. 2018. 7.

egyensúlytalanságra) még abban az esetben sem, amikor egyébként az a makrogazdasági egyensúlyhiány szempontjából igenis releváns volna. Problémásnak vélte a jelentés az ajánlások teljesíthetőségét is. Felróták továbbá, hogy az IDR-vizsgálatok mind kisebb súllyal jelennek meg az éves jelentésekben. A döntések alapjául szolgáló kritériumok átláthatósága is megkérdőjelezhető. Figyelemre méltó, hogy a 2012 és 2017 közötti időszakban nem indult egyetlen tagállam ellen sem túlzottegyensúlyhiány-eljárás, miközben azt elvben a kimutatások indokolták tették volna.³⁵¹

Az IMF 4-es cikk szerinti konzultációja (stabilitás versus növekedés)

Az 1944-ben megálmodott Bretton Woods-i intézményrendszer egyik – ma is aktív és jelentős befolyással bíró – pillére a Nemzetközi Valutaalap (*International Monetary Fund*) volt. Az indulásnál, hasonlóan a Világbankhoz, szerepe elsősorban a világháború utáni nemzetközi gazdasági és pénzügyi rend újjáteremtésében volt. Az aranyalapú devizarendszerben (1944–1971) feladata elsősorban az árfolyam-mechanizmus védelme, a tagállamok átmeneti fizetésimérleg-problémáinak, illetve válságainak kezelése volt. Az 1970-es évektől azonban mindinkább a fejlődő országok és a feltörekvő piacú országok nemzetközi hitelezésében jeleskedett. Rendkívül komoly szerep hárult az intézményre Közép- és Kelet-Európa átalakulásának menedzselésében. Az Európai Unió (akkor még Közösség) mellett az IMF volt az a meghatározó nemzetközi szervezet, amely érdemben és mélységében is részt vállalt a rendszerváltás gazdasági dimenziójának formálásában, a tervgazdaságról a piacgazdaságra való átállásban. Nemcsak pénzügyi asszisztencia formájában vállalva e szerepet, hanem aktívan formálva a szerkezetváltást és a nemzeti gazdaságpolitikákat. A korábban részletesen is tárgyalt washingtoni konszenzus is részben e folyamat eredője volt.

Magyarország uniós tagságával az IMF-fel való kapcsolat intenzitása is értelemszerűen mérséklődött (korábban az IMF által biztosított készenléti és egyéb hitelek a magyar gazdaság forrásigényét biztosították, különösen rendkívüli állapotokban, mint például az 1995. évi válság alkalmával). Az EU tagállamai ugyanakkor továbbra is tagok az IMF-ben is, így az unió intézményei (elsőrendűen a Bizottság) mellett a Nemzetközi Valutaalap is folyamatosan és rendszerszerűen figyelemmel kíséri tagjainak gazdaságpolitikáját és pénzügyi rendszerük sérülékenységét. A figyelemmel kísérés három szinten történik: a legjelentősebb tagállami szintű monitoring és ajánlások megfogalmazása, de meghatározó a regionális szintű ellenőrzés is (nemcsak földrajzi értelemben, hanem kiemelten valutaközösségekre kiterjesztve, mint például az eurózóna is), illetve a globális felügyelet.³⁵²

³⁵¹ 2020-ban 12 ország volt érintett a mélységi vizsgálatokban, ezek: Horvátország, Ciprus, Franciaország, Németország, Görögország, Írország, Olaszország, Hollandia, Portugália, Románia, Spanyolország és Svédország.

³⁵² Az IMF három legjelentősebb globális jelentése, amelyek mindegyikét félévente publikálja a [World Economic Outlook](#), a [Global Financial Stability Report](#), valamint a [Fiscal Monitor](#).

Hasonlóan az európai szemeszterhez, az IMF tagállami felügyelete is éves ciklusokban történik. A Valutaalap szakértői helyszíni látogatást tesznek az érintett államban, és többhetes intenzív egyeztetést folytatnak a meghatározó gazdasági szereplőkkel, kiemelten a minisztériumokkal és a jegybankkal. Ezután fogalmazzák meg egyfelől országjelentésüket, másfelől ajánlásukat (amelyeket több körben egyeztetnek az IMF vezető közgazdászaival, végső jóváhagyója a Kormányzótanács, amelybe minden tagállam delegálhat tagot). A jelentések és ajánlások nyilvánosak. A folyamat az IMF alapokmányának 4-es cikke szerinti gazdaságpolitikai konzultációra épül. A jelentések átfogó képet nyújtanak a megelőző esztendő gazdasági és pénzügyi folyamatairól, középpontba állítva a kihívásokat és a lehetséges sérülékenységeket, sebezhetőségeket. Az állapotfelmérés mellett azonban kitekintést is nyújt a jelentés, amennyiben a rövid és középtávú kockázatokat is leltárba veszi. Kiemelt hangsúlyt fektet a fiskális politika, a monetáris politika, a pénzügyi rendszer, valamint a szerkezeti reformok területeire, ezeket külön-külön fejezetben tárgyalva. Az elemzések és előrejelzések mellett fontos adaléka a jelentésnek az adatszolgáltatás, amely különösen a gazdasági növekedés, illetve a GDP szerkezete, a nemzetközi fizetési mérleg, az államháztartás, a monetáris politika (különösen infláció), a pénzügyi szektor és néhány más egyéb, kiemelt szektor, például a munkapiac területeire terjed ki.

Összhangban a Valutaalap mandátumával, a 4-es cikk szerinti gazdaságpolitikai konzultáció az érintett állam gazdasági és pénzügyi stabilitásának kérdéseire fókuszál. Mindezt azonban azzal is összefüggésben, hogy a tagállami sebezhetőség (esetleg instabilitás) milyen következményekkel jár(hat) a régió és a globális gazdaság stabilitására, a nemzetközi pénzügyi rendszer hatékony működésére. A 4-es cikk szerint megkülönböztethetünk bilaterális és többoldalú felügyelést. Előbbi az, ami a tagállamok működésének figyelemmel kísérését jelenti. Ezért az árfolyampolitikával (és az alkalmazott árfolyamrezsimmel) kapcsolatos kérdések kiemelten is az IMF vizsgálatának hatáskörébe tartoznak. Ezért a stabilitásnak is több dimenzióját különbözteti meg az IMF: (1) a belső stabilitást, (2) a fizetési mérleg stabilitását és (3) a globális gazdasági és pénzügyi stabilitást. Saját meghatározásai szerint az első a kiegyensúlyozott gazdasági növekedés és az indokolt mértékű árstabilitás elege.³⁵³ A fizetési mérleg stabilitását úgy értelmezi mint a gazdaság normális működését alátámasztó gazdasági és pénzügyi feltételek és egy olyan monetáris rendszer együttes meglétét, amely nem produkál kiszámíthatatlan működést. A globális szinten értelmezett stabilitás pedig leginkább a nemzetközi pénzügyi rendszer egészének szabályos, nyugodt, válságot és recessziót kerülő működését jelenti. Ez a fajta „kettős stabilitás” értelmezés teszi az IMF felügyelési folyamatát egyedivé és hatékonyá a nemzetközi rendszerben.

Az IMF mindazonáltal különbséget tesz az alacsony jövedelmű országok és a fejlett tagállamok csoportjai között. Előbbi esetében a kifelé ható *spillover*eknek nem tulaj-

³⁵³ IMF: *Modernizing the Legal Framework for Surveillance: An Integrated Surveillance Decision*. Washington D. C., 2012. június 26.

donít jelentőséget a szervezet, mivel ezen országok jellemzően nem jelentenek globális szinten veszélyt a nemzetközi pénzügyi rendszer stabilitására. Esetükben ezért a belső spilloverek kapnak kiemelt hangsúlyt, ezért az adósság fenntarthatósága, a külső sokkoknak való kitettség, a szerkezeti reformok kerülnek az elemzések középpontjába. Elkülönítetten kezelik a kis méretű fejlődő gazdaságokat is, mivel esetükben kiemelt kockázatok jelent, hogy viszonylag szűk termékskálára alapozzák bevételeiket, illetve a természeti katasztrófák meghatározó mértékben áthatják alá gazdasági teljesítményüket. Az új intézményi gazdaságtan által is hangsúlyozott kapacitáskorlátok (amelyek nem szükségszerűen csak a gazdasági alrendszerben értelmezhetők) szintén kiemelt figyelmet kapnak a jelentésekben.

Az IMF-jelentés fókuszpontjai

Az egyes éves jelentések is úgy épülnek fel, hogy a kötelező elemeken kívül, amelyek közvetlenül is összefüggésben állnak a stabilitás kérdésével, azokra a részterületekre koncentrálnak az elemzések készítői, amelyek kitüntetett figyelmet érdemelnek a jelenbeli és a jövő (tagállami szintű és globális) stabilitás szempontjából. A felügyelés keretében létrejövő anyag továbbá előretékintő, azaz úgy reagál a jelenre és a közeli jövőre, hogy figyelembe veszi mindazon veszélyeket és kihívásokat, amelyeket az IMF munkatársai a multilaterális felügyelés folyamán megfogalmaznak, és azokat (mint forgatókönyveket) beépítik az országjelentésekbe is, és egyben konkrét, specifikus gazdaságpolitikai válaszokat is rendelnek hozzájuk. Így nemcsak értékel a jelentés, hanem segítséget kínál az érintetteknek ahhoz, hogy felkészülhessenek és megfelelő módon reagálhassanak.

Az éves jelentések a konkrét gazdaságpolitikai eszköztár szintjén is mélyreható elemzéseket tartalmaznak, és hozzájuk kapcsolódóan ajánlásokat fogalmaznak meg. A legfontosabb (és az elemzésekben mindig az első helyen álló) eszköz, amit az IMF vizsgál, a fiskális politika – nem függetlenül attól a tényről, hogy a költségvetési politika maga is a stabilitás záloga vagy éppen a stabilitás hiányának (és a spillovereknek) legfőbb forrása. A következő területeket fedi le a vizsgálat:³⁵⁴ (1) a fiskális politika helyzete, vagyis azt, hogy az adott állam expanzív, semleges vagy laza fiskális politikát visz-e, illetve hogy pro- vagy anticiklikus-e az adott időszakban. Többféle aggregált mutatóban gondolkodik, így különösen – és hasonlóan a fiskális paktumhoz – a strukturális deficitben, amely az egyszeri tételektől és a ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleget mutatja. (2) A kiadások és bevételek összetétele, mivel a konkrét elemek azok, amelyek érdemben hatnak a gazdasági szereplők döntéseire. Hatásvizsgálatokkal kimutatható az egyes tételek tényleges (kívánatos, illetve nemkívánatos) impaktja a gazdaságra. (3) Finanszírozási igény, amely végső soron az érintett állam államháztartási egyenlegéből

³⁵⁴ IMF: *Guidance Note for Surveillance under Article IV Consultation*. Washington D. C., Staff Report. 2015. március 19.

és adósságpályájából adódik. (4) Fiskális fenntarthatóság: hasonlóan az EU szabályozásához az IMF is úgynevezett közadósság-fenntarthatósági elemzéseket végez, számba véve a potenciális kockázatokat és a különféle pályákat, amelyekhez egyebek mellett demográfiai adatokat is felhasználnak (ideértve az egészségügyet, a nyugdíjrendszert, az oktatást stb.). (5) Fiskális kockázatok, amelyekbe az IMF egyebek mellett a makrogazdasági bizonytalanságot, a statisztikai revíziókat, az implicit elköteleződések (például PPP, garanciák) érti bele.

A sorban következő kiemelt terület, ahol az IMF mélyreható vizsgálatokat végez az éves jelentési ciklus során, a monetáris politika. A válság hatására azonban a monetáris politikát szoros összefüggésben vizsgálják a pénzügyi rendszerrel. E két elemet az úgynevezett makropénzügyi elemzés keretében végzi a szervezet. A makropénzügyi „kapcsolódás” (*linkage*) azt mutatja meg, hogy a pénzügyi rendszer kondíciói miként hatnak az érintett tagállam középtávú gazdasági növekedési és fejlődési pályájára. A rendszerkockázat pedig azt a visszafelé irányuló hatásmechanizmust jeleníti meg, amelynek során maga a makrogazdaság vagy a különféle külső sokkok hatnak a pénzügyi rendszerre. E folyamatokban ugyan a hangsúly a makroprudenciális előírások megfogalmazásán és betartásán van, de az IMF is elismeri, hogy a mikro- és makroprudenciális előírásoknak együttesen, egymásra épülve kell biztosítaniuk a kiegyensúlyozott, stabil működést.

A monetáris politika vizsgálatának fókuszában továbbra is a pénz stabilitása áll, de elismerve, hogy a monetáris politikai eszközök, különösen a válság utáni időszakban, erőteljesen korlátozottak lehetnek, ezért azok nem szokványos megközelítésére lehet szükség. Hangsúlyozva azonban egyben azt is, hogy a jegybanki politikának tisztában kell lennie azzal, hogy milyen exitstratégiát vállal a válságrendezés utáni időszakban.

Megalakulása óta az egyik legfontosabb felügyelési terület a tagállami fizetési mérlegek helyzete. Különösen, hogy a fizetési mérlegen keresztül kapcsolódik egyik gazdaság a másikhoz, így a tagállami stabilitás mellett a globális stabilitásra is alapvető hatással van egy ország külső pozíciója. E szekcióban különösen az alábbi öt területen folytat mélyebb elemzéseket a Valutaalap: (1) folyó fizetési mérleg, (2) reálárfolyamok, (3) tőkeáramlások, (4) árfolyam-manipuláció és valutatartalékok, (5) külső pozíciók mérlege.³⁵⁵

A folyó fizetési mérleg és az árfolyam vizsgálatokor elsősorban arra helyezi a hangsúlyt a jelentés, hogy azok összhangban vannak-e a gazdaság fundamentumaival, a külső pozíció nem mutat-e olyan jeleket, amelyek az instabilitásra, finanszírozhatatlanságra utalnak. Még ha e két változó alapvetően egészséges gazdaságra is utal, az IMF külön is vizsgálja a tőke- és pénzügyi mérleget, elsősorban arra koncentrálva, hogy a tőke- és pénzáramlások nem okoztak-e vagy okoznak-e a jövőben jelentősebb veszélyeket az érintett államban. De e fejezetben tárgyalják – Szlovákia kivételével – a visegrádi országokban is releváns valutatartalék-állományt, illetve ezzel összefüggésben az árfolyamrendszer változtatását is.

³⁵⁵ IMF: *Guidance Note for Surveillance under Article IV Consultation*. Washington D. C., Staff Report. 2015. március 19.

A 4-es cikk szerinti gazdaságpolitikai konzultáció abban is rendhagyó, hogy mind a folyó fizetési és a tökemérleg állapota, valamint a reálfektív árfolyam nagysága (változása) szerves részét képezi a jelentésnek még a valutaunió tagállamai esetében is. A GMU alapításakor azt feltételezték az unió tagállamai, hogy az egységes fizetőeszköz bevezetése irrelevánsná teszi a külső pozíciót. A válság ugyanakkor azt igazolta, hogy akár szélsőséges értékeket is felvehet a folyó fizetési mérleg, erőteljes reálfelértékelődés mellett. A 2008-ig terjedő időszakban mindezt a konvergencia explicit megnyilvánulásaként tartották számon a felek, ideértve a Bizottságot is. Tény, hogy az egységes valuta használatának köszönhetően a tagok közötti csere minden korábbi mértéket felülmúlóan bővült. A válságot közvetlenül megelőző években (évtizedben) a pénzügyi közvetítő rendszer aktív szerepvállalásával megvalósított, a magországból a periféria felé irányuló egyirányú tőkemozgásokat és a mindezek eredményeként előállott megtakarítási és beruházási szakadékokat, illetve a növekvő folyó fizetési mérleg egyensúlytalanságait elemzők a Gazdasági és Monetáris Unió sikeres működésének konzekvenciáiként értelmezték.³⁵⁶ A tagállami fizetésimérleg-egyenlegekkel azért sem foglalkoztak érdemben a GMU-ban, mert az eurózána egésze kiegyensúlyozott pozíciót mutatott a világ más részeivel szemben,³⁵⁷ teret engedve a fizetési mérleg csendes válságának.³⁵⁸ Az az elképzelés, amely a tagállami konvergenciát csak néhány nominális makrogazdasági mutató vonatkozásában írta elő az unióban (lásd maastrichti kritériumok), tévesnek bizonyult. Az endogén optimális valutaövezetek elméletének feltételezése a reálteljesítmények (pontosabban az üzleti ciklusok) automatikus konvergenciájáról, amit első ízben Frankel és Rose vázolt fel húsz, iparilag fejlett ország adatainak elemzése révén, előrevetítve az üzleti ciklusok majdani együttmozgását, nem teljesült a GMU-ban.³⁵⁹ A pénzügyi integráció – abban a formában, ahogyan az a GMU-ban a válságot megelőző években működött –, nem szolgálta a perifériaállamok szerkezeti transzformációját és versenyképesség-javulását. Utóbbiak a tartós felzárkózás alapvető követelményei lettek volna a régióban.

A negyedik (és egyben záró-) fejezetben a makrogazdasági hatással és relevanciával bíró szerkezeti ügyeket tekinti át az IMF éves gazdaságpolitikai jelentése. Az IMF ez esetben nem törekszik teljes és átfogó leírásokra. Ehelyett azokra a területekre koncentrál, amelyek valamilyen okból kifolyólag veszélyeztetik a belső és/vagy külső stabilitást. E területek országról országra, illetve időről időre is változhatnak. Továbbá szempont az elemzésekben, hogy a Valutaalap maga képes-e megfelelő szintű tudást és kapacitást

³⁵⁶ Az egyirányú tőkeáramlás eredménye a konvergencia látszatát erősítette. Görögország 1999-ben, a GMU-tagság első körének kijelölésekor az EU28-ak egy főre eső és vásárlóerő-paritáson számított GDP-jének 77,2 százalékán állt, míg 2010-ben már 94,4 százalékán. Spanyolországban azonos időszakban az értékek: 84,7, illetve 95,0 százalék.

³⁵⁷ Daniel Gros – Cinzia Alcidi: Country Adjustment to a Sudden Stop: Does the Euro Make a Difference? *Economic Papers*, no. 492 (2013. április). Brussels, European Economy.

³⁵⁸ Benedicta Marzinotto: United We Fall: The Euro Area's Silent Balance of Payment Crisis in Comparison with Previous Ones. In James Caporaso – Martin Rhodes (szerk.): *Political and Economic Dynamics of the Eurozone Crisis*. Oxford, Oxford University Press, 2016. 100–121.

³⁵⁹ Jeffrey Frankel – Andrew Rose: The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria. *The Economic Journal*, 108. (1998), 449. 1009–1025.

felmutatni az adott terület analízisében. Ilyen esetekben az IMF a mélyebb vizsgálatot jellemzően az olyan nemzetközi intézményekre hagyja, amelyeknek feltételezhetően megvan a szakértelme, mint az OECD, az ILO vagy a Világbank. Mint említettük, a gazdasági növekedés kérdésével ugyan közvetlenül nem foglalkozik az IMF, de abban igyekszik iránymutatást kínálni, hogy mik lehetnek a növekedés korlátai és azok makro-gazdasági hatásai. Az IMF ebben közvetlenül is hagyatkozik a *Növekedés és intézmények: empirikus igazolási kísérletek* című fejezetben megismert növekedési diagnózisra,³⁶⁰ és ennek felhasználásával igyekszik megfogalmazni reformjavaslatait.

Kritikák és nem keynesi hatások

Ez a többszintű és markáns fókusz a gazdasági és pénzügyi stabilitáson azonban rendre komoly ellenállást vált ki az érintettekből, valamint a szakmai közösségből is. Az IMF-et gyakorta mint az ortodox, neoliberális ihletettséggű gazdaságpolitika megjelenítőjét, a megszorításokat a növekedés kárára előtérbe helyező intézményt azonosítják.³⁶¹ Weisbrot és Jorgensen 67 konkrét, 4-es cikk szerinti gazdaságpolitikai konzultációt (epizódot) vizsgált meg az Európai Unió tagállamaiban, és azt találta, hogy a válság és válságkezelés első, korai időszakában (2008 és 2011 között) az IMF kifejezetten a költségvetési konszolidációt részesítette előnyben a növekedés és foglalkoztatás kárára, és különösen a jóléti kiadások lefaragását támogatta, amivel hozzájárul a válság tartóssá válásához.³⁶² Islam és szerzőtársai hasonló következtetésekre jutottak a 2008 és 2010 közötti konzultációkat vizsgálva, amelyeket az IMF alacsony és közepes jövedelmű országokban folytatott.³⁶³ Ők elsősorban azt hangsúlyozták, hogy az ezen országcsoport számára kiemelt jelentőségű területek, mint például a szegénység felszámolása vagy munkahelyteremtés iránt az IMF ajánlásai megfogalmazásakor nem mutat(ott) különösebb érzékenységet.

Az IMF vállaltan a stabilitást célozza, és ki is emeli, hogy a konzultációnak és a megfogalmazott ajánlásoknak nem szigorúan vett célja közvetlenül a gazdasági növekedés támogatása.³⁶⁴ A Valutaalap a növekedést abból a perspektívából tartja relevánsnak, hogy az támogatja-e vagy aláássa-e az érintett tagállam és a globális gazdaság stabilitását. A nemzetközi szervezet számára ilyen értelemben tehát fontos rámutatni arra átfogó elemzéseiben, hogy egy ország kihasználta-e meglévő belső kapacitásait, vannak-e mozgósítható feleslegei, és miként teljesít saját potenciáljához képest. A munkahelyteremtés

³⁶⁰ Lásd: Hausmann–Rodrik–Velasco (2005): i. m.

³⁶¹ A talán legismertebb ilyen kritikáról lásd: Stiglitz (2002): i. m.

³⁶² Mark Weisbrot – Helene Jorgensen: *Macroeconomic Policy Advice and the Article IV Consultations. ILO Research Paper*, no. 7. Geneva. 2013. augusztus.

³⁶³ Iyanatul Islam et al.: *Macroeconomic Policy Advice and the Article IV Consultations: A Development Perspective*. Geneva, ILO Research Paper Series No. 2. 2012. augusztus.

³⁶⁴ IMF (2015): i. m.

vagy a jövedelemelosztás is ebből a szempontból – mármint a gazdasági stabilitás – válnak relevánssá az egyes elemzésekben.

A stabilitás és a gazdasági növekedés szembeállítása nem új keletű. Az azonban, hogy minden esetben és különösen, hogy axiomatikusan adódik e két szempont (ha tetszik, cél) érvényesítésének kibékíthetetlen konfliktusa, nem feltétlenül igazolható. A fiskális politika klasszikus keynesi értelmezése szerint az aggregált kereslet hatékonyan manipulálható a gazdaságpolitika eszközeivel (fiskális és monetáris politika), legalábbis rövid távon. Ragadós árakat és béreket, valamint kihasználatlan kapacitásokat és a jövőbeli beruházásokra vonatkozó adott várakozásokat feltételezve a kormányzat képes lehet különféle eszközeivel hathatósan beavatkozni, vagyis makrogazdasági stabilizációt elérni (ezt nevezzük anticiklikus gazdaságpolitikának). A költségvetési stabilizáció sikere a fiskális multiplikátor nagyságától függ, amely – bizonyos körülmények között – felerősíti a kormányzati politika magánfogyasztásra gyakorolt hatását. Ez egyszersmind a diszkrecionális politika aktív alkalmazásának lehetőségét is megteremti, amit a II. világháború óta folyamatosan – különösen recessziós esztendőkből – alkalmaztak kormányok a világ minden részén.

A zárt gazdaságokban érvényesülő fenti mechanizmus azonban módosul, ha egyebek mellett rugalmas árfolyamrendszer és tökéletes tőkemozgás érvényesül egy gazdaságban. Ilyen feltételek mellett ugyanis kétséges a kormányzati diszkrecionális politika stimuláló hatása: a multiplikátor értéke egy alá eshet, akár zero is lehet. Ám még e módosított, nyitott gazdaságokra érvényes keynesiánus modellben sem fordulhat elő az, hogy a multiplikátor előjelet váltson, és negatív legyen. A tankönyvi megközelítés szerint a kormányzati és magánfogyasztás között a kapcsolat mindig pozitív, még ha annak mértéke vitatott is.³⁶⁵

Az úgynevezett nem keynesi hatások irodalma ugyanakkor a költségvetési politika hatásmechanizmusának a sztenderd megközelítéssel ellentétes, azaz a fiskális kiigazítás már rövid távon is érvényesülő gazdasági növekedést stimuláló hatását fogalmazza meg. A nem keynesi hatások – mint kifejezés – arra a nem szokványos állapotra utal, amikor a fiskális multiplikátor előjele negatívra vált, ezáltal a költségvetési politika magánfogyasztásra, illetve beruházásra gyakorolt közvetett hatása semlegesíti, sőt felülmúlja a kormányzati akció direkt hatását. A nem keynesi hatások kifejezetten a költségvetési politika rövid távú hatásaira koncentrálnak – ez az időtáv, ahol jelenleg nincs konszenzus az irodalomban. A magas szinten állandósuló hiány lefaragása, illetve az adósságállomány stabilizálása közép- és hosszú távon ugyanis minden esetben a fenntartható gazdasági növekedés alapja. A politikai döntéshozók ezért azzal a kényszerű választással szembesülnek, hogy hosszú távon a kiigazításnak ugyan pozitív jóléti hatásai lehetnek (ami *ex post* igazolja magát a konszolidációt is), rövid távon azonban

³⁶⁵ Richard Hemming – Michael Kell – Selma Mahfouz: The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity: A Review of the Literature. *IMF Working Paper*, no. WP/02/208 (2002).

költségeket ró a társadalomra, és arra szorítja a racionális politikust, hogy késleltesse vagy elodázza a fiskális kiigazítást.³⁶⁶

A nem keynesi hatások jelentőségét az adja, hogy nem pusztán elméleti koncepcióról van szó, sőt valójában a fiskális politika nem várt (gyakran perverznek nevezett) hatásainak elméleti keretekbe foglalása éppen azért vált szükségessé, mert az 1980-as és 1990-es években számos OECD-ország tapasztalta meg, hogy az eladósodása megállítására fogantatott fiskális megszorítások már rövid távon sem okozták a tankönyvi gazdasági lassulást, ellenkezőleg: viszonylag gyors fellendülés kísérte azt. Giavazzi és Pagano voltak az elsők, akik Írország (1987–1989) és Dánia (1982–1984) kiigazítási kísérleteit dokumentálva kimutatták a fiskális politika ezen nem várt hatásait.³⁶⁷ A későbbiekben, különösen az EU országaira számos más publikáció igazolta, hogy több országban is sikerült expanziós hatású költségvetési konszolidációt végrehajtani.³⁶⁸

A nem keynesi hatásokat dokumentáló tanulmányokból csak óvatosan szabad általánosító következtetéseket levonni. Ezek a következők lehetnek: (1) a hazai és nemzetközi makrogazdasági környezet számottevően befolyásolhatja a fiskális kiigazítás kibocsátásra gyakorolt rövid távú hatásait; (2) az adósságállomány növekedésének megállítását vagy akár visszaszorítását is sikeresen felvállaló, főként az államháztartás kiadási oldalára koncentrált kiigazítások jó eséllyel eredményeznek expanzív hatásokat; valamint (3) a növekedés felgyorsulása (vagy legalábbis lassulásának elmaradása) elsősorban a magánszektor beruházásainak, illetve – bár csak kisebb mértékben – fogyasztásának élénkülésére vezethető vissza.

Mint a következtetések is mutatják, a pozitív növekedési hatásokat mutató fiskális kiigazítások magyarázatai két csoportba sorolhatók: az úgynevezett keresletoldali megközelítések és a kínálatoldali magyarázatok. A 4-es cikk alapján folytatott konzultációk hatásosságának megítélése szempontjából relevánsnak tekinthető kínálatoldali magyarázatok a gazdaság versenyképesebbé válásához kötik a már rövid távon is fellépő expanziós hatások érvényre jutását fiskális konszolidáció idején. A jelentős mértékű és megfelelő összetételű fiskális kiigazítás ugyanis olyan pozitív kínálatoldali sokkot idéz elő a gazdaságban, amelynek következtében a nemzetközi piacokon versenyképesebbé váló hazai vállalkozások külpiazi szereplése jelentős mértékben javul (feltételezve, hogy kis, nyitott országokról van szó). Mechanizmusa a következő: a racionális, előre tekintő vállalkozás a jövőben várható pénzárama jelenértékét igyekszik maximalizálni, és ez alapján hozza meg jelenre vonatkozó beruházási döntéseit. A fiskális kiigazításnak tehát olyan összetételűnek kell lennie, hogy azzal indirekte a vállalkozások beruházási döntéseire (is) hatással legyen, azaz a reálbért kell lefelé módosítania, ami csökkenti a tőke-

³⁶⁶ Alberto Alesina – Allen Drazen: Why are Stabilizations Delayed? *American Economic Review*, 81. (1991), 5. 1170–1188.; Allen Drazen: *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton, Princeton University Press, 2000.

³⁶⁷ Francesco Giavazzi – Marco Pagano: Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries. In Olivier Blanchard – Stanley Fischer (szerk.): *NBER Macroeconomics Annual*. 5. Cambridge, MA, MIT Press, 1990. 75–122.

³⁶⁸ Benczes István: *Trimming the Sails*. Budapest, CEU Press, 2008.

munka hányadot, és ezáltal növeli a tőke határtermékét. Következésképpen a kínálatoldali megközelítésekben két fontos kitétele van a nem keynesi hatások érvényre jutásának: 1. a kiigazítás összetétele, valamint 2. a munkapiac rugalmassága.

A kiigazítás összetételének hangsúlyozása azért fontos, mert egyértelművé teszi, hogy nem önmagában a kiigazítás nagysága számít, hanem annak *minősége*, azaz összetétele. A kiadási oldalon foganatosított kiigazítások nemcsak tartósabb hatásúak és nagyobb valószínűséggel stabilizálják az államadósság-állományt, de nagyobb a valószínűsége a nem keynesi hatások felléptének is. De ennél többet is mond ez a kutatási irány: az állami alkalmazottak bérének lefaragását (és/vagy az állami szektorban dolgozók létszámának, illetve arányának mérséklését), illetve a háztartásoknak juttatott jóléti transzferek megkurtítását javasolja – mint a növekedési hatások legfőbb forrásait. Ezek a költségvetési elemek automatikusan hajlamosak a növekedésre, ezért a konszolidáció sikere azon múlik, hogy sikerül-e megtörni a jóléti demokráciákban tapasztalt folyamatosan emelkedő trendjüket. A bevételi oldal kapcsán pedig el lehet mondani, hogy a siker akkor várható, ha a kormány tartózkodik az adók emelésétől.³⁶⁹

Alesina és Perotti tapasztalatai szerint sikeres kiigazítás esetén a deficit lefaragása $\frac{4}{5}$ részben a kiadási oldalon történik, és ott is több mint felerészben a két politikailag érzékeny elem visszavágására kerül sor.³⁷⁰ Ezzel ellentétben a sikertelen próbálkozások azt mutatják, hogy ott a deficit csökkentésének csak $\frac{1}{4}$ -e érkezik a kiadási oldalról, ráadásul a politikailag érzékeny transzferek és a közszektort terhelő bérkiáramlások érintetlenek maradnak. Egy másik tanulmányban Perotti és szerzőtársai konkrétan azt találták, hogy a sikertelen konszolidációban a kiadások visszavágása csak 17 százalékos súllyal szerepelt (átlagosan), ráadásul ezek jelentős része a közberuházások csökkentését érintette (a kiadási oldalon realizált lefaragások mintegy 70 százalékát felölelve). A siker záloga Perotti és szerzőtársai esetében is egyértelműen a két politikailag érzékeny terület visszafogása volt: a bérkiáramlás majdnem egyharmada a teljes kiadáscsökkentésnek, míg a transzferek $\frac{1}{5}$ súllyal jönnek számításba.³⁷¹ Ami a bevételi oldalt illeti: sikertelen igazodás alkalmával a bevételek körülbelül 60 százalékát a jövedelemadók emelése tette ki. A bérterhek növekedése pedig a nemzetközi versenyképesség romlásával jár együtt.

Az egyik legfrissebb irodalom-összefoglaló megerősíti az előbbieket.³⁷² A kiadási oldalra koncentráló kiigazítások kisebb output áldozattal járnak, mint az adóemelés megvalósítók. A kiadási oldalon végrehajtott kiigazítások ráadásul akár expanziós

³⁶⁹ Alberto F. Alesina – Silvia Ardagna: Tales of Fiscal Adjustments. *Economic Policy*, 3. (1998), 27. 489–585.; Alberto F. Alesina et al.: Fiscal Policy, Profits, and Investment. *American Economic Review*, 92. (2002), 3. 571–589.

³⁷⁰ Alberto F. Alesina – Robert Perotti: Fiscal Expansions and Adjustment in OECD Countries. *NBER Working Paper*, no. 5214 (1995).

³⁷¹ Roberto Perotti – Robert Strauch – Jürgen von Hagen: *Sustainability of Public Finances*. University of Bonn, ZEI, 1998.

³⁷² Alberto F. Alesina – Carlo A. Favero – Francesco Giavazzi: What Do We Know about the Effects of Austerity? *NBER Working Paper*, no. 24246, 2018. január.

hatásúak is lehetnek. A globális pénzügyi és gazdasági válság után megvalósított fiskális konszolidációk esetében is védhetőnek bizonyultak e megállapítások. Azok az államok, amelyek az adókat emelték, mélyebb recesszióval szembesültek, mint azok, amelyek a kiadások visszavágása mellett döntöttek – utóbbiak között említve Írországot és Nagy-Britanniát.

14. táblázat: A közkiadások és bevételek 1 százalékos növekedésének hatásai a magánszektor beruházási szándékának alakulására

	Azonnali hatás	Késleltetett hatás (5 év alatt érvényesülő kumulatív hatások)
Elsődleges kiadás	-0,16	-0,80
Háztartásokhoz jutó transzfer	-0,22	-1,13
Közszektor bére	-0,51	-2,77
Közberuházás	-0,39	-1,64
Elsődleges bevételek	-0,07	-0,18
Munkát terhelő adók	-0,17	-0,69

Megjegyzés: a magánszektor beruházásainak változásai a GDP arányában értendők

Forrás: Alesina (2002): i. m.

A vizsgálatok legtöbbje a fejlett országok kontextusában készült, de akadnak kivételek is. Rzońca és Cizkowicz panelregressziót végezve azt hangsúlyozták, hogy a nem keynesi hatások az új EU-tagállamokban ugyanúgy érvényesülhetnek, mint a régiókban, e tekintetben nincsen a két csoport között különbség.³⁷³ A konkrét csatornák tekintetében ugyanakkor óvatosságra intettek, és a kvalitatív jellegű esettanulmányokat ajánlották. Borys, Cizkowicz és Rzońca megerősítették, hogy az új tagállamok esetében is a konszolidáció minőségét és növekedési hatásait annak összetétele határozza meg.³⁷⁴ A fiskális konszolidációkról általánosan elmondható, hogy élénkítőleg hatnak a magánszektor beruházási kedvére. Az exportszektor aktivitása ugyanakkor csak akkor erősödik, ha a konszolidáció a kiadási oldalon valósul meg. Neycheva Bulgária EU-csatlakozás előtti éveinek fiskális politikai hatásait vizsgálta, és azt találta, hogy amíg a közberuházási kiadásoknak jellemzően keynesi hatásai voltak, addig a jóléti transzferekre és a közfogyasztási kiadásokra igazolhatónak tűnt a nem keynesi hatásmechanizmus.³⁷⁵

³⁷³ Andrzej Rzońca – Piotr Cizkowicz: Non-Keynesian Effects of Fiscal Contraction in New Member States. *European Central Bank, Working Paper Series*, no. 519, 2005. szeptember.

³⁷⁴ Paweł Borys – Piotr Cizkowicz – Andrzej Rzońca: Panel Data Evidence on Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy in the EU New Member States. *MPRA Paper*, no. 32696 (2011).

³⁷⁵ Mariya Neycheva: Non-Keynesian Effects of Government Expenditure on Output in Bulgaria: An HP Filter Approach. *Post-Communist Economies*, 18. (2006), 1. 1–12.

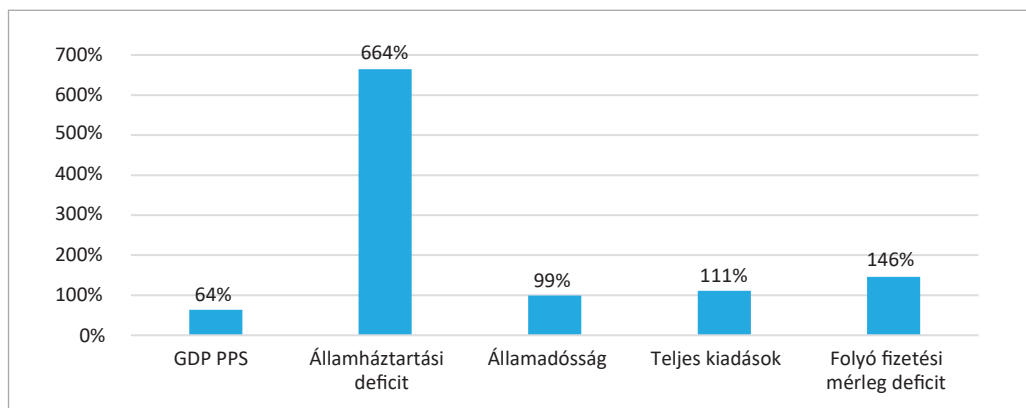
II. rész

Magyarország (2008–2019)

Vákát

Magyarország a válság viharában

A 2008. évi globális pénzügyi és gazdasági válság minden országot felkészületlenül ért. Magyarország azonban nem egyszerűen felkészületlennek számított, hanem rendkívül sebezhetőnek is. Történt ez annak ellenére, hogy az ország 2004-ben az Európai Unió tagja lett, és mint ilyen, nemcsak hogy teljesítette a koppenhágai kritériumokat, de elvben az uniós gazdaságpolitikai iránymutatások és szabályok is teljeskörűen vonatkoztak rá. Mindezek ellenére nagyban felelőtlen gazdaságpolitika jellemezte az új tagállam Magyarországot. Az államháztartás hiánya például a GDP 8 százalékat tette ki átlagosan 2002 és 2006 között, a 2006-os választási évben drámai mértékben elszaladva.³⁷⁶ Ez nemcsak az uniós három százalékos korlátot figyelembe véve volt magas, hanem egyben azt is jelezte (vagy legalábbis jeleznie kellett volna), hogy messze a magyar gazdaság teherbírása felett költekezett az állam, veszélyes, a fenntarthatóságot aláásó pályára állítva azt, amit egyebek mellett az is jelzett, hogy az államadósság is újra emelkedő pályára került. Az állam mérete (az adócentralizációt és a jövedelem-újraelosztás szintjét figyelembe véve) pedig általában is jelentős mértékben felülmúlta a régió más országait. Magyarország a válságot közvetlenül megelőző években azonban nem egyszerűen felelőtlenül költekezett, hanem rendre figyelmen kívül hagyta az uniós előírásokat és a saját maga által készített konvergenciaprogramot is. Az induló helyzetet mutatja a 8. ábra, amely a magyar és az EU-átlag arányát mutatja (százalékos formában) öt területen. Az ábra érzékelteti, hogy az uniós GDP-átlag $\frac{2}{3}$ -án sem álló Magyarország (vásárlóerő-paritáson számolva) kicsivel nagyobb költségvetést vitt, mint az EU-átlag, és másfélszer, illetve 6,5-ször nagyobb folyó fizetési mérleg-, illetve államháztartási hiánnyal küzdött 2006-ban.



7. ábra: Magyarországi makrogazdasági jellemzők az EU-átlag arányában, 2006

Megjegyzés: az adatok 2006-ból származnak, mint a kiigazítás előtti utolsó esztendő

Forrás: Ameco és Eurostat online adatbázisok alapján

³⁷⁶ 2005-ben előbb 7,8, majd 2006-ban 9,2 százalékos GDP-arányos hiányt mutatott az államháztartás.

A 2006. évi 4 százalékos gazdasági növekedés 2007-re 1,3 százalékra mérséklődött. A gazdasági növekedés visszafogott volta azonban egyáltalán nem mérsékelte a magánszektor hitelhez jutási kedvét: folytatva a 2001-ben indult eladósodási boomot, a válságot közvetlenül megelőzően is nagy számban fordultak a háztartások és az üzleti szektor is a hitelintézetek felé. A hitelhséget külföldi valutában, jellemzően svájci frankban denominált hitelek formájában igyekeztek kielégíteni a hazai pénzintézetek, elsősorban a kereskedelmi bankok. A bankok viszonylagos „vakmerőséget” az is táplálta, hogy a negatív makrogazdasági folyamatok ellenére a magyar bankszektor helyzete még 2007-ben sem adott aggodalomra okot. Habár a bankok tőkésítettsége 2004-től fokozatosan romlott, de továbbra is megfelelő mértékű volt. A bankok profittermelő képességével sem mutatkoztak különösebb gondok. Az IMF egyenesen úgy fogalmazott,³⁷⁷ hogy a magyar bankrendszer kitettsége nem igazolható az USA másodlagos jelzálogpiacai felé, ezért nem kellett számolniuk negatív külső sokkal.³⁷⁸

A 2008. évi válság és kezelése

Magyarország már a rendszerváltás éveiben is jócskán a térséget meghaladó mértékben szorult külső finanszírozásra, amellyel mind a közszektor, mind pedig a magánszektor élt. Az életszínvonal relatíve – a régió más államaihoz viszonyított – magas voltát ezek a külső források biztosították, a legvidámabb barakká téve ezzel Magyarországot. A piacgazdaság kiépülése, majd különösen az EU-csatlakozás tovább növelte a pénzügyi beáramlásokat, amelyek egyfelől a termelékenységet javították, másfelől azonban a külső sérülékenységet is erősítették. Amíg a rendszerváltás korai éveiben a forrásbevonás leginkább működő tőke formájában történt, addig később, különösen a 2000-es évek elejétől, már adóssággeneráló pénzügyi forrásbevonás valósult meg, amivel 2007 végére a bruttó külső adósságállomány értéke elérte a GDP majdnem 100 százalékát. Az éves fizetési kötelezettség jelentős terheket rótt a gazdasági szereplőkre, egyben rendkívül támadhatóvá és kiszolgáltatottá is tette a magyar gazdaságot.³⁷⁹

E negatív folyamatok hatására, uniós és IMF-ajánlásra Magyarország egy több lépésből álló reformprogramot indított el 2007-ben, a globális pénzügyi válság kirobbanása előtt. A kormány elkötelezte magát a szabályalapú költségvetési politika mellett. A numerikus szabályok és a középtávú fiskális tervezés megerősítésén túl költségvetési tanács felállításáról is egyeztetések indultak a magyar országgyűlésben (lásd részleteiben a *Költségvetési szabályok Magyarországon* című alfejezetet). A konkrétumok szintjén

³⁷⁷ IMF: *Hungary: 2008 Article IV Consultation*. IMF Country Report. No. 313 (2008a. szeptember).

³⁷⁸ Habár a jelentés már akkor figyelmébe ajánlotta a magyar hatóságoknak a banki működés prudenciájának javítását (IMF [2008a]: i. m.).

³⁷⁹ IMF: *Hungary: Request for Stand-By Arrangement – Staff Report*. Staff Supplement; and Press Release on the Executive Board Discussion. IMF Country Report. No. 08/361 (2008d. november). Ugyan a válságot megelőzően javulás volt tapasztalható a folyó fizetési mérlegben, elsősorban az erősödő kivitel miatt, de még így is, 2007-ben a GDP 5 százalékára rúgott a fizetési mérleg hiánya.

részleges megszorításokat léptetett életbe az akkori szocialista-liberális kormánykoalíció, aminek következményeként a deficit 5,5 százalékra zsugorodott – még mindig bőven felülmúlva azonban az unió által megszabott 3 százalékos határértéket. A fiskális kiigazítások a bevételi és a kiadási oldalt is érintették, az államháztartás elsődleges egyenlege –5,6 százalékról –1,7 százalékra mérséklődött, stabilizálva az államadósság szintjét (66 százalékon).

A magyar helyzet megítélése korántsem volt egyértelmű. Miközben az MSZP–SZDSZ-kormányzás első négy évében folyamatos túlköltekezés, az adósság dinamikus növekedése, a külső egyensúly romlása volt tapasztalható, mindezt úgy, hogy közben Magyarország az Európai Unió tagjává vált, és ekképpen 2004-től az országra is érvényesek voltak az unió közpénzügyi fenntarthatósági előírásai, 2006 és 2007 fordulóján kiigazításba kezdett a kormány.³⁸⁰ 2008 őszén, közvetlenül azelőtt, hogy Magyarországot elérte volna a válság, a nagy fokú külső sebezhetőség ellenére Dominique Strauss-Kahn, az IMF akkori vezetője méltatta a kormány erőfeszítéseit, különösen a konvergenciaprogram megújítását, amely további reformokat célzott meg a fiskális politikában és a pénzügyi szektorban is. Kilátásba helyezte ugyanakkor, hogy szükség esetén a Valutaalap technikai és pénzügyi segítségnyújtást is hajlandó biztosítani a bajba jutott Magyarország számára. (Magyarország mellett Ukrajna, Pakisztán és Izland kerültek fókuszba.)³⁸¹

Nem kellett sokáig várni, hogy Magyarország szempontjából a lehető legrosszabb forgatókönyv valósuljon meg. Egy héttel Strauss-Kahn méltató szavait követően az IMF és az EU-tárgyalódelegáció már Magyarországon volt. 2008. október 28-án pedig közös pénzügyi kimentési csomagról döntött az IMF, a Világbank és az Európai Unió, mintegy 25,1 milliárd dollár értékben (átszámítva 20 milliárd euró). A Nemzetközi Valutaalap állta a legnagyobb szeletet 15,7 milliárd dollár értékben, amelyet egy készenléti hitel formájában hívhatott le hazánk. Az EU további 8,1, míg a Világbank 1,3 milliárd dollárt bocsátott rendelkezésre.

Hazánk nagy fokú sebezhetősége a nemzetközi piacok egyik első számú célpontjává tette Magyarországot a válság kirobbanásakor. A globális válság jelentette külső nyomás, valamint a belső sebezhetőség okán egyértelművé vált, hogy a piacok nem elégedtek meg pusztán a költségvetési politikai fegyelem erősítésével, a likviditási problémákra ugyanis ez nem jelentett gyors és adekvát megoldást. Ebben a helyzetben a külső források gyors és egyértelmű bevonása jelentett megoldást. Az IMF 17 hónapos készenléti hitele jelezte a nemzetközi pénzpiacok felé, hogy a nemzetközi pénzügyi szervezetek nem hagyják, hogy Magyarország államcsődöt jelentsen, vagy azt, hogy pénzügyi rendszere összeomoljon.³⁸²

³⁸⁰ Egyebek mellett bevezették a lebegő árfolyamrendszert. A kormány azzal a kimondott szándékkal tett így, hogy az árfolyamcél feladva közvetlenül is az inflációs célra koncentrálhasson a jegybank.

³⁸¹ Dominique Strauss-Kahn: *Press Release: Statement by IMF Managing Director Strauss-Kahn on Hungary*. Press release No. 08/248. 2008. október 13.

³⁸² IMF: *Press Release: IMF Executive Board Approves 12.3 Billion Euro Stand-By Arrangement for Hungary*. Press Release No. 08/275, 2008c. november 6.

A megállapodás két célt is tartalmazott: egyfelől a felek helyre kívánták állítani Magyarország rövid távú stabilitását, másfelől igyekeztek megalapozni az ország hosszú távú növekedési potenciálját. Az IMF által megfogalmazott kvantitatív kondicionalitások (teljesítménykritériumok) felölelték a központi kormányzat elsődleges készpénzgyenlegét, a 12 havi inflációs rátát, a nettó nemzetközi tartalékokat, valamint a külső adósságot. A kvantitatív indikatív célok közé a központi kormányzat teljes adósságállománya került (felső plafont meghatározva). A szerkezeti teljesítménykritérium előírta, hogy a kormány készítsen banki támogató csomagot, amit a parlament jóváhagyása erősít meg. A szerkezeti benchmarkok közé bekerült a fiskális felelősségvállalás törvénye, valamint a pénzügyi stabilitásért felelős intézet (PSZÁF) megerősítése is a banki szanálás területén.³⁸³ A Valutaalap jelentése kitért arra is, hogy a kormány – négy évvel az uniós csatlakozás után – elkötelezte magát a szabályalapú költségvetési politika mellett. Törvényt készített a fiskális felelősségvállalásról, és ennek részeként egyfelől költségvetési szabályokat vezetett be (adósságszabályt és elsődleges egyenleg szabályt), másfelől a középtávú kiadások tervezését erősítette (plafont állapítva meg rájuk), és fiskális tanácsot hozott létre.

A pénzügyi segítségnyújtás révén Magyarország végül likviditáshoz jutott, elkerülve a likviditásválságot (ami szélsőséges helyzetben fizetőképességi válságot is okozhatott volna). Magyarország cserébe vállalta a pénzügyi szektor megerősítését, valamint további költségvetési megszorításokat, biztosítva az államadósság fenntarthatóságát. A vállalatok részletes kidolgozását Magyarország egy úgynevezett szándéknyilatkozatban tette meg (2008. november 4-i keltezéssel).³⁸⁴ A magyar kormány – összhangban a nemzetközi intézmények elvárásaival – hármas célt fogalmazott meg nyilatkozatában:

- (1) csökkenteni az állam finanszírozási igényét, illetve javítani a hosszú távú fiskális fenntarthatóságot;
- (2) fenntartani a hazai bankok megfelelő szintű tőkeellátottságát, valamint a hazai pénzügyi piacok likviditását;
- (3) megteremteni a bizalmat és biztosítani a megfelelő szintű külső finanszírozást.

A kormány továbbá megfogalmazta azon szándékát, hogy javítsa a magyar gazdaság versenyképességét, összhangban a kiigazítási programmal. A pénzpiacok, de az IMF–EUPáros is elsősorban a költségvetési fegyelem helyreállítását várta a magyar féltől. Ennek megfelelően a szándéknyilatkozat egyértelműen hitet tett a felelős gazdaságpolitika mellett: „a kormány elkötelezett a fiskális fegyelem hosszú távú fenntartása mellett, tudatában van annak, hogy ez lényegi eleme a befektetők bizalmának megőrzésében. Következésképpen arra törekszünk, hogy az államháztartás konszolidációját a 2010. évi költségvetésben és az után is folytassuk.” (11. pont)

³⁸³ IMF (2008d): i. m.

³⁸⁴ Lásd: Magyar Kormány: *Letter of Intent*. 2008. november 4. A szándéknyilatkozat magyar nyelven itt olvasható: https://hvg.hu/gazdasag/20081106_IMF_szandeknyilatkozat_dokumentum.

A szándéknyilatkozat egészen konkrét formában is kilátásba helyezett megszorító intézkedéseket, a költségvetés kiadási oldalára koncentrálván. Az elsődleges egyenleg mintegy 2 százalékpontnyi mérséklését vállalta a kormány az alábbi részletezettséggel:

- a) a 2009. esztendőben a közszektor nominális bérei befagyasztásra kerültek;
- b) a közszektorban dolgozók 13. havi fizetése eltörlésre került;
- c) a 13. havi nyugdíj összegét 80 000 forintban maximálták, valamint megszüntették a korai nyugdíjba vonulók számára;
- d) bizonyos jóléti juttatások indexálását elhalasztották;
- e) a minisztériumok működési költségeit visszavágták.

A kiadási oldalon a továbbiakban azok a közberuházások élveztek prioritást, amelyek EU-finanszírozást egészítettek ki.

A szándéknyilatkozat természetesen kitért a pénzügyi szektort ért támadásokra is. A kormány hangsúlyozta, hogy a hazai bankrendszer stabil volt a válságot megelőzően, a hazai pénzintézetek megfeleltek az előírt tőkekövetelményeknek, sőt nyereségesen működtek. Ezért a likviditás felszáradása jelentett elsősorban kihívást, megnövelve a banki finanszírozás költségeit, illetve mérsékelve a lejáratokat. A nyilatkozat egyben azon reményét is kifejezte, hogy a magyar bankok anyabankjai – mint az eurózóna stabil pénzintézetei – a leányok mögé állnak majd, és ellátják azokat friss forrásokkal, amire biztosítékot az EKB hitelkonstrukciói nyújtanak. Az MNB ennek érdekében közös közleményt adott ki a vezető hazai nagybankokkal még 2008. október 17-én. A kormány továbbá 13 millió forintba növelte (a korábbi 6 millió forintól) a lakossági betétekre megállapított betétbiztosítási garancia mértékét. Vállalta, hogy minden betétre korlátlan garanciát nyújt, ahogy azt is, hogy készen áll további intézkedések meghozatalára, ha a banki finanszírozás stabilitásának megteremtése ezt igényelné.

Mindezek mellett arra is ígéretet tett a kormány, hogy erősíti a pénzügyi szektor szabályozását és felügyeletét, így (1) bevezeti a pozitív adóslistát a lakosság körében, (2) módosítja a jegybanktörvényt azért, hogy az MNB egyéni, de nem azonosítható adatokat kérhessen a hitelkockázat megfelelő elemzése érdekében, (3) fokozottan szabályozza a biztosítási és hitelközvetítői tevékenységet és termékeiket, (4) az új jelzáloghitelek bevezeti a maximális kötelező hitelfedezeti mutatót, valamint (5) monitorozza a bankok devizakitettségét.

A magyar helyzet sajátosságát egyebek mellett a lakossági szektor nagyarányú külföldi valutában történt eladósodása jelentette. A kormány – a kereskedelemi bankokkal összhangban – vállalta, hogy csökkenti e kitettséget. Ennek megfelelően (1) az adós kérésére a lejárat idő meghosszabbítható, mérsékelve a havi törlesztőrészek nagyságát; (2) azon adósok, akik az árfolyamváltozásokból eredő kockázatot nem kívánják a jövőben vállalni, kérhetik hiteleik forintosítását; (3) amennyiben az adós képtelen teljesíteni adósságszolgálatát, kérésre a bankok mérsékelhetik a havi törlesztőrészeket.

A kettős fókuszú reformprogram eredményeként (fiskális kiigazítás, illetve pénzügyi stabilitás) az ország elkerülte az összeomlást. Az IMF ugyanakkor azt is fontosnak tartotta hangsúlyozni jelentésében, hogy Magyarország sebezhetősége lehetetlenné tette, hogy jóléti ösztönzőprogramokat vezessen be a gazdasági visszaesés negatív társadalmi

hatásainak kompenzálására.³⁸⁵ A kormánynak ugyanis a nemzetközi befektetők bizalmát kellett előbb visszanyernie, elérve a hozamok mérséklődését és megőrizve a bankrendszer stabilitását.³⁸⁶ A Magyar Nemzeti Bank munkatársai által jegyzett anyag azt is kiemelte, hogy a jegybank szokványos monetáris politikai eszközei a válságkezelésben hatástalannak bizonyultak a magas országhozzá tartozó felár, a horgonyzatlan inflációs várakozások, valamint a hazai szereplők nyitott forint pozíciója miatt. Ha a monetáris hatóság a tankönyvi módon a referencia-kamatláb csökkentésével reagált volna a válságra, akkor azzal a bankrendszert hozta volna nehéz helyzetbe a hazai adósok kimagaslóan nagy devizahitel-állománya miatt (lásd később részletesen). „Ennek következtében a hagyományos monetáris lazítás hatásossága gyengül, bizonyos ponton túl pedig kifejezetten káros lehet, ugyanis úgy csökkenti a forint elleni spekuláció költségét, hogy közben növelheti a kockázatosabb szereplők (háztartások, vállalatok, állam) hitelfelárát.”³⁸⁷

A válságkezelés, amely egy globálissá terebélyesedő pénzügyi válság idején valósult meg, így összességében jelentős áldozatokkal járt: 2009-ben Magyarország bruttó hazai összterméke 6,7 százalékkal zsugorodott úgy, hogy már az azt megelőző két esztendőben is 1 százalék alatti gyarapodást volt csak képes produkálni az ország.³⁸⁸ A 2004 és 2009 közötti főbb makrogazdasági adatokat mutatja a 15. és 16. táblázat.

15. táblázat: Néhány főbb makrogazdasági mutató Magyarországon (2004–2009)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Reál GDP	4,8	4,1	3,3	0,8	0,8	–6,7
Folyó fizetési mérleg egyenlege (GDP-ben)	–8,4	–6,8	–7,6	–6,9	–7,3	–0,5
Bruttó külső adósság (GDP-ben)	67,0	75,0	96,5	103,2	116,0	146,2
Reál effektív árfolyam ¹	130,0	132,6	95,4	106,4	110,2	103,8

Megjegyzés: ¹ 2005 = 100; a negatív előjel hiányra utal

Forrás: IMF (2008a): i. m.; IMF: *Hungary: Staff Report for the 2010 Article IV Consultation and Proposal for Post-Program Monitority*. IMF Country Report. No. 11/35, 2011. február

³⁸⁵ IMF: *IMF Survey: Hungary. Markets Have Stabilized, but Long Road Ahead*. By Maureen Burke, IMF Survey online. 2009a. január 12.

³⁸⁶ 2009 júliusában a magyar állam sikeres állampapír-aukciót bonyolított le 1 milliárd euró értékben, jelezve a pénzügyi piacok megerősödött bizalmát (IMF: *IMF Survey: Hungary Succeeds in Early Return to Market Financing*. By Alina Carare, IMF European Department, 2009b. augusztus 3.).

³⁸⁷ Krekó Judit et al.: *Nemkonvencionális jegybanki eszközök alkalmazásának nemzetközi tapasztalatai és hazai lehetőségei*. MNB-tanulmányok, 100. Budapest, MNB, 2012. június. Természetesen az MNB sem maradt teljességgel tétlen. 2008-ban több csatornán keresztül is igyekezett likviditást és ezáltal stabilitást biztosítani. Háromféle eszközzel élt az MNB: devizalikviditást biztosító FX-swap eszközök, forintlikviditást nyújtó eszközök, az értékpapírpiacon működést támogató eszközök.

³⁸⁸ A magyar forint 2008 közepétől erőteljes leértékelődést szenvedett el. A trend csak 2009 februárjában tört meg, amikor is sikerült stabilizálni a forint árfolyamát. Ezzel párhuzamosan, 2009 elejére, a CDS-felárak is jelentős mértékben javultak. Mindeközben az ipari kibocsátás mintegy negyedével esett vissza 2009 januárjára (év/év alapon), aminek oka az autóiipari és az elektromos ipari visszaesés volt (Etienne Yehoue: *Emerging Economy Responses to the Global Financial Crisis of 2007–09: An Empirical Analysis of the Liquidity Easing Measures*. *IMF Working Paper*, no. 09/265 [2009]).

16. táblázat: A közszektor jellemző mutatói Magyarországon (2004–2009)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Államháztartás egyenlege	–6,4	–7,8	–9,3	–5,0	–3,7	–4,3
Strukturális egyenleg	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	–4,0	–1,5
Elsődleges egyenleg	–2,3	–3,9	–5,4	–0,9	0,4	0,2
Elsődleges strukturális egyenleg	n. a.	n. a.	–6,1	–0,9	0,2	2,8
Államadósság	59,4	61,7	65,7	66,1	72,3	78,4

Megjegyzés: a negatív előjel hiányra utal

Forrás: IMF (2008a): i. m.; IMF (2011): i. m.

Az EU szerepe a kimentésben

Természetesen a kimentésekből az EU sem maradt ki. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés külön részben foglalkozik a nem eurózóna-tagállamokkal, illetve a segítségnyújtás feltételeivel, ha ezen országok bajba kerülnének. Alapszabályként az unió feltételezi, hogy a nem eurózóna-tagállamok is idővel a GMU tagjaivá válnak, és ennek megfelelően alakítják gazdaságpolitikájukat. Az árstabilitás, a közpénzügyi fegyelem, valamint az árfolyam-politikai stabilitás a nem eurózóna-tagállamokkal szemben is elvárt feltételek (részletesen lásd alább).

Eltéréssel rendelkező országok...

EUMSZ 140. cikk

(1) A Bizottság és az Európai Központi Bank legalább két évente egyszer, illetve valamely eltéréssel rendelkező tagállam kérelmére jelentést tesz a Tanácsnak az eltéréssel rendelkező tagállamok által a gazdasági és monetáris unió megvalósítására vonatkozó kötelezettségeik teljesítésében megtett előrehaladásról.

Ezek a jelentések kiterjednek annak vizsgálatára is, hogy ezen tagállamok nemzeti jogszabályai – nemzeti központi bankjaik statútumait is beleértve – összeegyeztethetőek-e a 130. és 131. cikkel és a KBER és az EKB alapokmányával. A jelentések vizsgálják továbbá a fenntartható konvergencia magas fokának elérését, elemezve, hogy a tagállamok milyen mértékben feleltek meg a következő kritériumoknak:

- az árstabilitás magas fokának elérése; ez olyan inflációs ráta esetén áll fenn, amely közel esik az árstabilitás tekintetében legjobb eredményt felmutató legfeljebb három tagállaméhoz;
- az állam pénzügyi helyzetének fenntarthatósága; ezt olyan költségvetési egyenleg elérése mutatja, amely nem rendelkezik a 126. cikk (6) bekezdése értelmében vett túlzott hiánnyal;

- az Európai Monetáris Rendszer árfolyam-mechanizmusa által előírt normál ingadozási sávok betartása legalább két évig anélkül, hogy az euróval szemben leértékelésre kerülne sor;
- az eltéréssel rendelkező tagállam által elért konvergencia és a tagállamnak az árfolyam-mechanizmusban való részvételének fenntarthatósága, ami a hosszú távú kamatszintben tükröződik [...].

Ha egy eurózónán kívüli tagállam egyensúlyproblémákkal küzd fizetési mérlegében, vagy a rendelkezésére álló deviza típusából adódó nehézségekkel kell szembenéznie, továbbá feltehető, hogy e nehézségek az unió és különösen a belső piac stabil működését veszélyeztetik, akkor az unió akcióba léphet. A Bizottság egyfelől megvizsgálja a kialakult helyzetet, másfelől javaslatot tesz a megoldásra. Ha szükséges, a Tanács is bevonásra kerül e folyamatba, és kölcsönös segítségnyújtás formájában siet a bajba jutott nem euró-zóna-tagállam segítségére (EUMSz 143. cikk).

2008 októberében a lisszaboni szerződés 143. cikke kínált lehetőséget az uniónak arra, hogy a ki nem mentési záradék ellenére is pénzügyi segítséget nyújtson Magyarországnak, illetve később Románia és Lettország számára. Nyilván az EU-nak meglették volna önmagában is az anyagi forrásai ahhoz, hogy fedezze a válság menedzselését, ennek ellenére az IMF is (sőt a Világbank is) a rendezés kulcsszereplőivé váltak. Kézenfekvő magyarázat lehet erre, hogy az EU-nak nem volt konkrét tapasztalata (és adminisztrációja sem) a válságrendezésben. Ám amint később (2010 tavaszán) a görög kimentés azt megmutatta, kevésbé a szakmai-adminisztratív kapacitások elégtelen volta, mint inkább a politikai motivációk játszottak szerepet abban, hogy az EU mellett az IMF is helyet kapott a tárgyalóasztalnál – holott Görögország esetében már kifejezetten euró-zóna-tagországot érintő krízisről volt szó. A német kancellár célja az volt az IMF bevonásával, hogy a pénzügyi segítségnyújtás technikai részleteit ne a kormányok befolyása alatt álló Bizottság, hanem egy, a tagállami alkuktól mentes szervezet dolgozza ki, és egyben felügyelje is a reformok levezénylését, kiegészülve az EKB-val.³⁸⁹ Németország egyszerűen bizalmatlan volt partnereivel szemben a görög kimentés során,³⁹⁰ mivel a végső cél nem magának Görögországnak a megmentése volt, hanem az euró-zóna stabilitásának megteremtése. Ráadásul éppen Közép-Kelet-Európa három országának korábbi kimentései mutatták meg, hogy az EU és az IMF képesek sikeresen együttműködni a közös cél elérése érdekében.

Az EU és az IMF együttműködésére a magyar kimentés teremtett precedenst. Előtte nem volt erre sem pontos szempontrendszer és ügymenet, sem pedig konkrét gyakorlati tapasztalat. A két fél öt fő elvben egyezett meg egymással: (1) szorosan együttműködnek

³⁸⁹ Markus Feldenkirchen et al.: Merkel Takes on the EU and Her Own Finance Minister. *Spiegel*, 2010. március 22.

³⁹⁰ Melanie Morisse-Schilbach: "Ach Deutschland!" Greece, the Euro Crisis, and the Costs and Benefits of Being a Benign Hegemon. *Internationale Politik und Gesellschaft*, 14. (2011), 1. 28–41.

a helyzet feltárásában és tisztázásában, segítik az információcserét. Az EU és az IMF is egyszerre küldték ki misszióikat Magyarországra, igyekeztek összehangolni tevékenységüket (sőt naptáraikat is) azért, hogy egyszerre dönthessenek a megszerzett információk birtokában. (2) Mindkét fél tényleges pénzügyi segítségnyújtást is kínál a technikain túl. (3) Egyeztetik kommunikációjukat, és együttes bejelentéseket tesznek, hogy a pénzügyi piacokon sikert érjenek el a bizalom helyreállításával. (4) Konzisztenciára törekednek a programok és a feltételek megfogalmazásában. (5) Folyamatos egyeztetésekre kerül sor a programmonitoring folyamán is.³⁹¹

Az új tagállamok az unióban

Magyarország helyzete annyiban eltérő volt más új tagállamokéhoz képest, hogy a korábbi éllavas a 2000-es évektől nemcsak a magánszektorban tapasztalt jelentős eladósodást, hanem a közszektorban is.³⁹² A magánszektor túlfűtöttsége – ami az európai uniós csatlakozástól nem független folyamat volt – a régió más államaiban is jellemzővé vált, különösen a balti országokban. E sajátos folyamat leírására vezette be Csaba az újfajta makrogazdasági populizmus kifejezés használatát. Az újfajta jelző arra utalt, hogy a latin-amerikai referenciaországokkal ellentétben itt nem a kormányzat, hanem a magánszektor felelőtlen eladósodása veszélyeztette a makrogazdasági stabilitást és fenntarthatóságot, szélsőséges esetben akár válságot is kiváltva.³⁹³ És attól populista, hogy a kormányzat egyértelműen a kivárás, a be nem avatkozás politikáját érvényesítette, nem mutatva hajlandóságot – szabályozási politikáin keresztül – megfelelő módon és mértékben korlátozni a magánszektor hitelből finanszírozott túlköltekezéseit. A balti államok kormányai egyszerűen figyelmen kívül hagyták a folyó fizetési mérleg korlátot, miközben teljesítették a közszektor eladósodására vonatkozó feltételeket, ekképpen azonban végső soron ahhoz asszisztáltak, hogy a belső kereslet gazdasági túlfűtöttséghez és a külső egyensúly felbomlásához vezessen. Az állam részéről „a nem cselekvés vál[t] a gondok forrásává”.³⁹⁴

Mint *Az Európai Unió gazdasági kormányzási rendszere* című fejezetben bemutattuk, e folyamatban – részben – az EU is hibázott, amennyiben szabályozni csak a közszektor kívánta, a magánszektor eladósodása kívül esett látókörén. Sőt gyakorlatilag irrelevánsnak vélte a folyó fizetési mérleg pozíciókat egy valutaövezeten belül. E tétel még a GMU-tagok esetében sem állta ki a próbát. Az eurózónán kívüli tagállamok számára pedig rendkívül káros következményekkel járt. Az IMF egy összegző tanulmánya³⁹⁵

³⁹¹ IMF (2008d): i. m.

³⁹² A magyar eset ilyen szempontól tehát leginkább a göröggel volt rokonítható, ahol a köz- és a magánszektor túlzott eladósodása együttes problémaként jelentkezett.

³⁹³ Latin-Amerika makrogazdasági populizmusáról lásd: Rudiger Dornbusch – Sebastian Edwards: Macroeconomic Populism. *Journal of Development Economics*, 32. (1990), 2. 247–277.

³⁹⁴ Csaba László: Az újfajta makroökonómiai populizmus. *Pénzügyi Szemle*, 53. (2008), 4. 604.

³⁹⁵ Lásd: Martin Cihák – Wim Fonteyne: Five Years After: European Union Membership and Macroeconomic Financial Stability in the New Member States. *IMF Working Paper*, no. 09/68 (2009).

figyelmeztetett e káros, az új tagországok sebezhetőségét nagyban fokozó folyamatokra. Mind az uniós csatlakozás lehetősége, mind pedig, sőt különösen a csatlakozás ténye jelentős mértékben fokozta az új tagállamok pénzügyi és gazdasági integrációját. Mindez pozitív eredményként értékelhető. A szerzők azt is hozzátesszik, hogy sikerként könyvelhető el az is, hogy számos esetben (így a közszektorban) sikerült erőteljesebb fegyelmező erőt kikényszeríteni a tagság révén – habár itt is jelentős szórás volt kimutatható az egyes tagállamok között. Csakhogy e fegyelmező erő – hasonlóan egyébként a régi tagállamokhoz – nem terjedt ki a magánszektorra, amely így egyfelől védtelenné vált, másfelől maga vált a krízis forrásává, amelyben gyújtópontnak azután a globális pénzügyi válság bizonyult. A mélyen integrálódott KKE-régió így végül kiszolgáltatottá vált.³⁹⁶ A szerzők hangsúlyozták, hogy a válságot megelőzően a nemzetközi pénzpiacok és befektetők egyértelműen alulárasták e kockázati tényezőket. A válság kirobbanásával azonban megváltozott a helyzet, a befektetők erőteljes szegmentálásba kezdtek, kritikusan ítélve meg az érintett országok makrogazdasági egyensúlyhiányos állapotát.

A folyamatos és gyorsuló tőkebeáramlás egyfelől fokozta ezen gazdaságok teljesítőképességét és közvetlenül a gazdasági növekedést. Másrésztől azonban szerkezeti és makrogazdasági sérülékenységet is felerősítette. Ami szokatlanná tette e helyzetet, az a külső sokkok, a belső feszültségek és a kormányzati gazdaságpolitikai hibák elegye, ami végül válságban kulminált. A sebezhetőség különösen azokban az országokban volt erőteljes a régióban, amelyek rögzített árfolyamrendszert használtak, kényszerpályára állítva a gazdaságvezetést. A gazdaságpolitikai hibák között különösen három bizonyult jelentősnek: a hazai bankrendszerek gyengeségének figyelmen kívül hagyása, a tőkebeáramlásra elégtelenül reagáló fiskális politika, valamint azon intézményi reformok elmaradása, amelyek a tényleges felzárkózást szolgálhatták volna.³⁹⁷

Az Európai Bankkoordinációs Együttműködés

A válság mélységének tompításában alapvető jelentőségűnek bizonyult az úgynevezett bécsi kezdeményezés (vagy teljes nevén: Európai Bankkoordinációs Együttműködés). A közép-kelet-európai régiót megrengető válság idején kérdés volt, hogy a régióban jelen lévő külföldi tulajdonú bankok meddig hajlandók hitelezni a bajba jutott országokat, nemcsak bizonytalanságot, de egyben nagymértékű sebezhetőséget is előrevetítve. Reális volt ugyanis az a félelem, hogy veszteségeik minimalizálása céljából az érintett anyabankok elhagyják a KKE-régiót és kivonulnak, előidézve a teljes banki szektor lebénulását – hiába a szoros pénzügyi integráció, ami az uniós tagállamok esetében különösen igaz volt.

³⁹⁶ Lásd erről továbbá: Kutasi Gábor: Banking Contagion under Different Exchange Rate Regimes in CEE. *Society and Economy*, 37. (2015), 1. 109–127.

³⁹⁷ Marek Belka: *The Impact of the Crisis on New EU Member States. Role and Contribution of the Fund in the Crisis*. Keynote Remarks. Brussels, 2009. december 2.

Több meghatározó nemzetközi, főként európai intézmény, mint az Európai Újjáépítési és Befektetési Bank, valamint az Európai Bizottság, továbbá az IMF koordinátorként léptek fel, egy asztalhoz ültetve az érintett feleket, így különösen a határokon átnyúló banki tevékenységet folytató külföldi tulajdonú bankokat, 2009 januárjában, hogy rábírják őket a közös cselekvésre, elkerülve, hogy az érintettek kivonuljanak a térség piacairól. A régió nagymértékű kitettsége külföldi bankok felé (rendre a GDP 50 százalékát meghaladó mértékben) egyebek mellett azt is jelentette, hogy a kormányok által kibocsátott adósságpapírokat is nagy tömegben e bankok jegyezték le, így lépéseik mind a magán-, mind pedig az állami szektorra hatással voltak (illetve lettek volna). A bankok kivonulása a finanszírozás elapadását jelentette volna, aláásva a makrogazdasági stabilitást és szinte azonnali államcsődöt előidézve.

A bécsi kezdeményezés révén egy olyan aktív együttműködést biztosító fórum jöhetett létre, ahol a felek információt cserélhettek egymással, és ahol tényleges megállapodásokat is köthettek, elkerülendő a régió pénzügyi piacain a rendszerszintű bukást. A nemzetközi szervezetek sikerrel győzték meg a külföldi tulajdonú bankokat, hogy ha egyikük sem hagyja el a régiót, akkor a végén nem kell fizetéseképtelenségi válsággal szembenéznük az érintett államoknak, így a bankok is elkerülhetik az indokolatlan veszteségeket. Az anyabankok az egyezség részeként vállalták, hogy amellet, hogy nem vonulnak ki leányaikból a válsággal sújtott régióbeli országokban, egyben fel is tőkésítik a leánybankokat. A megállapodás eredményeként az IMF hiteleit sem kellett a bankok feltőkésítésére fordítani, hanem lehetővé vált a folyó fizetési mérleg, valamint az államháztartás hiányának mérséklése. A kezdeményezés első fél esztendejében 15 nagybank csatlakozott a megállapodáshoz öt kiemelten veszélyeztetett államban, köztük az uniós tag Magyarországon, Lettországon és Romániában, valamint a nem EU-tag Szerbiában és Boszniában.

Magyarország esetében hat európai nagybank volt részes a kezdeményezésben: a Bayerische Landesbank (mint az MKB tulajdona), az Erste Group Bank, a Raiffeisen Zentralbank Group, az Intesa Sanpaolo (CIB Bank), a KBC Group (K&H Bank), valamint a Unicredit Group. A koordinált cselekvésben magyar részről a pénzügyi felügyelet és az MNB vett részt. Az EU részéről pedig az Európai Beruházási Bank, valamint az Európai Központi Bank. A megállapodás eredményeként az anyabankok megtartották, sőt növelni is tudták kitettségeiket leányaiknál a válság kirobbanását követő egy esztendő alatt, biztosítva a működéshez szükséges tőkét. A magyarországi bankok tőke megfelelési mutatója 2009 szeptemberében már 13 százalékon állt.³⁹⁸

A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét (PSZÁF) is megerősítette a kormány a válság következményeként. Önálló, beszámolási kötelezettséggel közvetlenül a parlamentnek tartozó intézménnyé szerveződött 2010 tavaszára. A PSZÁF ugyan továbbra sem foganatosíthatott saját hatáskörben kötelező érvényű szabályozást, mivel az kéthar-

³⁹⁸ IMF: *Press Release: European Commission and IMF Welcome Reaffirmed Commitments of the Largest Foreign Banks in Hungary*. Press Release No. 09/420, 2009c. november 9.

ματος parlamenti többséghez volt kötve. Viszont saját hatáskörben eljárhatott bizonyos kockázatosnak ítélt pénzügyi termékek időleges felfüggesztése tárgyában. A PSZÁF megerősítésén túl felállt az a háromtagú testület is (Pénzügyi Stabilitási Tanács néven), amely havi rendszerességgel tekintette át a bankszektor (és szélesebben a pénzügyi szektor) helyzetét. A tanács tagjai a pénzügyminiszter, a jegybankelnök és a PSZÁF vezetői voltak.³⁹⁹

Válságkezelés a második Orbán-kormány alatt

2010 májusában Orbán Viktor alakíthatott kormányt kétharmados parlamenti támogatást tudva maga mögött. A frissen hivatalba lépő kormány kényszerhelyzetbe került. Már ellenzékben sem támogatta a megszorításokat, így egyebek mellett a 2008. tavaszi úgynevezett szociális népszavazáson is a kormányzati reformlépések ellen foglalt – sikerrel – állást. A 2010 tavaszán nagy fölénnyel megnyert parlamenti választások után immáron a Fidesz–KDNP-koalícióra várt a konszolidáció továbbvitele. Mindezt olyan makrogazdasági környezetben, amikor félévnnyi agónia után, 2010 májusában, az Európai Unió elismerte, hogy Görögország államcsődbe jut, ha nem részesül hivatalos pénzügyi kimentésben. De a Görögországnak juttatott 110 milliárd eurónyi pénzügyi segítségnyújtás sem volt elegendő ahhoz, hogy az eurózóna stabilitásáról meggyőzze a pénzügyiacokat. A leminősítések nem álltak meg a periférián, a hozamfelárak folyamatosan emelkedtek. A globális válságnak abban a szakaszában került tehát sor kormányváltásra, amikor a korábbi pénzügyi válság átfordult adósságválságba, és ezen keresztül mély gazdasági-társadalmi krízisbe. Ezzel a válság második, egyben jóval mélyebb szakasza köszöntött Európára.

A görög kimentésért cserébe elvárt szigorú rövid és hosszú távú reformok már előrevetítették, hogy egyetlen más uniós tagállam sem remélhet ebben a helyzetben érdemi könnyítéseket, így az euróval nem rendelkező Magyarország sem. Orbán Viktor azonban megpróbálkozott a lehetetlennel, és 2010. június legelején azzal a kéréssel fordult az EU-hoz, hogy az hagyja figyelmen kívül átmenetileg az elődje által benyújtott konvergenciaprogramban vállalt deficitcsökkentési terveket, lehetővé téve, hogy Magyarország 7 százalékos államháztartási hiányt produkáljon.⁴⁰⁰ Csak így látta ugyanis biztosítottnak annak lehetőségét, hogy széles körű társadalmi támogatás mellett vigye tovább a szerkezeti reformokat. A magyar kormány tehát olyan pozíciót vett fel, amelyben egyfelől vállalta a szerkezetátalakító reformokat, hangsúlyozva a versenyképességi feltételek javításának elsődlegességét, ám másfelől a költségvetési megszorításokat nem volt hajlandó felvállalni.

³⁹⁹ IMF: *Hungary*. IMF Country Report. No. 10/80, 2010. március.

⁴⁰⁰ Csaba László: *Unorthodoxy in Hungary: An Illiberal Success Story? Post-Communist Economies*, 2019.

Az unió részéről azonban nem talált pozitív fogadtatásra a magyar kormány kérése. José Manuel Barroso az Európai Bizottság elnökeként így utasította el a magyar fél kérését: „Az üzenet Magyarország számára az [...], hogy gyorsítsa, ne pedig lassítsa a fiskális konszolidációt. A fiskális konszolidáció ellenében menni ma végzetes volna Európa számára [...]. Magyarország nagyon kényes helyzetben van, ezért nincs engedmény.”⁴⁰¹ Magyarország ráadásul azon államok közé tartozott az unióban, amely korábban, 2008 őszén már konkrét anyagi támogatást is kapott: az EU 6,5 milliárd euróval támogatta a magyar válságkezelést.⁴⁰²

Orbán Viktor az unió illetékeseivel folytatott tárgyalásai során hangsúlyozta, hogy Magyarország 2004, vagyis a csatlakozás éve óta túlzottdeficit-eljárás alatt állt, ezért irreális elvárás kormányától, hogy hosszú évek elhibázott gazdaságpolitikáját szinte azonnal korrigálja. Mint mondta, „olyan feltételekkel kell [...] megállapodni, amelyeket megérdemelnek a magyar emberek”.⁴⁰³ A magyar kormányfő részben joggal érezhette azt, hogy Brüsszel kettős mércével mér, hiszen a korábbi szocialista vezetést nem büntette érdemben a súlyos fiskális hiányosságokért és hamis adatközlésért. Ráadásul a korábbi években – hangsúlyozottan nem krízisesztendők alatt – még az olyan nagy tagállamok, mint Németország és Franciaország is megszegték a lisszaboni szerződés túlzottdeficit-eljárását, és azzal érvelve bújtak ki a büntetés alól, hogy strukturális reformjaik igényelték a nagyobb költségvetési politikai mozgásteret.⁴⁰⁴ Csakhogy – Csaba László tolmácsolásában – a magyar kormány ezúttal hiába próbálkozott a „pénzért reformot” stratégiával, már más idők jártak.⁴⁰⁵ Az unió vezető politikusai és technokratái szigort, nem pedig engedményeket kívántak tanúsítani (holott új kormányok esetén ez szokásosnak volt mondható).

Alig pár nappal a brüsszeli vétó után a magyar kormányfő – vállalva, hogy nem enged a fiskális lazításnak – 29 pontos programcsomaggal állt elő, amely a spekulatív kapitalizmus helyett a termelő kapitalizmust állította fókuszba (a terv egymillió új munkahely megteremtése volt).⁴⁰⁶ A gazdaság szerkezeti reformját az adórendszerrel tervezte indítani motivációt teremtve a munkaalapú Magyarország felépítésére. A vállalkozások adóját

⁴⁰¹ Jose Manuel Barroso, 2010. június 3. Lásd: www.reuters.com/article/hungary-orban/update-2-hungary-govt-sees-deficit-overshoot-eu-warns-idUSLDE6521H120100603.

⁴⁰² Az új kormány indulását a nem megfelelő kommunikáció is nehezítette. A Fidesz ügyvezető alelnöke 2010. június 3-án már az államesőd lehetőségéről beszélt Magyarországot Görögországhoz hasonlítva. A vészhelyzet okán olyan rendkívüli gazdaságpolitikai lépéseket helyezett kilátásba, amelyek az alkotmányossági szabályok felfüggesztését is igényelhetik. A megoldást egy kétéves vészforgatókönyvben látta, amely nem szokványos elemekkel a gazdaságpolitika irányának teljes újraszabását valósítja meg. Hozzáteve, hogy a kilábalás záloga az IMF ajánlásainak figyelmen kívül hagyása. A forint azonnal gyengült, az állampapírhozámok pedig meredeken emelkedtek.

⁴⁰³ Lásd: https://index.hu/gazdasag/magyar/2010/07/22/orban_szerint_nem_kell_uj_imf-megallapodas/.

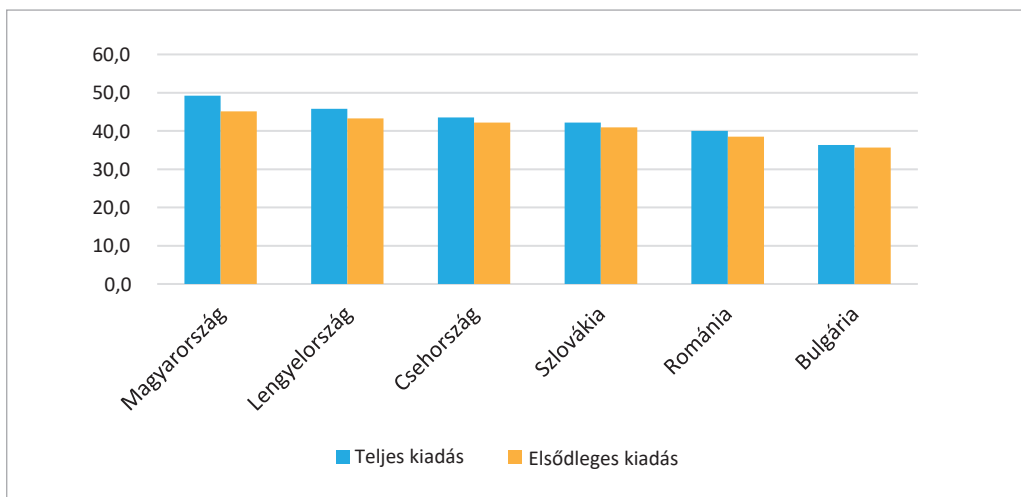
⁴⁰⁴ Ez konkrétan a 2003–2004. évben történt, amikor a nagy tagállamok következmények nélkül szeghették meg a Stabilitási és Növekedési Egyezmény előírásait.

⁴⁰⁵ Csaba (2019): i. m. 3.

⁴⁰⁶ Lásd: https://hvg.hu/gazdasag/20100608_Orban_gazdasagi_akeioterv.

(a társasági adót) megfelezni tervezte a kormány, 19 százalékról 10 százalékra, mindazon vállalkozások esetében, amelyek éves árbevétele félmilliárd forint alatt maradt. A progresszív jövedelemadó helyett a kormány az egykulcsos, de különféle, a családokat támogató kedvezményekkel bővített szja-t vezetett be több lépésben. A minimálbér adómentességét eltörölték. A vállalkozásokat terhelő bürokrácia radikális átszabását és egyszerűsítését ígérte a kormány. A közszférában pedig megszorításokat helyezett kilátásba.

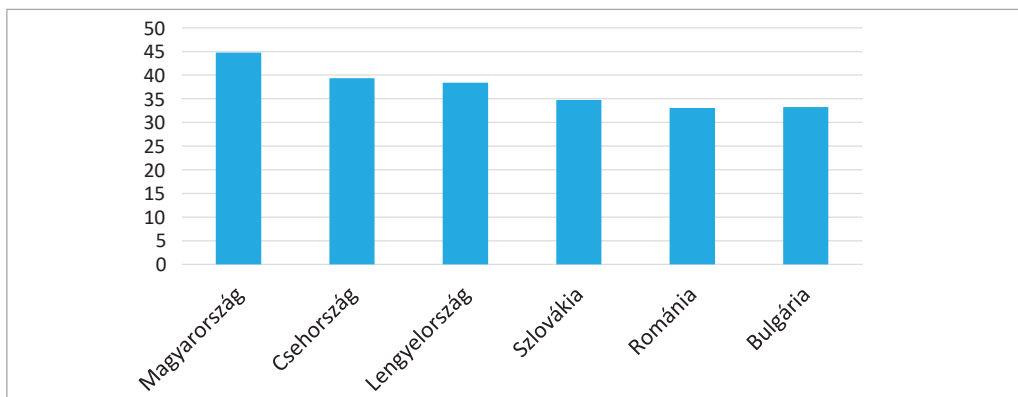
Mivel az adókönyvitésekből rövid távon nem, csak közép- és hosszabb távon volt remélhető többletforrás, a kormány egy másik, nem szokványos intézkedést is bevezetett a kölcsönös felelősségvállalásra hivatkozva. A kormány úgy érvelt, hogy mivel a szocialista-liberális koalíció idején a bajba került pénzüzetek egyértelmű és jelentős támogatást kaptak az államtól, ezért most a bankokon volt a sor, hogy segítsék a gazdaság újjáépítését saját nyereségük terhére. Olyan, három évre szóló különadót helyezett kilátásba a kormány, amely a kereskedelmi bankokat, a biztosítótársaságokat és egyéb pénzügyi intézeteket összesen mintegy 200 milliárd forint megfizetésére kötelezte, körülbelül 15-szörösére emelve a költségvetésbe befizetendő hozzájárulásukat. (Az állam méretéről tudósít a 9. és 10. ábra régiós összehasonlításban.)



8. ábra: Az állam mérete összehasonlításban 2010-ben I. Teljes kiadások

Megjegyzés: az adatok a GDP százalékában értendők

Forrás: Ameco-adatbázis



9. ábra: Az állam mérete összehasonlításban 2010-ben II. Teljes bevételek

Megjegyzés: az adatok a GDP százalékában értendők

Forrás: Ameco-adatbázis

A brüsszeli nyomás – a válság árnyékában – később sem enyhült. A 2011 januárjában publikált bizottsági jelentés tíz prioritást fogalmazott meg a tagállamok számára, amelyek közül az első helye(ke)n rendre a konszolidáció állt. Így különösen a költségvetési politikai kiigazítások végigvitele, a makrogazdasági egyensúlytalanság korrekciója, a pénzügyi szektor stabilitásának megteremtése, valamint a nyugdíjrendszer reformja. Mivel Magyarország is igyekezett megfelelni az uniós elvárásoknak, ezért a 2011. évi nemzeti reformprogram is e prioritások figyelembevételével készült.

2011 novemberében Magyarország úgynevezett elővigyázatossági készenléti hitelkeretért fordult a Valutaalaphoz a romló pénzügyi kilátások miatt.⁴⁰⁷ Az EU Tanácsa elvi hozzájárulását is adta az újabb programhoz, és 2012 nyarán meg is érkezett a nemzetközi delegáció felmérni a magyar gazdaság helyzetét. A tárgyalások azonban megszakadtak. Egyfelől az EU nehezményezte a magyar kormánynak a jegybankkal és más független szervezetekkel, intézményekkel szembeni fellépését, azok autonómiájának veszélyeztetését. Másfelől a magyar kormány időközben sikeresen jutott forrásokhoz a nemzetközi pénzügyi piacokról, így nem volt ráutalva az EU és az IMF pénzügyi segítségnyújtására, sőt 2013-ban, idő előtt vissza is fizette tartozását az IMF felé.⁴⁰⁸ Orbán a Valutaalappal való szakítást azért tarthatta politikailag indokoltnak, mert a görög tárgyalások éppen azt mutatták meg, hogy az IMF kellett ahhoz Merkelnek is, hogy a politikai térből – legalább részben – kiemelhető legyen a kimentési tárgyalássorozat, és technokrata szemléletű (értsd még: szigorú feltételekhez kötött) szerződés szülessen.

⁴⁰⁷ Lásd: www.portfolio.hu/gazdasag/20111118/egyuttmukodest-kotnenk-az-imf-fel-de-a-valutaalap-nem-tud-rola-158531.

⁴⁰⁸ Magyarország nem használta fel teljesen a 2008 és 2010 közötti időszakban megítélt összegeket sem. A világbanki forrásokat például egyáltalán nem is hívta le. Az EU 6,5 milliárd eurónyi hiteléből végül 5,5 milliárdot használt fel, míg az IMF 12,5 milliárdjából 8,7 milliárdot.

A kudarcos uniós tárgyalások után a második Orbán-kormány nemcsak hogy kinyilvánította, hogy nem kíván újabb hitelszerződést kötni, és igyekszik mielőbb visszafizetni a kölcsönt, de emellett látványosan szakított elődje válságkezelő programjával. Gazdaságpolitikáját tekintve teljes fordulatot tett, és úgy próbálta stabilizálni a költségvetést, hogy annak terheit (legalábbis közvetlenül és látható módon) ne a lakosságra hárítsa.

Már az új kormány hivatalba lépésekor is nyilvánvaló volt, hogy az elődje által vállalt viszonylag szigorú, 3,8 százalékos (GDP-arányos) költségvetési hiányt nem – vagy csak további, politikailag kényes megszorítások árán – lett volna képes tartani. Mivel az Európai Unió vezetőivel nem sikerült megállapodni a költségvetési mozgástér kiszélesítéséről, azaz Magyarországnak tiszteletben kellett tartania a Stabilitási és Növekedési Egyezmény előírásait, a kormány látványos lépésre szánta el magát: ahhoz, hogy a hiánycél tarthatóvá váljon, és az államháztartás kiadási oldalán se kelljen érdemi változtatásokat (értsd: kiadáscsökkentést) végrehajtania, a bevételi oldalhoz fordult a kabinet. Két fontos pluszbevételi forrást „teremtett” az állam: megadóztatta a főként külföldi tulajdonú nagyvállalatokat, valamint a nyugdíjrendszer második pillérének leépítésébe kezdett. 2010 októberében a kormány felfüggesztette a 2. pillérbe történő befizetéseket, egyben a 2. pillérből az 1. pillérbe terelte a tagokat. Mivel a tagok körülbelül 3 százaléka maradt csak a 2. pillérben, gyakorlatilag megszűnt a korábban kötelező magánnyugdíjpénztári pillér.

Első körben a pénzügyi intézeteket sújtotta különadóval, októberben pedig, egy következő körben, a külföldi kézben lévő kereskedelmi egységekre, a telekommunikációs és az energetikai szektorra vetett ki különadókat a kormány. A 2010 júliusában bevezetett különadó a GDP 0,7 százalékaival egyenértékű bevételt teremtett 2010–11-ben (évente). A különadó kétharmadát a kereskedelmi bankok, míg további egyharmadát a biztosítótársaságok és egyéb pénzügyi intézetek befizetései biztosították. A bankrendszer adózás utáni profitja (ROE) a 2009. évi 9,25-ről 2010-re drámai mértékben, 1,25 százalékra zsugorodott. Ezzel párhuzamosan a nem teljesítő hitelek aránya 9,1 százalékra nőtt, főként a lakossági svájci frank hitelek okán – lásd később bővebben. 2010-ben e nem szokványos intézkedések révén mintegy 2 százalékponttal sikerült mérsékelni a költségvetési hiányt.⁴⁰⁹

⁴⁰⁹ IMF (2011): i. m. A kiadáscsökkentést helyezve a fókuszba, az IMF a 4. cikk szerinti tárgyalássorozat során az alábbi tételre tett javaslatot: a közszektornak fizetett bérek (1,0%) és a jóléti transzferek (1,8%) racionalizálása, a tömegközlekedési vállalatok (MÁV és BKV) átalakítása (1,0%). Ajánlották továbbá a közpénzügyi rendszer adminisztrációja hatékonyságának javítását. A bevételi oldalon a szektorális adók helyett vagyonszármazékokat támogattak. Az úgynevezett Széll Kálmán Tervben (lásd részletesen később) a kormány maga is a közösségi közlekedést mint az adósságsapda egyik meghatározó tényezőjét azonosította. Deklarálta, hogy megszünteti a közösségi közlekedésben tapasztalt párhuzamosságokat, illetve integrálja a szolgáltatásokat (a szolgáltatókkal együtt). Rendezi a MÁV adósságát (akkor ez 300 milliárd forintot tett ki), továbbá racionalizálja a vasúti közlekedést. Elektronikus útdíjrendszer bevezetésére tett javaslatot.

Ezen túlmenően a Fidesz–KDNP-kormány a háztartásoknak (különösen a családoknak) jövedelemadó-könnyítést és családi kedvezményeket, támogatásokat, a kis és közepes méretű vállalkozásoknak pedig Széchenyi Terv címen célzott támogatásokat, adókönyvitéseket kínált azzal a céllal, hogy ily módon – szakítva a múlttal – stimulálja a gazdaságot. Hogy e nem szokványos gazdaságpolitikai lépéseit képes legyen kivitelezni, drasztikusan, több lépésben átformálta azt az intézményrendszert is, amely döntéseivel és szabályaival felelős (volt) egyebek mellett a gazdaság működésének ellátásáért és felügyeletéért. Így egyebek mellett korlátozták az Alkotmánybíróság jogkörét a nyugdíjkifizetéseket és egyéb, a költségvetést érintő ügyekben. A korábbi formájában megszüntették a költségvetési tanácsot, amelynek szerepét egy háromtagú, önálló stábbal immáron nem rendelkező, így saját elemzéseket sem végző konzultatív testület vette át.⁴¹⁰

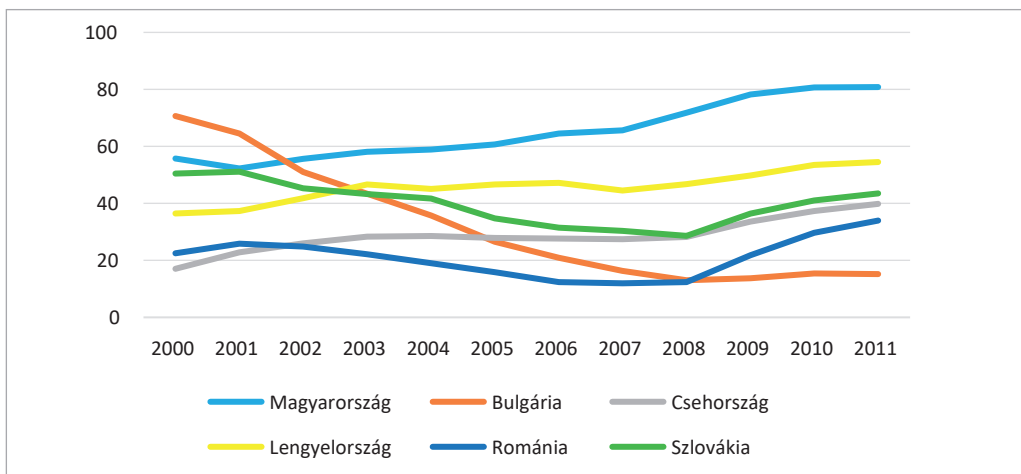
Radikális reformok: A Széll Kálmán Terv a nem keynesi hatások perspektívájában

A kormány „Összefogás az adósság ellen” alcímmel tette közzé azt a többértű reformprogramot, amelynek elsődleges célja a közadósság GDP-ben mért arányának mérséklése volt, hozzárendelve mindazon államháztartási és gazdaságszerkezeti reformokat, amelyekkel elképzelhetőnek vélte e cél teljesítését. Az anyag nem a fenntarthatóság igényével próbálta alátámasztani az adósságcsökkentést megcélzó reformprogramot, hanem annak deklarálásával, hogy az eladósodottság tartóssá teszi az országot és a magyar emberek kiszolgáltatottságát, a külföldtől való függését: „A magyarok jövedelemadójának kétharmada, vagyis minden három befizetett forintunkból kettő az adósság törlesztésére megy el. Ennek jelentős részét a külföldnek fizetjük ki. Magyarország a külföld felé leginkább eladósodott országok közé tartozik. Másoktól függünk, kiszolgáltatottak vagyunk.”⁴¹¹

Magyarországon a rövid, néhány éves (1995 és 2001 közötti) csökkenés kivételével az államadósság jellemző módon csak halmozódott a rendszerváltás első két évtizedében. Amíg az újonnan csatlakozott államok sikeresen vitték le vagy tartották az előírt 60 százalék alatt az adósságállományukat, addig Magyarország az uniós csatlakozást követően is folytatta a közszektor eladósítását. Így a 2001. évi minimum után (a GDP 52 százalékán állt akkor az államadósság-ráta) 2005-ben előbb újra elérte a 60 százalékot, majd 2010-re már 80 százalék felett állt. A 11. ábra régiós összevetésben szemlélteti e trendeket.

⁴¹⁰ IMF (2011): i. m.

⁴¹¹ Orbán Viktor miniszterelnök előszava a tervhez. Széll Kálmán Terv. 2011. 5.



10. ábra: Az államadósság alakulása 2000 és 2011 között, régiós összehasonlításban

Megjegyzés: az adatok a GDP százalékában értendők

Forrás: Ameco-adatbázis

A Széll Kálmán Terv operacionalizált célja az államadósság-ráta 50 százalék alá szorítása volt. A kormány ezt tartotta olyan küszöbértéknek, amely mellett a magyar állam nemcsak kiszabadul az adósságcsapdából, és ezzel visszanyeri a befektetők bizalmát (ami azután csökkenő hozamfelárban is mérhető), hanem képes lehet visszanyerni pénzügyi és gazdasági mozgásterét is. A főként kiadásoldali átrendezéssel (és csökkentéssel) a kormány az államháztartás hiányát három éven belül, azaz 2014-re a GDP 2 százaléka alá kívánta szorítani, miközben az államadósságot 2015-re 65 százalékra igyekezett levinni. A cél megvalósítása érdekében „olyan tervre van szükség, amely egyszerre veszi célba az államadósság csökkentését, a gazdasági és társadalmi élet rosszul szervezett és ezért az államadósság termelődését okozó területeinek átszervezését, valamint egyidejűleg segíti a gyors ütemű gazdasági növekedés beindulását is”.⁴¹²

A terv a foglalkoztatást, a nyugdíjazást és az oktatást érintette mélyebben, de szólt a közösségi közlekedésről és az egészségügyről is. A szerkezeti reformok összessége az államadósság csökkentését mint célt úgy kívánta támogatni, hogy egyben a gazdaságpolitika egyéb fontos változóira is jótékony hatást gyakorol, különösen a foglalkoztatás bővítését és a gazdasági teljesítmény fokozását tekintette prioritásnak a terv. Emellett megcélozta az államháztartás strukturális egyenlegének javítását, az újraelosztás mértékének csökkentését, illetve a közkiadások szerkezetének racionalizálását.⁴¹³ Az eredeti és a módosított 2011. évi költségvetés számaait a 17. táblázat mutatja.

⁴¹² Széll Kálmán Terv. 2011. 10–11.

⁴¹³ Government of the Republic of Hungary: *National Reform Programme of Hungary*. Based on the Széll Kálmán Plan. Budapest, 2011. április.

17. táblázat: Az államháztartás 2011. évi alakulása

	Eredeti (elfogadott) költségvetés	Módosított költségvetés
Államháztartás egyenlege (egyszeri tételek nélkül)	-6,0	-5,6
Egyszeri bevételek	12,0	11,1
– magánnyugdíjrendszer eszközállománya	10,8	10,1
– szektorális különadók	1,1	0,8
Egyszeri kiadások	0,2	3,1
– MÁV- és BKV-adósságkonszolidáció	–	1,3
– PPP-projektek törlése	–	0,7
– magánnyugdíjpénztár-tagok kompenzációja	–	0,9
Államháztartás egyenlege – egyszeri tételekkel	-5,7	-2,3
Strukturális egyenleg	-3,9	-4,5

Megjegyzés: az adatok a GDP százalékában értendők

Forrás: IMF (2011): i. m.

A kormány kifejezett szándéka volt, hogy erősítse a foglalkoztatást, mivel az aktivitási ráta az unióban kirívóan alacsony szinten állt 2010-ben (3,8 millió foglalkoztatottal). A cél a 70 százalékos aktivitási ráta elérése volt. A Nemzetgazdasági Minisztérium közmunkaprogramot hirdetett, amellyel – akkor még – az olyan nagy volumenű beruházásokat szolgálták volna, mint a víztározók vagy a gátak építése. A közmunkaprogram sikeres működését feltételezve a kormány egyben lehetőséget is biztosított a magánvállalkozások számára, hogy munkaerőt kölcsönözzenek e többletmunka-kínálat révén. Hogy a közmunkaprogram vonzóvá is váljon a potenciális érintettek számára, a segélyeket és egyéb támogatásokat maximálni kívánta a kormány akképpen, hogy a munkával megkereshető jövedelem ténylegesen is felülmúlja a támogatásokból szerezhető. A terv részeként átalakították a rokkanttá nyilvánítás és a rokkantnyugdíjazás rendszerét is.

A korai nyugdíjazást sem kívánta tovább ösztönözni a kormány. Ehelyett az érintetteket is a munkapiac aktív tagjaiként látta (volna) szívesen. A program a nők 40 éves munkaviszonya kivételével megszüntetni tervezett minden korábbi jogcímet, amely a törvény által megszabott korhatár előtt engedte volna nyugdíjba az érintetteket. A terv ugyan nem tért ki expliciten is a magánnyugdíjpénztárak államosítására, de egyértelművé tette, hogy Magyarország visszatér a felosztó-kirovó rendszerhez. Kolozsi, Lentner és Parragh ezt azzal indokolták, hogy a kötelező magánnyugdíjpénztári befizetésekkel olyan mértékű és állandósuló rés keletkezett a magyar államháztartásban, hogy annak adósságból történő finanszírozása nem fért össze az uniós elvárásokkal.⁴¹⁴ Ugyanakkor megjegyzi, hogy az állami nyugdíjrendszer fenntarthatóságának problémája továbbra is velünk maradt. Ennek kezelésére demográfiai és foglalkoztatáspolitikai megoldásokat

⁴¹⁴ Kolozsi Pál Péter – Lentner Csaba – Parragh Bianka: Közpénzügyi megújulás és állami modellváltás Magyarországon. *Polgári Szemle*, 13. (2017), 4–6. 28–51.

javasoltak a szerzők (mint a gyermekvállalás ösztönzése vagy a foglalkoztatottak számának emelése).

Az oktatási rendszert is oly módon kívánta átszabni a program, hogy az közvetlenül a munkapiacra való belépésre készítsen fel. Így mind a szakképzést, mind pedig a felsőoktatást átalakítani kívánta a kormány. „Jelentős közpénzáldozattal olyan intézményeket is fenntartunk, amelyek nem szolgálják a gazdaság érdekeit, nem az értékteremtéshez, hanem összességében az államadósság növekedéséhez járulnak hozzá. Az egyetemek, főiskolák tömegével és drágán juttatnak olyan diplomákhoz fiatalokat, amelyek nem segítik bekapcsolódásukat a munka világába.”⁴¹⁵ Az államilag finanszírozott felsőoktatási helyek számát, valamint a képzés belső összetételét is a kormány szabta meg.

De nem ment el szó nélkül a program a közoktatás és a középfokú oktatás mellett sem. Előbbinek azt róva fel, hogy gyakran az alapkészségeket sem képes megfelelően átadni, míg utóbbi esetében az egészségtelen szerkezetet (túl sok gimnázium, kevés szakképző) tartotta problémának. A tankötelezettséget 15 évre szállították le, és bevezették a duális szakképzési rendszert.

A 2011. évi nemzeti reformprogramot már a Széll Kálmán Tervre alapozva nyújtotta be a kormány (az év áprilisában). Ez volt a tagállami gazdaságpolitikák koordinációját megteremteni hivatott és újonnan bevezetett európai szemeszter első munkaanyaga magyar részről. Megfelelve az uniós elvárásoknak, a hangsúly a hosszú távú szerkezeti reformokra esett, amelyek a gazdasági növekedést, a foglalkoztatást és az adósságstabilizálást szolgálják – azzal együtt, hogy rövid távon is igyekezett olyan mértékű fiskális konszolidációt megvalósítani (vagy legalábbis ígérni) a kormány, amely révén Magyarország teljesítheti uniós vállalásait és kötelezettségeit.

18. táblázat: A Széll Kálmán Terv számokban (milliárd forint)

	2011	2012	2013
Foglalkoztatás és munkapiac	3	195	213
– munkakeresési támogatás felfüggesztése	0	27	27
– bérkompenzációs rendszer reformja	0	41	41
– munkakeresési támogatások csökkentése	0	43	43
– aktív munkapiaci és képzési programok (EU-s finanszírozásból)	0	41	41
– táppénz felülvizsgálata	0	10	10
– családi támogatásokra felső korlát	0	15	15
– családi támogatások nominális befagyasztása	0	18	36
Nyugdíjrendszer	12	93	129
– nyugdíjak indexálása	0	3	6
– korai nyugdíjazás csökkentése, megszüntetése	0	0	3
– fegyveres erők speciális nyugdíjazási szabályainak felfüggesztése	0	2	3
– rokkantsági nyugdíjjogosultság szigorítása	12	88	117
Közösségi közlekedés	0	45	60
– közösségi közlekedési vállalatok összevonása holdingba	0	5	15

⁴¹⁵ Széll Kálmán Terv. 2011. 22.

	2011	2012	2013
– a MÁV adósságának átvétele	0	30	35
– preferenciális vámrendszer mérséklése	0	10	10
Felsőoktatás	0	12	38
– ösztöndíjak reallokációja és mérséklése	0	5	16
– ki nem használt kapacitások leépítése, kötelező pénzügyi kifizetések felfüggesztése	0	7	23
Egészségügy	0	83	120
– gyógyszercégek befizetéseinek növelése	0	16	15
– generikus gyógyszerprogram	0	29	33
– terápiák felülvizsgálata	0	8	8
– a beteg együttműködését feltételező támogatások	0	3	4
– nemzetközi árazási referenciák használata	0	4	4
– koleszterolszint-csökkentő készítmények támogatásának mérséklése	0	14	19
– bizonyos kezelések pénzügyi rendszerének reformja	0	5	5
– méltányossági szempontok (egyedi esetekben) felülvizsgálata	0	2	5
– szegények köztámogatási rendszerének felülvizsgálata	0	2	2
– magasan támogatott gyógyszerek díjának emelése, normatív ráták mérséklése, támogatások áttekintése	0	0	25
Az állam és a helyi önkormányzatok finanszírozása	0	32	122
– önkormányzati feladatok újraelosztása méretgazdaságosság alapján	0	15	100
– folyó műveletek adósságból való finanszírozásának tilalma, a beruházási hitelek központi jóváhagyása	0	0	0
– adóhatóság erősítése, adózási folyamat egyszerűsítése	0	5	10
– központi és háttérintézmények racionalizálása, outsourcing tilalma	0	12	12
Államadósság-csökkentő alapba befizetések	0	90	220
– használatalapú elektronikus útdíjrendszer	0	0	100
– bankadó	0	90	0
– a vállalati szektor adójának 10 százalékra való csökkentésének elodázása	0	0	120
Összesen	12	549	901

Forrás: IMF (2011): i. m.

A terv fogadtatása vegyes volt a nemzetközi pénzügyi szervezetek, illetve a nemzetközi pénzügyi befektetők részéről. Egyfelől egyértelműen támogatást kapott a kormány azon szándéka, hogy három esztendő alatt (2011 és 2013 között) a GDP mintegy 3 százalékát kitevő költségvetési konszolidációt tervezett megvalósítani főként a munkapiac, a segélyezés és a közösségi közlekedés átszervezése révén. A kilátásba helyezett kiigazítás az adósságállomány mérséklését is előmozdíthatta volna. Bizakodásra adott okot a 2008-as mélypont óta folyamatos javulást mutató folyó fizetésimérleg-egyenleg is, ami a válságkor regisztrált 7,3 százalékos (GDP-ben) hiány után 2010 végére 2,1 százalékos szufficitbe fordult át. De jelentős erősödést mutatott a pénzügyi és tőkemérleg is, különösen a portfólióbefektetések terén. Másfelől továbbra is kritika fogadta a banki különadó fenntartását, amivel az államháztartási hiány 3 százalék alatt tartása volt a deklarált cél. A Széll Kálmán Terv ugyan tartalmazott elemeket a nagy elosztórendszerek (nyugdíj, egészségügy, oktatás) reformjára vonatkozóan, de azok korántsem

voltak átfogónak tekinthetők, csak részleteiben kínáltak megoldást, rendszerszinten nem. A gyógyszerkasszázt leszámítva az egészségügy átalakításáról ráadásul láthatóan letett a kormány. A nyugdíjrendszer átalakítása, vagyis a második pillér felszámolása irányába tett lépés pedig egyértelműen visszalépésként volt értékelhető. De leginkább amiatt érte kritika a tervet, mert olyan feltételezett hatásmechanizmusokra épült, amelyek teljesülése kétséges volt. Így a megvalósíthatóság (annak kockázata) mellett a hatásosság is kérdőjelessé vált a nemzetközi megfigyelők körében.⁴¹⁶ A jelentős mértékű adósságcsökkentésre és a kiadási oldal átszabására koncentráló terv ugyanis azzal a korántsem evidens feltevéssel számolt, hogy a fiskális konszolidáció pozitív hatást gyakorol a gazdasági növekedésre főként azáltal, hogy javulnak a magánszektor finanszírozási kondíciói, változnak a motivációs keretek (segély helyett munka), valamint erősödik a befektetői bizalom a magyar gazdaság iránt.

Amint azt az előző, *Az Európai Unió gazdasági kormányzási rendszere* című fejezetben megmutattuk, a feltételezett mechanizmus (megszorítások eredményeképpen pozitív gazdasági növekedés, vagy ahogyan tömören utal rá a gazdasági irodalom: nem keynesi hatások) nem példa nélküli a gazdaságtörténetben. De vajon Magyarországon is lett volna esély – a válságot közvetlenül követően – hasonlóan pozitív kimenetre?

A nem keynesi hatások érvényesülésének keresleti oldali magyarázatai között az úgynevezett hitelességi hatás dominál. A fiskális kiigazítások hitelessége, azaz a kormányzat eltökéltsége a költségvetés konszolidálására döntő a tekintetben, hogy megváltozik-e a magánszektor magatartása és általa a jövőre vonatkozó, elsősorban fogyasztási és beruházási döntései. A kormányzat a fiskális kiigazítással jelzést küld a piacnak, ami – ha hitelesnek tekintik azt – ösztönzi a szereplőket várakozásaik tartós módosítására. A hiteles kiigazításnak tehát már rövid távon is pozitív hatása lehet az aggregált keresletre – szemben a standard megközelítéssel. A hitelességi hatás a kockázati prémium változásában ölt testet. Azáltal, hogy a kamatlábak mérséklődnek, növekszik a piaci szereplők vagyonának értéke. A pozitív *vagyonhatás* pedig ösztönzi a jelenbeni magánfogyasztást. A hitelességi hatás akkor lesz erős, (1) ha a lakosság mind nagyobb hányada van nettó megtakarító pozícióban (kötvénytulajdonosok), illetve (2) a kiigazítás mértéke, nagysága is jelentős nagyságú.

A lakossági és az üzleti szektor is alacsony megtakarítási hajlandósággal bírt (a válság nem kis részben emiatt érte az országot 2008-ban). Az állampapírok jelentős hányada ráadásul nem is hazai, illetve ha hazai, akkor sem magánszereplők kezében halmozódott fel. Az első feltétel tehát nem teljesült Magyarországon. A másik feltétel a gazdaságpolitikai akarat függvénye: a nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a kis lépések stratégiája nem szolgálja kielégítően a hitelességi hatás érvényre jutását. A hitelességi hatás ott érvényesül, ahol egyszeri és nagymértékű kiigazítást hajt végre a kormány.⁴¹⁷

⁴¹⁶ Lásd különösen: IMF (2011): i. m.

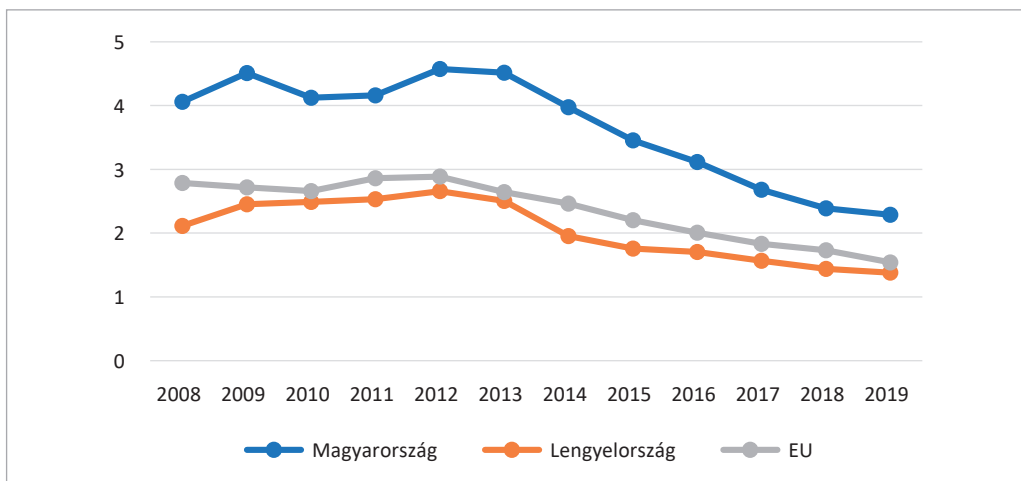
⁴¹⁷ Alesina–Perotti (1995): i. m.

Magyarország azonban egyértelműen a kis lépések stratégiáját választotta anélkül, hogy az induláskor egy nagyobb, jelentősebb mértékű kiigazítást vállalt volna fel a kormány. Kumulatív hatását tekintve ugyan komoly kiigazítást ígért a program (3 százalékpontnyi mérséklést), de mindezt több esztendőre elnyújtva.

A kockázati prémium mérséklődése azonban nemcsak a fogyasztást élénkítheti az egyének portfóliója felértékelődése okán, hanem az alacsony pénzpiaci kamatlábak révén a kamatlábváltozásra érzékeny kiadások – különösen a beruházások – is növekedhetnek. Ennek a csatornának a működése a standard elméletből is levezethető, a kiszorítási hatással ellentétes folyamatot produkálva, amely ekképpen ugyan nem is tartozik szorosan a nem keynesi hatások közé, ám ha dinamikája meghaladja a normális körülmények között tapasztalt *crowding-in* hatást, akkor indokolt lehet a nem keynesi hatások között szerepeltetni.

Az ország-, a likviditási és az árfolyamkockázatból származó felárak remélt mérséklődése az adósságállomány után fizetendő kamatfizetési kötelezettség csökkenésében közvetlenül is megmutatkozik. Minél magasabb az induló adósságállomány és minél hitelesebb a kiigazítás (azaz minél nagyobb mértékű a hozamok esése), annál jelentősebb mértékű a kormányzati megtakarítás (és annál nagyobb teret engedhet az állam a magánszektor költekezéseinek). A kamatfizetési kötelezettség mérséklődése különösen prociklikus gazdaságpolitika (kényszerű) felvállalása mellett jelenthet könnyebbséget a gazdaságnak.⁴¹⁸ Ez a hatás nyilvánvalóan erőteljes lehetett volna Magyarországon is, hiszen az adósságállomány viszonylag magas szinten állt, a kamatfizetési kötelezettség értéke pedig jelentősnek volt mondható (2010-ben 4,1, 2011-ben 4,2 százalék). Érdemi változás azonban csak 2014-ben következett be, amikor is előbb 4 százalékra, majd 2015-től az alá csökkent a kamatfizetési kötelezettség GDP-arányos értéke. Amint azt a 12. ábra is demonstrálja, 2013-tól a referenciaként használt EU-átlag már meredeken esni kezdett, ahogyan történt az a visegrádi négyek legnagyobb államában, Lengyelországban is. A magyarországi csökkenés ezért nem elsősorban belső tényezők eredője volt, hanem sokkal inkább a globális környezet javulásának következménye.

⁴¹⁸ A feltörekvő piacgazdaságú országok rossz hitelbesorolása azonban nem egyszerűen a magas államadósságnak és ekképpen az elhibázott, felelőtlenül költekező közpénzügyeknek tudható be, hanem sokkal inkább az adósság viszonylag rossz szerkezetének. A feltörekvő országok adósságpapírjaik nagy részét nem saját nemzeti valutában bocsátják ki, illetve nem hosszú lejáratra és fix hozamra. Következésképpen az árfolyamkockázat, illetve a kamatmozgások nagy volatilitása az, ami miatt viszonylag kis államadósságállomány mellett alacsony lesz az országok hitelbesorolása. „A gazdaságpolitika szempontjából mindez azért fontos, mert megfelelő adósságmenedzsmenttel csökkenthető a kockázati prémium, és a kamatfizetési kötelezettség mérséklődése folytán a kiigazítást is megkönnyíti. A kormányoknak tehát nem egyszerűen az adósság szintjével, hanem annak kockázati megítélésével kell törődni.” Ricardo Hausmann: Good Credit Ratios, Bad Credit Ratings: The Role of Debt Structure. In George Kopits: *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets*. Houndmill, Palgrave Macmillan, 2004. 30–52.



11. ábra: A kamatfizetési kötelezettség alakulása Magyarországon, Lengyelországban és az EU-ban (2008–2019)

Megjegyzés: az adósságállomány viszonylag magas szintje miatt Lengyelország szerepel az összehasonlításban a V4-ek közül

Forrás: Ameco-adatbázis

A magyarázatok másik összetevője a kínálati oldalból táplálkozik. A nem keynesi hatások érvényre jutásában két feltétel megléte bizonyulhat döntőnek: a költségvetési kiigazítások a kiadási oldalra koncentrálnak, illetve rugalmas a munkapiac. Magyarországon a 2000-es évek legelejétől újjáéledő állami túlköltekezés a politikailag érzékeny területeken volt jellemző. Egy terület kivételével (nem természetbeni szociális juttatások) Magyarország magasan a közép-kelet-európai és az EU15-ök átlaga felett állt. Ennek okai összetettek. Jellemzően a torz bérpolitikára (közszektor béremelése és a folyamatos minimálbér-korrekciók), az állam működési funkcióira fordított kiadások növekedésére, a szociális ellátórendszer reformjának hiányára, illetve a jóléti (különösen a nyugdíjemelésekre) és gazdasági (gázár-kompenzáció, gyógyszerár-kompenzáció – mindkettő jóléti intézkedés) transferek GDP-ben mért arányának növekedésére vezethetők vissza.⁴¹⁹

A magyar gazdaság torzulásának legszemléletesebb példája az alacsony foglalkoztatási ráta volt, amely mind a bevételi, mind pedig a kiadási oldalon éreztette hatását. Az alacsony foglalkoztatási ráta egyik lehetséges magyarázata a magas adók volt, ami egyfelől csökkentette a munkaerő iránti keresletet, másfelől a foglalkoztatást a szürke-, illetve feketegazdaság felé terelte. Másik magyarázata a jóléti rendszer nem hatékony szerkezetére volt visszavezethető. A munkavállalásra való ösztönzés ellen hatott például a rokkantsági jogosultság intézménye, a betegszabadságolás rendszere és juttatásai, valamint a korai nyugdíjazás is. Magyarországon a rendszerváltás óta folyamatosan nőtt a rokkantsági ellátásban részesülők aránya: az induló 250 000 főről két évtizeddel

⁴¹⁹ Benczes (2008): i. m.

később a jogosultak száma megkétszereződött. Jellemző volt az is, hogy több százezres nagyságrendben voltak azok, akik úgy jutottak hozzá rokkantsági pótlékhoz, hogy közben már átlépték az öregségi korhatárt is. A Széll Kálmán Terv érvelése szerint a rokkantsági juttatásokat a nem foglalkoztatottak jelentős hányada úgy értelmezhetette, mint egyfajta munkanélküliségi segélyt, mivel maga a munkanélküli-segély csak kilenc hónapig volt folyósítható, miközben a rokkantsági jogosultság nem volt időkorláthoz kötve. A 20 és 64 év közötti lakosság közel 10 százaléka volt jogosult akkor rokkantsági ellátásra, miközben ez az arány a szomszédos Ausztriában vagy Csehországban körülbelül feleakkora volt.⁴²⁰ Továbbá a korai nyugdíjazás rendszere is rendkívül elterjedt volt Magyarországon: a foglalkoztatottak 80–90 százaléka élt ezzel a lehetőséggel korábban. A Fidesz-kormány nem véletlenül nyúlt a korai nyugdíjazás és a rokkantsági juttatások felülvizsgálatához. E lépésekkel ugyan elérhetett megtakarításokat a kormány, de önmagukban elégtelenek voltak ahhoz, hogy már rövid távon is növekedési hatást érjenek el, ahhoz ugyanis az is szükséges lett volna, hogy a kiesők egyben az elsődleges munkapiac aktív munkavállalóivá is váljanak. Ennek azonban az európai válság elmélyülésének és kiteljesedésének idején nem volt reális esélye.

A nem keynesi hatásokat produkáló gazdaságok legtöbbször a fiskális kiigazítást egy szélesebb csomagba illesztve jelentős (akár 10 százalék körüli) egyszeri leértékeléssel indította. Magyarország azonban ekkorra már rugalmas árfolyamrendszert alkalmazott, a forint külső árát a piaci keresleti és kínálati viszonyok határozták meg. Ráadásul a forint esetleges további gyengülése a devizaadósság után fizetendő terhek további növekedését jelentette volna, ami a svájci frankban denominált jelzáloghitelek miatt már amúgy is rendkívüli módon megterhelte a magyar háztartásokat (részletesen lásd a *Devizahitelezés és következményei* című alfejezetet). Hiányzott továbbá a jegybanki és a költségvetési politika együttműködési hajlandósága, ami az adott helyzetben a fiskális kiigazítások melletti jegybanki könnyítést jelentett volna. A jegybank első számú feladatának az árstabilitás megteremtését tartotta, ennek megfelelően viszonylag magas szinten tartotta az alapkamatot. Könnyítést csakis a kormányzati gazdaságpolitika hitelességének megteremtése után tervezett. A nem keynesi hatások érvényre jutásának feltételeit foglalja össze a 19. táblázat.

19. táblázat: Nem keynesi hatások feltételrendszere és magyarországi esélye

Keynesi hatások érvényesülése	Nem keynesi hatások érvényesülése	Nem keynesi hatások esélye Magyarországon (2011)
kedvezőtlen világgazdasági feltételek	kedvező világgazdasági feltételek	–
zárt gazdaság	nyitott gazdaság	+
rögzített árfolyamrendszer használata	lebegő árfolyamrendszer használata	–

⁴²⁰ Miközben a rokkantsági nyugellátás a munkanélküli-segély akár életfogytig tartó kiegészítéseként volt értelmezhető, a betegszabadság és táppénz a munkanélküli-segély időleges kiterjesztéseként (meghosszabbításaként) működött.

Keynesi hatások érvényesülése	Nem keynesi hatások érvényesülése	Nem keynesi hatások esélye Magyarországon (2011)
kihasználatlan kapacitások	teljes kapacitáskihasználtság	–
korlátozott időhorizont	végtelen időhorizont	–
likviditási korlát érvényesülése	likviditási korlát hiánya	–
nem tökéletes pénz- és tőkepiacok	tökéletes pénz- és tőkepiacok	–
kormányzati és privát fogyasztás egymást kiegészítők	kormányzati és privát fogyasztás egymást helyettesítők	–
kiegyensúlyozott költségvetés („normális” idők)	egyensúlyhiányos költségvetés („rossz” idők)	+
alacsony induló és tartósan alacsony szinten stabilizálódó adósságállomány	magas induló és gyorsan bővülő adósság-állomány	+
adók emelése kiigazítás idején – különösen: háztartások jövedelme, illetve társadalombiztosítási járulékok	kormányzati kiadások csökkentése kiigazítás idején – különösen: kormányzati bérek és háztartási transzferek	?/+
alacsony kockázati prémium	magas kockázati prémium	+
rigid munkapiaci viszonyok	rugalmas munkapiaci viszonyok	–
erős középszintű bérmegállapodások és nemzeti szintű társadalmi megállapodás hiánya	társadalmi paktumok megléte	–

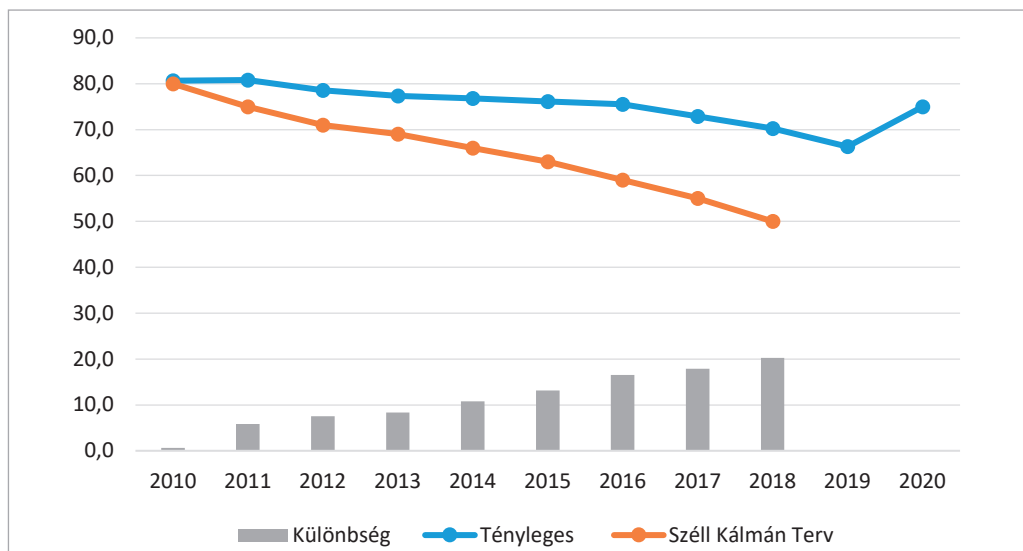
Megjegyzés: + esély a nem keynesi hatásokra; – nincsen esély a nem keynesi hatásokra; ? nem egyértelmű.
Forrás: Benczes (2008): i. m. alapján a szerző szerkesztése

A tervben kitűzött ambiciózus célok, amelyek azzal az ígérettel hirdettek strukturális reformot, hogy annak eredményeként munkahelyeket és gazdasági növekedést generálnak majd, már csak azért sem teljesülhettek maradéktalanul, mert a nem keynesi hatások egyik fontos feltétele, a kedvező világ gazdasági környezet sem állt fenn. 2011 tavaszán–nyarán az euró-zóna újra súlyos válságba került: a görög után előbb az ír, majd a portugál és később a spanyol gazdaság is kimentésre szorult. Kis nyitott országgént Magyarország számára létfontosságú (volt), hogy a nyugat-európai felvevőpiacok megfelelő szintű keresletet támasszanak. E feltevésnek azonban a válság okán nem volt realitása. A terv elfogadását közvetlenül követő fél esztendőben a forintba újabb nagy nyomás nehezedett, az euró ellenében 20 százalékos veszítve értékéből, a CDS-felárak drámai mértékben emelkedtek, mintegy 600 bázisponttal, miközben a referenciahozamként számontartott ötéves állampapírok hozama is 9 százalékra ugrott. E folyamatok eredményeképpen Magyarországot a nemzetközi hitelminősítő intézetek a befektetésre nem ajánlott kategóriába minősítették le.⁴²¹

A Széll Kálmán Terv első számú célja sem realizálódott. Habár az adósságállomány mérséklődött, de nagyon messze került Magyarország attól, hogy a tervben megrajzolt pályát akár csak közelítse is, és hogy a célként megjelölt 50 százalékos elérése. 2018-ban,

⁴²¹ IMF (2012): i. m.

amikorra is az államadósság-ráta 50 százalékos (GDP-hez viszonyított) szintjét prognosztizálta a kormány, 20 százalékponttal volt a valós érték a tervezett felett (lásd a 13. ábrát).



12. ábra: A Széll Kálmán Terv célszámai és a tényleges államadósság-ráta alakulása (2010–2018)

Megjegyzés: az adatok a GDP százalékában értendők

Forrás: Széll Kálmán Terv (2011): i. m.; Ameco-adatbázis

Az államadósság szerkezete ugyanakkor jelentős mértékben módosult. A külföldi állampapír-tulajdonosokat mindinkább felváltotta a hazai, belföldi tulajdonosi kör. A külföldi fizetőeszközökben denominált adósság aránya meredeken esett: amíg a 2010-es évek elején a teljes állomány több mint felét tette ki, egy évtizeddel később egyötöde alá esett. Ez az áttérés a kormány tudatos döntésének és pénzügypolitikájának következménye volt. Így például a jegybank kedvezményes államkötvény-vásárlási programokat hirdetett a hazai nagybankok számára. De a lakosság is profitálni tudott az átállásból.⁴²² A bevezetésre került ösztönzőeszközök következtében a magyar háztartások a teljes adósságállománynak majdnem egyharmadát birtokolták 2020-ra – szemben a 2010. évi 2 százalékkal vagy az uniós átlag 5 százalékával.⁴²³

A lakossági szektor intenzív bevonása ugyanakkor jelentős költségekkel is járt, mivel a háztartások által lejegyzett kötvények hozama átlagosan 200 és 400 bázisponttal a pénzpiaci kamatlábak felett volt. Problémát okozhat továbbá a viszonylag rövid futamidő is. Az Orbán-kormány ugyan sikeresen terelte a külföldiektől a magyar befektetők felé a kötvénypiacot, de a lakosság bevonása egyben azt is jelentette, hogy az egy esztendőnél rövidebb lejáratú kibocsátott adósságpapírok aránya 2019-re 18 százalékra

⁴²² A kedvező kamatozású kötvények egyik legnépszerűbb fajtája a Magyar Állampapír Plusz.

⁴²³ Európai Bizottság: 2020. évi országjelentés – Magyarország. COM(2020)150 final (2020a. február 26.).

emelkedett szemben a régiós 2,5 százalékkal. A lejáratig hátralévő átlagos futamidő is jóval rövidebb más OECD-országokhoz viszonyítva: míg idehaza ez az érték csupán 4,3 év, addig a fejlett országok között az átlag majdnem 8 esztendő.⁴²⁴

Az eredeti célkitűzés (államadósság-csökkentés) tehát nem, illetve nem egészen úgy teljesült, ahogyan azt a magyar kormány a 2010–11-es évek fordulóján megfogalmazta. Mindazonáltal elvitathatatlan tény, hogy a Széll Kálmán Terv több más eleme is megvalósításra került (nem feltétlenül a tervben foglalt ütemezés szerint). Az adórendszer, a nyugellátás, a felsőoktatás, a gyógyszerkassza vagy a közösségi közlekedés reformja is megindult, és elemeiben „hozta” is az ígéretek (lásd később részletesen is a nem szokványos gazdaságpolitikai intézkedéseket az *Új utakon: nem szokványos gazdaságpolitika* című fejezetben). Mégsem lehet beszélni az államháztartás rendszerszintű reformjáról. Azt a kormány nem merte felvállalni, a költségvetés kiadási oldalához érdemben nem is próbált hozzányúlni sem a 2010 és 2014 közötti, sem pedig a későbbi politikai ciklusban. Mint később *A költségvetés kiadási oldala* című alfejezetben megmutatjuk, a kiadási oldalon az államháztartás gazdasági funkcióit erősítette a kormány (a sport, kulturális és vallási tevékenységekkel egyetemben), miközben a jóléti funkciók között egyfajta újrasúlyozást valósított meg.

Devizahitelezés és következményei

Az államadósság azonban csak a tehertételek egyike volt a második Orbán-kormány hivatalba lépésekor és a 2010 utáni, válsaggal sújtott esztendőben. A válság hatására egyfelől vége szakadt annak az aranykornak, amikor is olcsó devizahitelből voltak képesek a magyar háztartások finanszírozni lakásvásárlásaikat, illetve másfelől, a forint leértékelődése miatt a korábban felvett svájcifrank-, jen- és euróalapú hitelek egyszerre olyan tehertéttel váltak sokak számára, amely nemcsak a törlesztést nehezítette, de kétségessé is tette azt, és mindezek következtében a lakosságnál maradt ténylegesen elkölthető jövedelmek is drámai mértékben mérséklődtek. A lakossági szektor szokatlanul magas szintű devizában történő eladósodása tehát közvetlen társadalmi és politikai kihívások elé állította a kormányt, ami megoldást kívánt (még a 2010 és 2014 közötti cikluson belül).

A svájcifrank- (és egyéb deviza-) alapú hitelek felfutása egy összetett folyamat eredményeként állt elő még a 2000-es évek legelején Magyarországon. 2002 után megszűntek azok a forintalapú lakáshitelek, amelyeket a kormány kamattámogatásával kínáltak a hazai kereskedelmi bankok. Mindeközben a magyar forint árfolyama jelentős mértékben erősödött, viszonylag olcsóvá téve a külföldi valutához (és devizához) való hozzáférést. A globális gazdaságot általános optimizmus jellemezte, Magyarországon mindezt kiegészítették az európai uniós csatlakozáshoz fűzött pozitív várakozások is, kiegészülve egy reménybeli és mielőbbi eurózóna-csatlakozással is. Mindeközben a hazai kamatlábak viszonylag magas szinten álltak. A magyar monetáris politika a magas kamatszinttel

⁴²⁴ Európai Bizottság (2020a): i. m.

biztosítani tudta a forint árfolyamának tartós stabilitását. Összességében a forinthelek abszolút és relatív értelemben is rendkívül drágának számítottak a külföldi devizában való eladósodáshoz képest, miközben a lakossági kereslet nagy volt a hitelek iránt, elsősorban a jelzálogpiacon. A kereskedelmi bankok – reagálva a kialakult helyzetre – mind nagyobb mértékben kezdtek el kínálni devizahiteleket.

A devizaalapú hitelek felfutása 2002 utántól történt meg, de 2004 tekinthető azon esztendőnek, amikor már ténylegesen is érződött a piaci átrendeződés, majd a válság kirobbanásáig dinamikusan nőtt a piaci szegmens. A válságot megelőző egy évben például (2007-ről 2008-ra) a devizahitelek aránya (a lakáshitelek piacán) 62 százalékkal emelkedett.⁴²⁵ 2008 őszére a magyarországi bankok mérlegfőösszegének több mint 16 százalékát már a deviza- vagy devizaalapú hitelek tették ki. A lakossági szektoron belül az ilyen típusú hitelek aránya 70 százalékon állt. A válság következtében gyengülő forint hatalmas tehertételt jelentett a lakosság számára, mivel a forintban denominált törlesztőrészek is nőttek, ezzel csökkentek az elkölthető jövedelmek, miközben természetesen a devizában meghatározott tartozás forintértéke folyamatosan nőtt.⁴²⁶

Mint Kolozsi, Banai és Vonnák megállapították, nem önmagában a deviza-jelzáloghitelezés felfutása volt a probléma, hanem az, hogy a háztartások – jellegükből adódóan – nem voltak felkészülve az esetleges árfolyamkockázatokra, azokat nem is tudták kezelni a globális válság elterjedésekor.⁴²⁷ A lakosság azért választotta a külföldi valutában denominált hiteleket, mert azok versenyképesebbnek mutatkoztak a hazai kamatoknál – azzal a feltevéssel élve természetesen, hogy nem lesz mértékadó árfolyamgyengülés. A háztartások tehát nem vásároltak maguknak biztosítást az elmozdulások ellen, hiszen az éppen a devizában nyújtott hitelek versenyelőnyét számolta volna fel. Minden devizaadós nyitott árfolyampozíciót vett fel annak minden lehetséges kockázatával.⁴²⁸ Ráadásul a forinthelek helyett a devizahitelek mellett szólt az is, hogy így nagyságrendjében is nagyobb hitelfelvételhez juthattak a háztartások, ami szintén ösztönzőleg hatott, és még sebezhetőbbé tette a devizaadósokat.

A kormány a helyzet rendezését az egyik legfontosabb feladatának tekintette, és 2011-ben konkrét lépésekre szánta el magát. Ekkorra – az év végi adatokat tekintve – a lakáshitelek állománya a GDP körülbelül 15 százalékát tette ki, amelynek kétharmada devizában volt denominálva. Ekkorra már a teljes állomány mintegy ötöde nem volt problémamentesnek tekinthető: 12 százalékon állt a figyelendő, 8 százalékon pedig az átlag alatti, kétes vagy rossz minőségű hitelek aránya.⁴²⁹

⁴²⁵ KSH: Lakossági lakáshitelezés. *Statisztikai Tükör*, 6. (2012. április 18.), 24.

⁴²⁶ Nagy Márton: Egy nagy lépés: a lakossági devizahitelezés kivezetése. *Köz-gazdaság*, 12. (2017), 2. 149–153.

⁴²⁷ Kolozsi Pál – Banai Ádám – Vonnák Balázs: A lakossági deviza-jelzáloghitelek kivezetése: időzítés és keretrendszer. *Hitelintézeti Szemle*, 14. (2015), 3. 60–87.

⁴²⁸ Ez ugyanakkor nem igaz a hitelt nyújtó pénzintézetekre, amelyek nem vállalhatnak nyitott pozíciót. Számukra így nem közvetlenül az árfolyammozgások, hanem a fizetéseképtelenné váló adósok jelentették a tényleges kockázatot.

⁴²⁹ KSH (2012): i. m.

Első lépésként, 2011-ben, a kormány egy átmeneti időszakra lehetővé tette a rögzített devizaalapú tartozások végtörlesztését viszonylag kedvező árfolyamon (180 HUF/CHF, 251 HUF/E, valamint 2 HUN/Y árfolyamon). A 2012. február végéig engedélyezett határidőig mintegy 169 000 jelzáloghitel visszafizetése valósult meg, ezek egy része úgy, hogy a kifizetést a hiteltörlesztő fél forinthittel váltotta ki.⁴³⁰ A lehetőséggel elsősorban azok az ügyfelek tudtak élni, akik saját megtakarításokkal rendelkeztek. Így is 20–30 százalék közötti adósságelengedést realizáltak a végtörlesztők (vagyis ekkora különbség mutatkozott a valós és a támogatott árfolyamon számított adósságok között).

20. táblázat: *Kedvezményesen végtörlesztett devizaalapú lakáshitelek*

Devizaalapú jelzálogkölcson	Darabszáma	Értéke, aktuális árfolyamon*	Értéke, végtörlesztési árfolyamon*
Euró	1 938	10 164	8 369
Svájci frank	163 555	1 300 778	94 6554
Japán jen	3 763	43 432	29 286
Összesen	169 256	1 354 274	984 209

Megjegyzés: *millió forintban; a 2012. február 28-án érvényes állapot

Forrás: KSH (2012): i. m. 1.

A kormány továbbá úgynevezett árfolyamgátat is bevezetett a végtörlesztéssel megegyező árfolyamon. Akik ezt választották, azok 2011 után már a rögzített árfolyamon számolt törlesztőrészeket fizették. A tökerészre eső különbözet pedig egy gyűjtőszámlán halmozódott, aminek visszafizetését egy későbbi időpontra toltta ki a kormány. A végtörlesztés és az árfolyamgát is azok számára kínált kiutat, akik fizető- és hitelképesnek bizonyultak a válság utáni időszakban is. Azok, akik nem tudták teljesíteni vállalásaikat, az újonnan felállított Nemzeti Eszközkezelőhöz fordulhattak segítségért. A cél a szociális kiszolgáltatottság mérséklése vagy konkrétan a lakástulajdon elvesztésének megakadályozása volt. A végső megoldást azonban csak a 2014 második felében indított forintosítás jelentette, amely az MNB viszonylag laza monetáris politikájának (az irányadó kamatláb Matolcsy György jegybanki elnökké kinevezése után jelentős mértékben, 2 százalékos körüli szintre csökkent), a devizaalapú jelzáloghitel-állomány csökkenésének (2014-re mintegy 9 milliárd euró értékűre mérséklődött) és a stabil jegybanki tartalékállománynak volt betudható – utóbbi azért volt szükséges, mert az MNB-nek biztosítania kellett a bankok számára a forintosítás miatti devizaforrást.⁴³¹

Természetesen nem Magyarország volt az egyetlen a régióban, amely a háztartások számára is megnyitotta a devizaalapú eladósodás lehetőségét, majd pedig kénytelen

⁴³⁰ KSH (2012): i. m.

⁴³¹ Kolozsi–Banai–Vonnák (2015): i. m.

volt annak negatív következményeivel is szembenézni a válság alatt.⁴³² A Szlovákiában és Csehországban (Szlovéniával egyetemben) viszonylag erőteljes szabályozás érvényesült, illetve a kamatkülönbözet sem volt meghatározó. Lengyelország és Románia ugyanakkor szintén intenzíven alkalmazták e lehetőséget.⁴³³ Mint Kolozsi és Lentner megmutatták, Magyarország volt az egyetlen, amelynek a válságkezelés részeként sikerült teljes egészében kivezetnie a devizaalapú hiteleket a háztartási szektorban.⁴³⁴ (A balti államokban, valamint Szlovákiában az euró bevezetése tette okafogyottá a kérdést.)

Makrogazdasági körkép

Az európai adósságválságra adott uniós válaszok első hullámának terméke volt az európai szemeszter, amelynek részeként – a hatos csomag egyik meghatározó elemeként – bevezették az úgynevezett makrogazdasági egyensúlytalansági mechanizmust (lásd részletesen *Az Európai Unió gazdasági kormányzási rendszere* című fejezetben). Az első makrogazdasági egyensúlytalansági vizsgálat eredményeit 2012 nyarán tette közzé az Európai Bizottság, vagyis éppen a magyarországi kormányzati ciklus felénél. A jelentés megállapításai – a fentiek okán – nem voltak különösebben meglepők. A bizottsági anyag komoly egyensúlytalansági problémákra világított rá, különösképpen a nettó befektetési pozíció és az államadósság vonatkozásában. De azt is leszögezte a jelentés, hogy az egyensúlytalansági folyamatok a 2000-es évek első évtizedében épültek ki, és hogy azok megfelelő gazdaságpolitikával és szerkezeti reformokkal kezelhetők. (Az eredménytábla adatai a 21. táblázatban olvashatók.)

21. táblázat: A 2010. évi makrogazdasági egyensúlytalansági eredménytábla

Mutató	Küszöbérték	Magyarország	Csehország	Lengyelország	Szlovákia
Folyó fizetési mérleg egyenlege	-4%/+6%	-2,1	-2,5	-5,0	-4,1
Nettó nemzetközi befektetési pozíció	-35%	-112,5	-49,0	-64,0	-66,2
Reál effektív árfolyam	±5% (euróövezet) ±11% (nem euróövezet)	-0,5	-12,7	-0,5	12,1
Exportpiaci részesedés	-6%	1,4	12,3	20,1	32,6
Nominális fajlagos munkaköltség indexe (ULC, 2010 = 100)	9% (euróövezet) 12% (nem euróövezet)	3,9	5,1	12,3	10,1
A deflált lakásárak indexe (2015 = 100)	6%	-6,7	-3,4	-6,1	-4,9

⁴³² A balti államokra vonatkozóan, amelyek már jóval a magyar nyitás, azaz 2001 előtt megnyitották piacaikat. Lásd például: Csaba (2008): i. m.

⁴³³ Kolozsi Pál: A lakossági devizahitelezés egyes kérdései nemzetközi bírósági döntések tükrében. *Új Magyar Közigazgatás*, 11. (2018b), 19–26.

⁴³⁴ Kolozsi Pál Péter – Lentner Csaba: Consolidation and Legacy of Foreign Currency Household Lending in Central and Eastern Europe: The Case of Hungary. *Contemporary Economics*, 14. (2020), 3. 366–378.

Mutató	Küszöbérték	Magyar- ország	Cseh- ország	Lengyel- ország	Szlovákia
Magánszektorbeli hiteláramlás, konszolidált	15%	-18,7	1,7	3,8	3,3
A magánszektor adósságállománya, konszolidált	160%	155	77	74	69
Az államháztartás bruttó adóssága	60%	81	38	55	41,0
Munkanélküliségi ráta	10%	9,7	6,1	8,3	12,0

Megjegyzés: dőlttel a veszélyesnek minősített értékek

Forrás: European Commission: *Alert Mechanism Report*. COM(2012)68 final (2012. február 14.)

Magyarország ugyan valóban erőteljesen alulteljesített a Bizottság által azonosított két kategóriában (a másik nyolc kategóriában nem azonosított veszélyes mértékű eltérést a bizottsági jelentés), ám a nettó nemzetközi befektetési pozíció tekintetében kivétel nélkül mindegyik visegrádi ország a veszélyzónában volt az akkori vizsgálatok szerint (az adatok a 2010. év végi helyzetet tükrözték), ami egyfelől a válság, másfelől a visegrádi gazdaságok felzárkózó pozíciójának volt betudható. Csehországban és Szlovákiában ugyanakkor a versenyképességet veszélyeztető módon reálárfolyam-túlértékeltség is mutatkozott, amit utóbbi országban az egység-munkaköltség növekedése is súlyosbított (hasonlóan Lengyelországhoz). Nem véletlen, hogy Szlovákia és Lengyelország is a folyó fizetési mérleg viszonylag nagymértékű hiányával küzdött. Szlovákia ráadásul a munkanélküliség terén sem állt túl jól. A makrogazdasági egyensúlytalansági vizsgálatok első körében tehát Szlovákia állt a legrosszabbul a visegrádi négyek közül, amit csak részben indokolt a válság, azt sokkal inkább a szlovák koronának az eurózónához 2007-ben történő túlértékelt árfolyamon való csatlakozása magyarázta.

Az egy évvel később elvégzett vizsgálatok azt mutatták, hogy a nettó nemzetközi befektetési pozíció javulást mutatott 2009 utántól Magyarországon elsősorban a folyó fizetési mérleg többletének köszönhetően. Magyarország exportteljesítménye robusztusnak volt mondható, ám a lényegi javulás a belső kereslet (és így az import) visszaeséséből fakadt. Mindeközben a munkanélküliségi adatok romlást mutattak, és a magánszektor adósságállománya is a kritikus érték fölé emelkedett, ezzel a 2011-es adatokra épülő bizottsági jelentés már négy területen azonosított (a tízből) problémákat.⁴³⁵ A második Orbán-kormány gazdasági teljesítményét azonban nem elsősorban ezen adatok alapján minősítette relatíve gyengének a Bizottság jelentése, hanem sokkal inkább azon az alapon, hogy az ország potenciális növekedése jelentősen lemaradt (elszakadt) a régiós versenytársakétól. A gyenge teljesítmény részben természetesen a válság előtti időszak hozadéka, de a Bizottság véleménye szerint a 2010-től követett gazdaságpolitika is hozzájárult ahhoz. Mind a teljes tényezőtermelékenység, mind pedig a tőkeakkumuláció tekintetében lemaradt régiós társaitól Magyarország. Előbbi eredendően a pénzügyi szektor meggyengüléséből fakadt (a különadóknak, illetve a devizaalapú hitelek rendezé-

⁴³⁵ European Commission: *Macroeconomic Imbalances, Hungary 2012*. Brussels, European Economy, Occasional Papers 137. 2013. április.

sének köszönhetően), amely – kényszerhelyzetbe hozva – jelentős mértékben szigorított hitelezési politikáján. Utóbbi pedig a rekordalacsony szintű beruházási tevékenység következménye volt (17 százalék), ami a bizottsági jelentés szerint a gazdaságpolitika és az ország iránti bizalomvesztést tükrözte.

E folyamatok értékelése azonban korántsem egyértelmű. A második Orbán-kormány idején tapasztalt gyenge potenciális növekedés mögött (átlagértéke 0 százalék volt) valóban a barátságtalan üzleti környezet (különösen a különadók) és konkrétan a hitelezés visszaesése álltak. Utóbbi ugyanakkor nagyban hozzájárult a magánszektor eladósodottsága mérséklődéséhez is, ideértve a devizakitettség jelentős javulását. A 120 százalékos GDP-arányos privát adósság (amit 2009-ben regisztrált Magyarország) 2015-re 90 százalék közelébe csökkent úgy, hogy a devizában denominált lakossági jelzálog- (és egyéb) hitelek a forintosítás után gyakorlatilag eltűntek a banki könyvekből. Sőt a forintban denominált jelzáloghitelezés növekedésnek indult, amit a kormány otthoneremtési programjai is ösztönözni igyekeztek. A magánszereplők hiteleinek drámai visszaesése (és megtakarításainak növekedése), a beruházások csökkenése, valamint az uniós források beáramlása eredményeképpen a folyó fizetési mérlegben és a tőkemérlegben is tartós többlet alakult ki.⁴³⁶ Összességében tehát a második Orbán-kormány ciklusának végére Magyarország nettó külső pozíciója erőteljes javulást mutatott, a gazdaság sérülékenysége oldódott, sokkoknak való ellenálló képessége erősödött.⁴³⁷

⁴³⁶ 2012-ig a folyó fizetési mérleg javulását – a válság hatásaként – az import visszaesése táplálta. Azt követően azonban az exportszektor teljesítménye is látványosan javult, amit a munkaegységköltségek relatív csökkenése és a forint értékvesztése is segített. Az e hatásokat összegző reáleffektív árfolyam az évtized közepére mintegy 19 százalékos csökkenést (azaz javulást) mutatott (adatok forrása: Eurostat online).

⁴³⁷ Európai Bizottság: *2016. évi országjelentés – Magyarország*. SWD(2016)85 final (2016. február 26.).

Vákát

Új utakon: nem szokványos gazdaságpolitika

A válságkezelés időszaka alatt (2008 és 2012 között) az ország eredményesen mérsékelte sebezhetőségét, de továbbra is jelentős mértékű kockázatokkal kellett számolnia.⁴³⁸ A költségvetési konszolidációt a folyó fizetési mérleg egyenlegének javulása, majd pozitívba fordulása kísérte. Mérséklődött a külső adósság, és a pénzromlás üteme is lassult. E pozitív fejlemények együttesen biztosították Magyarország számára a pénzpiaci forrásokhoz való közvetlen hozzáférést.

A válságrendezés 2010 közepétől az Orbán-kormány feladata lett, amely sajátos kettősségben abszolválta a kihívást. Egyfelől teljesítette a konvergenciaprogramban vállalt deficitcélokat; és ha mérsékelni ugyan nem is volt képes, de legalább nem növelte tovább a közszektor eladósodottságának szintjét. Másfelől szembe kellett néznie a válságkezelés során alkalmazott megszorító intézkedések negatív hatásaival is. Az Orbán-kormány első két éve alatt alig nőtt a gazdaság; sőt 2012 végére a krízis előtti szinttől majdnem 6 százalékponttal maradt el a magyar GDP. A növekedési kilátások – különösen régiós összehasonlításban – sem tűntek biztatónak.⁴³⁹ A társadalmi elfogadottság erősítésének reményével a közpénzügyi stabilitás és zéró növekedés párosát ezért kiegészítették mindazon nem szokványos elemek a gazdaságban, amelyek egyként érintették a gazdaságpolitikát és a gazdaság szerkezetét. A válságkezelés kényszere, illetve a Bizottság által előírt szigorú makrogazdaság-politikai keretek között mozogva a kormány olyan új utakat keresett, amelyekben a megszorítás társadalmi költségei elrejtethők, vagy legalábbis közvetlenül nem az egyénekre terhelődnek. E nem szokványos megoldásokkal egyszersmind strukturális átalakításokba is kezdett, még ha a nagy ellátórendszereket, így különösen az egészségügyet azok nem is feltétlenül érintették. Gazdaságfilozófiájának megfelelően a munkaalapú társadalom irányába tett lépésekre került sor. Baksay és Palotai megfogalmazásában: „a 2010-es kormányváltást követően jelentős gazdaságpolitikai fordulat következett be, amely a növekedésbarát költségvetési konszolidációt, a strukturális reformokat és a gazdasági fellendülést tűzte ki célul.”⁴⁴⁰

A szektorális különadók, a magánnyugdíjpénztár-vagyonok visszaterelése az állami költségvetésbe, a középosztály életminőségét javítani szándékozó támogatások vagy bizonyos szektorokban a tulajdonosi viszonyok átalakítása jelezték, hogy húsz évvel a rendszerváltás után a piacgazdaságokban szokásostól eltérő gazdaságpolitikát kívánt vinni az Orbán-kormány.

⁴³⁸ IMF: *Selected Issues*. Washington D. C., IMF Country Report. No. 14/156 (2014. június).

⁴³⁹ A 2010. és 2011. évi pozitív növekedéseket (0,7%, illetve 1,8%) 2012-ben 1,5%-os visszaesés követte. Mindeközben az EU27-ek 2,2%, 1,8%, illetve -0,7% növekedést produkáltak (European Commission: *Numerical Fiscal Rules in the EU Member States*. 2020b).

⁴⁴⁰ Baksay Gergely – Palotai Dániel. Válságkezelés és gazdasági reformok Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 64. (2017), 7–8. 699.

E változások megítélésében nincs konszenzus a magyar irodalomban.⁴⁴¹ Célunk nem is az ítéletalkotás, inkább azon meghatározó nem szokványos elemeknek a – korántsem teljes körű – bemutatása, amelyek érdemben meghatározták a magyar gazdaságpolitika karakterét 2010 utántól. A gazdaságpolitika irányváltását a következő főbb lépésekre koncentrálva tekinti át a jelen fejezet: az adórendszer átalakítása (különadók bevezetése, egykulcsos szja és a családi adókedvezmények bevezetése), rezsziárcsökkentés, közfoglalkoztatás, valamint a stratégiai partnerség. Az elemzések fókuszában a válságkezelés időszaka, azaz a 2015-ig tartó időszak áll ugyan, ám – ahol indokolt – a hosszabb távú hatásokra is kitérünk. Az átrendeződés – mint megmutatjuk – a hazai intézményrendszerre is hatással volt. E változásokat a *Kormányzás és gazdasági fejlődés* című fejezetben bemutatott világbanki *world governance* indikátorok (WGI) alapján tekintjük át.

Az adórendszer átalakítása

Az adórendszer feladata többértű: forrásokat biztosít az állami költsékezések számára, hatással van a nemzetgazdasági szintű erőforrás-allokációra, a jövedelem-újraelosztás eszköze, stabilizációs funkciójával a makrogazdasági kilengéseket hivatott kisimítani, internalizálja a negatív externális hatásokat.⁴⁴²

A 2010-től folyamatosan napirenden tartott adószervezet-reformot kettős céllal indította útjára a kormány. Cél volt egyfelől az államháztartás pozíciójának stabilizálása, a korábban állandósuló és nagymértékű hiányok visszavágása. Másfelől a gazdaságélénkítés eszközeként is szolgált – bár ez utóbbi csak késleltetve vált érezhetővé a magyar gazdaságban.⁴⁴³ Az adóreform központi eleme volt, hogy az adóztatás „elszenvedői” ne a munkabérből élő egyének és családok legyenek.⁴⁴⁴ A munkára rótt adózás felől a kormány következetesen a fogyasztás és a forgalom adóztatása felé fordult. A válságadók bevezetésével pedig a közteherviselésben való egyenletesebb részvételt hirdette meg. Az intézkedésekre két nagy sorozatban került sor. Előbb 2010 és 2013 között valósultak meg rendszerszintű reformok úgy, hogy az intézkedések 2013-ra már éreztették egyenlegjavító hatásukat. A második nagy kör pedig 2017-ben indult. Akkor már a gazdasági

⁴⁴¹ Lásd például: Kolozsi–Lentner–Parragh (2017): i. m. vagy György László – Veress József: A 2010 utáni magyar gazdaságpolitikai modell. *Pénzügyi Szemle*, 61. (2016), 3. 367–388. egyfelől, illetve Szanyi Miklós: The Emergence of Patronage State in Central Europe. The Case of FDI-Related Policies in Hungary. *MTA KRTK VGI, Working Paper*, no. 222, 2016b; Várhegyi Éva: A magyar bankrendszer felnőtté válásának története. *Gazdaság és Pénzügy*, 6. (2019), 1. 52–53. vagy Voszka Éva: Állami vagy magántulajdon? Adalékok egy dichotómia értelmezéséhez. *Közgazdasági Szemle*, 67. (2020), 12. 1193–1216. másfelől.

⁴⁴² Takács Vera – Máté Ákos – Nagy Sándor Gyula: Adószervezeti változások az Európai Unióban. *Köz-gazdaság*, 9. (2014), 4. 127–144.

⁴⁴³ Palotai Dániel: *Beértek a 2010–2013 közötti adóreform kedvező hatásai*. MNB Szakmai cikkek, 2017.

⁴⁴⁴ Áttekintésében Csomós és P. Kiss (Csomós Balázs – P. Kiss Gábor: Az adószervezet átalakulása Magyarországon 2010-től. *Köz-gazdaság*, 14. [2014], 4. 61–80.) arra jutott, hogy a munkát terhelő adók három jelentős csatornán keresztül hatnak az egyéni döntésekre: a munka-szabadidő „termékpár” közötti allokáció, a humán tőkébe való befektetések, valamint a vállalkozási döntések. A fogyasztási adók ugyanakkor a legkevésbé torzító hatásúak.

felívelés következményeként vált lehetővé a munkát terhelő adók és járulékok további mérséklése és a társasági adó mértékének csökkentése.⁴⁴⁵

A kormány az adórendszer átalakításával nemcsak a teherviselést kívánta újraosztani, hanem abban bízott, hogy ezáltal a gazdaság kifehéritése is nagyban előmozdítható, valamint a lakosságnál rendelkezésre álló és ekképpen elkölthető többletjövedelmek gazdasági növekedési többleteket generálnak. E célok együttes realizálását várta tehát a kormány az adórendszer átalakításával. Törekvéseivel Magyarország korántsem volt egyedül. A visegrádi országsoport, sőt az Európai Unió államai is hasonlóképpen igyekeztek átalakítani adórendszereiket – bár tény, a magyar fordulat az egyik legpregnánssabbnak bizonyult.⁴⁴⁶

Különadók

2010-től a magyarországi adóbevételek szerkezete (és egymáshoz viszonyított aránya) a politikai igényeknek megfelelően folyamatosan változott. Egyrészt a fogyasztási típusú adókból (különösen az áfa) származó bevételek aránya dinamikusan nőtt,⁴⁴⁷ miközben a személyi jövedelemadó és a társasági adó – relatív értelemben – csökkent (abszolút érteken mindkettő szinten maradt). Másrészt azonban a három nagy adótípus együttes aránya a költségvetési bevételekben csökkent (a 2010 előtti 50 százalékos feletti arányról a második Orbán-kormány ciklusának végére 42 százalékra). Arányuk csökkenését ugyanakkor az úgynevezett különadók térnyerése kompenzálta, amelyek a költségvetési bevételek mintegy 5 százalékát biztosították.

Különadónak tekinthető az az adótípus, amelynek alkalmazásával konkrét szektorokat, iparágakat vagy tevékenységeket különböztet meg a kormány (a törvényalkotó) adóztatási szempontból.⁴⁴⁸ A magyar gyakorlat sajátossága, hogy az így beszedett extrabevételeket a kormány nem az adott ágazat vagy szektor (esetleg más konkrét tevékenység) fejlesztésére, hanem a más típusú kieső adóbevételek pótlására, a költségvetési hiánynak a konvergenciaprogramban vállalt szintjére történő lefaragására használta. Az EU országaiban ugyanakkor elterjedt gyakorlat, hogy az ilyen különadókat egy külön erre a célra felállított pénzalapba fizetik be, nem pedig a központi költségvetés bevételeként tartják számon azokat.

⁴⁴⁵ Az alfejezet nem tér ki külön a társasági adó tárgyalására, de megemlíthető, hogy annak mértéke egységesen 9 százalékra csökkent a korábbi 10, illetve 19 százalékos szintekről, aminek köszönhetően Magyarország a legalacsonyabb szintet érte el az unióban. Palotai (2017): i. m.

⁴⁴⁶ Csomós – P. Kiss (2014): i. m.

⁴⁴⁷ Ennek részben az online pénztárgépek bevezetése volt az oka. A 2012. októberi indulástól folyamatosan nőtt a bekötött pénztárgépek száma. Az online forgalom több mint négyötöde a kiskereskedelemhez és a vendéglátóiparhoz köthető (MNB: *Költségvetési jelentés*. Budapest, 2019a. szeptember).

⁴⁴⁸ Siklós Márta – Mladonyiczky Balázs: *Különadók szerepe az adózásban*. Budapest, Leitner és Leitner Hungary, 2016. március 16. 2.

Az Európai Bizottság figyelmeztette Magyarországot a különadók nem szektorsemleges voltára, a bevezetésükből fakadó torzulásokra, a beruházásokra gyakorolt negatív hatásaikra. A Bizottság a reklámadót külön is kiemelte jelentésében, mint amit úgy alkottak meg, hogy az gyakorlatilag egyetlen magyarországi szereplőt sújtsa.⁴⁴⁹ A Valutaalap pedig már kifejezetten a kormányzat diszkrecionális és átláthatatlan intervencionizmusának, különösen a különadóknak (és elsősorban a banki szektort sújtó különadóknak), valamint az energiaárak állami szabályozásának stb. tulajdonította a régiós versenytársakhoz képest is elhúzódoó válságkezelést és a jelentősnek mondható beruházási visszaesést, amelynek mélypontja 2012 volt.⁴⁵⁰

2010 és 2013 között gyakorlatilag minden jelentősebb szolgáltatási szektorban bevezették a különadót (például pénzügyek, kiskereskedelem, telekommunikáció, energia). 2013 utántól ugyan a kormány igyekezett ezeket fokozatosan kivéetni, és helyettük egyéb fogyasztási, forgalmi adókat kivetni (ideértve a távközlési adót, a baleseti adót, a biztosítási adót, a közműadót, valamint és különösen a pénzügyi tranzakciós illetéket),⁴⁵¹ de például a pénzügyi szektorban tartóssá vált a „válságadó”, és a pénzügyi szervezetek különadója még 2019-ben is 56,7 milliárd forint volt, amit kiegészített a pénzügyi tranzakciós illeték további 243,4 milliárdnyi bevétele.⁴⁵² A különadók 2015. évi állapotát mutatja a 22. táblázat.

22. táblázat: Különadók 2015-ben

Érintett szektor	Különadók száma	Különadóteher (milliárd forint)	Különadóteher (%-os megoszlás)
Pénzügyi/biztosítási szektor	6	397,4	57,1
Energiaszektor	2	59,7	8,6
Közművek	1	55,9	8,0
Telekommunikációs ágazat	1	54,8	7,9
Reklámpar	1	6,1	0,9
Dohányipar	1	0,5	0,08
Gyógyszeripar*	1	65,2	9,4
Élelmiszeripar*	1	28,9	4,1
Baleseti adó*	1	27,5	4,0
Összesen	15	696	100

Megjegyzés: a többi különadótól eltérően, amelyek a központi költségvetésbe folynak be, ezek az Egészség-biztosítási Alap bevételeit képezték

Forrás: Siklós–Mladonyiczky (2016): i. m. 16.

⁴⁴⁹ European Commission: *Macroeconomic Imbalances, Hungary 2015*. Brussels, European Economy, Occasional Papers, 220. 2015. június. 44.

⁴⁵⁰ IMF (2014): i. m.

⁴⁵¹ Baksay–Palotai (2017): i. m.

⁴⁵² Lásd: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qse006e.html?down=101.

Miközben az Európai Bizottság általánosságban foglalt állást a különadók ellen, addig az Európai Unió Bírósága konkrét esetekben foglalt állást több alkalommal is a szektorális adókról. 2017-ben a reklámadót minősítette diszkriminatívnak, és kötelezte visszatérítésre a magyar államot a 2014 és 2017 közötti kifizetések kapcsán. A magyar állam a korábban alkalmazott 0, illetve 5,3 százalékos kulcsok helyett egységesen 7,5 százalékos adót vezetett be a szektorban.⁴⁵³ Három esztendővel később, 2020 tavaszán, ugyanakkor az Európai Unió Bírósága a Tesco és a Vodafone keresetére, amely szerint a kereskedelmi és a telekommunikációs szektorban a forgalomra kirótt különadó diszkriminatív volna a külföldi tulajdonú vállalatokkal szemben, elutasítással válaszolt. A Bíróság úgy foglalt állást, hogy az adózás mértéke megfelel a helyi, magyarországi piacon való részesedésüknek.⁴⁵⁴

A 23. táblázatból egyértelművé válik, hogy az indulásnál különösen, de még 2015-ben is, amikor is már 15-féle különadót használt a kormány, az ily módon keletkezett adóbevételek döntő részét (2015-ben is még több mint felét) a pénzügyi és hitelintézetek szállították. A pénzügyi szektor szereplőinek megadóztatása közgazdasági és adópolitikai perspektívában is elemezhető és értékelhető, különösen a negatív externális hatásokra (bankcsődök) koncentrálva. Az externális hatások kezelése történhet a szabályozási gyakorlat megváltoztatásával közvetlenül vagy közvetetten adók bevezetésével.⁴⁵⁵ Az európai gyakorlat leginkább erre hivatkozással élt a banki adók bevezetésével, hangsúlyozva, hogy a válság mélypontján adófizetői forrásokból történt a banki feltőkésítés, ezért a jobb időkben a bankok maguk is hozzá kell járuljanak (a szokásosnál nagyobb mértékben) a közös teherviseléshez. Utóbbi esetben a bankadó vagy a központi költségvetést gyarapítja, vagy egy erre a célra felállított alapba folyik be. A válságkezelés részeként az Európai Unió legtöbb tagállama alkalmazta a bankadót (lásd a 23. táblázatot).

23. táblázat: Bankadók bevezetése Európában

Bevezetés éve	2009	2010	2011	2012	2013
Tagállam	Svédország	Magyarország Olaszország	Ausztria Ciprus Dánia Egyesült Királyság Franciaország Németország Lettország Portugália Szlovénia	Belgium Hollandia Szlovákia	Finnország

Megjegyzés: Görögország 1975, míg Spanyolország 2001 óta alkalmazta a banki adókat

Forrás: Kovács Levente: Banki különadók az Európai Unióban. *Pénzügyi Szemle*, 57. (2012), 3. 361–362.; Pesuth (2014): i. m. 152.

⁴⁵³ MNB: *Költségvetési jelentés*. Budapest, 2019c. október.

⁴⁵⁴ Lásd: <https://home.kpmg/us/en/home/insights/2020/03/tnf-hungary-special-taxes-telecommunications-retail-sectors-upheld.html>.

⁴⁵⁵ Pesuth Tamás: Adópolitikai változások a válság után: a bankadók térnyerése. *Köz-gazdaság*, 9. (2014), 4. 145–158.

Várhegyi kiemeli, hogy a magyar bankrendszert annak ellenére sújtotta a bankválság a globális pénzügyi és gazdasági válság részeként, hogy azok nem tartottak eszközeik között toxikus értékpapírokat. A bankokat így elsősorban a hazai gazdaság nagymértékű sebezhetősége tette kiszolgáltatottá, mintegy közvetett módon pedig áldozattá. A 2001-től folyamatosan napirenden tartott túlköltekezések, adósságsapdát generálva, a bankokat is arra ösztönözték, hogy túlfűtött expanzióba bocsátkozzanak. A válságot követő fél évtized során az anyabankok mintegy 1500 milliárd forint értékben hajtottak végre tőkeemelést leányaiknál, elérve az akkori GDP 5–6 százalékát is.⁴⁵⁶

Magyarországon 2008-ban, a válság évében vezette be a kormány azt a bankadót, amely az állam által kamattámogatott lakáshitelek kamatbevételét (annak 5 százalékát) adóztatta meg. Az így realizált bevétel éves szinten mintegy 11 milliárd forint volt. Lényegi elemmé azonban csak a Fidesz-kormány alatt vált a bankadó. A hivatkozási alap a megosztott felelősség, illetve az a tény volt, hogy a magyar állam maga is a bajba jutott bankok és leányaik segítségére sietett a válság során adófizetői pénzeket használva a kimentésre. A banki különadó számításakor a 2009. évet alapul véve 50 milliárd forintot forgalomig 0,15 százalékban, afelett pedig 0,53 százalékban határozta meg annak szintjét a kormányzat. Az így realizált bevétel több mint tízszerese lett a korábbinak. Miközben a magyar bankrendszer tőkearányos adózott eredménye (ROE) 2009 előtt rendre kétszámjegyű volt (2005-ben például még 22,7 százalékon állt),⁴⁵⁷ addig a válság hatására romló banki hitelfortfólió és a banki különadók együttes hatásaként a bank-szektor átlagos tőkearányos nyeresége a Fidesz-kormány hivatalba lépésének évében 1 százalékra olvadt. 2011-ben pedig negatívvá vált (–10,5 százalékon állva), ami a banki adók mellett a végtörlesztés következménye is volt.⁴⁵⁸

24. táblázat: A különadó hatása a hazai nagybankok jövedelmezőségére

	Adózott eredmény (millió forint)			ROA (százalék/pont)			Különadó	
	2009	2010	változás	2009	2010	változás	2010 (milliárd Ft)	2009. évi ered- mény %-ában
OTP Bank	150,2	118,1	–32,1	2,80	1,60	–1,20	25,5	17,0
K&H Bank	10,0	27,2	17,2	0,33	0,84	0,51	14,2	142,0
CIB Bank	4,7	–23,5	–28,2	0,17	–0,94	–1,11	10,7	227,7
MKB Bank	2,5	–108,2	–110,7	0,09	–3,68	–3,77	13,5	540,0
Raiffeisen Bank	4,3	–10,8	–15,1	0,18	–0,45	–0,63	11,1	258,1
Erste Bank	18,4	5,7	–12,7	0,65	0,19	–0,46	12,7	69,0
UniCredit Bank	15,5	18,8	3,3	0,89	1,22	0,33	7,7	49,7
Budapest Bank	13,0	10,2	–2,7	1,42	1,12	–0,30	3,4	26,2
FHB Jelzálogbank	7,0	11,2	4,2	0,88	1,28	0,40	2,3	32,9

Forrás: Várhegyi (2012): i. m. 226.

⁴⁵⁶ Várhegyi (2019): i. m. 52–53.

⁴⁵⁷ Lásd: Várhegyi Éva: A magyar bankszektor szabályozása és versenyhelyzete a válságban. In Valentiny Pál – Kiss Ferenc – Nagy Csongor (szerk.): *Verseny és szabályozás 2011*. Budapest, MTA KRTK, 2012. 210–238.

⁴⁵⁸ Kovács (2012): i. m.

Várhegyi szerint a magyar banki különadót legalább négy fronton érheti kritika: mértéke, kivetésének módja, felhasználása és a versenysemlegesség megsértése. Különösen érdekes ebből a harmadik, a felhasználás kérdése. A banki különadók bevezetésének jellemző indoka – szerte a világban – az volt, hogy a banki kimentések után, amelyek adóbefizetésekből történtek, a bankok is járuljanak hozzá – felépülésük után – a közös teherviseléshez. Magyarországon ugyanakkor a különadó a központi költségvetést gyarapítja, nem pedig valamely jövőben várható bankmentés fedezetéül szolgál.

A visegrádi országcsoporthoz tartozó államok közül Magyarország mellett Szlovákia alkalmazta még a banki különadót. Szlovákia – Robert Fico kezdeményezésére – még 2012-ben, a magyar tapasztalatok alapján vezette be a különadót. Az adót az eredeti elképzelések szerint nyolc esztendőre vezették (volna) be, később azonban azt – a Smer javaslatára – korlátlan időre meghosszabbították, sőt kétszeresére emelték annak nagyságát. A szlovák költségvetés éves szinten és átlagosan mintegy 150 millió euróhoz jutott, ami nem a központi költségvetésbe folyt be, hanem egy külön számlán halmozódott. 2020 nyarán azután az új kabinet a különadó beszüntetéséről határozott, egyben arról is döntöttek, hogy a pénzt a koronavírus miatt lassuló gazdaság élénkítésére fordítják. Konkrétan: egymilliárd euró került át a Szlovák Fejlesztési Alapba, ahonnan állami finanszírozású projekteket fedeznek.

A bankrendszerben a különadón túl további lépéseket is fogantatott a kormány, elsősorban a tulajdonviszonyok átrendezésével. 2014-ben az államhoz került az MKB Bank, amit két esztendővel később magánosítottak. A Budapest Bank 2015-ben került állami tulajdonba a GE-től. A még 2013-ban állami tulajdonba vett Takarékbankkal együtt e három bank összevonásával jött létre 2020-ban a Magyar Bankholding Zrt. Az Erste Bankban szintén növelte tulajdoni hányadát a magyar állam. Továbbá több kisbank esetében is mentőövet dobott az állam (2013-ban a Gránit Bank és a Széchenyi Bank is állami tulajdonba került). Közvetetten tehát a banki különadók egy jelentős részét a bankrendszer kivásárlására és feltőkésítésére fordította a kormány annak szándékával, hogy a magyar tulajdoni hányad 50 százalék fölé emelkedjen a bankszektorban. Király megjegyzi, hogy a magyar állam tulajdonszerzése nem tekinthető közvetlenül a válságkezelés eszközének, az kifejezetten és egyértelműen üzleti célokat szolgált. Az „üzleti célú bankvásárlás deklaráltan átmeneti befektetés: az állam mint egy pénzügyi befektető (mint egy magántőkéstársaság) – azaz nem válságkezelőként – a gyors hozam reményében, gyors privatizációt ígérve vásárolt be a vásárlás pillanatában állami tőkeemelésre nem szoruló bankokban”.⁴⁵⁹

⁴⁵⁹ Király Júlia: A magyar bankrendszer tulajdonosi struktúrájának átalakulása. *Közgazdasági Szemle*, 63. (2016), 7–8. 733.

A személyi jövedelemadó

A különadók – részben – a kieső adóbevételek, így különösen az szja-bevételek pótlását szolgálták. A második Orbán-kormány nem egy lépésben vitte végig az szja-reformot, hanem több kisebbben. Első lépésként az egykulcsos jövedelemadót vezették be még 2011-ben. A rátát (akkor) 16 százalékban határozták meg, kiterjesztve azt minden érintetthez, vagyis azokra is, akik korábban mentesültek az adófizetési kötelezettség alól (alacsony jövedelmük okán). Ez jelentős mértékű könnyítést jelentett már az első körben is az adófizetők számára. Az adórata mérséklését a családi kedvezmények összetett rendszerének bevezetése kísérte, valamint ezzel párhuzamosan az adójóváírások körének szűkítése, amelyeket egy évvel később gyakorlatilag fel is számolt a kormány (ez utóbbi döntéssel a kis jövedelműek adóterhelése nőtt).

A 2009-ben, a Bajnai-kormány alatt, csehországi tapasztalatok birtokában bevezetett szuperbruttó rendszerének felszámolása szintén elindult 2012-ben.⁴⁶⁰ A járulékok esetében azonban kismértékű emeléseket eszközölt az új kabinet (különösen egészségügyi járulék), a nyugdíjjárulék plafonja pedig eltörlésre került. A választás évében, 2014-ben aztán újabb jelentős döntéssel a családok adókedvezményét már nemcsak az adófizetésre magára, hanem a járulékfizetésekre is érvényesíteni lehetett. Ezzel azok járnak jól, akik a bruttó jövedelmük után nem tudták (vagy nem teljes mértékben tudták) érvényesíteni az adójóváírást, ezáltal náluk is nő(t) a rendelkezésre álló jövedelem nagysága. A 2014-es adóévben összesen már mintegy 1200 milliárd forint családi adóalap-kedvezményt érvényesítettek bevallásaikban az adózók, ezzel mintegy 190 milliárd forintnyi adót takarítva meg.

A válságkezelés éveinek adópolitikáját és különösen az szja-rendszer átalakításának gazdasági hatásait vizsgálva Tóth G. és Virováczi mikroszimulációval arra jutott, hogy az szja-kulcs csökkentése és egységesítése összességében mintegy 444 milliárd forintnyi bevételkiesést okozott éves szinten az államháztartásnak.⁴⁶¹ Az adótábla átrendezése a két legmagasabb jövedelmi tizednek kedvezett, közülük is leginkább a gyermektelen adózóknak. Ezen csoport nettó jövedelme 74 százalékkal emelkedett. Kimutatták azt is, hogy a kormány által kiemelten támogatni kívánt három és több gyermekes családok kétharmada is nyertese volt az átrendeződének, csakhogy ez a hatás a hat alsó jövedelmi tizedhez tartozókon érdemben nem segített, azok adókötelezettsége változatlan szinten maradt. A második Orbán-kormány adópolitikája így kevésbé a gyerekszám, mint inkább a jövedelem szintje alapján ért el változásokat az adókötelezettség nagyságában.

Összességében megállapítható, hogy a válságkezelés éve alatt a világ más országaiban, ideértve még a visegrádi négyeket is, a konszolidáció eszközeként a legtöbb ország az adókulcsok emelését alkalmazta. Magyarország azonban inkább e trend ellen ment (lásd a 25. táblázatot). Habár ez esetben is érdemes hangsúlyozni, hogy a válságkezelésben

⁴⁶⁰ 2020-ban a példaadó Csehországban is a szuperbruttó kivezetése mellett döntöttek. Lásd: www.idnes.cz/ekonomika/domaci/superhruba-mzda-dan-z-prijmu-median-pruzkum.A200916_162109_ekonomika_ven.

⁴⁶¹ Tóth G. Csaba – Virováczi Péter: Nyertesek és vesztesek. A magyar egykulcsos adóreform vizsgálata mikroszimulációs módszerrel. *Pénzügyi Szemle*, 58. (2013), 4. 385–400.

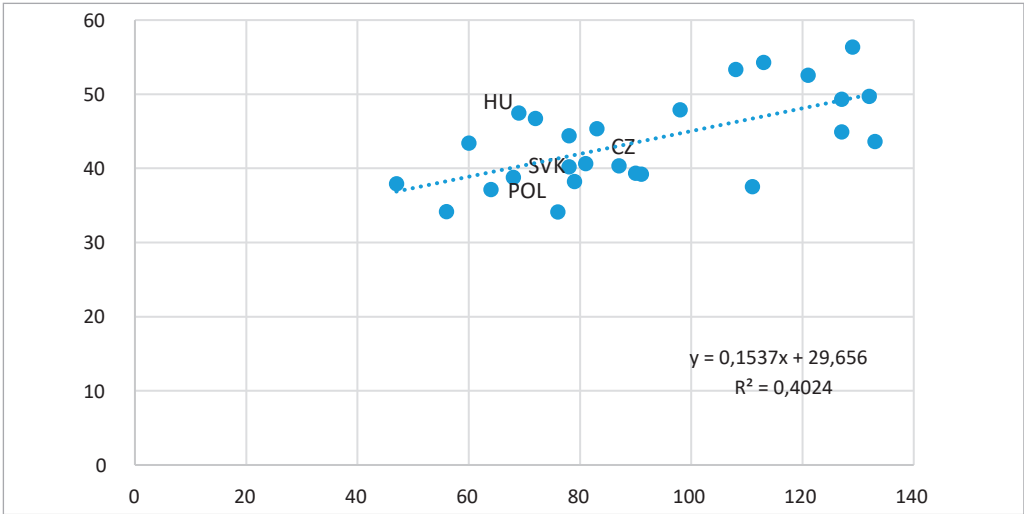
a magyar kormány kiemelkedően nagy arányban támaszkodott a szektorális különadókra, amelyek más országokban kevésbé váltak jellemzővé.

25. táblázat: Adónemek változásai a világban a válságkezelés éveiben

	Személyi jövedelemadó	Társasági adó	Hozzáadott- érték adó	Társadalom- biztosítási járulék	Jövedéki adó	Ingatlan- adó
Egyesült Államok	↑			↑		
Egyesült Királyság	↓	↓	↑	↑	↑	↑
Kanada	↑	↑			↑	
Franciaország	↑	↑	↑	↑	↑	
Csehország	↑		↑	↓	↑	
Lengyelország			↑	↑	↑	
Szlovákia	↑	↑	↑	↑	↑	
Magyarország	↓	↓	↑	↑	↑	

Forrás: Pesuth (2014): i. m. 150.

2014-ben, a második Orbán-kormány utolsó esztendejében a reformok ellenére az adó-centralizáció még így is kimagaslóan magas maradt Magyarországon. Majdnem 4 százalékponttal (GDP-arányosan) mutatott magasabb értéket a hazai centralizáció, mint a – Luxemburg és Írország nélkül számított – Európai Unió átlaga. Ha a fejlettség szintjével együtt vetjük össze az adócentralizáció mértékét, akkor az „eltérés” még szembe-tűnőbb. Míg a három másik visegrádi ország a 14. ábra trendegyenésére majdhogynem tökéletesen illeszkedik, Magyarország jelentős mértékben kilóg felfelé.



13. ábra: Gazdasági fejlettség és adócentralizáció (2014)

Megjegyzés: a vízszintes tengelyen EU = 100 (relatív fejlettség); a bevételi oldal a GDP százalékában kifejezve (függőleges tengely); Luxemburg és Írország nélkül számítva

Forrás: Ameco-adatbázis, Eurostat

A későbbiekben ugyan elmaradt az a nagyságrendű adószintmérséklés, amit a kormány első körben még reálisnak tartott (tervei szerint egyszámjegyre mérsékelve az szja szintjét), ám különféle családtámogatási módokkal (különösen a lakáshoz jutásban), illetve közvetlenül a gyermekvállaláshoz kötött engedményekkel összességében a munkát terhelő adók terhelése jelentős mértékben csökkent. Legújabbban például a négy vagy több gyermeket nevelő anyák teljes mentességet élveznek az szja megfizetése alól.⁴⁶² A kormány deklarálta a gyermekvállalást próbálta erősíteni az adópolitikán keresztül. Utóbbi akár sikeresnek is mondható (CSOK, babaváró hitel), amennyiben a hazai termékenységi ráta az egy évtizeddel korábbi rendkívül alacsony szintről, 1,2-ről 1,5-re emelkedett.⁴⁶³ Azonban nem egyértelműsíthető, hogy a pozitív demográfiai változás valóban az adórendszer átszabása és a különféle lakhatási és egyéb támogatási és ösztönzési programok közvetlen eredménye volna. Az 1,5-es érték még mindig jelentősen elmarad attól a szinttől, ami a népességfogyás megállításához szükséges volna. Ehhez ugyanis a termékenységi rátának el kellene érni a 2–2,1-es értéket.

A 2016. évi átfogó bérmegállapodás eredményeként folyamatosan és éves szinten mérséklődött a szociális hozzájárulási adó is az országban: az induló 27 százalékról előbb 2017-ben 5, majd 2018-ban 2,5, míg végül 2019-től további 2 százalékponttal. Ezzel párhuzamosan az egészségügyi hozzájárulás felső kulcsa is fokozatosan csökkent (valamint megszűnt a kamatjövedelem és az ingatlan bérbeadása után fizetendő egészségügyi hozzájárulás fizetése). 2019-től drasztikusan mérséklődtek a nyugdíjasként foglalkoztatottak bérére rakódó munkavállalói és munkáltatói járulékok is.⁴⁶⁴

2019-re Magyarországon a munkabéreket terhelő adók ugyan jelentős mértékben mérséklődtek, de ezzel együtt az adóék még mindig kifejezetten magasnak tekinthető. A munkavállaló és a munkaadó által együtt befizetett adó és járulék alapján 2019-ben ugyanis Magyarország az OECD-államok rangsorában a hatodik legtöbbet fizette be a költségvetésbe az alacsony szja-ráta ellenére.⁴⁶⁵ Magyarországot csak az olyan fejlett EU-magországek előzik meg, mint Belgium, Németország, Franciaország vagy Ausztria.

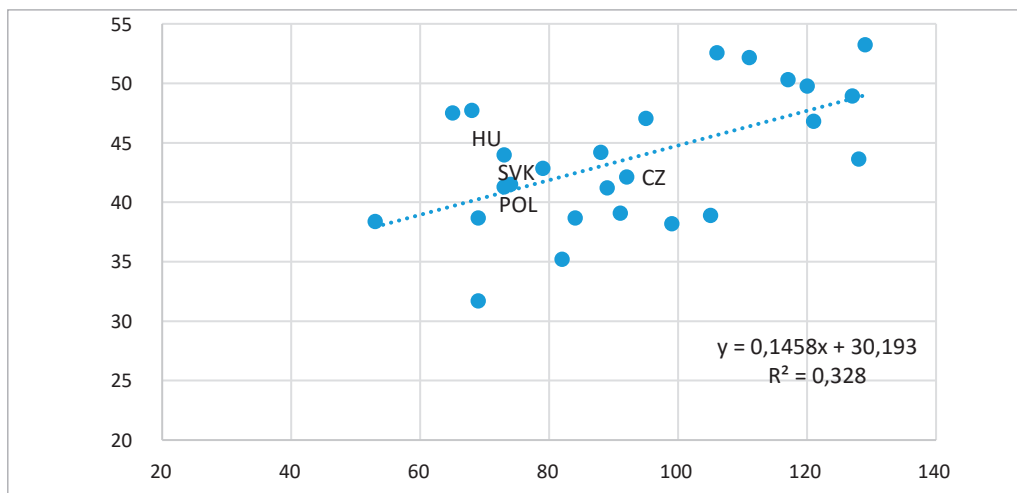
A teljes adócentralizáció ezzel együtt 2019-re, 44 százalékra csökkenve, immáron az uniós átlag közelébe került Magyarországon, de a fejlettséggel együtt nézve a rátát, az még mindig a regressziós egyenes felett található (bár a közeledés egyértelmű).

⁴⁶² Két gyermek esetén az szja adókedvezménye 2019-ig évente emelkedett az induló havi 10 ezer forintról (gyermekenként) 20 ezer forintra.

⁴⁶³ MNB: *Versenyképességi jelentés*. Budapest, 2020a. július 24.

⁴⁶⁴ 2019-ben megszűnt a lakossági állampapírok kamatjövedelmének adóztatása is.

⁴⁶⁵ Egyensúly Intézet: *Hogyan legyünk gazdagabbak?* Budapest, 2021.



14. ábra: Gazdasági fejlettség és adócentralizáció (2019)

Megjegyzés: lásd 13. ábra

Forrás: Ameco-adatbázis, Eurostat

Rezsidijsökkentés

A reálbérek emelkedése a 2008-tól induló időszakban irreális elvárás lett volna a válságkezelés okán. Ezért az Orbán-kormány úgy kívánta növelni a lakosságnál maradó jövedelmeket, hogy a közszolgáltatásokra fizetendő díjakat szabályozta, korlátozta vagy csökkentette. Ezzel a direkt lépéssel kiküszöbölte azt a problémát, amit a különadók bevezetésénél kénytelen volt elviselni: az érintettek ott – bizonyos megszorításokkal – képesek voltak az extra terheket áthárítani fogyasztóikra.⁴⁶⁶

A 2013 tavaszán életbe léptetett rezsicsökkentés (avagy rezsitörvény) a földgáz-, a villamosenergia-, a távhő-, majd a víz- és a szemétszállítási díjak mérséklését írta elő több lépésben. Később beemelte e körbe a kormány a PB-gázt, valamint a kéményseprést is. A kormány arra is figyelt, hogy úgy alakítsa a szabályozást, hogy a különadókkal, tranzakciós díjakkal sújtott szolgáltatók ne legyenek képesek tovább hárítani az extra-költségeket a fogyasztókra. De arra is nagy erőket (és anyagi forrásokat) mozgósított, hogy a közműszolgáltatások magyar kézbe (állami tulajdonba) kerüljenek (vissza), megszüntetve forprofit státuszukat.⁴⁶⁷

⁴⁶⁶ Ez történt például a tranzakciós díjak megemelésekor is (Ilyés Tamás – Takács Kristóf – Varga Lóránt: A pénzforgalmi szolgáltatások díjainak és a pénzforgalom szerkezetének alakulása a pénzügyi tranzakciós illeték bevezetését követően. *MNB Szemle*, 2014. március 40–48.).

⁴⁶⁷ E sorba illeszkedett, hogy 2014. februártól havi két alkalommal a banki készpénzfelvételt is ingyenessé tette a kormány 150 000 forint összértékben.

26. táblázat: Hatósági energiaár-intézkedések Magyarországon 2012–2015 között

Időpont	Intézkedés
2013. 01. 01.	10%-os lakossági gáz- és villanyárcsökkentés
2013. 07. 01.	10%-os PB-gáz-árcsökkentés
2013. 11. 01.	11,1%-os lakossági gáz-, villanyár- és távhődíjcsökkentés
2014. 04. 01.	6,5%-os gázárcsökkentés
2014. 08. 01.	3,3%-os távhőárcsökkentés
2014. 09. 01.	5,7%-os háztartási villamosenergia-árcsökkentés

Forrás: Bartha Zoltán: Energiaárak alakulása Magyarországon és az OECD-államokban. In Veresné Somosi Mariann – Lipták Katalin (szerk.): *Mérleg és Kihívások*. IX. Nemzetközi Tudományos Konferencia: A Gazdaságtudományi Kar megalapításának 25. évfordulója alkalmából. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2015. 786.

A 2013-ban és 2014-ben több hullámban megvalósított rezsicsökkentések a fenti célok mellett nyilvánvalóan politikaiakat is szolgáltak. Lakásfenntartásra és háztartási energiára a magyar háztartások jövedelmük 27 százalékát költötték 2013-ban, vagyis átlagosan a jövedelmek mintegy negyede ezen kiadásokat fedezte – többet fizetve ki rezsidióra, mint például élelmiszerre,⁴⁶⁸ így politikai értelemben is racionális döntés volt a választásokra készülve ebben a szegmensben lépéseket tenni. A kormány a rezsidiók csökkentésének közvetlen okaként a kimagaslóan nagy terheket (és ezáltal a ténylegesen elkölthető jövedelem rendkívül alacsony hányadát) és az érintett szolgáltatási területeken a piaci verseny teljes hiányát, vagy másként, a szolgáltatók monopolhelyzetükkel való visszaélését (és drága szolgáltatásait) nevezte meg.⁴⁶⁹

Mostanra a hazai áram- és gázárak a legalacsonyabbak közé tartoznak az EU-ban. 2019-ig a magyar lakosság az ITM becslései szerint a rezsicsökkentés által mintegy 1700 milliárd forintot takarított meg. Továbbá, a háztartásokat terhelő közműtartozás is kevesebb, mint felére csökkent 2012 óta.⁴⁷⁰ A rezsidiócsökkentés tényleges hatásáról azonban megoszlanak a vélemények. Bartha például kimutatta az energiaárakra, hogy a lakosság körében az áram ára közel 40, míg a háztartási gáz ára 36 százalékkal esett 2015-re.⁴⁷¹ Ezek a nagyságrendek felülmúlják a rendeletekben kihirdetett mértéket. Csak-hogy az árak feltételezhetően a kormányzati beavatkozás nélkül is mérséklődtek volna, hiszen az OECD országokban is ilyen irányú trend érvényesült – habár valószínűsíthetően csak időben később és kisebb értékben. Mindazonáltal miközben a lakossági energiaárak csökkentek a vizsgált időszakban, az ipari gáz ára emelkedett. Ezzel Magyarország abban a sajátos, az OECD-országok gyakorlatától eltérő helyzetben találta magát, hogy az ipari gáz ára jelentősen a lakossági fölé nőtt – az OECD-átlag szerint az ipari gáz ára

⁴⁶⁸ KSH: A háztartások fogyasztása 2013. I. félév. *Statisztikai Tükör*, 7. (2013. november 7.), 92.

⁴⁶⁹ A kormány külön kikötötte, hogy az egyes szolgáltatók kötelesek az általuk kibocsátott számlákon egyértelműen jelezni a lakosság számára, hogy mekkora megtakarítást realizáltak a rezsicsökkentés következményeképpen.

⁴⁷⁰ Lásd: <https://infostart.hu/belfold/2019/11/30/1700-milliardosra-becsulik-a-rezsicsokkent-es-hatasat>.

⁴⁷¹ Bartha (2015): i. m.

jellemzően a lakossági gázárnak csaknem a fele. Az áramár viszonylatában is hasonló tendenciákat lehetett megfigyelni a világ fejlett államaiban. A rezsziárcsökkentés további hatása volt, hogy az Európában amúgy is az átlagnál több energiát fogyasztó magyar lakosság a csökkentés okán tovább fokozta energiafogyasztását – összgazdasági szinten pedig csak azért nem nőtt az energiafogyasztás, mert a demográfiai folyamatok (csökkenő népesség) kompenzálták azt.

Böcskei a rezsidíjcsökkentés társadalmi és politikai hatásait is vizsgálta. Kiemeli, hogy miközben a rezsidíjak magas volta, illetve a díjhátralékok és az így előállított adósságspirál valós társadalmi konfliktusokat eredményezhettek, a lakosság részéről nem fogalmazódott meg tényleges igény a rezsidíjak csökkentésére – szemben a devizahitelek kivezetésének igényével. A kormány maga emelte be e kérdést a politikai diskurzusba, hirdetve, hogy azt a lakosság védelmében teszi. A kormányzat egyfajta közpolitikai vállalkozóként lépett fel (egyedüli aktorként), és „annak megfelelően rendeli az eszközöket a rezsicsökkentés megvalósításához, úgy választ a fennálló lehetőségek közül, hogy az a leginkább illeszkedjen kormányzati filozófiájához, továbbá a támogatottságnövekedés lehetőségéhez. A problémafolyamban jelentkező artikulációtól kezdve a közpolitikai változások intézményesítéséig teljes egészében a kormányzat uralta a témát.”⁴⁷²

Közfoglalkoztatás – közmunka

A második Orbán-kormány talán legellentmondásosabb nem szokványos gazdaságpolitikai lépése a közfoglalkoztatási rendszer felfuttatása volt. A munkára szoktatás (vagy szocializáció) nem magyar újítás. Már az 1970-es években születtek ilyen jellegű programok szerte a fejlett világban, de felfutásuk csak a következő évtizedekben vált jellemzővé. Áttekintésükben és elemzésükben Gerő és Vigvári bemutatják, hogy a közfoglalkoztatás többes célrendszert szolgál.⁴⁷³ Egyrészt igyekszik leválasztani az érintetteket a segély típusú jóléti rendszerről, másrészt – előbbivel párhuzamosan – igyekszik a résztvevőket munkára nevelni azáltal, hogy a jövedelmet munkabérrel helyettesíti. Harmadrészt erősíti a munkavállalási képességeket, vagyis a reménybeli, későbbi tényleges munkavállalást. Negyedrészt politikai-hatalmi célokat is szolgál, amennyiben „látványos és jól kommunikálható” programról van szó, amelyben a dolgozni akarókat és nem akarókat (avagy a segélyből élőket) lehet szembe állítani egymással. Ilyenformán a közfoglalkoztatás az állami jövedelem-újraelosztás egy sajátos formája. Konkrét megvalósulási formája sokféle lehet. A fejlett gazdaságú országokban az anticiklikus gazdaságpolitika egy eszköze, az átmeneti munkanélküliség kezelésének lehetőségét biztosítva. De létezik egy másik formája is, amelyben a közfoglalkoztatás a ciklusoktól független program, célja

⁴⁷² Böcskei Balázs: Rezsicsökkentés: a közpolitikai változás mint politikai innováció. *Politikatudományi Szemle*, 24. (2015), 4. 95.

⁴⁷³ Gerő Márton – Vigvári András: Közfoglalkoztatás, redisztribúció és a helyi hatalom. *Esély*, 2. (2019), 3–30.

a tartós leszakadás és egyéb szociális problémák kezelése. Magyarországon ez utóbbi okokból honosodott meg a közfoglalkoztatás. Kevésbé a munkapiacra való visszatérést sikerült ezért ösztönöznie, inkább olcsó munkaerőt biztosít az önkormányzatok számára.

A közfoglalkoztatás intézménye 1987 óta létezett Magyarországon, de a köztudatba csak a 2008-ban, az *Út a munkához* címmel megjelent program elindításával került, szigorítva és feltételekhez kötve a segélyhez jutást. Radikális változásra azonban csak három esztendővel később került sor, amikor is 2011. január 1-jével útjára bocsátotta a kormány közfoglalkoztatási mammutprogramját, néhány év alatt mintegy megtízszerezve az abban részt vevők számát. A program egyszerre szolgált a válságkezelés eszközeként és a szerkezeti reformok egyik sarokköveként.

A második Orbán-kormány alatt létrejött az úgynevezett Egységes Közfoglalkoztatási Rendszer, a Belügyminisztérium illetékességi körébe utalva a közfoglalkoztatást, drámaian átszabva a teljes közmunkaprogramot. György és Veress⁴⁷⁴ a Fidesz-kormány alatt erőteljesen újraszabott közfoglalkoztatást „nevelő célzatú”, azaz a munkába állásra (visszavezetésre), munkavégzésre szorító tevékenységként definiálta, amelynek révén az érdekeltek a segélyek helyett a munkavállalást preferálják. Olyan rendszerszintű változtatást intézményesített a kormány, amelyben az elérhető segély nagysága a továbbiakban nem lehet(ett) több, mint a közfoglalkoztotti bér. Ez utóbbi pedig nem haladhatja meg a mindenkori (piaci) minimálbért (lásd a 27. táblázatot). Ilyen módon a közfoglalkoztatás ugyan a két intézmény (értsd: segély, illetve piac) között helyezkedik el, de nem alternatívája a piaci foglalkoztatásnak.

27. táblázat: Közfoglalkoztatotti bruttó bérek alakulása (2011–2020)

	Bruttó bér (8 óra)	Bruttó bér/Minimálbér (%)
2011. 09. 01. –	57 000	73,1
2012. 01. 01. –	71 800	77,2
2013. 01. 01. –	75 500	77,0
2014. 01. 01. –	77 300	76
2015. 01. 01. –	79 155	75
2017. 01. 01. –	81 530	63,9
2018. 01. 01. –	81 530	59,1
2019. 01. 01. –	81 530	54,7
2020. 01. 01. –	81 530	50,6

Forrás: kozfoglalkoztatatas.kormany.hu

Cseres-Gergely és Molnár ugyanakkor jóval kritikusabban ítélte meg a magyarországi közfoglalkoztatást:

⁴⁷⁴ György–Veress (2016): i. m. 367–388.

„[a] változások kiindulópontja az az elgondolás, miszerint a munkanélküliség fő oka a munkakínálati oldalon található. E szerint a hipotézis szerint az érintettek számára előnyösebb segélyből élni, mellette esetleg feketén dolgozni, mint állandó munkát vállalni. A munkanélküliséghez kapcsolódó támogatások csökkentésével, a feltételek szigorításával munkára lehet késztetni, a minimálbérnél jelentősen kisebb jövedelmet biztosító közfoglalkoztatással pedig munkára lehet nevelni a munka nélkül lévőket.”⁴⁷⁵

A 2008. évi válságot megelőző jó egy évtizeden át éves szinten 30 és 40 000 fő közé volt tehető azok száma, akik közfoglalkoztatottként kerültek a munka világába. Az emelkedés már 2009-ben erőteljes volt, amikor is a közfoglalkoztatottak száma 60–100 000 főre duzzadt, majd 2013-ban már jócskán 100 000 felett járt, elérve a 130 000 főt. Utóbbi azt is jelentette, hogy abban az évben a regisztrált munkanélküliek több mint ötöde közfoglalkoztatottként dolgozott. A közfoglalkoztatás GDP-ben mért költsége a válság előtti években 0,1 és 0,2 százalék között mozgott, míg az Orbán-kormány alatt ez az érték már fél százalék közelébe ért, amellyel az EU-ban csak Belgiuméhoz volt mérhető a kiugróan magas magyar adat.⁴⁷⁶

2011 és 2013 között így összesen mintegy 449 000 fő vett részt a közfoglalkoztatási programban. Ezen emberek több mint fele legalább két esztendőn át közfoglalkoztatott maradt a vizsgált hároméves időszakban. A 2013-as esztendő jelentős változásokat hozott: egyfelől számarányukban is megnőtt a közfoglalkoztatásba kerültek száma, másfelől képzésben is részesülhettek (illetve jellemzően teljes munkaidős foglalkoztatást jelentett a korábbi félidős helyett).⁴⁷⁷

2015-ben azután a kormány egy újabb rendeletében átfogóan (újra)definiálta a közfoglalkoztatás céljait.⁴⁷⁸ Eszerint a közfoglalkoztatás elsősorban az elsődleges munkaerőpiacról kiszorultak foglalkoztatását tekinteti feladatának, ideértve az alacsony iskolai végzettségűeket, a tartósan munkanélkülieket, a hajléktalanokat, a roma nemzetiségű álláskeresőket stb. A munka biztosítása mellett cél ezen egyének be-, illetve visszavezetése a munkapiacra, úgy, hogy személyre szabott munkaerőpiaci szolgáltatásokat és képzéseket kapnak az érintettek. De cél a helyi közösségek segítése is, értékkeremtő, helyi sajátosságokon alapuló és a település önfenntartását elősegítő programok szervezése, a közösségi terek rendbetétele, élhető települések, helyi fejlesztések megvalósítása, valamint a természeti és az épített környezet védelme és a helyi közétkeztetés javítása a helyben megtermelt termények felhasználásával. Idetartozik továbbá a vasút, valamint a közúthálózat környezetének tisztántartása, kulturális örökségeink

⁴⁷⁵ Cseres-Gergely Zsombor – Molnár György: *Közmunka, segélyezés, elsődleges és másodlagos munkaerőpiac*. Budapest, TÁRKI, 2014. 220.

⁴⁷⁶ Scharle Ágota: A közfoglalkoztatás mérete és költsége. In Varga Judit (szerk.): *Közelkép. Közmunka*. 2014. 61–62.

⁴⁷⁷ Cseres-Gergely – Molnár (2014): i. m.

⁴⁷⁸ Bagó József: A közfoglalkoztatás intézményi alakulása 2015-ben. *Opus et Education*, 3. (2016), 5. 566–567.; A közfoglalkoztatás 2015. évi céljairól és a közfoglalkoztatással összefüggő, egyes döntést igénylő kérdésekről szóló 1044/2013. (II. 5.) Korm. határozat módosításáról szóló 1082/2015. (III. 3.) Korm. határozat.

megóvása, a gondozatlan sírkertek ápolása stb. A roma lakosság lakhatási körülményeinek és társadalmi integrációjának előmozdítása. A közfoglalkoztatottak bevonása a területi vízrendezési, vízkárelhárítási és mezőgazdasági vízhasznosítási feladatokba. Szociális szövetkezetek alapítása, működésük stabil gazdasági alapjainak megteremtése. A területi és szezonális munkaerőpiaci eltérések kiegyenlítése, ezzel együtt a vidék lakosságmegtartó erejének növelése és általában is a közfoglalkoztatásban részt vevők életminőségének javítása.

2014 és 2016 között, a harmadik Orbán-kormány alatt, a közfoglalkoztatás mint a kormány emblematisztikus foglalkoztatáspolitikai eszköze, új csúcspontot ért el, amikor is már közel negyedmillió ember került a rendszerbe 2015-ben, amikor a hazai GDP újra elérte a válság előtti szintet, a foglalkoztatási ráta a közfoglalkoztatásnak köszönhetően megközelítette a 64 százalékot, ezzel Magyarország belesimult a régiós trendekbe. 2017 közepére Magyarországon a 15 és 74 év közötti foglalkoztatottak száma kiemelkedően magas értéket mutatott, elérve a 4,4 millió főt. 2019 végén pedig már meghaladta a 4,5 millió főt a foglalkoztatottak száma. Ezzel 2019-re sikerült az unióban is állandó viszonyítási értéknek számító 70 százalékot elérni a foglalkoztatásban, ami majdnem 800 ezer fős bővülést jelez a 2010. évi szinthez képest. Mindeközben tartósan 5 százalék alá süllyedt a munkanélküliség.

Mindez úgy történt, hogy a közfoglalkoztatottak száma a 2016. júniusi csúcs (245 657 fő) után folyamatosan csökkent. 2017 végére a közfoglalkoztatottak száma a 165 000 főt közelítette, majd egy évvel később 120 000 főn állt, hogy azután 2020 elejétől 100 000 fő alá mérséklődjön, illetve ott is stabilizálódjon.⁴⁷⁹ A fellendülő globális gazdaság keresletpozitív hatásai mellett a kormányzati politika is segítette a közfoglalkoztatottak leépítését. Így például a kormány támogatásban részesítette azokat, akik hajlandók voltak a magánszektorban elhelyezkedni, illetve 2017-től nem emelte (tovább) a közfoglalkoztatotti bért.⁴⁸⁰ A közfoglalkoztatás visszaszorítása, illetve az abban részt vevők áttérítése az elsődleges piacra, fiskális célokat is szolgált, mérsékelve a közkiadásokat, illetve a bevételek (adók, járulékok formájában) remélt emelkedését megcélózva.⁴⁸¹ A kihívást a magyar gazdaságban ezért 2017-től már sokkal inkább a munkaerő hiánya, mint annak túlkínálata okozta.⁴⁸²

A közfoglalkoztatási program sikerességének megítélése nem egyértelmű. Az Európai Bizottság jelentése (2016), amely az első öt évet vizsgálta, még elmarasztaló volt, és azt hangsúlyozta, hogy a célok rendkívüli összetett volta, sokszínűsége, rétegzettség és ilyenképpen ellentmondásossága (például gazdasági *versus* társadalmi célok) meg-

⁴⁷⁹ Az adatok forrása: <https://kozfoglalkoztataskormany.hu/havi-tajekoztatas-a-kozfoglalkoztatasarol>.

⁴⁸⁰ Az úgynevezett elhelyezkedési juttatás célja, hogy támogassa a hátrányos helyzetűeket a közfoglalkoztatásból a versenyszférába való átlépésre. A 2015-ben bevezetett juttatásban az a közfoglalkoztatott részesülhetett, aki sikeresen helyezkedett el az elsődleges munkapiacra még a közfoglalkoztatási jogviszony lejáratát megelőzően. Forrás: <https://kozfoglalkoztataskormany.hu/a-kozfoglalkoztatottak-elhelyezkedesi-juttatasa-2018>.

⁴⁸¹ IMF: *Hungary*. IMF country report. No. 19/357 (2019. december).

⁴⁸² MNB (2020a): i. m.

kérdőjelezheti a program egészének sikerét. Kétségeket fogalmazott meg a közmunkaprogramban részt vevőknek az elsődleges munkapiacra történő áttérítése kapcsán, és azt is kritikával fogadta, hogy 2015-ig, a válságkezelés részeként, az aktív munkapiaci programok is jórészt a közfoglalkoztatásra szorítkoztak, amely jellegénél fogva nem alkalmas új, az elsődleges munkapiacra való belépéshez szükséges készségek elsajátítására. E kétségeket osztotta a Hétfa egy felmérése is, amely szintén a fellendülés előtti időszakra koncentrálna azt hangsúlyozta, hogy az elsődleges munkapiacra való belépés csak az esetek 20 százalékában valósult meg, miközben a közfoglalkoztatási rendszerbe való „beragadás” 60–70 százalékra állt be, egyes településeken elérve a 80 százalékot is. Ugyanakkor e beragadás sok esetben annak volt betudható, hogy az érintettek – megfelelő képzettség hiányában – nem is bizonyultak képesnek visszatérni a munkapiacra, képzésüket pedig az erőforráshiányos önkormányzatok sem tudták felvállalni.⁴⁸³ Csoba és Sipos friss kutatásukban azt emelték ki,⁴⁸⁴ hogy a közfoglalkoztatás workfare jellege nem kedvez mindazon egyéni, munkavállalói attitűdök kifejlődésének, amelyek az MNB *Versenyképességi jelentésében* is szorgalmazott minőségi átálláshoz szükségesek.

Az OECD 2019-es jelentése megerősíti fentieket, kiemelve, hogy a közfoglalkoztatási program legnagyobb kérdőjele az elsődlegesen munkapiacon történő foglalkoztathatóság, pozitívként említve ugyanakkor, hogy a program sikeresen mérsékelte a szegénységet. Az OECD azt is kiemeli, hogy a közfoglalkoztatási program azokban az elmaradott régiókban kínált (legalábbis részleges) megoldást, amelyek korábban bányászatból, illetve nehéziparból éltek, most pedig jellemzően agrártevékenységet igyekeznek vinni. E területeken élőknek esélyük sincs a hazai vagy nemzetközi termelési láncokba integrálódni.⁴⁸⁵

Változást jelzett az is, hogy 2017-ben a kormány életre hívta a Nemzeti Versenyképességi Tanácsot, elismerve egyben azt is, hogy pusztán a mennyiségi szemlélet nem lehet alapja a hosszú távon is fenntartható gazdasági növekedésnek. A tanács feladata azon szerkezeti reformok irányának kijelölése lett, amelyek termelékenységnövekedést eredményezhetnek. Ennek jegyében került fókuszba egyfelől a munkaerőmobilitás támogatása, és különösen a magasan képzettek számának bővítése (jellemzően a feldolgozóiparban meghatározó mértékben jelen lévő globális értékláncokba illeszkedve), valamint másfelől a helyi vállalkozásoknak a regionális, illetve nemzeti szintű kínálati láncokba szervezése, integrálása.⁴⁸⁶

⁴⁸³ Herczeg Bálint et al.: *A közfoglalkoztatás hatása a helyi gazdaságra, helyi társadalomra*. Budapest, Hétfa, 2018. július 31. Köllő kiemelte, hogy a legtöbben közülük, különösen az iskolázatlanok, elkülönült „köz munkaségekben” kaptak lehetőséget a munkavégzésre (a legtöbbjük olyan munkahelyen dolgozik, ahol jellemzően mindenki más is közfoglalkoztatott), vagyis tényleges integrációjuk nem valósítható meg. „Az elkülönítés nem segíti a reintegrációt, nem nyújt lehetőséget arra, hogy a munkáltatók a közfoglalkoztatottak munkakészségéről és teljesítményéről valódi munkakörnyezetben alkothassanak képet” (Köllő János: Hol dolgoznak a köz munkások? In Fazekas Károly – Varga Júlia [szerk.]: *Munkaerőpiaci tükör 2014*. 2015. 159.).

⁴⁸⁴ Csoba Judit – Sipos Flórián: Gazdasági és társadalmi integrációs modellek perifériális térségekben. *Szociológiai Szemle*, 30. (2020), 1. 21–43.

⁴⁸⁵ OECD: *OECD Economic Surveys Hungary*. Paris, 2019. 13.

⁴⁸⁶ OECD (2019): i. m.

Stratégiai partnerség

György és Veress az orbáni gazdaságpolitikai fordulatot (vagy ahogyan ők aposztrofálják azt: stratégiai irányváltást) szükségszerűnek és egyben törvényszerűnek tartották, mivel azok a korábbi évtizedek (már a szocializmus éveitől kezdve) elhibázott döntéseinek és gyakorlatának kiigazítását szolgálták. A szerzőpáros az orbáni gazdaságpolitika koherenciája mellett érvelve így foglalt állást: „[a]mennyiben egy mondatban kellene összefoglalni a második Orbán-kormány legfontosabb gazdaságpolitikai feladatát, akkor azt mondhatnánk, hogy a cél átállítani egy külső erőforrásokra épülő »debt-fare« gazdaságot egy belső erőforrásokra, munkára és megtakarításokra épülő »work-fare« gazdasággá.”⁴⁸⁷ A munkára alapozott gazdaság ekképpen – folytatják a szerzők – két lényegi stratégia melletti kiállást követelt meg a gazdaságpolitika alakítóitól. Egyrészt a foglalkoztatás, az aktivitás és a belső megtakarítások érdemi növelését, kiegészítve egy, a hosszú távú fenntarthatóságot megalapozó demográfiai fordulattal. Másrészt erősíteni kellett a hazai gazdaságpolitika szuverenitását, mérsékelni kellett a külső pénzügyi függést és sebezhetőséget. Mindez azonban túlmutat a belső és külső pénzügyi egyensúly megteremtésének igényén: a hazai és külföldi tulajdon egyenrangúsítását, illetve egyensúlyának megteremtését követelte meg. Ez utóbbira való hivatkozással a magán- és az állami tulajdon súlyának újradefiniálása, sőt a gazdasági szereplők körének jelentős változása történt 2010 után.

A visegrádi négyeket nemcsak földrajzi (legújabbban pedig politikai) egységként lehetséges definiálni, hanem olyan gazdasági régióként is, amely szerves módon integrálódott a nagy nemzetközi (globális) értékláncokba. A külföldi közvetlen beruházások (FDI) a rendszerváltás kezdete óta a gazdasági modernizáció és szerkezetváltás motorjává váltak Közép- és Kelet-Európában. Nagyrészt ez a tőkebeáramlás táplálta a gazdasági növekedést és szűkebben a termelékenységjavulást eredményező K+F-tevékenységek és innovációk felfutását is. Az FDI nagyságát mutatja a 28. táblázat a rendszerváltást követő negyedszázadban.

28. táblázat: FDI nagysága (millió euró, a GDP százalékáa)

	2000	%	2010	%	2015	%
Magyarország	21 048	41,1	67 999	69,1	76 672	69,9
Csehország	23 323	35,0	96 153	61,5	100 076	63,8
Lengyelország	36 792	19,7	161 378	44,6	167 091	38,9
Szlovákia	4 026	18,0	37 665	55,7	40 129	50,9

Forrás: Éltető Andrea – Antalóczy Katalin: FDI Promotion of the Visegrád Countries in the Era of Global Value Chains. *IWE Working Paper*, no. 229 (2017). 4.

⁴⁸⁷ György–Veress (2016): i. m. 375.

A visegrádi négyek közül abszolút értékben Lengyelország vonzotta a legtöbb külföldi működő tőkét, ám lakosság- és GDP-arányosan az utolsó helyen áll az ország. Magyarország a kezdetektől nagymértékben támaszkodott az FDI-ra, amit az értékesítési magánosítás is jelentős mértékben megalapozott, illetve támogatott. Szlovákia a rendszerváltás utáni első évtizedben lemaradt régiós vetélytársaitól, amit a későbbi, 1998-as kormány- és politikai-gazdasági irányváltás felülírt.

A rendszerváltást követően a régió államaiba eleinte a főként erőforrás- és piacorientált befektetések érkeztek. De viszonylag rövid időn belül kiegészítette ezeket a különféle hatékonyságösztönző és -javító, valamint stratégiai beruházások köre is, amelyeket később főként az uniós csatlakozás lehetősége, majd ténye tovább erősített. A KKE-regió kormányai, ideértve a visegrádi négyek kormányait, idővel maguk is tudatosan kezdtek ösztönző politikák megvalósításába, a tudatos tökevvonzás előmozdítására. Az FDI becsalogatását és megtartását szolgáló kormányzati gazdaságpolitikai és szabályozói eszközök két nagy csoportra (voltak) bonthatók: a szűkebb értelemben vett, csak az FDI-ra koncentráló ösztönzőkre, valamint a szélesebb értelemben használt ösztönzők körére, amelyek az adott gazdaság általános befektetési klímájára vannak hatással.⁴⁸⁸ Előbbibe tartozik tehát mindazon gazdaságpolitikai ösztönző, amelyek a külföldi vállalatok által eszközölt befektetések megtérülési rátáját javítják (ideértve a költségek és/vagy a kockázatok mérséklését, átvállalását is; ilyennek tekinthető az adókedvezmény, illetve a különféle anyagi és nem anyagi támogatások). Antalóczy és Sass egyértelműen fogalmaznak, amikor azt állítják, hogy a régió országaiban és így Magyarországon is, nem sok értelme van a szűkebb értelemben vett ösztönzőkre építeni a gazdaságstratégiát, mert rendkívül korlátozott mozgástere van az egyes kormányoknak ebben a versenyben, ami jelentősen megdrágítja (akár értelmetlenné is teheti) a közvetlen befektetéseket (mármint a fogadó országom perspektívájából). Ezzel szemben a tágabban értelmezett külföldi közvetlen beruházások ösztönzése sikerre vezethet, mivel a befektetők elsődlegesen egy gazdaság általános állapotát és az általa kínált előnyöket, hasznokat mérlegelik. Például, hogy milyen erőforráskészlettel bír (különösen munkaerő-állományát tekintve), és hogy stabilnak tekinthető-e gazdasági (ideértve a fiskális és monetáris politikát, a struktúrapolitikát és különösen a munkapiaci politikát és az oktatást) és politikai értelemben.

A rendszerváltást követő másfél évtizedben a régió kormányai még úgy támogathatták a betelepülő külföldi vállalkozásokat, hogy nem kellett számolniuk az uniós korlátozásokkal. 2004. május 1-jei csatlakozásuk után azonban a direkt támogatások lehetősége megszűnt, ám az elmaradott térségek felzárkóztatása olyan kikaput hagyott, amivel a visegrádi négyek igyekeztek maximálisan élni. E regionális felzárkóztatást elősegítő vállalati támogatások között különösen kiemelkedik az adókedvezmények és a készpénz típusú (elsősorban a képzést, foglalkoztatást támogató) kedvezmények és juttatások köre.⁴⁸⁹

⁴⁸⁸ Antalóczy Katalin – Sass Magdolna: Működőtőke-áramlások, befektetői motivációk és befektetésösztönzés a világ gazdaságban és Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 47. (2000), 5. 473–496.

⁴⁸⁹ Éltesz – Antalóczy (2017): i. m.

Szanyi értékelése szerint, amíg a rendszerváltozás utáni két évtizedben e támogatások politikai értelemben nem voltak szelektívnek tekinthetők (vagyis elvben minden ideérkező külföldi beruházást támogatni, felkarolni igyekeztek az egymást váltó kormányok), e kérdés a 2010-es évektől nagymértékben átpolitizálódott.⁴⁹⁰ Nem arról volt szó, hogy a magyar (vagy akár a lengyel) kormány egyöntetűen külföldellenes vagy külföldi-befektető-ellenes lett volna, hanem arról, hogy a kormány igyekezett maga dönteni arról, diszkrecionális módon, hogy mely külföldi vállalkozásokat támogatja és melyeket nem. A magyar és a lengyel kormány is elismeri tehát, hogy gazdaságuk fejlődési képességét, illetve versenyképességét a külföldi tulajdonú multinacionális vállalatok érdemben meghatározzák (ideértve a foglalkoztatást és jövedelemtermelő-képességet is), ám azokat vagy szelektíven támogatják, vagy diszkriminálják. Előbbi körbe meghatározó módon az exportra termelő feldolgozóipari nagyvállalatok, míg utóbbiba a belső piaci értékesítésben érdekelt szolgáltató szektorbeli vállalkozások sorolhatók.⁴⁹¹

E kettősség tehát azzal együtt érvényesült, hogy mindeközben a magyar (és a lengyel) kormány a nemzeti tulajdont és a nemzeti vállalatokat helyezi (retorikában mindenképpen) fejlesztéspolitikája fókuszába. De egyben felismeri annak fontosságát is, hogy sajátos fejlődési modellje, amely nagyrészt a külföldi közvetlen befektetésekre és ezáltal a nagy nemzetközi (globális) értékláncokba történő beépülésre alapozódott, nem teszi lehetővé a teljes függetlenedést a multinacionális vállalati körtől. Magyarország ugyanis az egyik legnyitottabb gazdasága az uniónak. A multi- és transznacionális vállalatok a hazai magánszektorban termelődő hozzáadott érték körülbelül felét, míg a munkahelyek negyedét állítják elő, és ezzel a magyar GDP 11 százalékának megfelelő bért biztosítanak. A hazai vállalatokhoz képest pedig nagyjából háromszor exportintenzívebbek.⁴⁹² Azoknak a külföldi tulajdonú vállalatoknak, amelyekkel Magyarország kormánya hosszabb távon is együttműködést kívánt kiépíteni, úgynevezett stratégiai partnerséget kínált, nem ritkán jelentős beruházási támogatásban és/vagy adóvisszatérítésben részesítve az érintetteket.

E folyamat részeként 2012 nyarán kötötte a magyar kormány az első stratégiai partnerségi megállapodást (a Coca-Cola Magyarországgal), amit azután közel száz további szerződés követett 2020-ig. A legtöbb szerződést 2013-ban kötötték (szám szerint 26-ot), de folyamatosan kerültek aláírásra szerződések, így 2020-ban is. A cégek legtöbbször – különösen az első esztendőkből – a feldolgozóiparból kerül(t) ki, különösen az autógyártásból, illetve az elektronikai iparból. A stratégiai partnerség programba meghatározóan azon nagyvállalatok kerülhettek be, amelyek jelentős mértékű exporttevékenységet folytattak. Ez a kitétel értelemszerűen a feldolgozóipari cégeket hozta előnybe a szolgáltatási szek-

⁴⁹⁰ Szanyi Miklós: The FDI-led Development Model Revisited? The Case of Hungary. *MTA KRTK VGI, Working Paper*, no. 220 (2016a); Szanyi Miklós: The Emergence of Patronage State in Central Europe. The Case of FDI-Related Policies in Hungary. *MTA KRTK VGI, Working Paper*, no. 222 (2016b).

⁴⁹¹ Az FDI növekedési hatásait vizsgálva Lengyel és Varga (Lengyel Imre – Varga Attila: A magyar gazdasági növekedés térbeli korlátai – helyzetkép és alapvető dilemmák. *Közgazdasági Szemle*, 65. [2018], 5. 499–524.) azt mutatták ki területi adatokat használó vizsgálatukban, hogy azok a térségek állnak a magyar növekedés mögött, amelyekben a jelen van a feldolgozóipari külföldi működő tőke.

⁴⁹² OECD: *Hungary: Trade and Statistical Note*. Paris, 2017.

torban tevékenykedőkkel szemben. Előbbi ugyanis a hazai export körülbelül 85 százalékát bonyolítja.⁴⁹³ Olyan nagy és ismert multinacionális vállalatok kerültek a kormánnyal közeli, bizalmas (vagy legalábbis kiszámíthatóbb, tervezhetőbb) viszonyba, mint az Unilever, az Oracle, a Deutsche Telekom, a Knorr-Bremse, a Telenor, a Samsung, az Ericsson, a Siemens, a TEVA, a Tesco, az Audi, a Daimler, a Microsoft vagy a GE.

A stratégiai partnerségi együttműködések egyebek mellett az is indokolhatta, hogy a nagyban szelektív és diszkrecionális gazdaságpolitika miatt szükség volt egy olyan keretrendszerre, amely megnyugtatta a külföldi multinacionális vállalatokat és egyfajta bizonyosságot hozott a bizonytalan, változó üzleti környezetben. A partnerséggel a kormány ilyen módon a saját politikájának negatív következményeit (bizonytalanság és emiatt emelkedő kockázatok, tranzakciós költségek) volt képes egyedi módon kezelni, újranyitva a kommunikációs csatornákat a nemzetgazdasági szempontból fontos multinacionális vállalatokkal.⁴⁹⁴

Más esetekben a felvásárlás eszközéhez nyúlt a kormány, különösen a pénzügyi szektorban, a közhasznú cégekben és az energetikai szektorban.⁴⁹⁵ Orbán Viktor 2012 júliusában jelentette be kormánya azon szándékát, hogy az akkori közel 80 százalékos értékről 50 százalék alá szorítsa a külföldi tulajdon arányát a bankszektorban. Alig fél évtized leforgása alatt ez sikerült. Szemben azonban a nyugdíjrendszer második pillérének mutatott kisajátítási gyakorlattal, ezen esetekben az államosítás nem egyszerűen kisajátítást jelentett, ennél jóval szofisztikáltabb és piacbarát módját választotta a kormány a tulajdon magyar kézbe juttatásának. A kormány jellemző módon kivásárolta a külföldi tulajdonosokat, nem ritkán jóval a piaci ár felett fizetve a tulajdonrészekért.⁴⁹⁶ Így került állami tulajdonba előbb a Takarékbank (2012-ben, illetve 2013-ban), majd az MKB Bank és a Budapest Bank 2014-ben. 2020-ban e három bank fúziójával létrejött a Magyar Bankholding Zrt.

A külföldi tulajdonú vállalkozásokkal szemben tanúsított nem szokványos magatartás eredményessége nemzetgazdasági szempontból legalábbis vegyesnek volt mondható. Egyfelől a 2012. évi mélypont után 2013-ban és 2014-ben ismét meredeken emelkedtek

⁴⁹³ További kritériumok: legalább öt éves működés, jelentős beruházási tevékenység (legalább 5 milliárd forint értékben), hazai beszállítói kör, legalább 1000 dolgozó (és további foglalkoztatási lehetőségek).

⁴⁹⁴ Transparency International: *Lifting the Lid on Lobbying. National Report of Hungary*. Budapest, 2014.

⁴⁹⁵ Voszka (2020): i. m. 1193–1216. A bankrendszer jelentős mértékben mozdította elő a rendszerváltás kezdete óta az ország pénzügyi integrációját és segítette modernizációját, fejlődését. E folyamat során a banki eszközök nagy részben külföldi tulajdonba kerültek (Benczes [2008]: i. m.). Claessens és van Horen (Stijn Claessens – Neeltje van Horen: Being a Foreigner Among Domestic Banks: Asset or Liability? *IMF Working Paper*, no. 09/273 [2009]) 1999 és 2006 közötti adatokat tanulmányozva megmutatták, hogy a külföldi tulajdonú bankok egyebek mellett akkor mutatnak sikeres teljesítményt, ha a fogadó országban viszonylag korlátozottabb verseny érvényesül, és ha földrajzilag és kulturálisan is közel esik az anyabank a leánybankhoz. Az új EU-tagállamok esetében e két tényező adott volt, hiszen a régió saját bankjai viszonylag gyengék, alultőkésítettek voltak, nem támasztottak lényegi versenyt a betelepülők elé. Kulturálisan sem volt jellemző az eltérés, az anyabankok viszonylag olcsón tudták reprodukálni saját banki kultúrájukat az érintett államokban.

⁴⁹⁶ Mihályi Péter: A privatizált vagyon visszaállamosítása Magyarországon 2010–2014. Budapest, *MTA KRTK KTI, KTI Műhelytanulmányok*, 2015/7.

a hazai beruházások. Ám 2015-től újra lassulás (stagnálás), majd 2016-ban egy újabb mélypont állt be az állótőke-felhalmozásban. És ez csak részben volt betudható a 2007 és 2013 közötti uniós költségvetési ciklus programjai kifutásának. A Magyar Nemzeti Bank ugyan megpróbálta a kis- és középvállalkozások hitelezésével ösztönözni a beruházásokat (következésképpen a gazdasági növekedést), ám érdemi áttörést nem sikerült elérnie, a vállalati hitelezés csökkent, sőt a magánberuházások 2016-ra negatívba fordultak (lásd részletesen később).

E fenti folyamatok megítélése nem egyértelmű. Míg a korábban idézett György és Veress szükségszerűnek tekintette a tulajdonviszonyok átkonfigurálását,⁴⁹⁷ addig Szanyi azt a klientalizmus egy változataként aposztrofálta, leválasztva azt a válság után széles körben elterjedt gazdasági patriotizmusról.⁴⁹⁸ Lényegi jegye e gazdasági rendszereknek, hogy a verseny korlátozására, adott esetben felszámolására törekszik úgy, hogy diszkriminál mind a külföldi, mind a hazai lehetséges versenytársakkal szemben, és csak a kiválasztottakat hozza helyzetbe. A versenymechanizmus kiiktatásával a kivételezett helyzetbe hozott gazdasági szereplők sikere kizárólag (vagy nagymértékben) az állam jóindulatától és erőforrásaitól (megrendeléseitől) függ. E modellben a verseny erodálódása az innovatív képességek felszámolásához, végső soron pedig gazdasági visszaeséshez vezet. E folyamatokat a Transparency International az államkapitalizmus olyan sajátos változatának tekinti, amelyben az állam foglyul ejtése, a járadékvadászat és a korrupció együttesen vannak jelen.⁴⁹⁹ Utóbbi – mint érvelnek – ugyan 2010 előtt is jelen volt a magyar közéletben, sőt nagyságrendjében sem feltétlenül tért el a 2010 utáni időszakétól, ám megjelenésének és kivitelezésének módjában annál inkább: a második Orbán-kormány alatt rendszerszintűvé és központosítottá vált.

A tágabb intézményi környezet

Matolcsy és Palotai, akik maguk is e nem szokványos gazdaságpolitikai fordulat előkészítői és levezénylői voltak, a 2010 előtti és azt követő időszakot összevető tanulmányukban úgy foglaltak állást, hogy a „külső eladósodásra építő növekedési modell helyett megteremtődtek egy hangsúlyosabban belső finanszírozásra támaszkodó, fenntarthatóbb felzárkózási pálya lehetőségei”.⁵⁰⁰ A 2016 utáni fellendülés akár igazolhatja is optimizmusukat. Ám 2010 után az Orbán-kormányok gazdaságpolitikai fordulata nem egyszerűen a gazdaságpolitikai eszköztár módosítását hozta. A szélesen értelmezett gazdasági környezetet is drámai módon és mértékben átszabta, újraírva a játékszabályokat. E fordulatot a legkifejezőbb módon a Világbank a *Kormányzás és gazdasági fejlődés* című fejezetben megismert *worldwide governance* indikátoraival lehet megragadni. Mint

⁴⁹⁷ György–Veress (2016): i. m.

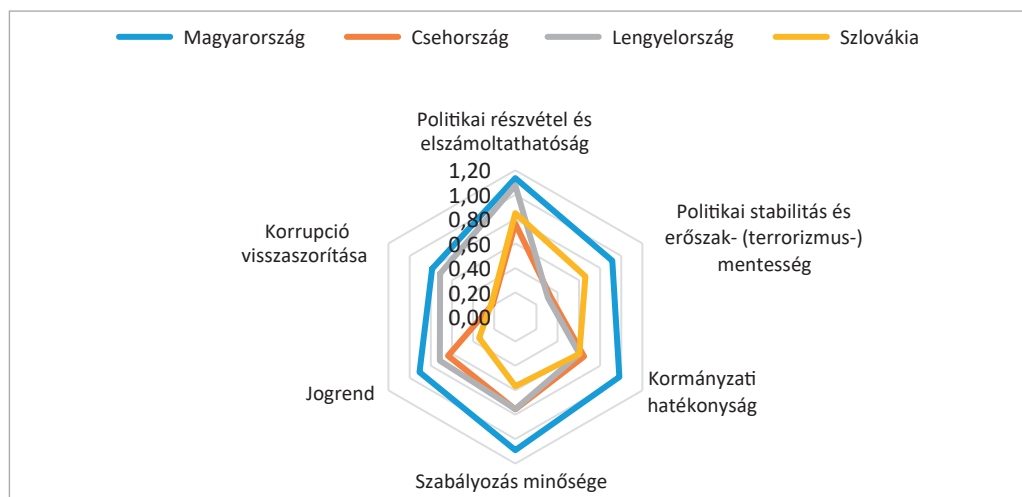
⁴⁹⁸ Szanyi (2016b): i. m.

⁴⁹⁹ Transparency International (2014): i. m.

⁵⁰⁰ Matolcsy György – Palotai Dániel: Növekedés egyensúlytalanságok nélkül. Fenntartható növekedési pályára állt a magyar gazdaság. *Polgári Szemle*, 10. (2014), 1–2.

emlékezhetünk, az indikátor hat területen méri egy gazdaság kormányzási minőségét, ami közvetve és közvetlenül is hatással lehet a hosszú távú növekedési lehetőségekre.

2000-ben, még az első Orbán-kormány félidején Magyarország a WGI által mért mind a hat területen a régiós vetélytársak előtt járt. Magyarország különösen a gazdaság szabályozása minőségének kérdésében emelkedett társai fölé. De jelentős szakadék mutatkozott (Magyarország javára) a kormányzati hatékonyságban is, de még a jogrend garantálásában is. A 2000-es évek legelején Magyarország a politikai stabilitás területén is régiós vetélytársai előtt végzett. De a korrupció visszaszorításában is a visegrádi négyek élharcosaként tartották számon az országot, messze megelőzve Csehországot és Szlovákiát. Ráadásul az akkori gazdasági növekedési mutatók is reményre adtak okot. Magyarország GDP-je 2000-re újra meghaladta a rendszerváltás előtti szintet. Az ország a külföldi befektetők kedvenc célpontja volt a régióban. Két évtizeddel ezelőtt tehát minden adottnak tűnt ahhoz, hogy Magyarország a rendszerváltás sikertörténete legyen a régióban (Észtország mellett). Összehasonlító adatokat a 15. ábra közöl.



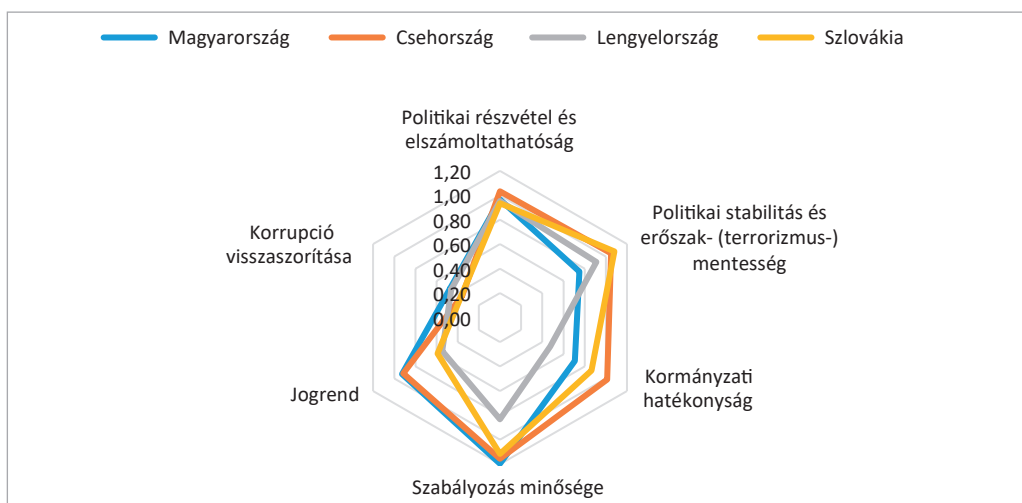
15. ábra: A visegrádi négyek teljesítménye a WGI alapján (2000)

Megjegyzés: az indikátorok a felmérésbe bevont összes ország tekintetében az egyes változók várható értékét nullára, szórását pedig egyre állítja be. A maximális érték +2,5, a minimum -2,5

Forrás: a WGI-adatbázis alapján a szerző szerkesztése

A globális pénzügyi válság kirobbanásának évében, 2008-ban Magyarország relatív pozíciója már erőteljes romlást mutatott a 2000-ben mért adatokhoz képest. Ám ez a pozícióvesztés nem kizárólag a válságnak volt betudható. A válságtól függetlenül is Magyarország 2000 és 2008 között hullámozó teljesítményt mutatott a WGI-értékek szerint. 2002-től 2005-ig romlottak pozíciói, majd 2006 és 2007-ben inkább javultak. 2008-ra azután Csehország át is vette a régiós vezető szerepet, de Szlovákia is több területen megkorcsosította vagy meg is előzte Magyarországot. A jogrend és a szabályozás minősége kérdéseiben azonban sikerült tartania magát az országnak, sőt utóbbi esetében még

javítani is tudott korábbi pozícióján. Az őszi beszéd és következményei okán a politikai stabilitás és erőszakmentesség, valamint a kormányzati hatékonyság dimenziókban ugyanakkor drámai mértékű hanyatlást produkált az ország. A korrupció kérdésében a régió mind a négy állama kifejezetten rosszul állt, ami elősorban azt jelentette, hogy Magyarország és Lengyelország drámai mértékben rontottak saját pozícióikon, elérve Csehország és Szlovákia gyenge minőségét. Összességében tehát Magyarország széles értelemben vett intézményi teljesítménye vegyes képet mutatott, elveszítve régiós vezető szerepét. Ám nála is nagyobb mértékben rontott pozícióján Lengyelország, amely 2008-ra a visegrádi négyek sereghajtójává vált. Lásd a 16. ábrát.

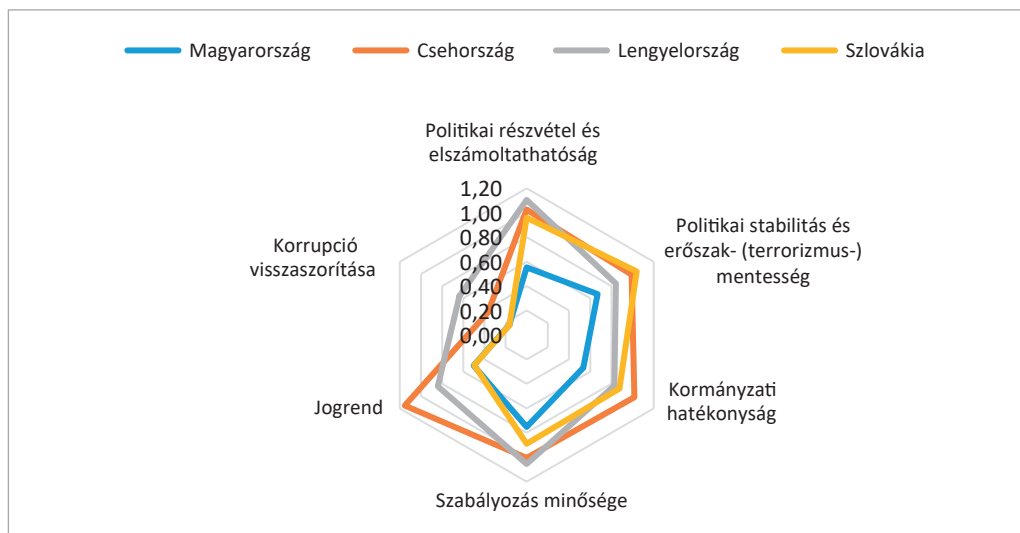


16. ábra: A visegrádi négyek teljesítménye a WGI alapján (2008)

Megjegyzés: lásd 15. ábra

Forrás: a WGI-adatbázis alapján a szerző szerkesztése

A második Orbán-kormány ciklusa végén Magyarország már egyértelműen régiós sereghajtó pozícióba csúszott vissza, azaz nemhogy nem sikerült megállítania a 2000-es években indult folyamatos pozícióvesztést, de minden fronton egyértelművé is vált lemaradása. Magyarország a régió bezzegországából 2014 végére a régió leggyengébben teljesítő országává vált. A politikai részvétel és elszámoltathatóság területén végzetesnek tűnő leszakadást szenvedett el az ország, de drámainak mutatkozott a régiós versenytársaktól való negatív irányú eltérés a kormányzati működés hatékonyságában is. A jogrend, valamint a korrupció visszaszorítása területein is gyenge teljesítményt mutatott, de ez esetben Szlovákiával együtt osztozott a szégyenpadon. Az egyetlen terület, ahol a leszakadás kevésbé tűnhet drámainak, az a szabályozás minősége volt, de ez esetben is inkább arról volt szó, hogy a régió többi államának sem sikerült kiugró minőséget produkálnia, esetükben is romlás volt tapasztalható. Ami tehát 2014-re tendenciájában kirajzolódott, az egy erőteljes intézményi degeneráció, ami teljes mértékben megváltoztatta a régiós pozíciókat a visegrádi országok között (17. ábra).



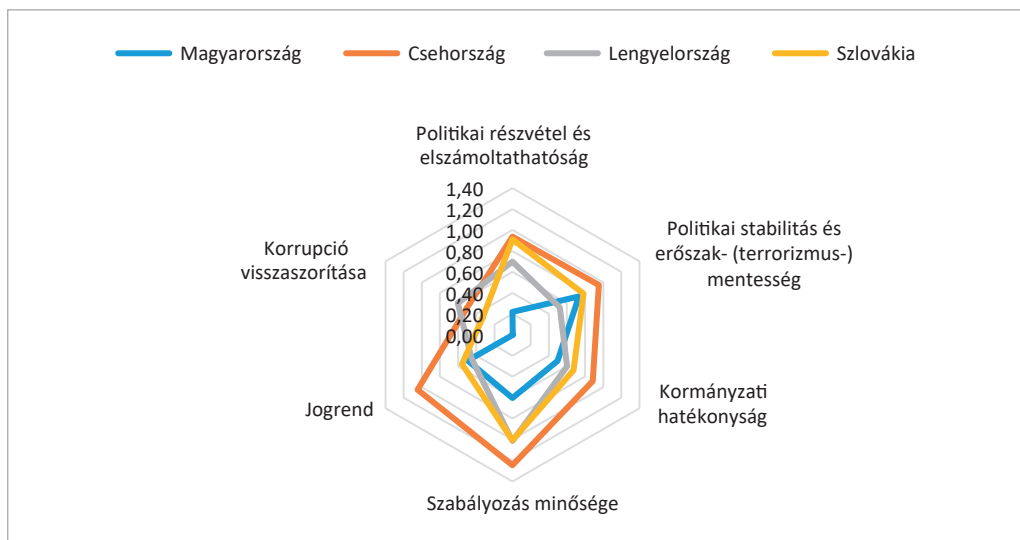
17. ábra: A visegrádi négyek teljesítménye a WGI alapján (2014)

Megjegyzés: lásd 15. ábra

Forrás: a WGI-adatbázis alapján a szerző szerkesztése

A legfrissebb kimutatásokban Csehország vezető szerepe megkérdőjelezhetetlennek látszik, minden területen a másik három állam elé került. A jogrend területén a csehek mostanra stabilan a világ élmezőnyéhez tartoznak. De Szlovákia előretörése is látványosnak mondható: a régió egykori sereghajtója a legtöbb dimenzióban mostanra pozíciókat vívott ki magának Lengyelország és különösen Magyarország előtt.⁵⁰¹ A Világbank a becslt értékeket mindig a hibahatárokkal együtt adja meg. Még ha e hibahatárokkal együtt is kerül értékelésre Magyarország teljesítménye, akkor is egyértelmű, hogy Csehországhoz képest minden területen, de a politikai részvétel és elszámoltathatóság, a szabályozás minősége, valamint a korrupció visszaszorítása területein Szlovákiával és Lengyelországgal szemben is szignifikáns a hátránya. A 2010 és 2020 közötti évtized végére Magyarország sereghajtó pozíciója egyértelművé vált. A szabályozás minősége volt az az egy terület, amelyben korábban tartani tudta relatív pozícióját az ország. 2018 végére már itt is egyértelmű volt a pozícióvesztés (18. ábra).

⁵⁰¹ Kollai (Kollai István: Elszegényítő központi régiók? A területi egyenlőtlenség lehetséges mozgatórugói Szlovákiában. *Közgazdasági Szemle*, 66. [2019], 11. 1125–1144.) ugyanakkor az extrém szlovákiai régiós különbségekre hívja fel a figyelmet, kimutatva, hogy az országban érvényesülő elszegényítő hatások önmagukat erősítik. Hangsúlyozza, hogy a központ-hátország egyenlőtlensége, illetve a nagyváros-vidék diszparitás kumulatív jellege olyan mintázatot mutat, amely a régió többi államában is potenciális veszélyforrás.



18. ábra: A visegrádi négyek teljesítménye a WGI alapján (2018)

Megjegyzés: lásd 15. ábra

Forrás: a WGI-adatbázis alapján a szerző szerkesztése

Ez tehát az a politikai és intézményi környezet, amivel együtt és amelybe ágyazottan a fejezetben bemutatott nem szokványos gazdaságpolitikai elemek értékelése teljes lehet, különösen a hosszú távú növekedési perspektívát szem előtt tartva. A nem szokványos eszközökre építő gazdaságpolitikai fordulat tehát nem valamiféle önálló, a társadalom egyéb alrendszeraitől elvonatkoztatott lépéssorozat volt. Az egy széles körű, a társadalom minden rétegét és intézményrendszerét átfogó átalakítás szerves részének volt tekinthető, amelyet az intézmények minőségének romlása kísért, egyfajta intézményi degradációt előidézve.

Újabb fordulatra várva Magyarország a koronavírus-járvány előtt...

Közvetlenül a koronavírus megjelenése és romboló nemzetgazdasági következményei előtt az Európai Bizottság szokásos éves jelentésében elismerően szólt a magyarországi gazdasági folyamatokról, azonosítva egyben azon területeket is, ahol további reformokat látna célszerűnek.⁵⁰² A jelentés méltatta a régiós összevetésben is kimagasló gazdasági növekedést, és elismerte a foglalkoztatás bővítésében elért erőfeszítések eredményességét. De egyszersem s sürgette a mielőbbi strukturális és intézményi reformok megindítását – alapozva a gyorsuló ütemű növekedésre és a pozitív kilátásokat ígérő nemzetközi gazdasági környezetre. Az unió Bizottsága váltást sürgetett a fejlődés mozgatórugóiban is: „[a]z ország jövőbeli gazdasági fejlődése attól függ, hogy a gazdaság képes-e növelni termelékenységét, amihez az alacsony munkaerőköltségeken alapuló modelltől a fejlett termékeket előállító, tudásalapú, fenntartható gazdaságra való áttérésre van szükség.”⁵⁰³ Más hangsúlyokkal ugyan, de a Bizottsáéhoz hasonló következtetésekre jutott a Magyar Nemzeti Bank *Versenyképességi jelentése* is,⁵⁰⁴ amely a 2010-es évtized fejlesztési irányát meghatározó munkaintenzív termelés után – nem függetlenül a munkakínálat korlátos voltától – immáron a tőke- és technológiaintenzív termelésre való átállás fontosságát hirdette, felismerve, hogy a termelékenység bővítése és különösen a humán tőke erősítése kell hogy e fejlesztések középpontjába kerüljenek. Vagy másként: az extenzív fejlődési pályáról egy intenzív szakaszra való áttérés támogatása.

A magyar gazdaság versenyképessége: kihívások és buktatók

Az a terület, amelyben Magyarország egyértelmű erősödést mutatott az elmúlt egy évtized során, a makrogazdasági stabilitás: alacsony államháztartási hiány (az ország 2016-ban kikerült a túlzottdeficit-eljárás alól), csökkenő államadósság, moderált mértékű infláció, viszonylag alacsony kamatok stb.

A koronavírus-járvány kitörése előtt végzett uniós éves makrogazdasági egyensúlytalansági vizsgálat ugyan azonosított veszélyforrásokat Magyarországon a 2019. év végi adatok alapján, ám ezek rendre jelentős javulást mutattak az évtized eleji értékekhez képest. Különösen számottevő a javulás a nettó nemzetközi befektetési pozícióban. Viszonylag új elemként jelent meg a veszélyforrások között a lakásárak dinamikus emelkedése, ám régiós összevetésben a lakásárak egyáltalán nem nevezhetők kiugróknak (29. táblázat).

⁵⁰² Európai Bizottság (2020a): i. m.

⁵⁰³ Európai Bizottság (2020a): i. m. 4.

⁵⁰⁴ MNB (2020a): i. m.

29. táblázat: Makrogazdasági egyensúlytalansági eredménytábla, Magyarország

Mutató	Küszöbérték	Magyarország, 2010	Magyarország, 2019
Folyó fizetési mérleg egyenlege	-4%/+6%	-2,1	0,7
Nettó nemzetközi befektetési pozíció	-35%	-112,5	-43,7
Reál effektív árfolyam	±11%	-0,5	0,3
Exportpiaci részesedés	-6%	1,4	5,9
Nominális fajlagos munkaköltség indexe (ULC, 2010 = 100)	12%	3,9	10,0
A deflált lakásárak indexe (2015 = 100)	6%	-6,7	12,8
Magánszektorbeli hiteláramlás, konszolidált	15%	-18,7	3,2
A magánszektor adósságállománya, konszolidált	160%	155	66,6
Az államháztartás bruttó adóssága	60%	81	65,4
Munkanélküliségi ráta	10%	9,7	3,8

Megjegyzés: dőlttel a veszélyesnek minősített értékek

Forrás: Eurostat

Ám a makrogazdaság viszonylagos stabilitása ellenére is jócskán maradtak kihívások, megoldatlan problémák a magyar gazdaságban. Még az MNB *Versenyképességi jelentése* is úgy dicsér, hogy közben jelentős kritikákat is megfogalmaz. Megállapítja például, hogy „Magyarországon az elmúlt egy évtizedben sikeresen kialakultak az egyensúlyi felzárkózáshoz, valamint a versenyképességi fordulathoz szükséges stabil makrogazdasági alapok”.⁵⁰⁵ (Az MNB a jegybanki szokványos feladatok mellett [árstabilitás és pénzügyi rendszer stabilitása] a kormányzati gazdaságpolitika támogatását is feladatának tekinti. Ennek részeként a versenyképesség javítását, fokozását is céljai közé emelte.⁵⁰⁶) Végeredményben megteremtődtek az egyensúlyi felzárkózás feltételei, például stabil pénzügyi rendszer, erősödő hitelezés, teljesebbé váló tőkepiac stb. Csökkentek a vállalati adók és adminisztratív terhek, valamint a munkát terhelő adók, javultak a termelékenységi mutatók. A teljes foglalkoztatást erőteljes bérnövekedés és a vagyoni pozíciók erősödése kísérte.

Az MNB ajánlásaiban egy többlépcsős fordulatot céloz meg. A digitalizáció, a zöld gazdaság, valamint a humán tőke erősítésével már a régiós versenytársakkal szemben is eredményesen vehetné fel a harcot Magyarország. Hosszabb távon azonban a célt az uniós magországok megközelítésében jelöli ki a jelentés. Ehhez úgynevezett teljes versenyképességi fordulat igényét fogalmazza meg az MNB munkatársai. A kijelölt feladatok ez esetben is hasonlóak az előbbi lépcsőfok teendőivel, csak intenzitásukban és kiterjedtségükben múlják felül azokat, azaz digitalizáció mind az állami, mind pedig

⁵⁰⁵ MNB (2020a): i. m. 7.

⁵⁰⁶ Elemzői munkája részeként az intézmény előbb, 2016-ban, *Versenyképesség és növekedés* címmel jelentette meg azt az 50 programpontból álló kiadványt, amely konkrét javaslatokat fogalmazott meg a gazdaságvezetés számára. 2019-ben azután újabb 12 területet átfogó, 330 pontot tartalmazó kiadvány látott napvilágot az MNB gondozásában, *Versenyképességi program* címmel.

a privát szektorban, a zöld és az úgynevezett körforgásos gazdaság kiépítése, valamint a humán tőke fejlesztése.⁵⁰⁷

A jegybanki önértékelés szerint a fordulat egyebek mellett azért is várat magára, mert a hazai kis és közepes méretű vállalkozások termelékenységéje jelentős mértékben elmarad a nagyvállalati szektorétól. Továbbá korlátos „a megfelelő mennyiségben és minőségben rendelkezésre álló humántőke”.⁵⁰⁸ A javuló, de továbbra is kedvezőtlen demográfiai folyamatok mindezt felerősítik. A megoldás komplex kezelést igényel, amelynek csak egyik eleme a demográfiai fordulat elérése, legalább ennyire fontos a lakosság egészségügyi állapotának érdemi javulása, valamint az oktatási rendszer átalakítása.⁵⁰⁹ De szükséges a pénzügyi közvetítő rendszer működési és allokációs hatékonyságának javítása is. Ahogy az állami adminisztráció költséghatékonyabbá tétele is elengedhetetlen a felzárkózáshoz. De idesorolja a jegybank az infrastruktúra fejlesztését, az energiafelhasználás hatékonyságának javítását vagy a gazdaság további fehéítését is.⁵¹⁰

A magyar jegybank a versenyképesség mérésére saját versenyképességi mutatót is kifejlesztett, amely az általa vizsgált 12 területre koncentrál, ezek: állami hatékonyság, tudásalapú társadalom, kutatás-fejlesztés és innováció, egészséges társadalom, családbarát program, területi és társadalmi felzárkózás, munkaerőpiac, külgazdaság és gazdaságszerkezet, kis és közepes méretű vállalkozások stratégiája, háztartási megtakarítások aktivizálása, valamint új pénzügyi modell. A szempontrendszer összeválogatása a gazdaságvezetés céljait és preferenciáit tükrözi. Különösen szembeütő ez az új pénzügyi rendszer vagy a családbarát program esetében. Előbbinél maga a jelzős szerkezet (új) is megelőlegzi azt az elvárását, hogy a bankrendszer mélyülése ne a korábbi formában (ami alatt elsősorban külföldi tulajdonú bankokat ért a jelentés), hanem a magyar tulajdon erősödése mellett nyerjen teret. De idesorolandó a jegybanki hitelezési politika irányváltása is, ami hitelprogramjaival a gazdaságösztönzés mellet tör lándzsát. És idesorolja a jelentés az olyan kormányzati ösztönzőprogramokat is, mint a CSOK vagy a babaváró hitel. De még a háztartási szektor megtakarításainak aktivizálásában is a MÁP+ bevezetését emeli ki a jelentés (ami tehát e megközelítésben erősíti az ország versenyképességét), miközben annak tényleges kamatköltsége az állam számára magasabb, mintha piaci alapon vonna be forrásokat. Ilyen formában tehát a 12 elemet megjelenítő szempontrendszer inkább egy, a magyar viszonyok között a jegybank által ideálisnak vélt, bár konkrét névvel, címkével nem illetett piacgazdasági modelltől való távolságot mér.

⁵⁰⁷ Szabics András: *A sikeres felzárkózáshoz teljes versenyképességi fordulat szükséges*. 2020. december 3.

⁵⁰⁸ MNB (2020a): i. m. 7. 8.

⁵⁰⁹ Kutasi és Marton (Kutasi Gábor – Marton Ádám: The Long-term Impact of Public Expenditures on GDP Growth. *Society and Economy*, 42. [2020], 4. 403–419.) nagymintás ökonometria vizsgálatokkal azt találták, hogy az oktatásra és az egészségügyre fordított kiadások pozitív hatással vannak a gazdasági növekedésre.

⁵¹⁰ A gazdaság fehéítése érdekében több érdemi lépést is megvalósított a kormány, amelyekről az Európai Bizottság is elismerően nyilatkozott. A forgalmi adó kiesésének mértéke például a korábbi 21 százalékról 2018-ra 9 százalékra mérséklődött. Az online pénztárgépek használata, a fizetési terminálok telepítése, a kötelező elektronikus számlázási rendszer mind a fehéítés irányába tett lépések voltak.

Az MNB versenyképességi rangsorában Magyarország az EU tagjai között a 19. helyen végzett a 2019 végi, 2020 eleji (tehát a koronavírus-járvánnyal még nem számoló) felmérés adatai alapján. Nagyjából azonos szintet ért el, mint a másik három visegrádi állam (Csehország mögött, de Lengyelország és Szlovákia előtt végezve). Magyarországra tehát stabil régiós versenyképességet mutat a jegybanki mérőrendszer. Az unió legjobban teljesítő országa egyébként Svédország volt, amit Dánia, Hollandia és Finnország követ a rangsorban. A legkevésbé versenyképes gazdaság a román, de hasonlóan szerényen szerepelt Görögország és Bulgária is. A rangsor annyiban nem tér el más nemzetközi rangsorolásoktól, hogy a lista elején ez esetben is az északi országok, illetve a nyugat-európai vezető gazdaságok (magországiak) találhatók. A közép- és kelet-európai régió államai pedig rendre a mediterrán országokkal egy szinten teljesítenek. Meglepő talán Szlovénia régiós vezető szerepe, maga mögé utasítva Észtországot.

Az MNB rangsorolása részben átfed a világban talán legismertebb versenyképességi rangsorral, a World Economic Forum *Global Competitiveness Report*-ja által évente közzétett rangsorral. Emlékezzünk: a WEF 12 pillér alapján osztályozza és rangsorolja a világ 141 országát (ezekről részletesen a *Kormányzás és gazdasági fejlődés* című fejezet számolt be). Ám ezek a pillérek csak részben fednek át az MNB 12 területével. A közvetlenül a koronavírus-járvány megjelenése előtt publikált felmérésében a WEF az Európai Unió tagállamai között Hollandiát sorolta legelőre, őt követte Németország, Svédország, Dánia és Finnország. A korábbi években Németország végzett az élen az EU tagállamai között.⁵¹¹ Érdekesség, hogy Franciaország itt is maga mögé utasította Ausztriát és Belgiumot is. A WEF-nél ugyanakkor Észtország és Csehország 2019-ben fej fej mellett végzett (korábban Csehország előrébb volt), és csak őket követte az MNB régiós éllovasa, Szlovénia. Közvetlenül délnyugati szomszédunk mögött pedig Lengyelország végzett. Magyarországot ebben a nemzetközi rangsorban még Szlovákia is megelőzi. Hazánk mögött már csak Bulgária, Románia, Görögország és Horvátország állt, vagyis a magyar gazdaság az EU28-ak versenyképességi (ami a WEF értelmezése szerint egyben termelékenységi rangsor is) sorrendjében a 24. helyet szerezte meg. A WEF- és az MNB-lista rangsorait hasonlítja össze a 30. táblázat, bemutatva azt is, hogy az MNB helyezései miként viszonyulnak a referenciaként használt WEF-rangsorhoz.

30. táblázat: Versenyképességi rangsorok összehasonlítása (WEF és MNB), 2019

	World Economic Forum	MNB	Különbség*
1	Hollandia	Svédország	+2
2	Németország	Dánia	+4
3	Svédország	Hollandia	-2
4	Nagy-Britannia	Finnország	+1
5	Dánia	Nagy-Britannia	-3

⁵¹¹ A holland európai uniós első helyezése a világban a negyedik legjobb versenyképességi pozíciót jelentette 2019-ben. Az első három helyen – sorrendben – Szingapúr, az USA és Hongkong végzett.

	World Economic Forum	MNB	Különbség [*]
6	Finnország	Németország	-2
7	Franciaország	Ausztria	+1
8	Luxemburg	Franciaország	+1
9	Ausztria	Luxemburg	-2
10	Belgium	Írország	+1
11	Spanyolország	Belgium	+5
12	Írország	Málta	-2
13	Olaszország	Szlovénia	-9
14	Észtország	Észtország	0
15	Csehország	Portugália	+2
16	Portugália	Spanyolország	-1
17	Szlovénia	Csehország	-4
18	Lengyelország	Litvánia	+3
19	Málta	Magyarország	-7
20	Litvánia	Horvátország	-2
21	Lettország	Lengyelország	+2
22	Szlovákia	Olaszország	+2
23	Ciprus	Lettország	+2
24	Magyarország	Szlovákia	-5
25	Bulgária	Ciprus	+1
26	Románia	Bulgária	-1
27	Görögország	Görögország	0
28	Horvátország	Románia	-8

Megjegyzés: *különbség: WEF-helyezés – MNB-helyezés

Forrás: WEF (2019): i. m.; MNB (2020a): i. m.

Habár a két ragsor együttmozgása viszonylag egyértelmű, a különbségek is jelentősek. Horvátországot, Máltát és Magyarországot nagyságrendekkel előrébb rangsorolja az MNB, mint a WEF.⁵¹² A másik oldalon találjuk ugyanakkor egyfelől Spanyolországot és Olaszországot, amelyeket nagyon jelentős mértékben hátrébb sorolt az MNB, mint a WEF, illetve Németországot és Szlovéniát, amelyeket kisebb mértékben ugyan, de így is markánsan kevésbé versenyképesnek talált a magyar versenyképességi felmérés. Az is szembeötlő, hogy az MNB jelentésében a rangsorok átsúlyozásával a visegrádi országok valóban mintha egyfajta fejlettségi-versenyképességi tömböt alkotnának – erre a jelentés külön is kitér. Ráadásul a V4-ek itt alig maradnak el a régió vezető gazdaságaitól, Szlovéniától és Észtországtól és semmivel sem teljesítenek rosszabbul, mint a mediterrán országok. A WEF ezzel szemben jóval heterogénebb visegrádi országcsoportot

⁵¹² A Bevezetésben bemutatott összes többi nemzetközi minősítő is a WEF-fel közel azonos eredményre jutott.

talált, ahogyan a mediterrán EU-tagok viszonylatában is jóval élesebb különbségeket mutatott ki.⁵¹³

Az MNB által készített kompozitindex érzékelhetően azokat a területeket igyekezett egy mérőszámba bevonni, amelyek kedvezők a magyar gazdaság versenyképességének megítélésében. Magyarország viszonylag előkelő helyezése és visegrádi beágyazottsága annak (volt) köszönhető, hogy az MNB szempontrendszere alapján az ország különösen jól teljesített a területi és társadalmi felzárkózás, a kkv-stratégia, a háztartási megtakarítások aktivizálása dimenziókban, és erősnek bizonyult a modern infrastruktúra és energiahatékonyság, valamint a munkapiac területeken is.⁵¹⁴ A World Economic Forum is elismeri az infrastrukturális fejlesztéseket (ebben teljesített Magyarország a WEF jelentése szerint a legjobban), a K+F és innováció terén tett erőfeszítéseket, valamint a makrogazdasági stabilitást.⁵¹⁵ A WEF ugyanakkor az üzleti szektor dinamizmusa (amely a magánszektor újítási kedvét és kapacitását, kockázatvállalási hajlandóságát, valamint a piacra történő belépés és az onnan való kilépés adminisztratív szabályait méri), a termékpiacon szabadság és piacra jutási feltételek azonossága, a munkapiac rugalmassága vonatkozásában nagyon erőteljesen leminősítette az országot.

Mélyebbre ásva a WEF adatbázisában, világossá válik, hogy Magyarországon első-sorban az üzleti szektor mért bizalma sérült jelentős mértékben. A WEF felsővezetői lekérdezései alapján Magyarország rendkívül rossz eredményeket ért el a bírói függetlenséget (102), a szabályozás jogi környezetét (134), valamint költségét (106), a tulajdonjogok biztonságát (99), az érdekkonfliktus szabályozását (121), a gazdaságpolitika kiszámíthatóságát (109), a versenytorzító adókat és szubvenciókat (120) vagy a piaci dominanciát (108) firtató kérdésekre adott válaszokban (zárójelben az országgrangsor). De ott is gyengén szerepelt e lekérdezésekben, ahol nem közvetlenül a kormányzati cselekvés lenyomatát feltételezhetjük. Mint például a szakképzés minősége (108), a képzett munkaerő felvételének, megtalálásának könnyűsége (138), a munkaerő belső mobilitása (138), a munkaerő diverzifikáltsága (141) stb. Ez utóbbiak azért is meglepők lehetnek, mert Magyarország – mint azt az előző fejezetben dokumentáltuk – kifejezetten nagy erőket mozgósított a munkapiac átstrukturálására. A WEF lekérdezései azt mutatják, hogy miközben mennyiségi fejlődés valóban történt, minőségi előrelépés nem valósult meg – igazolva a *Stratégiai partnerség* című alfejezet konklúzióját. De összességében a vállalkozói kultúrát is drámaian alacsony színvonalúnak ítélték meg a válaszadók (122). A vállalkozók kockázatvállalási hajlandóságát majdhogynem a legutolsó helyre tették (133). Utóbbi esetében Magyarországot olyan államok (is) megelőzik, mint Benin (132) vagy a Kongói Demokratikus Köztársaság (131).

⁵¹³ Az önmagában nem feltétlenül meglepetés (vagy újszerű megállapítás), hogy a visegrádi államok adott esetben egy klaszterbe sorolódnak. A nemzetközi vizsgálatok azonban jobbra azt mutatják, hogy ez az uniós tagságuk korai éveire volt jellemző. Lásd különösen: Farkas Beáta: *Models of Capitalism in the European Union*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2016.

⁵¹⁴ Ezek legtöbbször egyáltalán nem elhanyagolható szerep jutott az uniós forrásoknak (lásd később).

⁵¹⁵ Ahol ellenben gyengének ítélte meg Magyarországot az MNB: a tudáslapú társadalom és az egészséges társadalom.

A WEF versenyképességi jelentése szerint tehát Magyarország lényegesen az uniós átlag alatt teljesített gyakorlatilag minden területen, de különösen rossz eredményt produkált a piacok (termékpiac, pénzpiac, munkapiac) működése és szabályozása területén. Ez a megállapítás összhangban van az Európai Bizottság véleményével is, ami így fogalmaz: „[a] korlátozó szabályozás és a növekvő állami részvétel akadályozza a piacok megfelelő működését. A korlátozó termékpiaci szabályozás gátolja a sikeres vállalkozások fejlődését, ami pedig csökkenti a gazdaság egészének termelékenységét.”⁵¹⁶ A korábbi fejezetek (lásd különösen a *Gazdasági növekedés, gazdasági fejlődés és intézmények*, valamint a *Növekedés és intézmények: empirikus igazolási kísérletek* című alfejezetet) éppen ez utóbbi, azaz a termelékenység javulásának alapvető fontosságát hangsúlyozták a felzárkózásban. A 2013-tól javuló globális kilátásokat Magyarország az extenzív növekedés megalapozására fordította, kevés figyelmet szentelve a minőségi átstrukturálódásra. Ennek része volt a jogalkotás és így a szabályozói környezet folyamatos változtatása, kiszámíthatóságának erodálódása, a kockázatok növekedése, összességében az intézményi infrastruktúra minőségének gyengülése – olyan irányú változások tehát, amelyek az új intézményi gazdaságtan megállapításai szerint hosszabb távon a gazdasági növekedés és felzárkózás ellen hatnak.

E negatív trendek talán még a WEF-listánál is jobban tükröződnek vissza a Világbank legutóbbi *Doing Business* jelentésében, ahol a balti államok a skandináv országokkal együtt érték el kiemelkedő eredményeket, maguk mögé utasítva Németországot, Írországot vagy Ausztriát is.⁵¹⁷ Az északi államokkal összevethető eredményt csak Nagy-Britannia volt képes felmutatni. A középmezőnyben azután Franciaország, Spanyolország és Portugália mellett Lengyelország és Csehország állt, alig elmaradva tőlük pedig Szlovákia következett.⁵¹⁸ Magyarország előbbiektől leszakadva Horvátországgal, Ciprussal, Romániával, Olaszországgal és Bulgáriával sorolódik egy tömbbe.⁵¹⁹ Vagyis a vállalkozások indítása és működtetése tekintetében Magyarország nem része annak a klaszternek, amibe a másik három visegrádi ország tartozik. Az uniós országok közül egyébként Luxemburg, Görögország és Málta bizonyultak a legkevesbé eredményesnek a szabad, biztonságos, költségkímélő vállalkozói környezet megteremtésében.⁵²⁰

Versenyképesség és beruházás

Minden növekedési fordulat megalapozásának egyik alapfeltétele a beruházások élénkülése. Magyarországon a beruházások meglehetősen hektikusan alakultak a 2000-es

⁵¹⁶ Európai Bizottság (2020a): i. m. 6.

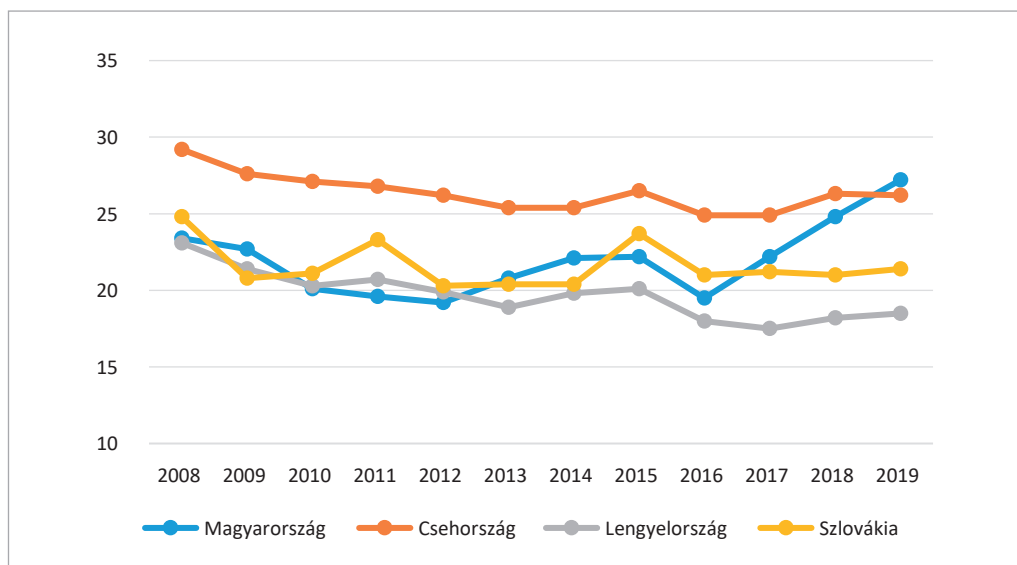
⁵¹⁷ Az uniós csúcstartó Dánia volt 85,6 ponttal (ahol a maximum 100), de minden északi állam, ideértve a balti országokat is 80 pontnál magasabb értéket ért el. A német, ír, osztrák hármas értékei 78,1 és 80,0 között szóródtak.

⁵¹⁸ Ezek az államok 75,1 és 78,0 közötti értéket produkáltak.

⁵¹⁹ 72,1 és 75,0 pontot teljesítve.

⁵²⁰ World Bank Group (2020): i. m.

években. A globális pénzügyi és gazdasági válság, majd az unió kettős visszaesése, recessziója, illetve az elhúzódó válságkezelés nem kedvezett e folyamatnak. Egészen 2013-ig kellett várni ahhoz, hogy a hazai beruházások újra emelkedjenek. A 2016. évi visszaeséstől eltekintve, mely a 2007 és 2013 közötti uniós ciklus forrásaiból fedezett beruházási projektek kifutása miatt állt elő, 2019-ig azután bővültek a beruházások, és a Covid-19-világjárvány megjelenése előtt a hazai beruházási ráta megközelítette a 28 százalékos (lásd a 20. ábrát).



19. ábra: Nemzetgazdasági beruházások a V4 országokban (2008–2019)

Megjegyzés: adatok a GDP százalékában

Forrás: Eurostat

A bruttó állótőke-felhalmozás tekintetében Magyarország – a pénzügyi és gazdasági válság kirobbanásától kezdődően – nem teljesített rosszul a régiós versenytársakhoz képest. 2010 és 2012 között ugyan a régiós verseny utolsó helyezettjeként zárt, ám a beruházások hosszabb távú trendjét illetően illeszkedett Lengyelország és Szlovákia értékeihez. E három ország a beruházási teljesítményét illetően az uniós átlagba simul a vizsgált időszakban, ami így nem segítette felzárkózásukat, mivel ahhoz tartósan magasabb ütemű tőkefelhalmozásra lett volna szükségük. 2017 volt az az esztendő, amikor Magyarország már egyértelműen elhagyta e két országot. Csehország – mint a régió legfejlettebbje – az az állam, amellyel állóeszköz-felhalmozás tekintetében láthatóan nem versenyezhetett a másik három visegrádi ország. Kivételt a 2019-es esztendő jelentett, amikor Magyarország 1 százalékponttal Csehország előtt végzett (27,2 versus 26,2 százalék).

A magyarországi fellendülést, amely 2017-tel indult (és amit ezért az MNB egy-fajta fordulópontnak tekintett), egyszerre több tényező magyarázta. A legfontosabb ok a 2014 és 2020 közötti uniós költségvetési ciklus fejlesztési forrásai voltak, amelyekből elsősorban infrastruktúrafejlesztés, illetve vállalkozásfejlesztés valósult meg. De segítette a beruházások megélénkülését az ingatlanszektor is.⁵²¹ A növekedés kifejezetten a nagyvállalatok beruházási kedvének élénkülését mutatta, a kis és közepes méretű vállalkozások ugyanis továbbra is távol tartották magukat a jelentősebb állóke-fejlesztésektől.

A nagyvállalati kör beruházási kedvének élénkülése a gyakorlatban a külföldi közvetlen beruházások újbóli élénkülésével esett egybe. A trendforduló 2016-ban valósult meg, amikor is az éves FDI-beáramlás nagysága a GDP 3 százaléka fölé kúszott, egy esztendővel később pedig már a 4 százalékot is meghaladta.⁵²² Ami új elem volt, az az, hogy az évtized végére az ázsiai országokból érkezett befektetések száma és volumene is nagyfokú javulást mutatott: 2019-ben Dél-Korea valósította meg a legnagyobb tőkebehozatalt, de az első három között Japán is képviseltette magát, sőt Kína is felzárkózást mutatott.⁵²³ Az utóbbi években gyorsuló ütemben nőttek az ázsiai tőkebefektetések mind a világgazdaságban, mind Európában, és azon belül Magyarországon is. Az ázsiai befektetések érdekessége, hogy csak közvetetten köthetők a tényleges küldő országhoz, mivel gyakorta iktatnak közbe közvetítő országokat abból a célból, hogy rejtve maradjon a befektetések anyországa, adóelkerülés, illetve adóoptimalizálás valósulhasson meg, de mind jellemzőbbé válik a hazai leánycégeknek a külföldi anyavállalati akvizíciók során való kvázi közvetett megszerzése („megöröklése”) is.⁵²⁴

A ténylegesen beruházó vállalkozások aránya azonban még így is 70 százalék alatt maradt Magyarországon 2019-ben, miközben az uniós átlag 85 százalékon állt. De ebben a vonatkozásban hazánk a másik három visegrádi országtól is elmaradt, amelyek ugyan szintén az uniós átlagérték alatt teljesítettek, de rendre 70 százalék felett maradtak, sőt Csehország gyakorlatilag el is érte az uniós átlagot. A beruházási intenzitási mutató (egy alkalmazottra eső beruházás) is jóval az uniós átlag alatt maradt (3501 euró *versus* 6631 euró) Magyarországon. Magyarazatként elsősorban a szabályozási környezet folyamatos változása, valamint a képzett munkaerő korlátossága jelent meg.⁵²⁵ Vezérigazgatói lekérdezések alapján 2019-ben a hazai vállalatok a legfőbb (és nem feltétlenül csak rövid

⁵²¹ KSH: *Helyzetkép a beruházásokról*, 2018. Budapest, 2018.

⁵²² 2019-ben 101 projektben 5350 millió euró értékben érkezett investíció, közel 13,5 ezer új munkahelyet teremtvé (HIPA 2020).

⁵²³ Kína a globális válságot követően tudatosan vált nettó tőkeexportorré. E folyamat jellemzője, hogy az állam közvetlenül is támogatja a kínai nagyvállalatok nemzetköziesítését, célpontként megjelölve Európát is. A cél a kínai nagyvállalati kör versenyképességének fokozása, amelyet különösen fúziókkal és felvásárlásokkal kívánnak elérni (Fikadu Ayanie: *Kínai multinacionális vállalatok Európában és Magyarországon*. Budapest, MKIK Gazdaság- és Vállalkozáskutató Intézet, 2019. szeptember).

⁵²⁴ Sass Magdolna – Gubik Andrea – Szunomár Ágnes: Ázsiai tőkebefektetések Magyarországon. *Statisztikai Szemle*, 97. (2019), 11. 1050–1070.

⁵²⁵ EIB: *EIB Group Survey on Investment and Investment Finance. Country Overview Hungary*. Luxembourg, 2019a.

távon jelentkező) kihívást a szakemberhiányban, a munkavállalók változó demográfiai jellemzőiben, a növekvő munkavállalói juttatásokban (mint költségben), valamint a túl-szabályozásban látták.⁵²⁶

A korlátozó tényezők tekintetében azonban Magyarország nem maradt egyedül a régióban. Szlovákiában, Csehországban és különösen Lengyelországban az első helyen a politikai és szabályozói környezet romlása az, amit a legtöbb vállalkozás megnevezett, mint beruházásgátló vagy -lassító tényezőt. A másik domináns korlátozó tényező északi szomszédainknál – Magyarországhoz hasonlóan – a képzett munkaerő hiánya (Csehországban a cégek 95, Lengyelországban 91, míg Szlovákiában 84 százaléka említette ez utóbbit). Szlovákia a régió egyetlen olyan országa, ami erre a korlátra az uniós átlagnál erőteljesebb mértékben próbált reagálni a munkaerőképzésbe való befektetésekkel.⁵²⁷

Az is sajátosan magyar fejleménynek bizonyult, hogy a 2017. évi pozitív fordulat a beruházások alakulásában csak kisebb részben volt köthető a magánszektorhoz. A köz-szektor beruházásai voltak azok, amelyek érdemben megemelték a beruházási szintet. 2017-et követően a bruttó beruházások mintegy $\frac{3}{5}$ része volt köthető a közszektorhoz. A közigazgatás, az oktatás és az egészségügyi szektor is az országos átlagot meghaladó mértékben bővítette – költségvetési, illetve EU-forrásokra támaszkodó – beruházásait.⁵²⁸ Gál⁵²⁹ megyei szintű adatelemzése alapján a gazdasági növekedésben is elsősorban az uniós forrásokból finanszírozott, illetve a kormányzati beruházások játszottak szerepet, szemben a külföldi közvetlen befektetésekkel.

A magánszektor képviselőiben magasan a legdinamikusabb aktivitást az építőipar mutatta Magyarországon, amely ezzel egyszersmind kapacitásai határán is mozgott közvetlenül a világjárvány előtt.⁵³⁰ Szlovákiában ugyanakkor az infrastrukturális beruházások továbbra is mélyen a 2008. évi globális válság előtti szinten maradtak. A feldolgozóipari beruházás ellenben kiemelkedő mértékben javult, a gépipari beruházások szintje magasan a válság előtti szinten áll(t). Ez egyben azt is mutatja, hogy – Magyarországgal ellentétben – Szlovákiában a 2016–2017-es beruházási fordulat óta a nem kormányzati szektor az, ami a beruházási boomot hajtotta.⁵³¹ Hasonló a helyzet Csehországban is, ahol a magánszektor egy évtizeddel a válság kirobbanása után mintegy 15 százalékpont-

⁵²⁶ PWC: *A cselekvés ideje. Visszafogott növekedés, fókuszban a belső folyamatok*. 8. Budapest, PwC Magyarországi Veréigazgatói Felmérés, 2020.

⁵²⁷ EIB: *EIB Group Survey on Investment and Investment Finance. Country Overview Slovakia*. Luxembourg, 2019b; EIB: *EIB Group Survey on Investment and Investment Finance. Country Overview Poland*. Luxembourg, 2019c; EIB: *EIB Group Survey on Investment and Investment Finance. Country Overview Czech Republic*. Luxembourg, 2019d.

⁵²⁸ KSH (2018): i. m.

⁵²⁹ Gál Zoltán: Az FDI szerepe a gazdasági növekedés és a beruházások területi differenciálódásában Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 66. (2019), 6. 653–686.

⁵³⁰ EIB: (2019a): i. m.; KSH: *Helyzetkép a beruházásokról, 2019*. Budapest, 2019.

⁵³¹ EIB (2019b): i. m.

tal a válság előtti beruházási szint felett teljesít. A kormányzati szektor ellenben nem érte el a válság előtti szintet.⁵³²

Magyarországhoz leginkább a lengyel trendek hasonlítanak. A lengyel gazdaságot ugyan korántsem érintette olyan negatívan a válság, mint a magyart, ám a robusztus növekedéshez nem társult beruházási felfutás. Sőt, a beruházásokban továbbra is a kormányzati szektor súlya a meghatározó. A magánszektor beruházási aktivitása Lengyelországban a legalacsonyabbak között van az unióban.⁵³³

Miközben a beruházások szintje 2019-ben csúcokat döntött idehaza, a munkatermelékenység alakulása rendkívül vegyes képet mutatott. 2008-tól ugyan a magyar termelékenység megközelítette az EU-s átlagot (2011-ben elérte annak 75 százalékát), de a második Orbán-kormány idején azután eltűnt ez a javulás. 2016-ra Magyarország gyakorlatilag ugyanott tartott – relatív értelemben –, mint 2007-ben, vagyis egy teljes évtized telt el anélkül, hogy az ország közelíteni lett volna képes az EU-átlagot. Az MNB *Termelékenységi jelentése* ezért a 2013 utáni időszakot két részre bontja: (1) 2013 és 2016, illetve (2) 2017 és 2019 közötti időszakokra.⁵³⁴ Előbbit a munkaintenzív növekedés periódusaként aposztrofálva, amelyben a kapacitáskihasználtság javult (alacsony szintről indulva), és amely az extenzív jelleg okán érdemi termelékenység-bővülést nem jelentett. Míg utóbbit már mint intenzív növekedési és a tényleges munkatermelékenység-bővülést hozó szakaszát azonosította – ebben kiemelt jelentőséget tulajdonítva a kis- és közepes méretű vállalkozásoknak és a tudásintenzív szolgáltatási szektoroknak.⁵³⁵

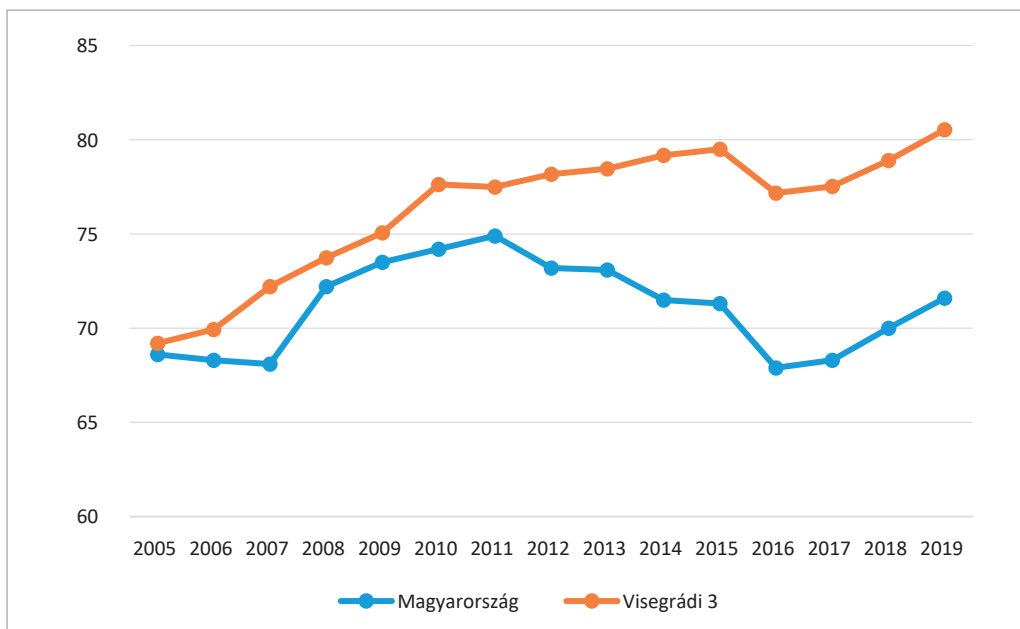
2017-től ugyanis újra gyorsuló ütemben javult a munkatermelékenység, az unió 70 százaléka fölé javulva. Másként: a magyar termelékenység mintegy 30 százalékponttal maradt el az unió átlagától a koronavírus-járvány kitörésekor, ami 30 évvel a rendszer-váltás és másfél évtizeddel az EU-csatlakozás után indokolatlanul magasnak tűnik. Mindeközben a másik három visegrádi állam – átlaguk megegyezett a magyar értékkel 2005-ben – folyamatosan javuló képet mutatott, így 2011-től nőtt a termelékenységi olló Magyarország és régiós partnerei között. A különbség a magyar és a visegrádi hármak átlaga között 2019 végére nyolc százalékpontra állt be (21. ábra). A magyar értékek nemcsak relatíve alacsonynak, de indokolatlanul volatilisnek is tűnhetnek, jelezve a magyar gazdaságpolitika gyakori és nem kiszámítható irányváltásait.

⁵³² EIB (2019d): i. m.

⁵³³ EIB (2019c): i. m.

⁵³⁴ MNB: *Termelékenységi jelentés*. Budapest, 2020b. november.

⁵³⁵ Az MNB (MNB [2020b]: i. m. 8.) sem tagadja a hazai gazdaság duális jellegét, de kiemeli, hogy miközben a teljes gazdaságban mért munkatermelékenység-javulás (2013 és 2019 között) 9 százalékot tett ki, addig a hazai kkv-szektor munkatermelékenysége mintegy harmadával javult. A jelentés ezt összefüggésbe hozza a jegybank és a kormány ösztönzőprogramjaival, egyben azt is elismerve, hogy a nagyvállalatok munkatermelékenysége kétszerese a kisebbeknek.



20. ábra: A munkatermelékenység alakulása foglalkoztatottra és munkaórára vetítve (2005–2019)

Megjegyzés: EU27 = 100, 2020-ban; Visegrádi 3: Csehország, Lengyelország és Szlovákia nem súlyozott átlaga

Forrás: Eurostat

Előbbi trendektől nem függetlenül a kutatásra és fejlesztésre fordított kiadások hatékonysága is relatíve alacsonynak tekinthető Magyarországon, amely sem az uniós, sem a visegrádi négyek átlagát nem éri el.⁵³⁶ Az EU által készített úgynevezett innovációs eredménytábla azt mutatja, hogy miközben az unió folyamatosan erősíti innovációs képességét, és az országok között is erősödik az innovációs konvergencia, addig a visegrádi négyek és köztük Magyarország továbbra is a középmezőnyben foglalnak helyet, alulmúlva az uniós átlagot (2019-es adatokat tekintve).⁵³⁷ 2017 ugyan ez esetben is trendfordulót jelzett, és az innovációs teljesítmény szempontjából stagnáló évek után növekedést produkált az ország, de a humán tőke és különösen az innovátorok szűkössége kemény korlátot jeleznek (a hazai vállalkozások mindössze 12 százaléka tekinthető úgynevezett aktív innovátornak, szemben az uniós átlaggal, ami 2019-ben 19 százalék volt) – olyannyira, hogy a humán tőke tekintetében Magyarország Bulgária és Románia közé ékelődve az utolsó előtti helyet szerezte meg 2019-ben.⁵³⁸

⁵³⁶ MNB (2020b): i. m.

⁵³⁷ Csehország innovációs teljesítménye azonban így is kiemelkedik a négyes mezőnyből.

⁵³⁸ European Commission: *European Innovation Scoreboard 2020*. 2020c. június 22.

A jelentős lemaradást több tényező magyarázhatja: a magyarországi versenyképességi és termelékenységi versenyben élenjárók sem mérhetők össze a globális élvonallal, a nemzetközi értékláncokban betöltött szerep (a munkaintenzív termelésre való szakosodás) nem biztosítja annak lehetőségét, hogy a magyar termelékenység erőteljesebben, a vezetőkhöz igazodva javuljon, a piacon továbbra is nagy arányban vannak jelen kevésbé termelékeny egységek.⁵³⁹ Közép-Kelet-Európa legtöbb állama, köztük Magyarország is – Szent-Iványi⁵⁴⁰ szavaival élve – az úgynevezett alacsony értékteremtés csapdájába szorultak, aminek oka a globális értékláncokban elfoglalt viszonylag kedvezőtlen pozíciójuk. A csapdahelyzet feloldása olyan kihívás, amelyben az Európai Uniónak is szerepet kell vállalnia azon túl, hogy forrásokat juttat az érintett régióba. Az értékláncokban való átpozicionálás közös felelőssége a tagországoknak és az unió közösségének. Ez a kihívás jelen évtized egyike legjelentősebbike, amely nélkül az EU maga sem tud szintet lépni a jövőben.

Kormányzati preferenciák és költségvetés

A kormányzati preferenciák változására számos konkrét példát kínált az *Új utakon: nem szokványos gazdaságpolitika* című fejezet, amely a Fidesz–KDNP-kormány nem szokványos gazdaságpolitikai lépéseit tekintette át, és amelyek a *Magyarország a válság viharában* című fejezetben bemutatott válságkezelő intézkedések egyfajta továbbgondolásaként, kiterjesztéseként is értelmezhetők. A költségvetési politika különösen alkalmas arra, hogy valamely kormányzat preferenciaváltozásait tanulmányozzuk. A 2010 utáni Orbán-kormányok azonban nem egyszerűen az adózás vagy a kiadások tekintetében mutattak pregnánsan eltérő mintázatot a korábbiakhoz képest, hanem a költségvetési politika-formálás szabályaiban és intézményeiben is.

Költségvetési szabályok Magyarországon

A fiskális paktum elfogadásával általánossá vált az Európai Unióban, hogy az uniós szintű numerikus szabályok mellett a tagországok maguk is bevezetnek – tagállami szinten – különféle fiskális szabályokat. A közép-kelet-európai országokban ma is érvényben lévő szabályokat kivétel nélkül az európai adósságválságot követő évtizedben vezették be, összhangban a paktum követelményeivel. A 31. táblázat a négy legjellemzőbb fiskális szabály elterjedtségét mutatja az új tagállamokban (zárójelben a bevezetés éve). A táblázat megmutatja, hogy minden egyes új tagállam aktívan használ szabályokat,

⁵³⁹ Európai Bizottság (2020a): i. m. 43–44.

⁵⁴⁰ Szent-Iványi Balázs: Conclusions: Prospects for FDI-Led Development in a Post-crisis World. In Szent-Iványi Balázs (szerk.): *Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe: Post-crisis Perspectives*. London, Palgrave Macmillan, 2017. 241–257.

a legtöbb ország akár egyszerre többet is. Még az a Csehország is alkalmaz kiegyensúlyozott költségvetés szabályt, valamint adósságszabályt, amely (az akkor még EU-tag Nagy-Britannia mellett) nem is csatlakozott a fiskális paktumhoz.

31. táblázat: Érvényben lévő fiskális szabályok Közép-Kelet-Európában (a bevezetés éve)

	Kiegyensúlyozott költségvetés szabálya	Adósságszabály	Kiadási szabály	Bevételi szabály
Bulgária	2014, 2016	2016	2017	
Csehország	2017	2017		
Észtország	2014	2014		
Horvátország	2019		2014, 2019	
Lengyelország		2014	2016	
Lettország	2013	2013	2014	
Litvánia	2015, 2018		2015	2008
Magyarország	2013, 2014	2015		
Románia	2014	2014	2014	
Szlovákia	2014	2012		
Szlovénia	2015			

Megjegyzés: a szabályok a szövetségi, a tagállami (tartományi, regionális), valamint a társadalombiztosítási alapokra vonatkoznak (a helyi önkormányzatokra foganatosított szabályok nem szerepelnek a táblázatban)

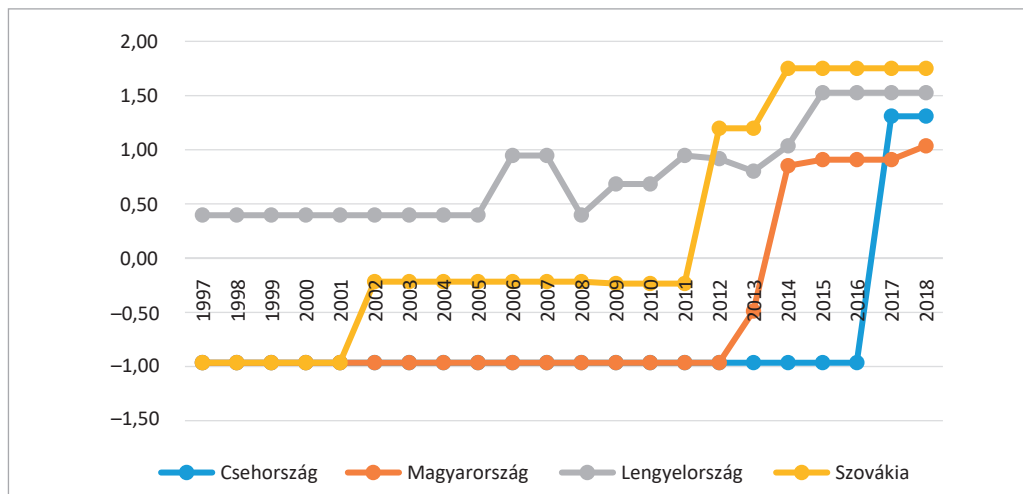
Forrás: European Commission (2020) alapján a szerző szerkesztése

Az Európai Bizottság a fiskális szabályok erősségét is igyekszik megbecsülni, és az alapján értékelni az érintett tagállam szabályait. Ez az úgynevezett fiskálisszabály-erősség index, amely egy ötelemű kompozit mutató. Az index a következő területeket öleli fel: törvényi alap (hivatkozás), kötelező jelleg, a teljesítést és korrekciót ellenőrző testületek, korrekciós mechanizmusok, sokkoknak való ellenálló képesség. A legnagyobb értéket akkor kapja az index, ha a szabály alkotmányban rögzített, kivételes és jól definiált esetektől eltekintve a kormány nem változtathatja meg vagy függesztheti fel a célértéket, független intézmény ellenőrzi a teljesítést (mindezt valós időben), az esetleges korrekciókra jól szabályozott automatizmusok mellett kerül sor (előre definiált módon és mértékben), továbbá világosan definiált menekülési klauzula tartozik hozzá (a Stabilitási Paktum előírásaival összhangban) stb.⁵⁴¹

A fiskális szabályok erőssége alapján a viseigrádi négyek tábora jelentős szóródást mutat (lásd a 21. ábrát). Lengyelország azzal emelkedik ki a mezőnyből, hogy már 1997-ben elkötelezte magát a szabályalapú gazdaságpolitika mellett, majd fokozatosan szigorította azokat. A 2013-ig érvényben lévő adósságszabályt a lengyel Alaptörvényben rögzítették (vagyis a legmagasabb szinten), és az előírás értelmében – már akkor össz-

⁵⁴¹ A Bizottság minden egyes fiskális szabályra elkészíti a számszerűsített erősségbesorolást, majd standardizálást követően 0 és 1 közötti értéket vesznek fel ezen mutatók. Az egyes mutatók erősségéből ezután egyetlen, összegző értéket kalkulál a Bizottság, amellyel az adott országot jellemzi.

hangba hozva a lengyel szabályokat a maastrichti szabályozással (!) – az államadósság nem haladhatta meg a bruttó hazai össztermék 60 százalékát. Korlátot jelentett továbbá, hogy csak a kormány növelhette az államháztartás hiányát, a sejm csak a kiadások és bevételek összetételéről dönthetett. 2014-ben – a fiskális paktum elfogadásának hatására – azután új adósságszabályt vezetett be Lengyelország, ám ez is rendkívül erősnek bizonyult, hiszen Alaptörvényben rögzített, az adósságráta felső értéke ezúttal is a GDP 60 százaléka és szigorú korrekciós mechanizmus tartozik hozzá, világosan, előre definiált eljárásrenddel.⁵⁴²



21. ábra: Fiskális szabályok erőssége (1997–2018)

Forrás: European Commission (2020b): i. m. alapján a szerző szerkesztése

Mindazonáltal a fiskális szabályok erőssége szempontjából legjobban teljesítő visegrádi ország 2012 óta már nem Lengyelország, hanem Szlovákia. Északi szomszédunk 2002 óta folyamatosan alkalmaz fiskális szabályokat; ezek erőssége alapján az EU felső középmezőnyéhez sorolható.⁵⁴³ Az indulásnál – közvetlenül az európai unió csatlakozás előtt – Szlovákia egy kifejezetten összetett szabályrendszert vezetett be, többféle limittel és az államháztartás több alrendszerét átfogva. A jelenleg is érvényben lévő deficitszabályt (a strukturális egyenlegre koncentrálna) és adósságszabályt – a fiskális paktum előírásainak eleget téve – az alkotmányban rögzítették. Az adósságráta felső határa 60 százalék, aminek megsértése a kormányzattal szembeni bizalmatlansági szavazást von maga után a szlovák országgyűlésben. Az eredeti – a koronavírus-járvány kitörése előtti állapotokat tükröző – elképzelések szerint Szlovákia 2027-re 50 százalékra mérsékelte volna az adósságszabály felső határát.

⁵⁴² Lengyelország az önkormányzatok eladósodását is korlátokhoz köti.

⁵⁴³ A legerősebb szabályokat egyébként Hollandia, Bulgária és Litvánia alkalmazza ma az unióban.

Magyarország fokozatosan vezette be, illetve tette mind erősebbé fiskális szabályait. Mindazonáltal a maga szabályrendszerével jelenleg csak az uniós középmezőny alsó szegmenséhez sorolható az ország: az EU27-ek átlagos értéke 1,61, miközben Magyarország 1,04 értéket ért el. Áttörést a fiskális szabályok vonatkozásában igazán csak 2007-ben, illetve 2009-ben ért el Magyarország, nem függetlenül az IMF és az EU által előírt, a hitelfelvételekhez kapcsolt feltételelességektől. Az akkori előírások azonban csak a központi költségvetést célozták meg azzal a reménnyel, hogy megállítható legyen az ország eladósodása. Ennek érdekében a szabályok azt írták elő, hogy az adósságráta a hazai bruttó össztermék reálárakon számolt növekedéséhez kötött mértékben mérséklődjön, lehetővé téve az automatikus stabilizátorok megfelelő működését. A szabály tehát egyszerre próbált szigorú lenni, egyben igyekezett rugalmasságot is vinni a rendszerbe.

Mint a *Magyarország a válság viharában* című fejezetben szó volt róla, a Széll Kálmán Tervben a szerkezeti reformokon túl a fiskális intézményrendszer átalakítását is megcélozta az Orbán-kormány. A 2011-ben elfogadott új alkotmány (vagy Alaptörvény) egy új adósságszabályt vezetett be. Az akkor nagyjából 30 százalékpontnyi csökkenést előíró terv egyéb támogató szabályokról, mechanizmusokról (akkor még) nem rendelkezett. A terv ugyanakkor explicit módon is megfogalmazta, hogy az 50 százalékos célérték eléréséig csak olyan éves költségvetést fogadhat el az országgyűlés, amely minden évben mérsékel valamennyit az államadósság-rátán. Az anyag külön is kitért az önkormányzatok eladósodásának problémájára, miszerint csak a központi kormányzat jóváhagyásával adósodhattak el az önkormányzatok, és ekkor is csak beruházásokat finanszírozva, vagyis a német gyakorlatban meghonosított arányszabályt kívánta bevezetni a kormány e szegmensben.⁵⁴⁴

Az új és jelenleg is hatályban lévő költségvetési szabályt, egészen pontosan az adósságszabályt – a fiskális paktum előírásainak megfelelően – tehát a lehető legmagasabb szinten, az Alaptörvényben rögzítették. A magyar alkotmány közpénzügyi fejezetének 36. cikke az alábbiak szerint fogalmaz: „[a]z Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét” (4. bekezdés). Tekintettel arra, hogy jelenleg sem és a korábbiakban sem volt jellemző, hogy a magyar államadósság-állomány a GDP felét nem haladta volna meg, szükség volt egy további előírásra is (hasonlóan a fiskális paktumhoz, ahol a limit a GDP 60 százaléka): „[m]indaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza” (5. bekezdés). Menekülési klauzula természetesen ez esetben is segíti a mindenkori magyar kormányokat, lehetővé téve

⁵⁴⁴ Government of the Republic of Hungary (2011): i. m.

(a 6. bekezdés alapján), hogy különleges jogrend vagy tartós és jelentős gazdasági visszaesés idején e teherrel megszabaduljon a végrehajtó hatalom.

A konkrétumokról nem az Alaptörvény, hanem a 2011. évi úgynevezett gazdasági stabilitási törvény rendelkezik (ez pontosította a később feladott Széll Kálmán Terv eredeti elvárásait is).⁵⁴⁵ A törvény előírja, hogy az uniós előírásoknak megfelelően a kormányzati szektor egyenlege összhangban legyen a középtávú költségvetési céllal, továbbá a hiány mértéke ne haladja meg a GDP 3 százalékát (3. cikk). Az államadósságra vonatkozóan pedig a költségvetési év utolsó napjára tervezett GDP-arányos államadósság-értéket kell úgy meghatározni, hogy az adósságráta a megelőző évhez képest legalább 0,1 százalékponttal csökkenjen (4. cikk). Fontos és előreutató lépés volt, hogy a fiskális szabályok immáron az államháztartás egészére, nem csak a központi költségvetésre vonatkoznak. A hatályban lévő fiskális szabályok rendszerszintű áttekintését kínálja – Berta és Tóth G. gyűjtése alapján – a 32. táblázat.⁵⁴⁶

32. táblázat: A Magyarországon érvényben lévő fiskális szabályok

Szabály	Leírás	Mentesítő záradék
Adósságszabály (Alaptörvény, 2012)	Amíg az államadósság meghaladja a GDP 50 százalékát, addig az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.	Különleges jogrend idején, és ha az éves bruttó hazai termék reálértéke csökken.
Adósságképlet (stabilitási törvény, 2016)	a) Ha az infláció és a reálnövekedés egyaránt meghaladja a 3 százalékot	Az államadósság növekedési üteme nem haladhatja meg a költségvetési évre várható infláció és reálnövekedés felének a különbségét.
	b) Ha az infláció és a reálnövekedés közül valamelyik nem haladja meg a 3 százalékot	Az adósságrátának az előző évhez viszonyított csökkenésének el kell érnie legalább a 0,1 százalékpontot.
Maastrichti hiány (stabilitási törvény, 2014)	A kormányzati szektor hiánya nem haladhatja meg a GDP 3 százalékát.	Amikor az éves bruttó hazai termék reálértéke csökken.
Középtávú költségvetési cél (stabilitási törvény, 2014)	Az egyenlegnek összhangban kell lennie a konvergenciaprogramban meghatározott költségvetési céllal.	–

Megjegyzés: államadósság alatt a stabilitási törvény 6. paragrafusának értelmében minden esetben a változatlan árfolyamon számított és EU-s támogatások ütemezésének hatásától megtisztított mutatót kell érteni
Forrás: Berta – Tóth G. (2017): i. m. 27.

⁵⁴⁵ 2011. évi CXCV. törvény.

⁵⁴⁶ Berta Dávid – Tóth G. Csaba: *Költségvetési szabályok*. MNB Oktatási Füzetek, 14. Budapest, MNB, 2017.

A fiskális szabályok betartását jellemző módon a költségvetési tanácsok vizsgálják az unióban. Magyarországon 2009-ben állt fel a Költségvetési Tanács, saját, önálló és független elemzői apparátussal. A tanács 2011-ig ebben a felállásban működött, és a szabályok betartásának vizsgálata mellett különféle technikai elemzéseket, úgynevezett kivétítések is készített. Magyarország Alaptörvénye azután egy más típusú költségvetési tanács létrehozását alapozta meg 2012-től. A 44. cikk értelmében a háromfős tanács (amely önálló elemzői stábbal immáron nem rendelkezik) figyelemmel kíséri különösen a fiskális szabályok betartását, amelyet úgy ér el, hogy a tanács előzetes hozzájárulása nélkül az országgyűlés nem fogadhatja el az éves költségvetést.

A különféle szabályok és intézmények nyilván nem nyújtanak teljes védelmet a felelőtlen gazdaságpolitika és így a fiskális túlköltekezések ellen sem. A tapasztalat azonban azt mutatja, hogy a fenttartható és átlátható fiskális politikát nagyban támogatják az előrettekintő szabályozási és intézményi keretek azáltal, hogy jelzést küldenek a piacoknak, vagy legalábbis referenciapontként szolgálnak a politikai döntéshozók cselekedeteinek megítéléshez.⁵⁴⁷ „Az effajta intézményi keretek és garanciák még a kibontakozóban lévő adósságválságok megelőzésére is alkalmasak lehetnek, mert megteremtésük azt jelzi, hogy a kormányzat nem csak szavakban elkötelezett a felelős költségvetési gazdálkodás iránt.”⁵⁴⁸

*A költségvetés kiadási oldala*⁵⁴⁹

A jogi és intézményi keretek a kormányzati mozgásteret jelölik ki, azt jelzik, hogy mit tehet és mit nem tehet a kormányzat, illetve arról informálnak, hogy a végrehajtó hatalom kötelezőnek tartja-e magára nézve korábbi vállalásait (akár a korábbi kormányok alatt tett ígéreteket is). A szabályok és intézmények így elsősorban a hosszú távú tervezést, előrelátást szolgálják.

Az éves költségvetés ugyanakkor az aktuális kormányzat aktuális preferenciáiról ad pontos képet. 2013-tól jelentős mértékben felerősödött a fiskális politikai aktivizmus Magyarországon, prociklikussá téve a költségvetési politikát. A 2016-os év kivételével a magyar fiskális impulzus mértéke, amely a kormányzati aktivitás egy mérőszáma, rendre az uniós átlagot meghaladóan alakult.⁵⁵⁰ Ahelyett azonban, hogy valós tartalékképzésbe fogott volna a kormány, továbbra is az adócsökkentést tartotta céljának. A 8. ábrán (*Válságkezelés a második Orbán-kormány alatt* című alfejezet) már megmutattuk, hogy Magyarország felfelé lógott ki az államháztartás méretét tekintve 2010-ben. A helyzet

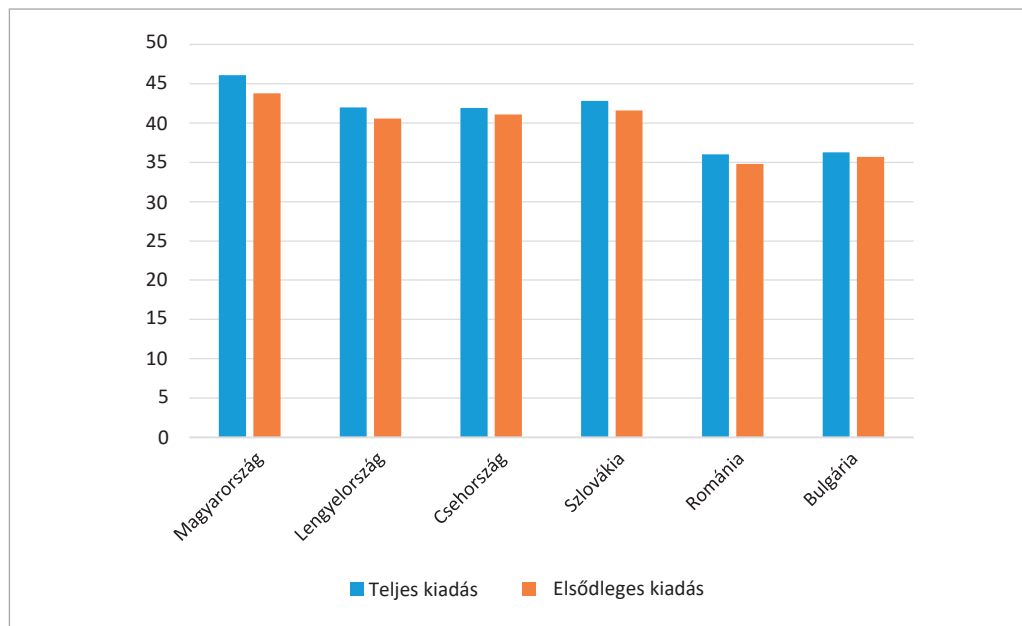
⁵⁴⁷ Jankovics László: Független fiskális intézmények. *Köz-gazdaság*, 7. (2012), 1. 147–164.; Kutasi Gábor: Budgeting With Rules and Advisory Institutions in the EU. *South-East Europe*, 3. (2012), 1. 1–10.

⁵⁴⁸ Török Adám: Intézményépítés a túlzott államadósság elleni védekezés érdekében. *Közgazdasági Szemle*, 58. (2011), 7–8. 586.

⁵⁴⁹ Itt részletesen csak a kiadási oldalt tekintjük át, mivel az adózást *Az adórendszer átalakítása* című alfejezet már korábban elemezte.

⁵⁵⁰ Európai Bizottság (2020a): i. m.

tíz esztendő után sem változott érdemben. Jelenleg is Magyarország valósítja meg a legnagyobb redisztribúciót a GDP-hez viszonyítva a régióban – még úgy is, hogy közben három százalékponttal csökkent az állam mérete 2010-hez képest (22. ábra).



22. ábra: Az államháztartás mérete (kiadási oldal) összehasonlításban (2019)

Megjegyzés: Az adatok a GDP százalékában értendők. (Elsődleges kiadás: kamatkiadások nélkül számított államháztartási kiadások összesen)

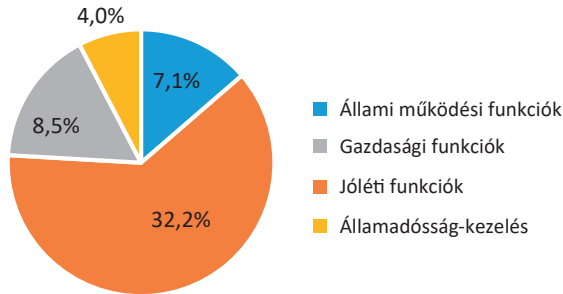
Forrás: Ameco-adatbázis

Az államháztartás méretén túl célszerű megismerni a központi alrendszer funkcionális bontás szerinti kiadásainak alakulását, egymáshoz viszonyított nagyságát is, mivel ez alapján értékelhető leginkább a kormányzati preferenciák alakulása. A funkciók alapján megvalósuló osztályozás az ENSZ által kidolgozott úgynevezett COFOG- (Classification of the Functions of Government) rendszerben valósul meg Magyarországon. E szabályrendszer 4 fő funkciót (és további alfunkciókat) különít el:

1. állami működési funkciók;
2. jóléti funkciók;
3. gazdasági funkciók; és
4. államadósság-kezelés.

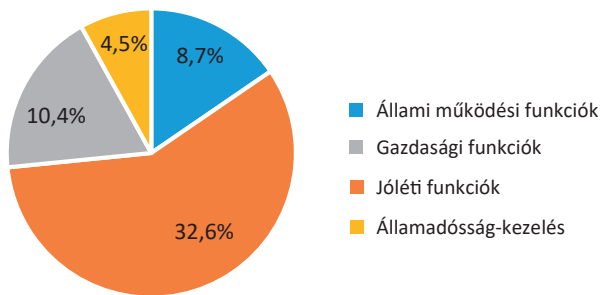
A preferenciák változását három időpont adatain vizsgáljuk: a 2007. évi zárszámadás adatait, mint az MSZP–SZDSZ-kormány válság előtti kiadási mintázatát; a Fidesz-kormány 2014. évi zárszámadási adatait (azaz a második Orbán-kormány záróévet); valamint

a 2018. évi zárszámadási adatokat, amelyek a harmadik Orbán-kormány preferenciáit mutatják (ez egyben az utolsó esztendő, amikorról teljeskörű adatok gyűjthetők). Az adatok minden esetben a GDP százalékában értendők (lásd a 23. a–c ábrát).



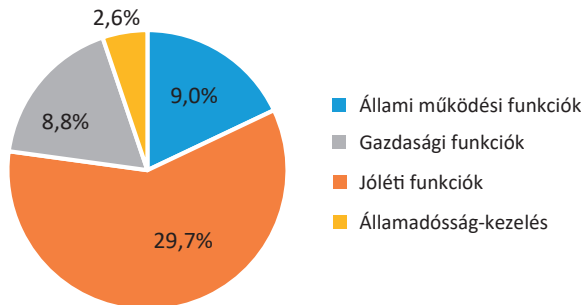
23a. ábra: Állami kiadások funkcionális bontásban I. (2007)

Forrás: a szerző szerkesztése



23b. ábra: Állami kiadások funkcionális bontásban II. (2014)

Forrás: a szerző szerkesztése



23c. ábra: Állami kiadások funkcionális bontásban III. (2018)

Forrás: a szerző szerkesztése

Az ábrák jól szemléltetik, hogy az Orbán-kormány aktivizmusa a Gyurcsány-kormányhoz képest meghatározó módon két nagy funkcionális területen érvényesült: az állami műkö-

déssel összefüggésben (ahol a 2007. évi alaphoz képest egy évtizeddel később – a GDP-ben mérve – jó negyedével nőtt az állami szerepvállalás mértéke), valamint a gazdasági funkciók vonatkozásában. Utóbbi különösen a második Orbán-kormány idején volt meghatározó (a 2007-es 8,5 százalékos szintről 2013-ra 10,7 százalékot, majd 2015-ben már 11,6 százalékos csúcsot ért el, amihez képest a 2018. évi adat jelentős visszacsúszást mutatott). Az állami működés területén magasan a legnagyobb növekedést a törvényhozó és végrehajtó hatalom finanszírozása produkálta: 2007-hez képest (1,3 százalék) 2018-ra megkétszereződött (GDP-arányosan) a kiadások nagysága (2,5 százalék). De majdnem megkétszereződött a külügyi kiadások nagysága is, és másfélszeresére nőtt a pénzügyi és költségvetési tevékenységek és szolgáltatások köre. Miközben a honvédelmi kiadások – arányaikban – csökkentek, a rendvédelmi és közbiztonsági kiadások harmadával nőttek.

A gazdasági funkciók vonatkozásában az látszik, hogy az állam részvétele a gazdaságban az elmúlt tíz esztendő alatt jelentősen megerősödött, különösen a közlekedés és szállítás, valamint a többcélú fejlesztés területein. A gazdasági funkció tekintetében Magyarország vezeti az uniós mezőnyt. Ez különösen látványos a vállalkozásoknak kínált beruházási támogatások esetében, amelyek összege mostanra a GDP 1,7 százalékára rúg, szemben az uniós 0,6 százalékkal, GDP-ben mérve.⁵⁵¹

Mindeközben a jóléti funkciók tekintetében erőteljes visszaesés mutatkozott. A különbség a 2007-es és a 2018-as esztendő között 2,5 százalékpontos. De még ennél is beszédesebb a jóléti funkciókon belüli átrendeződés. Amíg az oktatás vagy az egészségügy helyzete érdemben nem változott, a társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások köre drámaian visszaesett. Vesztesnek bizonyult egyebek mellett a nyugellátási rendszer (11,2 versus 7,8 százalék), a táppénz és rokkantsági nyugdíjak (1,8 versus 1,1 százalék), a munkanélküli ellátások (0,6 versus 0,2), de még a családi pótlék is (2,4 versus 1,3 százalék).

A jóléti funkciókon belüli átcsoportosítások egyértelmű nyertese a szórakoztató, kulturális és vallásos tevékenységek és szolgáltatások köre volt: a 2007. évi alig egy százalékról (0,9 százalék) 2018-ra 2,6 százalékra emelkedett a támogatások szintje, amivel Magyarország az unió élére került e területen. Ezen belül is kiemelkedő erősödést mutatott a sporttevékenységek közös finanszírozása, amely a GDP 0,1 százalékáról 0,7 százalékára ugrott. Érdekes ellentmondásra hívja fel a figyelmet az Európai Bizottság: miközben sportcélú kiadások (stadionok, sportlétesítmények építése, nemzetközi sportesemények szervezése, lebonyolítása) kiemelkedően magas az országban, a lakosság erős lemaradásban van a sportolásra szánt idő tekintetében az unió más államaival szemben.⁵⁵²

Az átrendeződés tehát nemcsak azt jelentette, hogy bizonyos területekről valamelyest visszavonulni látszik az állam, míg másokban előretör, hanem olyan egyértelmű és drasztikus változást kívánt elérni a magyar kormány a funkciók újrasúlyozásával, ami az unióban is egyedivé teszi a magyar állam szerepvállalását – így különösen a már

⁵⁵¹ Európai Bizottság (2020a): i. m.

⁵⁵² Európai Bizottság (2020a): i. m.

említett gazdasági tevékenységek, illetve a sport, kultúra és egyház finanszírozásában, amelyekre jóval az uniós átlagot meghaladó mértékben költött a magyar állam. A másik oldalon a jóléti kiadások uniós átlag alatti aránya több változás eredője volt: elsősorban a lakhatásra és a társadalmi kirekesztés visszaszorítására fordított kiadások szűkülése okozta ezt, de idesorolható a nyugdíjkifizetések és az álláskeresői járadékokhoz kapcsolódó kiadások csökkenése is.⁵⁵³

Az államadósság-kezelésben – ahogyan arról már korábban is esett szó – ugyanakkor komoly nagyságrendbeli megtakarításokat könyvelhetett el a kormány. 2018-ra a GDP csupán 2,6 százalékát fordították erre, ami a 2007-es esztendőhöz képest, jelentős, 1,4 százalékpontos (GDP-arányos) megtakarítást jelentett. Magyar perspektívában – tekintettel az államadósság-állomány még mindig viszonylag magas szintjére – mindez kiemelkedően jó eredménynek mondható.

A kormányzati preferencia változása tehát átfogóan érintette az egész gazdaságot, annak minden szektorára és szereplőjére kiterjedve. Az állam méretének érdemi változása (szűkülése), legalábbis a korábbi évek gyakorlatához képest, egyértelműen együtt járt egy erőteljes átrendeződéssel is. Haszonélvezői egyrészt azok a középosztálybeli, gyermekes családok, akik munkahellyel rendelkeznek és rendszeres jövedelemmel bírnak. Másrészt mindazon hazai vállalkozások, amelyek a kormányzat (és/vagy a jegybank) gazdaságélénkítési programjaiból hasznot remélhetnek és amelyek a kormányzati megrendelések beszállítói. Harmadrészt azok a szektorok (mint sport vagy egyházak), amelyek a kormányzati támogatások közvetlen haszonélvezői.

Az átrendeződés megítélésében az MNB és az Egyensúly Intézet következtetései és ajánlásai nagyon hasonlatosak egymáshoz.⁵⁵⁴ Régiós összevetésben, GDP-arányosan, Magyarország jóval magasabb szinten költ általános kormányzati kiadásokra, gazdasági ügyekre, valamint szabadidős tevékenységekre, míg az egészségügy és az oktatás (különösen a fejlettebb régiós országokhoz képest, mint Szlovénia) alulfinanszírozott területek.

„Tisztán gazdasági szempontból nézve [...] a költségek átcsoportosítása az első csoporttól (vagyis az általános kormányzati kiadásoktól, a gazdasági ügyektől, a szabadidőtől, a kultúrától és a vallástól) a második (vagyis az egészségügy és az oktatás) felé jó eséllyel magasabb GDP-t eredményezne. Természetesen önmagában a nagyobb pénzügyi ráfordítás nem garancia a jobb eredményekre – vagyis mindezt mélyebb reformokkal kell összekötni, amelyeknek köszönhetően a magasabb ráfordításokat hatékonyabban lehetne elkölteni.”⁵⁵⁵

A magyar gazdaság versenyképessége: kihívások és buktatók című alfejezetben az MNB *Versenyképességi jelentését* idézve már kiemeltük, hogy a tartós versenyképességi fordulat záloga a humán tőke fejlesztése lehet, amibe az MNB nagyon is beleértette a demo-

⁵⁵³ Európai Bizottság (2020a): i. m.

⁵⁵⁴ Egyensúly Intézet (2021): i. m.

⁵⁵⁵ Egyensúly Intézet (2021): i. m. 36.

gráfiai viszonyok és a lakosság egészségügyi állapotának javulását, továbbá az oktatás színvonalának emelkedését.

Magyarország és az EU közös költségvetése

Az Európai Unió egyik kiemelt és deklarált célja a tagok közötti gazdasági és társadalmi kohézió erősítése. A kohézió biztosításának legismertebb eszköze immáron évtizedek óta a közös költségvetés. A közös költségvetés eredeti célja szerint olyan saját forrásokra támaszkodott volna, amelyek a tagállami befizetésektől leválaszthatók, azoktól elkülönülnek. Így lehetett volna ugyanis biztosítani, hogy a bevételi oldalon ne a minimumstratégiák váljanak meghatározó, hanem a tagok érdeke legyen a közös költségvetés volumenének növelése és ezáltal a közös politikák érdemi nagyságrendű közös finanszírozása. A valóságban azonban a tényleges saját források a 2014 és 2020 közötti költségvetési ciklusban is a teljes bevételeknek csak mintegy 16 százalékát tették ki, vámbevételek formájában. Az eredetileg szintén a közös finanszírozás alapjául szánt hozzáadottérték-adón alapuló hozzájárulás további 11 százalékkal részesedik a teljes bevételekből.⁵⁵⁶ A legnagyobb tételt pedig a szintén teljes mértékben a tagállami befizetésekre épülő úgynevezett GNI-faktor biztosítja, mintegy 71 százalékban.

A kiadási oldalon az egyes költségvetési ciklusokban jelentős módosulások történtek ugyan, de a közös költségvetés mind a mai napig képtelen volt levetkőzni útfüggő jellegét. Ahogy az integráció haladt előre, újabb és újabb feladatkörökkel bővült ugyan az EU, amelyeket a közös büdzből kívántak kiszolgálni a felek, de mindeközben a korábbi elemek is meghatározó mértékben maradtak jelen a költségvetésben. Így az 1950-es és 1960-as években a közös agrárpolitika került domináns pozícióba a kiadási oldalon, orvosolandó a II. világháborúban és azt követően elszenvedett éhínséget. Majd a sorozatos bővítések és a fejlettség színvonalában mutatkozó differenciák okán az 1980-as évektől – előbb a mediterrán bővítés, majd a keleti bővítés – a regionális és fejlesztéspolitika is meghatározó forráslekötővé vált az unióban. E két terület – mezőgazdaság és kohézió – mindmáig meghatározó és döntő súllyal szereplő tényezők az uniós közös költségvetésben.⁵⁵⁷

A 2000-es évektől azután megjelentek olyan új szempontok is, mint a klímaváltozás, a környezetvédelem vagy a migráció, és viszonylag kis arányuk ellenére folyamatosan növekvő részesedést mutatnak. A 2014 és 2020 közötti hétéves ciklus közös költségvetésből finanszírozott kiadásainak megoszlását a 24. ábra szemlélteti. Habár hat célterület is megjelent a költségvetésben, lényegileg kettő dominált: a korábbi közös agrárpolitikát felváltó „fenntartható növekedés / természeti erőforrások” fejezet, valamint a „gazdasági,

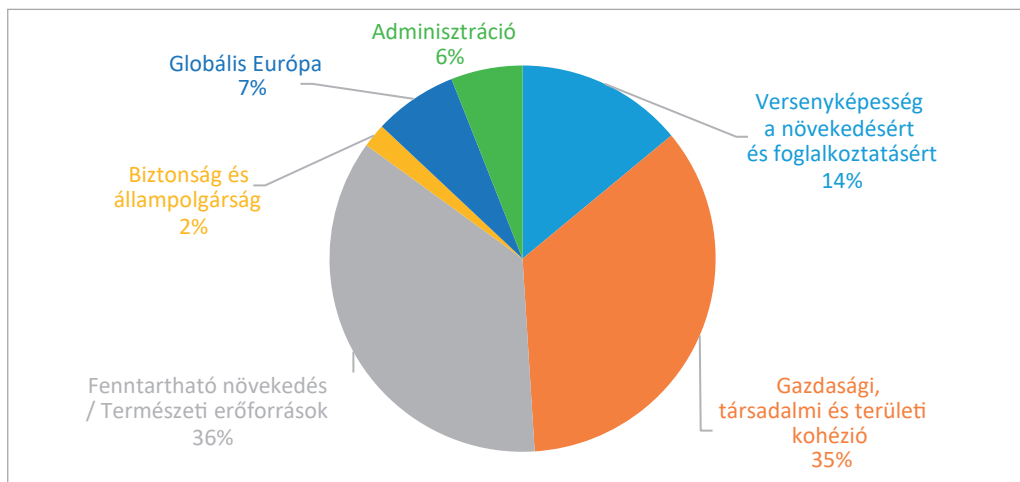
⁵⁵⁶ Az EU eredetileg azt tervezte, hogy a hozzáadottérték-adót harmonizálják (mind bázisát, mind pedig az adórátákat tekintve), és így válhatott volna a közös finanszírozás alapjává. Ez azonban nem valósult meg, mert a tagállamok rendre eltértek az eredeti előírásoktól és derogációkkal éltek.

⁵⁵⁷ Az unió intézményeinek működése a közös kiadások mintegy 6 százalékát emésztí fel.

társadalmi és területi kohéziós” címet viselő fejezet, amely a korábbi kohéziós politikai célokat vette át. Mind az agrárkifizetések, mind pedig a kohéziós pénzek tagállami felhasználáshoz kötöttek, vagyis nem közös, uniós projekteket finanszíroznak.

Mint a 2008, majd 2010. évi válságok megmutatták, a közös költségvetés legnagyobb gyengesége, hogy nem képes stabilitási alapként működni, nem tud válságok idején egyfajta puffer szerepet betölteni. Pedig igény, különösen az euró-zóna-tagállamokban volna rá. Minimális programként a GMU-t sújtó aszimmetrikus sokkokat lehetne finanszírozni az unió büdzséjéből. A közös segítségnyújtás tehát csak indokolt esetben, konkrétan sok felléptekor volna reális, és ad hoc módon, átmeneti jelleggel történne. A cél a drasztikus és eseti jövedelem-fluktuációk mérséklése volna. A közös költségvetésből fedezett stabilizációs alap ilyen módon tehát kiegészítené a már most is működő Európai Stabilitási Mechanizmust. Míg az ESM a válságkezeléshez kínál forrásokat, a közös költségvetés a munkahelyek megtartását, a befektetések visszaesésének enyhítését vállalhatná.

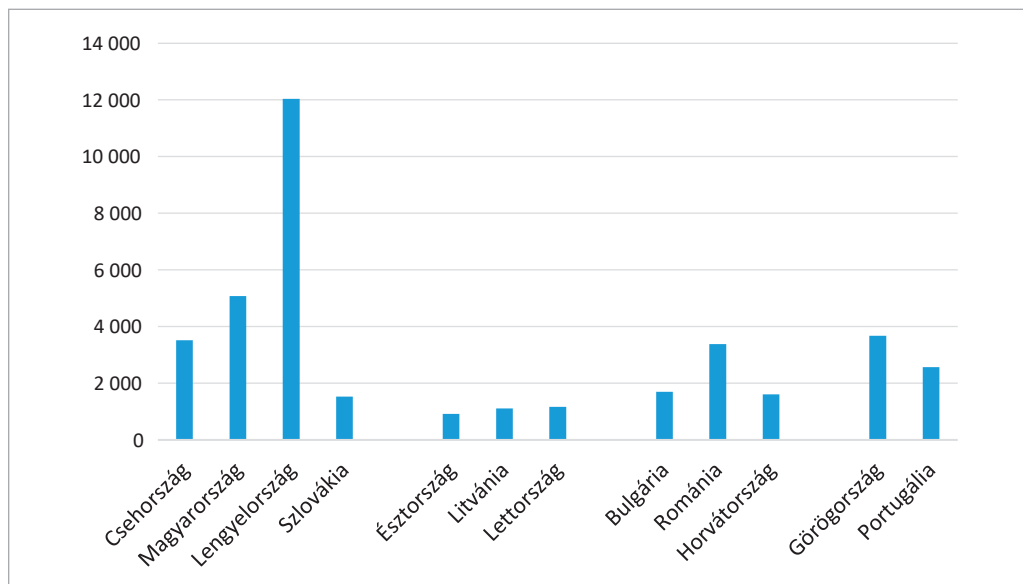
Jelenlegi formájában az unió költségvetése leginkább egyfajta beruházási költségvetés. Hiányoznak belőle a szokásos funkciók, különösen a legnagyobb funkcionális elem, a jóléti kiadások finanszírozása és – államadósság hűján – az államadósság-kezelés sem része. Amit elősorban finanszíroz, az fejlesztések, illetve az agráriumban dolgozók jövedelemkiegészítései. Nem meglepő ezért, hogy az unió közös költségvetéséből való részesedés az állandó tagállami politikai viták kereszttüzeiben áll. A nettó befizetői oldalon található országok (Németország, Dánia, Hollandia, Franciaország, Finnország, Svédország, Ausztria) a közös, uniós szintű projekteket forszíroznák, amelyek az uniós versenyképességet és az innovációs képességet erősítenék. Befizetéseiket szoros ellenőrzés alatt kívánják tartani és hatékonysági kritériumokhoz kötnék a forráselosztást.



24. ábra: A közös költségvetés kiadási oldala (2014–2020)

Forrás: European Commission: Multiannual Financial Framework 2014–2020 and EU budget 2014, Brussels, 2014

A magyar gazdaság kiemelkedő teljesítménye a koronavírus-járványt közvetlenül megelőző esztendőekben nem kis részben az Európai Unió közös költségvetéséből való részesedésnek, azaz hazánk nettó haszonélvezői pozíciójának volt tulajdonítható. A 2019-es esztendő nettó pozícióit a 25. ábra szemlélteti. 2019-ben a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) közel 4 százalékhöz jutott a magyar gazdaság a befizetett forrásokon felül (egy évvel korábban pedig meg is haladta azt, 4,11 százalékon állt a nettó mutató). Lengyelország után tehát Magyarország volt képes a legmagasabb érték lehívására, nemcsak a régióban, de az egész Európai Unióban.



25. ábra: Nettó pozíciók alakulása az új tagállamokban (2019)

Megjegyzés: millió euróban számolva

Forrás: European Commission: EU Spending and Revenue. Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/spending-and-revenue_en

Magyarország a „gazdasági, társadalmi és területi kohézió” fejezetből bruttó nemzeti jövedelmének több mint 3 százalékkal részesedett 2019-ben, amivel messze megelőzte az unió összes többi tagállamát. Különösen jól teljesített a Kohéziós Alapból eszközölt kifizetéseknél (1,25 százalék), ahol több mint kétszer olyan sikeres volt, mint az egyébként szintén nem rosszul teljesítő Szlovákia vagy Lengyelország. A Strukturális Alapból további 1,5 százalékkal részesedett hazánk – hasonlóan eredményes lehívást produkálva, mint Lengyelország.⁵⁵⁸ De az Európai Mezőgazdasági Garancia-, illetve Vidékfejlesztési Alapokból is a legjobban teljesítő visegrádi országnak bizonyult Magyarország a 2019-es esztendőben (0,94, illetve 0,37 százalékkal részesedve).

⁵⁵⁸ 2018-ban e két alapból való magyar részesedés 1,78, illetve 2,5 százalék volt.

Magyarország tehát nemcsak a belső piac szereplője, amely a magyar gazdaság kockázati szintjét jelentős mértékben mérsékli és teszi egyben vonzóvá a befektetők előtt, hanem a közös költségvetésen keresztül közvetlenül is élvezi az uniós tagság előnyeit. Nettó haszonélvező pozíciója megmarad a következő ciklus(ok)ra is, sőt teljes bevételeinek nagysága akár emelkedhet is reálértéken. Az egyetlen tényező, ami veszélyezteteti e célt, az úgynevezett jogállamisági mechanizmus.

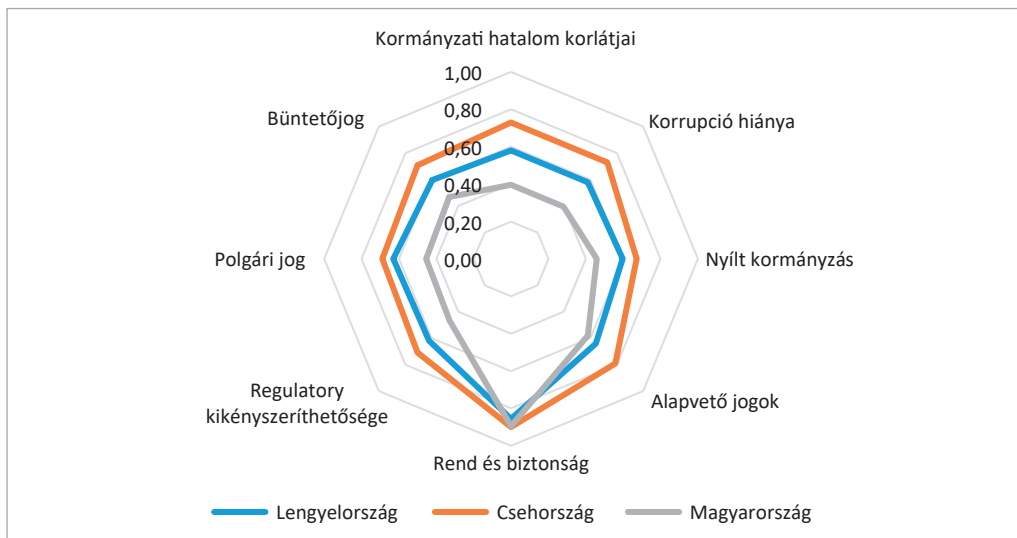
Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 2. cikke így fogalmaz:

„[a]z Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

Erre való hivatkozással vetette fel a Bizottság 2019 tavaszán a jogállamisági mechanizmus bevezetésének lehetőségét, hangsúlyozva, hogy célja elsősorban a helyzetértékelés és megelőzés. A jogállamisági mechanizmus az unió szerveinek széles körű bevonásával megvalósuló monitoringrendszer, bevonva az Európai Bizottságot, a Tanácsot, az Európai Parlamentet, a tagállami parlamenteket, a civil társadalom szereplőit stb.

Az eljárás alapja az úgynevezett jogállamisági jelentés, amely támpontokat kínál az EU szerveivel való konzultációkhoz, és jó esetben segíti a jogállamisággal összefüggésbe hozható problémák kezelését. A jelentés négy területet ölel át, ezek: az igazságszolgáltatási rendszer helyzete, a korrupcióellenes intézkedések köre, a médiapluralizmus, valamint a fékek és ellensúlyok intézményei. A Bizottság a jelentést több forrásra támaszkodva készíti el, országlátogatást is tehet, illetve támaszkodik egyéb nemzetközi szervezetek jelentéseire is, ideértve mások mellett a Világbankot, az OECD-t vagy a World Economic Forumot.

A jogállamiság mértékének számszerűsítése nem ellentmondásmentes feladat. A Bizottság nem is tesz kísérletet a jogállamiság minőségének számszerű formában történő meghatározására. Deklaráltan kvalitatív jelleggel végez értékeléseket, amit az éves jogállamisági jelentésben tesz közzé. Más nemzetközi intézmények ugyanakkor megpróbálkoznak a számszerűsítéssel, így például az előző fejezetben tárgyalt WGI hat komponensének egyike a jogállamiság (vagy jogrend, joguralom, angolul *rule of law*), de *A magyar gazdaság versenyképessége: kihívások és buktatók* című alfejezetben tárgyalt WEF versenyképességi indexnek is a jogállamiság az egyik komponense. A World Justice Project jogállamiság indexe pedig kifejezetten azzal a szándékkal jött létre, hogy nyolc faktor alapján mérje a világ országainak jogállamiság-érettségét (tehát ez esetben a jogállamiság nem csupán egy a többi indikátor között). A szervezet lekérdezéseken alapuló 2020. évi adatfelvételének eredményei a 26. ábrán láthatók. Az értékelésben ezúttal is Magyarország szerepelt a leggyengébben. Csehország magasán vezet Lengyelország és Magyarország előtt is.



26. ábra: A World Justice Project jogállamisági indexe (2020)

Megjegyzés: Szlovákiára nem készült felmérés; 1,00 a legmagasabb érték

Forrás: World Justice Project (2020) alapján a szerző szerkesztése

A jogállamisági mechanizmus, amelynek következményeként az unió szankcionálhat is egy tagállamot, felfüggesztve az uniós kifizetéseket, az igazságügyi rendszer függetlenségét, minőségét és hatékonyságát kiemelt figyelemmel kíséri. A Bizottság saját, úgynevezett EU igazságügyi eredménytáblát fejlesztett, amely a hatékony igazságszolgáltatási rendszerek alapvető paramétereit vizsgálja. A 2020. évi jelentés egyértelmű ok-okozati kapcsolatot feltételez az intézmények minősége és a tagállami gazdasági teljesítmény között, amikor így fogalmaz: „[a] hatékony igazságszolgáltatási rendszerek alapvető fontosságúak a kölcsönös bizalom, a befektetési környezet és a hosszú távú növekedés fenntarthatósága szempontjából is.”⁵⁵⁹ Az új intézményi gazdaságtan által feltételezett hatásmechanizmusok relevanciájára épít az eredménytábla is, amikor azt hangsúlyozza a Bizottság, hogy a jogállamiság működését garantáló hatékony igazságügyi rendszerek a gazdasági növekedés ösztönzői lehetnek azáltal, hogy erősítik a szereplők közötti bizalmat, csökkentik az opportunista viselkedést, mérséklük a tranzakciós költségeket, erősítik a beruházásokat, fokozzák a hitelezést. Összességében javítják a termelékenységet és a gazdaságok versenyképességét. A tagállami igazságszolgáltatási rendszerek hatékonyságának javítása ezért külön elemként is szerepel az európai szemeszterben.

Mivel szankciók is kapcsolódnak hozzá, a jogállamisági mechanizmus valós tételt bír. Magyarország számára különösen fontos az uniós bevétel, mivel GDP-jének körülbelül 4 százalékaival megegyező finanszírozáshoz juthat így módon az ország.

⁵⁵⁹ Európai Bizottság: Az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája. COM(2020)306 final (2020b. július 10.). 5.

A 2021 és 2027 közötti többéves pénzügyi keretprogramból Magyarország továbbra is a két nagy csatornán keresztül, vagyis az agrártámogatásokból és a kohéziós forrásokból részesülne. Az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap 8,7 milliárd euróval gazdagítaná az országot a hét esztendő alatt, míg az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap további körülbelül 3 milliárd eurót biztosítana. Kohézióra körülbelül 2,25 milliárd eurót költhetne az ország a közös költségvetésből. A koronavírus-járvány azonban új helyzetet is teremtett, ami új forrásokat igényelt. Az EU ezért úgy döntött, hogy a szokásos többéves keretet kiegészíti egy jelentős méretű csomaggal, az úgynevezett Next Generation EU-val. A kiegészítő forrásokat kifejezetten a koronavírus pusztításai okán hozta létre az EU, 750 milliárd eurónyi pluszforrást biztosítva a következő költségvetési ciklusra (a többéves pénzügyi keret 1074,3 milliárdja mellett). A pótlólagos forrást az unió a nemzetközi pénz- és tőkepiacokról tervezi bevonni (vagyis nem közvetlen befizetésekkel fedezné), majd azokat vagy továbbadja vissza nem térítendő támogatások formájában (390 milliárd euró értékben) vagy továbbhitelezi a tagállamoknak (360 milliárd euró). A Bizottság 2028-ig fizetné vissza a hiteleit (új, saját forrásokat is bevezetve addig, mint a műanyagpalack-adó), míg a tagállamoknak 40 esztendő állna rendelkezésre a visszafizetéshez. Az újólag felállítandó alap forrásai révén Magyarország így a többéves pénzügyi keret forrásain túl *további* körülbelül 7,4 milliárd euróhoz jutna három csatornán keresztül:⁵⁶⁰ az úgynevezett helyreállítási és rezilienciaerősítő eszközökből mintegy 6,26 milliárd euró bevételt remélhet, a React EU (amely kifejezetten a koronavírus-járvány által sújtottak kapják, ideértve például az egészségügyi rendszer megerősítését) 885 millió eurót biztosít, míg a méltányos átállást támogató alap 238 millió euróval gazdagítja majd Magyarországot.

Czeczeli és Kutasi kimutatják, hogy Magyarország ezzel EU-tagságának legnagyobb lehívását realizálhatja 2021 és 2027 között – jelentősen megelőzve Csehországot és csak kis mértékben maradva el Szlovákiától.⁵⁶¹ Az, hogy Lengyelországnak a magyarnál mintegy harmadával nagyobb forrásallokációra van kilátása, elsősorban a visszafizetendő kölcsönök kimagaslóan nagy arányának tudható be a koronavírus-járvány okán. Hazánkra 1,2–2,1 közötti fiskális multiplikátorértéket tartanak valószínűnek, ami azt jelzi, hogy az uniós források hatására szerencsés esetben akár az uniós kifizetések kétszeresével is bővíthet a magyar GDP.

Zárszó

Magyarország a 2008. évi globális pénzügyi és gazdaság válság egyik legnagyobb vesztese volt. A régióban, de az Európai Unióban is elsőként esett áldozatul a válságnak a Lehmann Brothers 2008. szeptemberi összeomlása után. A 2009. évi súlyos gazdasági

⁵⁶⁰ Az összeghez a 2021–2024 közötti időszakban juthatnak hozzá a tagországok.

⁵⁶¹ Czeczeli Vivien – Kutasi Gábor: *A 2021–2027-es EU költségvetés hatása a magyar gazdaságra*. Budapest, NKE, Gazdaság és Versenyképesség Kutatóintézet, 2020.

viSSzaesést 2012-ben, akkor már az egész unióra kiterjedő adósságválság okán, újabb recesszió követte, és csak 2015-ben volt képes az ország újra elérni a válságot megelőző fejlettségi szintet, hogy azután 2018 és 2019-ben a régiós növekedési verseny élére álljon.

A koronavírus-járványt megelőző egy évtized gazdasági és gazdaságpolitikai teljesítményének megítélése rendkívül eltérő narratívákat szült. Matolcsy és Palotai Magyarországot – 2010-től indulóan – az unió egyik meghatározó „növekedési motorjaként” aposztrofálja, és kiemeli a magyar gazdaságpolitika 2010 és 2019 közötti mindazon – megítélésük szerint – lényeges, egymásra épülő és egymást kölcsönösen erősítő tényezőit, amelyek felzárkózási pályára állították az országot.⁵⁶² Hangsúlyozzák, hogy a magyar kormány már a válságkezelés éveiben szakított elődjei politikájával, amely úgy tekintett a stabilitásra és a növekedésre, mint amelyek gyengítik, nem pedig erősítik egymást. Mint írják, a Fidesz-kormány, maga mellett tudva a jegybankot, szakított ezzel a gyakorlattal, ennek megfelelően a siker mércéje – a gazdasági növekedés mellett – a makrogazdasági belső és külső egyensúly helyreállítása és különösen az államháztartási, valamint a folyó fizetési mérleg hiányainak visszafogása (sőt utóbbi esetben pozitívba fordítása), az államadósság csökkenése, a foglalkoztatás bővülése, valamint a munkanélküliség mérséklődése lett. Az MNB végkövetkeztetéseivel összeecsengve,⁵⁶³ a szerzőpáros is azt hangsúlyozza, hogy a makrogazdasági stabilitás és a gazdaságban rejlő új és további tartalékok együttesével olyan versenyképességi fordulat foganatosítható az országban a jövőben, amely a tartós és fenntartható felzárkózás útjára tereli a magyar gazdaságot, vagy ahogyan ők fogalmaztak (hangsúlyozottan a világjárvány *előtt*): „újra reális lehetőséggé vált, hogy belátható időn belül [Magyarország] felzárkózzon Európa gazdaságilag fejlettebb országaihoz.”⁵⁶⁴ Az MNB 330 pontos versenyképességi programja azután már konkrét javaslatokat is megfogalmazott ahhoz, hogy e felzárkózás ne csak vágyott, hanem realizált cél is lehessen.

A magyar gazdaság valós, relatív teljesítménye azonban csak régiós összevetésben értelmezhető. Györffy nyomán a 33. táblázat egy viszonylag egyszerű, de annál szemléletesebb módszertannal érzékelteti Közép-Kelet-Európa uniós tagállamainak növekedési teljesítményét, pontosabban az abban megmutatkozó nagyfokú szórást az elmúlt évtizedben.⁵⁶⁵ Az EU27-ek átlagértékét tekintve referenciának (azaz EU27 = 100), a balti államok közül kettő is – Litvánia és Észtország –, kiegészülve Csehországgal, több mint 50 százalékkal mérsékeltek saját induló állapotuk és az EU27-átlag közötti távolságot a vizsgált időszakban. Románia és Lettország jó egyharmadnyival, Lengyelország negyednyivel, míg Magyarország ötödnnyivel közelítették az átlagértéket. A visegrádi négyek negyedik tagja, Szlovákia zárta a sort, negatív eredménnyel, divergenciát produkálva.

⁵⁶² Matolcsy György – Palotai Dániel: Felzárkózási pályán Magyarország? *Hitelintézeti Szemle*, 18. (2019), 3. 5–28.

⁵⁶³ MNB (2020a): i. m.

⁵⁶⁴ Matolcsy–Palotai (2019): i. m. 5.

⁵⁶⁵ Györffy Dóra: Felzárkózási pályák Kelet-Közép-Európában két válság között. *Közgazdasági Szemle*, 68. (2021), 1. 47–75.

33. táblázat: A KKE országainak az EU27-hez viszonyított felzárkózási teljesítménye (2010–2019)

	GDP 2010 (EU27 = 100)	GDP 2019 (EU27 = 100)	Δ GDP (százalékpont)	Felzárkózás (százalék)
Litvánia	61	82	21	53,8
Észtország	66	84	18	52,9
Csehország	84	92	8	50
Románia	52	69	16	35,4
Lettország	53	69	16	34
Lengyelország	63	73	10	27
Magyarország	66	73	7	20,5
Szlovénia	85	88	3	20
Bulgária	44	53	9	16,1
Horvátország	60	65	5	12,5
Szlovákia	76	74	–2	–8,3

Megjegyzés: felzárkózás = Δ GDP / (100 – GDP2010). A rangsorolás a felzárkózásértékek alapján történt; felzárkózási referenciaként az EU27-átlagértéket használva

Forrás: Györffy (2021): i. m. 51., kisebb változtatásokkal

A táblázat egyebek mellett azért tanulságos, mert cáfolja azt a hipotézist, hogy a konvergencia sebessége elsősorban az induló értékek függvénye (lásd a *Gazdasági növekedés, gazdasági fejlődés és intézmények* című fejezetben bemutatott feltétel nélküli konvergencia hipotézisét). Ha így volna, akkor a lista elején Bulgária, Románia vagy éppen Lettország helyezkedne el, Csehországnak pedig esélye sem volna a dobogóra kerülnie. A régiós összehasonlítás további előnye, hogy ezek az államok hasonló történelmi örökséget cipelnek, mindannyian az EU tagországai, geopolitikai értelemben sem jellemzők a nagy differenciák. És mégis: felzárkózási teljesítményük drámai mértékű szóródást mutat. E szóródást Györffy – összhangban az új intézményi gazdaságtani paradigmával és e kötet következtetéseivel is – az intézmények minőségéhez, illetve változásuk irányához, minőségi formálódásához köti. A sikeresen felzárkózók ugyanis a versenyben a minőséget, a tudást és innovációt tekintik mérvadónak, intézményrendszerük fejlődését is ehhez az elváráshoz igazítják, remélve a termelékenységbővülést és biztosítva gazdaságuk pénzügyi stabilitását. A kevésbé sikeres államok, amelyek versenystratégiája az alacsony költségekre épül, ellenben intézményi stagnálást, illetve eróziót tapasztalnak. Magyarországot is ebbe a csoportba sorolva Györffy a kiugró magyar növekedési eredményeket tehát nem cáfolja, hiszen azok tényszerűen adóttak, ám a teljesítményt a kedvező globális környezetnek, valamint és különösképpen a külső forrásoknak tulajdonítja, kijelölve egyben ezen modell fejlődési lehetőségeinek korlátait is.⁵⁶⁶

⁵⁶⁶ Györffy (2021): i. m.

Habár visszatekintő elemzéseikben a „siker” mibenlétét és mozgatórugóját Matolcsy és Palotai egyfelől,⁵⁶⁷ illetve Györffy másfelől nagyon is másként ítélik meg,⁵⁶⁸ közös lehet az, ahogyan mindkettő a közepes jövedelem csapdájaként azonosítja a jelenlegi helyzetet, és a tudás- és innovációalapú termelékenységbővülést teszi meg a felzárkózás kulcsául. Vagy ahogyan az MNB munkatársai fogalmaztak a 330 pontos Versenyképességi programban:⁵⁶⁹

„A versenyképesség fogalma alatt a Magyar Nemzeti Bank a fenntartható felzárkózást, vagyis a hosszú távú fejlődést megalapozó tényezők összességének színvonalát érti. Az MNB megközelítésében egy nemzetgazdaság akkor versenyképes, ha a rendelkezésre álló erőforrásait optimálisan hasznosítja a lehető legmagasabb szintű, de még fenntartható jólét elérésére. A versenyképes gazdasági működéshez a makropénzügyi egyensúly és reálgazdasági stabilitás mellett szükséges az innováción és megújuláson alapuló vállalati ökoszisztéma, a jó intézmények és a hatékony szabályozás, a minőségi oktatás és egészségügy, a modern infrastruktúra és az egészséges szervezetben elérhető pénzügyi források. Ezekre építve lehet jól működő és kiszámítható üzleti környezetet kialakítani, beruházásokat és innovációt ösztönözni, ami a szakképzett munkaerő megbecsülésén keresztül elvezethet a termelékenység növekedéséhez és a tartós gazdasági és társadalmi felzárkózáshoz.”

Ez a kötet azt kívánta megmutatni, hogy a jogi és intézményi keretek, az aktorok interakcióit alakító szabályok – legyenek azok informálisak vagy formálisak – nagymértékben meghatározzák, hogy egy adott ország sikeres lesz-e a fejlődésben vagy sem. A gazdaságpolitika természetesen nagyban hozzájárul ahhoz, hogy miként teljesít egy ország. Azonban a gazdaságpolitikai döntések soha nem tekinthetők adottságnak. Minden döntés valamely intézményi kontextusban és az érintettek közötti alkufolyamatban születik. Ennek a kontextusnak és alkufolyamatnak a feltárása, összefüggérendszerének megértése döntőnek bizonyulhat abban, hogy az adott gazdaság előtt álló korlátokat és kihívásokat azonosítani legyünk képesek és – ha szükséges – változtatásokat eszközöljünk rajtuk. Hogy mindez mennyire nem magától értetődő, azt – reményeink szerint – a kötetben bemutatott magyar eset is teljes súlyával aláhúzza.

⁵⁶⁷ Matolcsy–Palotai (2019): i. m.

⁵⁶⁸ Györffy (2021): i. m.

⁵⁶⁹ MNB: *Versenyképességi program 330 pontban*. Budapest, MNB, 2019b.

Vákát

Felhasznált irodalom

- Acemoglu, Daron – James Robinson: *Why Nations Fail?* London, Profile Books, 2012.
- Acemoglu, Daron – Simon Johnson – James Robinson: Institutions as a Fundamental Cause of Long Run Growth. In Philippe Aghion – Steven Durlauf (szerk.): *Handbook of Economic Growth*. 1. Elsevier, 2005. 386–472.
- Acemoglu, Daron – Simon Johnson – James Robinson: The Colonial Origins of Comparative Development. *American Economic Review*, 91. (2001), 5. 1369–1401.
- Acemoglu, Daron – Simon Johnson – James A. Robinson: Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution. *Quarterly Journal of Economics*, 117. (2002), 4. 1231–1294.
- Acemoglu, Daron – Suresh Naidu – Pascual Restrepo – James A. Robinson: Democracy Does Cause Growth. *Journal of Political Economy*, 127. (2019), 1. 47–100.
- Addison, Richard V.: Quantifying Culture: Problems and Promises. *Journal of Economic Issues*, 48. (2014), 1. 89–108.
- Aghion, Philippe – Peter Howitt: A Model of Growth Through Creative Destruction. *Econometrica*, 60. (1992), 2. 323–351. Online: <https://doi.org/10.2307/2951599>
- Aldashev, Gani – Imane Chaara – Jean-Philippe Platteau – Zaki Wahhaj: Formal Law as a Magnet to Reform Custom. *Economic Development and Cultural Change*, 60. (2012), 4. 795–828. Online: <https://doi.org/10.1086/665607>
- Alesina, Alberto – Allen Drazen: Why are Stabilizations Delayed? *American Economic Review*, 81. (1991), 5. 1170–1188.
- Alesina, Alberto F. – Carlo A. Favero – Francesco Giavazzi: What Do We Know About the Effects of Austerity? *NBER Working Paper*, no. 24246, 2018. január. Online: <https://doi.org/10.3386/w24246>
- Alesina, Alberto F. – Paola Giuliano: Culture and Institutions. *NBER Working Paper*, no. 19750 (2014). Online: <https://10.3386/w19750>
- Alesina, Alberto F. – Robert Perotti: Fiscal Expansions and Adjustment in OECD Countries. *NBER Working Paper*, no. 5214 (1995). Online: <https://10.3386/w5214>
- Alesina, Alberto F. – Roberto Perotti: Budget Deficits and Budget Institutions. *IMF Working Paper*, WP/96/52., Washington D. C., 1996.
- Alesina, Alberto F. – Silvia Ardagna – Roberto Perotti – Schiantarelli: Fiscal Policy, Profits, and Investment. *American Economic Review*, 92. (2002), 3. 571–589.
- Alesina, Alberto F. – Silvia Ardagna: Tales of Fiscal Adjustments. *Economic Policy*, 3. (1998), 27. 489–585.
- Almeida, Felipe: The Psychology of Early Institutional Economics: The Instinctive Approach of Thorstein Veblen's Conspicuous Consumer Theory. *Economica*, 16. (2015), 2. 226–234. Online: <https://doi.org/10.1016/j.econ.2015.05.002>
- Amin, Samir: *Unequal Development*. Sussex, The Harvester Press, 1976.
- Andrews, Matt: Good Government Means Different Things in Different Countries. *Governance*, 23. (2010), 1. 7–35.
- Antalóczy Katalin – Sass Magdolna: Működőtőke-áramlások, befektetői motivációk és befektetésösztönzés a világgazdaságban és Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 47. (2000), 5. 473–496.

- Aoki, Masahiko: Institutions as Cognitive Media Between Strategic Interactions and Individual Beliefs. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 79. (2011), 1–2. 20–34. Online: <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2011.01.025>
- Aron, Janine: Building Institutions in Post-Conflict African Economies. *WIDER Discussion Paper*, no. 2002/124 (2002. december).
- Arrow, Kenneth: The Economic Implications of Learning by Doing. *Review of Economic Studies*, 29. (1962), 1. 155–173. Online: <https://doi.org/10.2307/2295952>
- Arrow, Kenneth: Viewpoint: The Future. *Science*, 267. (1995), 1617–1618.
- Arthur, W. Brian: Positive Feedbacks in the Economy. In W. Brian Arthur (szerk.): *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1994. 1–12.
- Aspinwall, Mark D. – Gerald Schneider: Same Menu, Separate Tables: The Institutionalist Turn in Political Science and the Study of European Integration. *European Journal of Political Research*, 38. (2000), 1. 1–36. Online: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00526>
- AusAID: *Economic Governance: Annual Thematic Performance Report 2006–07*. 2008.
- Ayanie, Fikadu: *Kínai multinacionális vállalatok Európában és Magyarországon*. Budapest, MKIK Gazdaság- és Vállalkozáskutató Intézet, 2019. szeptember.
- Azariadis, Costas – John Stachurski: Poverty Traps. In Philippe Aghion – Steven Durlauf (szerk.): *Handbook of Economic Growth*. 1. Elsevier, 2005.
- Babb, Sarah: *Behind the Development Banks: Washington Politics, World Poverty, and the Wealth of Nations*. Chicago, University of Chicago Press, 2009.
- Babb, Sarah: The Washington Consensus as Transnational Policy Paradigm: Its Origins, Trajectories and Likely Successor. *Review of International Political Economy*, 20. (2013), 2. 268–297. Online: <https://doi.org/10.1080/09692290.2011.640435>
- Bagó József: A közfoglalkoztatás intézményi alakulása 2015-ben. *Opus et Education*, 3. (2016), 5. 566–576.
- Bajpai, Nirupam: World Bank's Structural Adjustment Lending: Conflicting Objectives. *Economic and Political Weekly*, 25. (1990), 15. 791–794.
- Baksay Gergely – Palotai Dániel: Válságkezelés és gazdasági reformok Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 64. (2017), 7–8. 698–722.
- Baldwin, Richard – Francesco Giavazzi: Introduction. In Richard Baldwin – Francesco Giavazzi (szerk.): *The Eurozone Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*. A VoxEU.org eBook. London, CEPR Press, 2015, 18–62.
- Bardhan, Pranab: Institutions matter, but which ones? *Economics of Transition*, 13. (2005), 3. 499–532.
- Barro, Robert J.: Economic Growth in a Cross Section of Countries. *The Quarterly Journal of Economics*, 106. (1991), 2. 407–443. Online: <https://doi.org/10.2307/2937943>
- Barro, Robert J.: Democracy and Growth. *Journal of Economic Growth*, 1. (1996), 1–27.
- Barro, Robert J.: Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study. *NBER Working Paper*, no. 5698 (1996). Online: <https://doi.org/10.3386/w5698>
- Barro, Robert J.: Economic Growth and Convergence, Applied Especially to China. *NBER Working Paper*, no. 21872 (2016). Online: <https://doi.org/10.3386/w21872>
- Barro, Robert J. – David Gordon: Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy. *Journal of Monetary Economics*, 12. (1983), 1. 101–121.
- Barro, Robert J. – Rachel M. McCleary: Religion and economic growth across countries. *American Sociological Review*, 68. (2003), 5. 760–781. Online: <https://doi.org/10.2307/1519761>

- Barro, Robert J. – Xavier Sala-i-Martin: *Economic Growth*. Cambridge, Massachusetts, London, The MIT Press, 2004.
- Bartha Zoltán: Energiaárak alakulása Magyarországon és az OECD-államokban. In Veresné Baumol, William: *Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long-Run Data Show*. *American Economic Review*, 76. (1986), 5. 1072–1085.
- Becker, Gary: Competition and Democracy. *Journal of Law and Economics*, 1. (1958), 105–109.
- Belka, Marek: *The Impact of the Crisis on New EU Member States. Role and Contribution of the Fund in the Crisis*. Keynote Remarks. Brussels, 2009. december 2.
- Benczes István: Fiskális szabályok használata a Gazdasági és Monetáris Unióban. *Külgazdaság*, 48. (2004), 11. 20–37.
- Benczes István: *Trimming the sails*. Budapest, CEU Press, 2008.
- Benczes István: Az európai gazdasági kormányzás előtt álló kihívások. *Közgazdasági Szemle*, 58. (2011), 9. 759–774.
- Benczes István: *Válság és válságrendezés a GMU-ban*. Budapest, Akadémiai, 2020.
- Benczes István – Benczes Réka: From Financial Support Package Via Rescue Aid to Bail Out. Framing the Management of the Greek Sovereign Debt Crisis. *Society and Economy*, 40. (2018), 3. 431–445. Online: <https://doi.org/10.1556/204.2018.40.3.9>
- Benczes István – Kutasi Gábor: *Költségvetési pénzügyek*. Budapest, Akadémiai, 2010.
- Berta Dávid – Tóth G. Csaba: *Költségvetési szabályok*. MNB Oktatási Füzetek, 14. Budapest, MNB, 2017.
- Bhagwati, Jagdish N.: Directly Unproductive, Profit-seeking (DUP) Activities. *Journal of Political Economy*, 90. (1982), 5. 988–1002.
- Brinkerhoff, Derick W. – Arthur A. Goldsmith: Good Governance, Clientelism, and Patrimonialism: New Perspectives on Old Problems. *International Public Management Journal*, 7. (2004), 2. 163–185.
- Bod Péter Ákos – Neszmélyi György Iván – Pócsik Orsolya: Az euró és a szlovák gazdaság. *Közgazdasági Szemle*, 67. (2020), 4. 321–351.
- Bod Péter Ákos: *Bevezetés a gazdaságpolitikába*. Budapest, Akadémiai, 2004.
- Borys, Paweł – Piotr Cizkowicz – Andrzej Rzońca: Panel Data Evidence on Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy in the EU New Member States. *MPRA Paper*, no. 32696 (2011).
- Böcskei Balázs: Rezsicsökkentés: a közpolitikai változás mint politikai innováció. *Politikatudományi Szemle*, 24. (2015), 4. 94–114.
- Brousseau, Éric – Jean-Michel Glachant: A Road Map for the Guidebook. In Éric Brousseau – Jean-Michel Glachant (szerk.): *New Institutional Economics: A Guidebook*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008. xxxix–lviii. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511754043.002>
- Brunetti, Aymo – Gregory Kisunko – Beatrice Weder: *Institutional Obstacles of Doing Business: Data Description and Methodology of a Worldwide Private Sector Survey*. 1997.
- Brunetti, Aymo – Gregory Kisunko – Beatrice Weder: Institutional Obstacles of Doing Business: Region-by-Region Results from a Worldwide Survey of the Private Sector. *Policy Research Working Papers*, no. 1759 (1999).
- Cai, Fang: Is There a Middle Income Trap? Theories, Experiences and Relevance to China. *China & World Economy*, 20. (2012), 1. 49–61. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1749-124X.2012.01272.x>
- Calvert, Randall: Rational Actors, Equilibrium, and Social Institutions. In Jack Knight – Itai Sened (szerk.): *Explaining Social Institutions*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1995. 63–92.

- Chang, Ha-Joon: *Understanding the Relationship Between Institutions and Economic Development*. Helsinki, WIDER Jubilee Conference. 2005. június 17–18.
- Chikán Attila – Czako Erzsébet – Zoltayné Paprika Zita (szerk.): *Vállalati versenyképesség a globalizálódó magyar gazdaságban*. Budapest, Akadémiai, 2002.
- Chikán Attila – Czako Erzsébet (szerk.): *Versenyben a világgal. Vállalataink versenyképessége az új évezred küszöbén*. Budapest, Akadémiai, 2009.
- Chikán Attila – Molnár Boglárka – Szabó Erika: A nemzeti versenyképesség fogalma és támogató intézményi rendszere. *Közgazdasági Szemle*, 65. (2018), 12. 1205–1224.
- Cihák, Martin – Wim Fonteyne: Five Years After: European Union Membership and Macroeconomic Stability in the New Member States. *IMF Working Paper*, no. 09/68 (2009).
- Claessens, Stijn – Neeltje van Horen: Being a Foreigner Among Domestic Banks: Asset or Liability? *IMF Working Paper*, no. 09/273 (2009).
- Clarke, George: How the Quality of Institutions Affects Technological Deepening in Developing Countries. Washington D. C., World Bank. *Policy Research Working Papers*, no. 2603 (2001).
- Coase, Ronald: The Institutional Structure of Production. In Claude Menard – Mary M. Shirley (szerk.): *Handbook of New Institutional Economics*. Boston, MA, Springer, 2005. 31–40.
- Coase, Ronald: The New Institutional Economics. *American Economic Review*, 88. (1998), 2. 72–74.
- Colander, David: The Future of Economics: The Appropriately Educated in Pursuit of the Knowable. *Cambridge Journal of Economics*, 29. (2005), 6. 927–941. Online: <https://doi.org/10.1093/cje/bei078>
- Crafts, Nicolas: Post-Neoclassical Endogenous Growth Theory: What are Its Policy Implications? *Oxford Review of Economic Policy*, 12. (1995), 2. 30–47.
- Czeczeli Vivien – Kutasi Gábor: *A 2021–2027-es EU költségvetés hatása a magyar gazdaságra*. Budapest, NKE, Gazdaság és Versenyképesség Kutatóintézet, 2020.
- Csaba László: Az intézményi gazdaságtan megújulása. *Közgazdasági Szemle*, 68. (2021), 1. 14–31.
- Csaba László: Az újfajta makroökonómia populizmusa. *Pénzügyi Szemle*, 53. (2008), 4. 592–606.
- Csaba László: Föderális Európa vagy „nemzetek Európája”? A pénzügyi válság kezelésének rendszerbeli következményeiről. *Magyar Szemle*, 24. (2015), 7–8. 53–76.
- Csaba László: Unorthodoxy in Hungary: An Illiberal Success Story? *Post-Communist Economies*, 2019. Online: <https://doi.org/10.1080/14631377.2019.1641949>
- Csaba László: *Válság, gazdaság, világ*. Budapest, Éghajlat, 2018.
- Cseres-Gergely Zsombor – Molnár György: *Közmunka, segélyezés, elsődleges és másodlagos munkaerőpiac*. Budapest, TÁRKI, 2014. 204–225.
- Csoba Judit – Sipos Flórián: Gazdasági és társadalmi integrációs modellek perifériális térségekben. *Szociológiai Szemle*, 30. (2020), 1. 21–43.
- Csomós Balázs – P. Kiss Gábor: Az adószervezet átalakulása Magyarországon 2010-től. *Közgazdaság*, 14. (2014), 4. 61–80.
- Csontos Orsolya – Szalai Zoltán: Assessment of Macroeconomic Imbalance Indicators. *MNB Bulletin*, 2013. 14–24.
- De Haan, Jacob – Clemens L. J. Siermann: New Evidence on the Relationship Between Democracy and Economic Growth. *Public Choice*, 86. (1996), 1–2. 175–198.
- De Vroey, Michel – Luca Pensieroso: *The Rise of Mainstream in Economics*. Discussion Paper, 26. Université Catholique de Louvain, 2016.
- Denzau, Arthur – Douglass C. North: Shared Mental Models: Ideologies and Institutions. *Kyklos*, 47. (1994), 1. 3–31.

- Deroose, Servaas – Dermot Hodson – Joost Kuhlmann: The Broad Economic Policy Guidelines: Before and After the Re-launch of the Lisbon Strategy. *Journal of Common Market Studies*, 46. (2008), 4. 827–848. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2008.00822.x>
- Dixit, Avinash: On Modes of Economic Governance. *CESifo Working Paper*, no. 589. Munich, Center for Economic Studies and Ifo Institute, 2001.
- Dornbusch, Rudiger – Sebastian Edwards: Macroeconomic Populism. *Journal of Development Economics*, 32. (1990), 2. 247–277.
- Drazen, Allen: *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton, Princeton University Press, 2000.
- Durlauf, Steven – Marcel Fafchamps: Empirical Studies of Social Capital: A Critical Survey. In Phillipe Aghion – Steven Durlauf (szerk.): *Handbook of Economic Growth*. 1B. Amsterdam, Elsevier, 2004. 1639–1699.
- Dyson, Kenneth: Playing for High Stakes: The Eurozone Crisis. In Desmond Dinan – Neill Nugent – William E. Paterson (szerk.): *The European Union in Crisis*. London, Palgrave MacMillan, 2017. 54–76.
- Easterly, William – Ross Levine: Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 50. (2003), 1. 3–39. Online: [https://doi.org/10.1016/S0304-3932\(02\)00200-3](https://doi.org/10.1016/S0304-3932(02)00200-3)
- Egyensúly Intézet: *Hogyan legyünk gazdagabbak?* Budapest, 2021.
- EIB: *EIB Group Survey on Investment and Investment Finance. Country Overview Czech Republic*. Luxembourg, 2019d.
- EIB: *EIB Group Survey on Investment and Investment Finance. Country Overview Hungary*. Luxembourg, 2019a.
- EIB: *EIB Group Survey on Investment and Investment Finance. Country Overview Poland*. Luxembourg, 2019c.
- EIB: *EIB Group Survey on Investment and Investment Finance. Country Overview Slovakia*. Luxembourg, 2019b.
- Eichengreen, Barry – Donghyun Park – Kwanho Shin: When Fast Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China. *NBER Working Paper*, no. 16919 (2011). Online: <https://doi.org/10.3386/w16919>
- Elsner, Wolfram: The Theory of Institutional Change Revisited: The Institutional Dichotomy, its Dynamic, and its Policy Implications in a More Formal Analysis. *Journal of Economic Issues*, 46. (2012), 1. 1–44. Online: <https://doi.org/10.2753/JEI0021-3624460101>
- Európai Bizottság: *2016. évi országjelentés – Magyarország*. SWD(2016)85 final (2016. február 26.). Online: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/cr_hungary_2016_hu.pdf
- Európai Bizottság: *2020. évi országjelentés – Magyarország*. COM(2020)150 final (2020a. február 26.). Online: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-european_semester_country-report-hungary_hu.pdf
- Európai Bizottság: *Az EU 2020. évi igazságügyi eredménytáblája*. COM(2020)306 final (2020b. július 10.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020D C0306&from=EN>
- Európai Bizottság: *Fehér könyv Európa jövőjéről*. COM(2017)2025 (2017b. március 1.). Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b739b382-ff4f-11e6-8a35-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF

- Európai Bizottság: *Vitaanyag a gazdasági és monetáris unió elmélyítéséről*. COM(2017)291 final (2017a. május 31.). Online: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2017\)291&lang=hu](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2017)291&lang=hu)
- Európai Számvevőszék: *A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás ellenőrzése*. Különjelentés. 2018.
- European Commission: *Alert Mechanism Report*. COM(2012)68 final (2012. február 14.). Online: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/16624/0/AMR-2012/276156af-fa1e-4c87-bb79-a02b4b28edaf>
- European Commission: *European Innovation Scoreboard 2020*. 2020c. június 22.
- European Commission: *Macroeconomic Imbalances, Hungary 2012*. Brussels, European Economy, Occasional Papers 137. 2013. április.
- European Commission: *Macroeconomic Imbalances, Hungary 2014*. Brussels, European Economy, Occasional Papers 180. 2014. március.
- European Commission: *Macroeconomic Imbalances, Hungary 2015*. Brussels, European Economy, Occasional Papers 220. 2015. június.
- European Commission: *Numerical Fiscal Rules in the EU Member States*. 2020b. Online: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/numerical-fiscal-rules-eu-member-countries_en
- European Commission: *Statistical Annex to European Economy*. Brussels, 2019.
- European Commission: *Statistical Annex to European Economy*. Brussels, 2020a.
- European Commission: *Statistical Annex to European Economy*. Brussels, 2021.
- European Commission: *White Paper on European Governance*. Brussels, 2001. július 25.
- European Council: *European Council Conclusions*. 2011. március 24–25.
- Eurostat: *The Macroeconomic Imbalance Procedure (MIP) Introduced*. 2020. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/The_Macroeconomic_Imbalance_Procedure_%28MIP%29_introduced#Background
- Evans, Peter B.: *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, Princeton University Press, 1995.
- Éltető Andrea – Antalóczy Katalin: FDI Promotion of the Visegrád Countries in the Era of Global Value Chains. *IWE Working Paper*, no. 229 (2017).
- Fabbrini, Sergio: Intergovernmentalism and its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis. *Comparative Political Studies*, 46. (2013), 9. 1003–1029. Online: <https://doi.org/10.1177/0010414013489502>
- Farkas Beáta: *Models of Capitalism in the European Union*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2016.
- Feldenkirchen, Markus – Christian Reiermann – Michael Sauga – Hans-Jürgen Schlamp: Merkel Takes on the EU and Her Own Finance Minister. *Spiegel*, 2010. március 22. Online: www.spiegel.de/international/germany/berlin-divided-on-greece-merkel-takes-on-the-eu-and-her-own-finance-minister-a-684968.html
- Flachaire, Emmanuel – Cecilia Garcia-Penalosa – Maty Konte: Political Versus Economic Institutions in the Growth Process. *Journal of Comparative Economics*, 42. (2014), 1. 212–229. Online: <https://doi.org/10.1016/j.jce.2013.05.001>
- Frank, Gunder: *Dependent Accumulation and Underdevelopment*. New York, Monthly Review Press, 1978.
- Frankel, Jeffrey A. – Andrew K. Rose: The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria. *The Economic Journal*, 108. (1998), 449. 1009–1025.

- Frankel, Jeffrey – David Romer: Does Trade Cause Growth? *American Economic Review*, 89. (1999), 3. 379–399. Online: <https://doi.org/10.1257/aer.89.3.379>
- Friedman, Milton: Economic Freedom Behind the Scenes. In James Gwartney – Robert Lawson (szerk.): *Economic Freedom of the World: 2002 Annual Report*. Vancouver, Fraser Institute, 2002. xvii–xxi.
- Friedman, Milton: The Role of Monetary Policy. *American Economic Review*, 58. (1968), 1. 1–17.
- Galbács Péter: *Aktív szabályozás vagy gazdaságpolitikai nihilizmus?* Budapest, Akadémiai, 2012.
- Gál Zoltán: Az FDI szerepe a gazdasági növekedés és a beruházások területi differenciálódásában Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 66. (2019), 6. 653–686.
- Gastil, Raymond: The Comparative Survey of Freedom: Experiences and Suggestions. In Alex Inkeles (szerk.): *On Measuring Democracy*. New Brunswick, Transaction Publishers, 1991.
- Gerő Márton – Vigvári András: Közfoglalkoztatás, redisztribúció és a helyi hatalom. *Esély*, 2. (2019). 3–30.
- Gerring, John – Philip Bond – William T. Barndt – Carola Moreno: Democracy and Economic Growth: A Historical Perspective. *World Politics*, 57. (2011), 3. 323–365.
- Gianviti, Francois – Jürgen von Hagen – Jean Pisani-Ferry – André Sapir – Anne Krueger: An European Mechanism for Sovereign Debt Crisis Resolution: A Proposal. *Bruegel Blueprint Series*, 10. (2010). Online: www.bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/101109_BP_as_jpf_jvh_A_European_mechanism_for_sovereign_debt_crisis_resolution_a_proposal.pdf
- Giavazzi, Francesco – Marco Pagano: Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries. In Olivier Blanchard – Stanley Fischer (szerk.): *NBER Macroeconomics Annual*. 5. Cambridge, MA, MIT Press, 1990. 75–122.
- Giavazzi, Franceso – Luigi Spaventa: Why the Current Account May Matter in a Monetary Union: Lessons From the Financial Crisis in the Euro Area. *Discussion Papers*, no. 8008 (2010.).
- Gill, Indermit – Homi Kharas: *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*. Washington D. C., World Bank, 2007.
- Glachant, Jean-Michel (szerk.): *New Institutional Economics: A Guidebook*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- Glaeser, Edward L. – Andrei Shleifer: [Legal Origins](#). *Quarterly Journal of Economics*, 117. (2002), 4. 1193–1229.
- Goldsmith, Arthur: Is Governance Reform a Catalyst for Development? *Governance*, 20. (2007), 2. 166–186.
- Gorodnichenko, Yuriy – Gerard Roland: Which Dimensions of Culture Matter for Long-Run Growth? *American Economic Review*, 101. (2011), 3. 492–498. Online: <https://doi.org/10.1257/aer.101.3.492>
- Gorodnichenko, Yuriy – Gerard Roland: Culture, Institutions and Democratization. *NBER WP*, 21117. (2015), április. Online: 10.3386/w21117
- Government of the Republic of Hungary: *National Reform Programme of Hungary*. Based on the Szell Kalman Plan. Budapest. 2011. április.
- Gräbner, Claudius – Amineh Ghorbani: Defining Institutions – A Review and a Synthesis. *ICAE Working Paper Series*, no. 89 (2019. február).
- Greif, Avner: Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies. *Journal of Political Economy*, 102. (1994), 5. 912–950.

- Greif, Avner: *Institutions and the Path to the Modern Economy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- Grindle, Merilee: Good Governance: The Inflation of an Idea. *Faculty Research Working Paper Series*, no. RWP1-023 (2008). Harvard Kennedy School.
- Gros, Daniel – Alessandro Giovannini: The “Relative” Importance of EMU Macroeconomic Imbalances in the Macroeconomic Imbalance Procedure. *Instituto Affari Internazionali*, no. 14-02 (2014).
- Gros, Daniel – Cinzia Alcidi: Country Adjustment to a Sudden Stop: Does the Euro Make a Difference? *Economic Papers*, no. 492 (2013. április). Brussels, European Economy.
- Gros, Daniel – Thomas Mayer: Towards a Euro(pean) Monetary Fund. *CEPS Policy Brief*, no. 202 (2010).
- Gründler, Klaus – Tommy Krieger: Democracy and Growth: Evidence From a Machine Learning Indicator. *European Journal of Political Economy*, 45. (2016). 85–107. Online: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.05.005>
- Györfly Dóra: Bizalom. In Szabó Katalin – Bara Zoltán – Hámori Balázs (szerk.): *Intézményi közgazdaságtan*. Budapest, Akadémiai, 2020.
- Györfly Dóra: Felzárkózási pályák Kelet-Közép-Európában két válság között. *Közgazdasági Szemle*, 68. (2021), 1. 47–75.
- Györfly Dóra: Structural Reforms in a Low-Trust Environment: The Case of Slovakia. In Benczes István (szerk.): *Deficit and Debt in Transition: The Political Economy of Public Finances in Central and Eastern Europe*. Budapest, CEU Press, 2014. 175–195.
- Györfly Dóra: *Trust and Crisis Management in the European Union: An Institutionalist Account of Success and Failure in Program Countries*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2018.
- György László – Veress József: A 2010 utáni magyar gazdaságpolitikai modell. *Pénzügyi Szemle*, 61. (2016), 3. 367–388.
- György László: *Egyensúlyteremtés. A gazdaságpolitika missziója*. Budapest, Századvég, 2017.
- Haas, Ernst B.: *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957*. Redwood, Stanford University Press, 1958.
- Hadfield, Gillian: The Many Legal Institutions that Support Contractual Commitments. In Claude Ménard – Mary M. Shirley (szerk.): *Handbook of New Institutional Economics*. Boston, MA, Springer, 2005. 175–203.
- Hagen, von Jürgen – Ian J. Harden: Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline. *IMF Working Paper*, no. WP/96/78 (1996).
- Hall, Robert – Charles Jones: Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others? *The Quarterly Journal of Economics*, 114. (1999), 1. 83–116.
- Halmai Péter: *Krisis és növekedés az Európai Unióban. Európai modell, strukturális reformok*. Budapest, Akadémiai, 2014.
- Halmai Péter: *Mélyintegráció*. Budapest, Akadémiai, 2020.
- Hausmann, Ricardo: Good Credit Ratios, Bad Credit Ratings: The Role of Debt Structure. In George Kopits: *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets*. Houndmill, Palgrave Macmillan, 2004. 30–52.
- Hausmann, Ricardo – Lant Pritchett – Dani Rodrik: Growth accelerations. *Journal of Economic Growth*, 10. (2005), 4. 303–329.
- Hemming, Richard – Michael Kell – Selma Mahfouz: The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity: A Review of the Literature. *IMF Working Paper*, no. WP/02/208 (2002).

- Herczeg Bálint – Koltai Luca – Bördös Katalin – Csoba Judit – Hamza Eszter – Megyesi Boldizsár – Németh Nándor – Rácz Katalin – Szabó Dorottya – Váradi Mónika – Varga Eszter – Virág Tünde: *A közfoglalkoztatás hatása a helyi gazdaságra, helyi társadalomra*. Budapest, Hétfa, 2018. július 31.
- Hirschman, Albert O.: The Rise and Decline of Development Economics. In Albert O. Hirschman: *The Essential Hirschman*. Princeton, Princeton University Press, 2013. 49–73.
- Hirschman, Albert O.: *The Strategy of Economic Development*. New Haven, Yale University Press, 1958.
- Hodgson, Geoffrey: Evolutionary and Institutional Economics as the New Mainstream? *Evolutionary and Institutional Economic Review*, 4. (2007), 1. 7–25. Online: <https://doi.org/10.14441/eier.4.7>
- Hodgson, Geoffrey: Institutional Economics into the Twenty-First Century. *Studi e Note di Economia*, 14. (2009), 1. 3–26.
- Hodgson, Geoffrey: What are Institutions? *Journal of Economic Issues*, 40. (2006), 1. 1–25. Online: <https://doi.org/10.1080/00213624.2006.11506879>
- Howitt, Peter: Endogenous Growth Theory. In Durlauf Steven – Lawrence Blume (szerk.): *Economic Growth. The New Palgrave Economics Collection*. London, Palgrave Macmillan, 2010. 68–73.
- Hurwicz, Leonid: Institutions as families of game forms. *The Japanese Economic Review*, 47. (1996), 2. 113–132. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5876.1996.tb00038.x>
- Ilyés Tamás – Takács Kristóf – Varga Lóránt: A pénzforgalmi szolgáltatások díjainak és a pénzforgalom szerkezetének alakulása a pénzügyi tranzakciós illeték bevezetését követően. *MNB Szemle*, 2014. március. 40–48.
- IMD: *World Competitiveness Ranking 2020*. Geneva, 2020.
- IMF: *Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries*. 1999. Online: www.imf.org/external/
- IMF: *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*. Washington D. C., 2009.
- IMF: *Guidance Note for Surveillance under Article IV Consultation*. Washington D. C. Staff Report. 2015. március 19.
- IMF: *Hungary*. IMF Country Report. No. 10/80 (2010. március).
- IMF: *Hungary*. IMF Country Report. No. 19/357 (2019. december).
- IMF: *Hungary: 2008 Article IV consultation*. IMF Country Report. No. 313 (2008a. szeptember).
- IMF: *Hungary: Request for Stand-By Arrangement – Staff Report*. Staff Supplement; and Press Release on the Executive Board Discussion. IMF Country Report. No. 08/361 (2008d. november).
- IMF: *Hungary: Staff Report for the 2010 Article IV Consultation and Proposal for Post-Program Monitor*. IMF Country Report. No. 11/35 (2011. február).
- IMF: *IMF in Talks on Loans to Countries Hit by Financial Crisis*. IMF Survey. 2008b. október 22.
- IMF: *IMF Survey: Hungary Succeeds in Early Return to Market Financing*. By Alina Carare, IMF European Department. 2009b. augusztus 3.
- IMF: *IMF Survey: Hungary. Markets have Stabilized, but Long Road Ahead*. By Maureen Burke, IMF Survey online. 2009a. január 12.
- IMF: *Modernizing the Legal Framework for Surveillance: An Integrated Surveillance Decision*. Washington D. C., 2012. június 26.

- IMF: *Press Release: European Commission and IMF Welcome Reaffirmed Commitments of the Largest Foreign Banks in Hungary*. Press Release No. 09/420 (2009c. november 9.).
- IMF: *Press Release: IMF Executive Board Approves 12.3 Billion Euro Stand-By Arrangement for Hungary*. Press Release No. 08/275 (2008c. november 6.).
- IMF: *Selected Issues*. Washington D. C., IMF Country Report. No. 14/156 (2014. június).
- IMF: *World Economy in Transition. Experience Under the IMF's Enhanced Structural Adjustment Facility*. Washington D. C., IMF Policy Development and Review Department, 1997.
- Islam, Iyanatul – Ishraq Ahmed – Rathin Roy – Raquel Ramos: *Macroeconomic Policy Advice and the Article IV Consultations: A Development Perspective*. Geneva, ILO Research Paper Series No. 2. 2012. augusztus.
- Jankovics László: Független fiskális intézmények. *Köz-gazdaság*, 7. (2012), 1. 147–164.
- Jones, Erik: Merkel's Folly. *Survival*, 52. (2010), 3. 21–38.
- Jenei György: *Közigazgatás-menedzsment*. Budapest, Századvég, 2005.
- Joskow, Paul L.: Introduction to New Institutional Economics: A Report Card. In Éric Brousseau – Jean Michel Glachant (szerk.): *New Institutional Economics: A Guidebook*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008. 1–20. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511754043.003>
- Juncker, Jean-Claude: *Az európai gazdasági és monetáris unió megvalósítása*. Brussels. 2015. június 22.
- Jütting, Johannes: *Institutions and Development: A Critical Review*. OECD Development Centre. WP No. 210 (2003).
- Kaufmann, Daniel – Aart Kraay: Governance Indicators: Where are We, Where Should We Be Going? *The World Bank Research Observer*, 23. (2008), 1. 1–30.
- Kaufmann, Daniel Kaufmann – Aart Kraay – Massimo Mastruzzi: *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008*. World Bank Policy Research WP 4978. 2009.
- Kaufmann, Daniel – Aart Kraay – Massimo Mastruzzi: *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. World Bank, Policy Research WP 5430. 2010.
- Kennedy, Suzanne – Janine Robbins – Francois Delorme: *The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance*. Fiscal Rules Conference. 2001. február 1.
- Keun, Lee – Byung-Yeon Kim: Both Institutions and Policies Matter But Differently for Different Income Groups of Countries: Determinants of Long-Run Economic Growth Revisited. *World Development*, 37. (2009), 3. 533–549.
- Khan, Mushtaq: Beyond Good Governance: An Agenda for Developmental Governance. In Jomo Kwame Sundaram – Anis Chowdhury (szerk.): *Is Good Governance Good for Development?* London, Bloomsbury Academic, 2012. 151–181.
- Király Júlia: A magyar bankrendszer tulajdonosi struktúrájának átalakulása. *Közgazdasági Szemle*, 63. (2016), 7–8. 725–761.
- Knack, Stephen – Philip Keefer: Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation. *Quarterly Journal of Economics*, 112. (1997b), 4. 1251–1288.
- Knack, Stephen – Philip Keefer: Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economics and Politics*, 7. (1995), 3. 207–227. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.1995.tb00111.x>
- Knack, Stephen – Philip Keefer: Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of Institutional Explanation. *Economic Inquiry*, 35. (1997a), 4. 590–602. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.1997.tb02035.x>

- Knight, Jack: Social Institutions and Human Cognition. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 153. (1997), 4. 693–699.
- Kollai István: Elszegényítő központi régiók? A területi egyenlőtlenség lehetséges mozgatórugói Szlovákiában. *Közgazdasági Szemle*, 66. (2019), 11. 1125–1144.
- Kollai István: Még titokkönyvként fekszik előttünk a Felföld. Magyarok és szlovákok a polgárok uniójában. *Kortárs*, 49. (2005), 7. 65–81.
- Kollai István: The Traditionalism-Modernism Value Conflict in Hungary and Slovakia. A Comparative Analysis From a Longue Durée Perspective. *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 28. (2020), 1. 29–44. Online: <https://doi.org/10.1080/25739638.2020.1812942>
- Kolozsi Pál – Banai Ádám – Vonnák Balázs: A lakossági deviza-jelzáloghitelek kivezetése: időzítés és keretrendszer. *Hitelintézeti Szemle*, 14. (2015), 3. 60–87.
- Kolozsi Pál Péter – Lentner Csaba – Parragh Bianka: Közpénzügyi megújulás és állami modellváltás Magyarországon. *Polgári Szemle*, 13. (2017), 4–6. 28–51.
- Kolozsi Pál Péter – Lentner Csaba: Consolidation and Legacy of Foreign Currency Household Lending in Central and Eastern Europe: The Case of Hungary. *Contemporary Economics*, 14. (2020), 3. 366–378.
- Kolozsi Pál: A lakossági devizahitelezés egyes kérdései nemzetközi bírósági döntések tükrében. *Új Magyar Közigazgatás*, 11. (2018b), 19–26.
- Kolozsi Pál: Közgazdaságtani megújulás: a történelem és az intézmények jelentősége. *Közgazdaság*, 4. (2018a), 84–92.
- Kopits György: Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament. *IMF Working Paper*, no. WP/01/145 (2001).
- Kovács Lajos Péter (szerk.): *Európa közel távol*. Budapest, Éghajlat, 2019.
- Kovács Levente: Banki különadók az Európai Unióban. *Pénzügyi Szemle*, 57. (2012), 3. 355–367.
- Köllő János: Hol dolgoznak a közmunkások? In Fazekas Károly – Varga Júlia (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrök 2014*, 2015. 154–165.
- Krekó Judit – Balogh Csaba – Lehmann Kristóf – Mátrai Róbert – Pulai György – Vonnák Balázs: *Nemkonvencionális jegybanki eszközök alkalmazásának nemzetközi tapasztalatai és hazai lehetőségei*. MNB-tanulmányok, 100. Budapest, MNB, 2012. június.
- Krueger, Anne: Virtuous and Vicious Circles in Economic Development. *American Economic Review*, 83. (1998), 2. 351–355.
- Krugman, Paul: Competitiveness: A Dangerous Obsession. *Foreign Affairs*, 73. (1994), 2. 28–44.
- KSH: A háztartások fogyasztása 2013. I. félév. *Statistikai Tükör*, 7. (2013. november 7.), 92.
- KSH: *Helyzetkép a beruházásokról, 2018*. Budapest, 2018.
- KSH: *Helyzetkép a beruházásokról, 2019*. Budapest, 2019.
- KSH: Lakossági lakáshitelezés. *Statistikai Tükör*, 6. (2012. április 18.), 24.
- Kurtz, Marcus – Andrew Shrank: Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms. *Journal of Politics*, 69. (2007), 2. 538–554. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2007.00549.x>
- Kutasi Gábor – Marton Ádám: The Long-Term Impact of Public Expenditures on GDP Growth. *Society and Economy*, 42. (2020), 4. 403–419. Online: <https://doi.org/10.1556/204.2020.00018>
- Kutasi Gábor: Banking Contagion Under Different Exchange Rate Regimes in CEE. *Society and Economy*, 37. (2015), 1. 109–127. Online: <https://doi.org/10.1556/soc.37.2015.1.6>
- Kutasi Gábor: Budgeting with Rules and Advisory Institutions in the EU. *South-East Europe*, 3. (2012), 1. 1–10.

- Kydland, Finn E. – Edward C. Prescott: Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, 85. (1977), 3. 473–491. Online: <https://doi.org/10.1086/260580>
- La Porta, Rafael – Florencio Lopez-de-Silanes – Andrei Shleifer – Robert W. Vishny: Law and Finance. *Journal of Political Economy*, 106. (1998), 6. 1113–1155. Online: <https://doi.org/10.1086/250042>
- La Porta, Rafael – Florencio Lopez-de-Silanes – Andrei Shleifer – Robert W. Vishny: The Quality of Government. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 15. (1999), 1. 222–279.
- Lall, Sanjaya: Competitiveness Indices and Developing Countries: An Economic Evaluation of the Global Competitiveness Report. *World Development*, 29. (2001), 9. 1501–1525.
- Lancaster, Carok: Governance and Development: The Views from Washington. *IDS Bulletin*, 24. (1993), 1. 9–15.
- Landes, David: *The Wealth and Poverty of Nations*. New York, W. W. Norton, 1998.
- Langbein, Laura – Stephen Knack: *The Worldwide Governance Indicators and Tautology: Causally Related Separable Concepts, Indicators of a Common Cause, or Both?* Washington D. C., World Bank, Policy Research Working Paper No. 4669, 2008.
- Langlois, Richard N. (szerk.): *Economics as a Process: Essays in the New Institutional Economics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1986.
- Lawson, Tony: *Economics and Reality*. London, Routledge, 1997.
- Lee, Cassey – Peter Lloyd: *A Review of the Recent Literature on the Institutional Economics Analysis of the Long-Run Performance of Nations*. ISEAS Economics Working Paper No. 2016-1. 2016. január.
- Leite, Duarte – Sandra T. Silva – Óscar Afonso: Institutions, Economics and the Development Quest. Porto. *FEP Working Papers*, no. 457. (2012. április).
- Lengyel Imre – Varga Attila: A magyar gazdasági növekedés térbeli korlátai – helyzetkép és alapvető dilemmák. *Közgazdasági Szemle*, 65. (2018), 5. 499–524.
- Lengyel Imre: *Regionális gazdaságfejlesztés. Versenyképesség, klaszterek és alulról szerveződő stratégiák*. Budapest, Akadémiai, 2010.
- Li, Peilin: China's Path to Overcoming the Double Middle-Income Traps. *China & World Economy*, 25. (2017), 6. 28–44. Online: <https://doi.org/10.1111/cwe.12219>
- Lin, Justin – Jeffrey Nugent: Institutions and Economic Development. In Hollis Chenery – T. N. Srinivasan (szerk.): *Handbook of Development Economics*. III. Elsevier Science B.V., 1995. 2303–2372.
- MacArthur, John – Jeffrey Sachs: The Growth Competitiveness Index: Measuring Technological Advancement and the Stages of Development. In *The Global Competitiveness Report*. Geneva, World Economic Forum, 2002. 28–51.
- Magas István: *Globalizáció és nemzeti piacok*. Budapest, Napvilág, 2007.
- Magyar Kormány: *Letter of Intent*. 2008. november 4.
- Mankiw, Gregory – David Romer – David N. Weil: *A Contribution to the Empirics of Economic Growth*. *The Quarterly Journal of Economics*, 107. (1992), 2. 407–437.
- Maricut, Adina – Uwe Puetter: Deciding on the European Semester: The European Council, the Council and the Enduring Asymmetry Between Economic and Social Policy Issues. *Journal of European Public Policy*, 25. (2018), 2. 193–211. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363271>
- Marzinotto, Benedicta – Jean Pisani-Ferry – André Sapir: *Two Crises, Two Responses*. Bruegel, Policy Brief, 2010.

- Marzinotto, Benedicta: United We Fall: The Euro Area's Silent Balance of Payment Crisis in Comparison with Previous Ones. In James Caporaso – Martin Rhodes (szerk.): *Political and Economic Dynamics of the Eurozone Crisis*. Oxford, Oxford University Press, 2016. 100–121.
- Matolcsy György – Palotai Dániel: Felzárkózási pályán Magyarország? *Hitelintézeti Szemle*, 18. (2019), 3. 5–28.
- Matolcsy György – Palotai Dániel: Növekedés egyensúlytalanságok nélkül. Fenntartható növekedési pályára állt a magyar gazdaság. *Polgári Szemle*, 10. (2014), 1–2.
- Matolcsy György: *Egyensúly és növekedés 2010–2019. Sereghajtóból újra éllovas*. Budapest, MNB, 2020.
- Meier, Gerald: *Leading Issue in Development Economics*. Oxford, Oxford University Press, 1995.
- Meisel, Nicolas – Jacques Ould-Aoudia: The Elusive Relationship Between “Good Governance” and Development. *Revue Économique*, 59. (2008), 6. 1159–1191. Online: <https://doi.org/10.3917/reco.596.1159>
- Ménard, Claude – Mary M. Shirley: Introduction. In Claude Ménard – Mary M. Shirley (szerk.): *Handbook of New Institutional Economics*. Boston, MA, Springer, 2005. 1–18.
- Ménard, Claude – Mary M. Shirley: The Future of New Institutional Economics: From Early Intuitions to a New Paradigm? *Journal of Institutional Economics*, 10. (2014), 4. 541–565. Online: <https://doi.org/10.1017/S174413741400006X>
- Migdal, Joel: *Strong Societies and Weak States*. Princeton, Princeton University Press, 1998.
- Mihályi Péter: *A magyar gazdaság útja az adósságválságba, 1945–2013*. Budapest, Corvina, 2013.
- Mihályi Péter: A privatizált vagyon visszaállamosítása Magyarországon 2010–2014. Budapest, MTA KRTK KTI, KTI Műhelytanulmányok, 2015/7. Online: <http://econ.core.hu/file/download/mtdp/MTDP1507.pdf>
- Mike Károly: Merre vezessen a magyar kapitalizmus útja? *Közgazdasági Szemle*, 63. (2016), 6. 597–614.
- Miller, Seumas: *Social Action. A Teleological Account*. Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- MNB: *Költségvetési jelentés*. Budapest, 2019c. október.
- MNB: *Költségvetési jelentés*. Budapest, 2019a. szeptember.
- MNB: *Termelékenységi jelentés*. Budapest, 2020b. november.
- MNB: *Versenyképességi jelentés*. Budapest, 2020a. július 24.
- MNB: *Versenyképességi program 330 pontban*. Budapest, MNB, 2019b.
- Morisse-Schilbach, Melanie: “Ach Deutschland!” Greece, the Euro Crisis, and the Costs and Benefits of Being a Benign Hegemon. *Internationale Politik und Gesellschaft*, 14. (2011), 1. 28–41.
- Muraközy László: *A magyar beteg*. Budapest, Akadémiai, 2012.
- Myrdal, Gunnar: *Asian Drama: An Inquiry Into the Power of Nations*. London, Allen Lane, 1968.
- Nagy Márton: Egy nagy lépés: a lakossági devizahitelezés kivezetése. *Köz-gazdaság*, 12. (2017), 2. 149–153.
- Neycheva: Mariya: Non-Keynesian Effects of Government Expenditure on Output in Bulgaria: An HP Filter Approach. *Post-Communist Economies*, 18. (2006), 1. 1–12. Online: <https://doi.org/10.1080/14631370500505081>
- North, Douglass C. – Barry Weingast: Constitutions and Commitment: Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England. *Journal of Economic History*, 49. (1989), 4. 803–832. Online: <https://doi.org/10.1017/S0022050700009451>

- North, Douglass C. – Joseph Wallis – Barry Weingast: *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York, Cambridge University Press, 2009.
- North, Douglass C. – Robert Paul Thomas: *The Rise of the Western World: A New Economic History*. New York, Cambridge University Press, 1973.
- North, Douglass C.: Economic Performance Through Time. *American Economic Review*, 84. (1994), 3. 359–367.
- North, Douglass C.: Economic Performance Through Time. In Mary C. Brinton – Victor Nee (szerk.): *The New Institutionalism in Sociology*. New York, Russell Sage Foundation, 1998.
- North, Douglass C.: Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5. (1991), 1. 97–112. Online: <https://doi.org/10.1257/jep.5.1.97>
- North, Douglass C.: Institutions and Economic Theory. *American Economist*, 36. (1992), 1. 3–6. Online: <https://doi.org/10.1177/056943459203600101>
- North, Douglass C.: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- North, Douglass C.: Institutions and the Performance of Economies Over Time. In Claude Ménard – Mary M. Shirley: *Handbook of New Institutional Economics*. Boston, MA, Springer, 2005. 21–30.
- North, Douglass C.: *Poverty in the Midst of Plenty*. Hoover Institution Daily Report. 2000. október 2.
- North, Douglass C.: The New Institutional Economics and Third World Development. In John Harriss – Janet Hunter – Colin M. Lewis (szerk.): *The New Institutional Economics and Third World Development*. London, Routledge, 1995. 17–26.
- Ochel, Wolfgang – Oliver Röhn: *Ranking of Countries – The WEF, IMD, Fraser and Heritage Indices*. Ifo Institut für Wirtschaftsforschung, CESifo DICE Report. No. 04:2 (2006). 48–60.
- OECD: *Economic Surveys Hungary*. Paris, 2019.
- OECD: *Hungary: Trade and statistical note*. Paris, 2017.
- Orbán Viktor miniszterelnök előszava a tervhez. Széll Kálmán Terv. 2011. 5.
- OSIWA: *Economic Governance and Advancement*. 2020. Online: www.osiwa.org/strategy/economic-governance/
- Ostrom, Elenor: *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*. San Francisco, ICS Press, 1992.
- Palotai Dániel: *Beérték a 2010–2013 közötti adóreform kedvező hatásai*. MNB Szakmai cikkek. 2017.
- Parente, Stephen – Edward Prescott: Changes in the Wealth of Nations. *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 14. (1993), Spring. 3–16.
- Perotti, Roberto – Robert Strauch – Jürgen von Hagen: *Sustainability of Public Finances*. University of Bonn, ZEI, 1998.
- Persson, Torsten – Guiso Tabellini: *Political Economics*. Massachusettes, Cambridge, MIT Press, 2000.
- Pesuth Tamás: Adópolitikai változások a válság után: a bankadók térnyerése. *Köz-gazdaság*, 9. (2014), 4. 145–158.
- Pierson, Paul: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94. (2000), 2. 251–267. Online: <https://doi.org/10.2307/2586011>

- Pollack, Mark: Realist, Intergovernmentalist, and Institutional Approaches. In Erik Jones – Anand Menon – Stephen Weatherill (szerk.): *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2009.
- Porter, Michael: *The Competitive Advantage of Nations*. New York, Free Press, 1990.
- Putnam, Robert: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press, 1993.
- PWC: *A cselekvés ideje. Visszafogott növekedés, fókuszban a belső folyamatok*. 8. PwC Magyarországi Veréigazgatói Felmérés. Budapest, 2020. Online: www.pwc.com/hu/hu/kiadvanyok/assets/pdf/PwC_CEO_survey_kiadvany_HU_2019.pdf
- Recuero, Laura Heras – Roberto Pascual González: Economic Growth, Institutional Quality and Financial Development in Middle-Income Countries. *Banco de Espana Working Paper*, No. 1937. (2019).
- Richter, Rudolf: The New Institutional Economics: Its Start, Its Meaning, Its Prospects. *The European Business Organization Law Review*, 6. (2005), 2. 161–200. Online: <https://doi.org/10.1017/S1566752905001618>
- Rodrik, Dani: *Getting Institutions Right*. Harvard University, 2004. április. Online: <http://cite-seerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.298.4947&rep=repl&type=pdf>
- Rodrik, Dani: Goodbye Washington Consensus? Hello Washington Confusion? *Journal of Economic Literature*, 44. (2006), 4. 973–987. Online: <https://doi.org/10.1257/jel.44.4.973>
- Rodrik, Dani – Arvind Subramaniam – Francesco Trebbi: Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth*, 9. (2004), 131–165. Online: <https://doi.org/10.1023/B:JOEG.0000031425.72248.85>
- Rodrik, Dani – Romain Wacziarg: Do Democratic Transitions Produce Bad Economic Outcomes? *American Economic Review*, 95. (2005), 2. 50–55. Online: <https://doi.org/10.1257/000282805774670059>
- Romer, Paul M.: Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, 98. (1990), 5. 71–102.
- Romer, Paul M.: Human Capital and Growth: Theory and Evidence. *NBER Working Paper*, no. 3173 (1989). Online: <https://doi.org/10.3386/w3173>
- Rosenstein-Rodan, Paul: Notes on the Theory of Big Push. In Howard S. Ellis (szerk.): *Economic Development for Latin America*. New York, Macmillan, 1961.
- Rosta Miklós: Az új közszolgálati menedzsment célja. *Társadalomkutatás*, 30. (2012), 2. 169–185.
- Rothstein, Bo – Jan Teorell: What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance*, 21. (2008), 2. 165–190. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x>
- Rothstein, Bo: *The Quality of Government*. Chicago, The University of Chicago Press, 2011.
- Rubin, Paul: Legal Systems as Frameworks for Market Exchanges. In Claude Ménard – Mary M. Shirley (szerk.): *Handbook of New Institutional Economics*. Boston, MA, Springer, 2005. 205–228.
- Rzońca Andrzej – Piotr Cizkowicz: Non-Keynesian Effects of Fiscal Contraction in New Member States. *European Central Bank, Working Paper Series*, no. 519 (2005. szeptember).
- Sachs, Jeffrey D.: Government, Geography and Growth. The True Drivers of Economic Development. *Foreign Affairs*, 91. (2012), 5. 142–150.
- Sachs, Jeffrey D.: Institutions Matter, but Not for Everything. *Finance and Development*, 2003. június. 38–41.

- Sass Magdolna – Gubik Andrea – Szunomár Ágnes: Ázsiai tőkebefektetések Magyarországon. *Statisztikai Szemle*, 97. (2019), 11. 1050–1070.
- Savage, James – David Howarth: Enforcing the European Semester: The Politics of Asymmetric Information in the Excessive Deficit and Macroeconomic Imbalance Procedures. *Journal of European Public Policy*, 25. (2018), 2. 212–230. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363268>
- Scharle Ágota: A közfoglalkoztatás mérete és költsége. In Varga Judit (szerk.): *Közelkép. Közmunka*. 2014. 61–62. Online: http://econ.core.hu/file/download/mt_2014_hun/kozelkep.pdf
- Searle, John: What is an Institution? *Journal of Institutional Economics*, 1. (2005), 1. 1–22. Online: <https://doi.org/10.1017/S1744137405000020>
- SECO: *Economic Governance*. Federal Department of Economic Affairs, State Secretariat for Economic Affairs, 2015.
- Shirley, Mary M.: Institutions and Development. In Claude Ménard – Mary M. Shirley (szerk.): *Handbook of New Institutional Economics*. Boston, MA, Springer, 2005. 281–318.
- Siklós Márta – Mladonyiczky Balázs: *Különadók szerepe az adózásban*. Leitner és Leitner Hungary. 2016. március 16. Online: https://adozasrolerthetoeen.blog.hu/2016/03/16/siklos_marta_mladonyiczki_balazs_kulonadok_szerepe_az_adozasban
- Siklós Márta – Mladonyiczky Balázs: *Tanulmány a különadókról*. Leitner és Leitner Hungary. 2013. Online: www.kkvhaz.hu/cikk/1461-tanulmany-a-kulonadokrol
- Simonovits András: The Mandatory Private Pension in Hungary – An Obituary. *Discussion Papers MT-DP*, no. 12 (2011).
- Smith, Adam: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London, W. Strahan and T. Cadell, 1776.
- Snowdon, Brian – George Stonehouse: Competitiveness in a Globalised World: Michael Porter on the Microeconomic Foundations of the Competitiveness of Nations, Regions, and Firms. *Journal of International Business Studies*, 37. (2006), 2. 163–175. Online: <https://doi.org/10.1057/palgrave.jibs.8400190>
- Somosi Mariann – Lipták Katalin (szerk.): *Mérleg és Kihívások*. IX. Nemzetközi Tudományos Konferencia: A Gazdaságtudományi Kar megalapításának 25. évfordulója alkalmából. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2015. 784–794.
- Stiglitz, Joseph: *Globalization and Its Discontent*. New York, W. W. Norton and Company, 2002.
- Strauss-Kahn, Dominique: *Press Release: Statement by IMF Managing Director Strauss-Kahn on Hungary*. Press Release No. 08/248. 2008. október 13.
- Sundaram, Jomo Kwame – Anis Chowdhury: Introduction: Governance and Development. In Jomo Kwame Sundaram – Anis Chowdhury (szerk.): *Is Good Governance Good for Development?* London, Bloomsbury Academic, 2012. 1–28.
- Szabics András: *A sikeres felzárkózáshoz teljes versenyképességi fordulat szükséges*. 2020. december 3. Online: www.mnb.hu/kiadvanyok/szakmai-cikkek/fenntarthato-novekedes
- Szokolczai György: A washingtoni konszenzus és ami utána következik. *Külgazdaság*, 49. (2005), 10. 26–46.
- Szanyi Miklós: The Emergence of Patronage State in Central Europe. The Case of FDI-related Policies in Hungary. *MTA KRTK VGI, Working Paper*, no. 222 (2016b).
- Szanyi Miklós: The FDI-led Development Model Revisited? The Case of Hungary. *MTA KRTK VGI, Working Paper*, no. 220 (2016a).

- Szentes Tamás – Bató Márk – Blahó András – Dorner Anikó – Döbrönte Katalin – Kutasi Gábor – Magas István – Miszlivetz Ferenc – Surányi Sándor – Szajp Szabolcs – Török Ádám: *Fejlődés. Versenyképesség. Globalizáció. I–II.* Budapest, Akadémiai, 2006.
- Szentes Tamás: *The Political Economy of Underdevelopment.* Budapest, Akadémiai, 1976.
- Szentes Tamás: *Világgazdaságtan.* Budapest, Aula, 1999.
- Szent-Iványi Balázs: Conclusions: Prospects for FDI-led Development in a Post-crisis World. In Szent-Iványi Balázs (szerk.): *Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe: Post-Crisis Perspectives.* London, Palgrave Macmillan, 2017. 241–257.
- Szunomár Ágnes: Gazdasági csodák / gazdasági csapdák: Kínai növekedési kilátások a japán és dél-koreai példa tükrében. MTA KRTK Világgazdasági Intézet. *Műhelytanulmányok*, no. 124. (2018). Online: <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.13689.16480>
- Takács Vera – Máté Ákos – Nagy Sándor Gyula: Adószervezeti változások az Európai Unióban. *Köz-gazdaság*, 9. (2014), 4. 127–144.
- Tavares, José – Romain Wacziarg: How Democracy Affects Growth. *European Economic Review*, 45. (2001), 8. 1341–1378. Online: [https://doi.org/10.1016/S0014-2921\(00\)00093-3](https://doi.org/10.1016/S0014-2921(00)00093-3)
- Thomas, Melissa: What Do the Worldwide Governance Indicators Measure? *European Journal of Development Research*, 22. (2010), 1. 31–54. Online: <https://doi.org/10.1057/ejdr.2009.32>
- Todaro, Michael: *Economic Development.* Addison-Wesley, 1997.
- Tóth G. Csaba – Virovác Péter: Nyertesek és vesztesek. A magyar egykulcsos adóreform vizsgálata mikroszimulációs módszerrel. *Pénzügyi Szemle*, 58. (2013), 4. 385–400.
- Török Ádám: A versenyképesség egyes jogi és szabályozási feltételei Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 54. (2007), 12. 1066–1084.
- Török Ádám: Intézményépítés a túlzott államadósság elleni védekezés érdekében. *Közgazdasági Szemle*, 58. (2011), 7–8. 577–591.
- Török Ádám: *Verseny a versenyképességért? Mikroszféra-kezelési politikák az Európai Unióban és Magyarországon.* Budapest, Miniszterelnöki Hivatal, 1999.
- Transparency International: *Lifting the Lid on Lobbying. National Report of Hungary.* Budapest, 2014.
- Tuomela, Raimo: *Social Ontology.* New York, Oxford University Press, 2013.
- UNDP: *Governance for Sustainable Human Development.* UNDP Policy Document, 1997.
- UNDP: *Governance Indicators: A User's Guide.* UNDP, 2007.
- UNDP: *Human Development Report.* Geneva, 2020.
- Valentinyi Ákos: Endogén növekedésmélelet. *Közgazdasági Szemle*, 42. (1995), 6. 582–594.
- Várhegyi Éva: A magyar bankrendszer felnőtté válásának története. *Gazdaság és Pénzügy*, 6. (2019), 1. 39–55.
- Várhegyi Éva: A magyar bankszektor szabályozása és versenyhelyzete a válságban. In Valentinyi Pál – Kiss Ferenc – Nagy Csongor (szerk.): *Verseny és szabályozás 2011.* Budapest, MTA KRTK, 2012. 210–238.
- Verdun, Amy – Jonathan Zeitlin: Introduction: The European Semester as a New Architecture of EU Socioeconomic Governance in Theory and Practice. *Journal of European Public Policy*, 25. (2018), 2. 137–148. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363807>
- Voszka Éva: *Az állami tulajdon pillanatai. Gazdaságtörténeti és tudománytörténeti nézőpontok.* Budapest, Akadémiai, 2018.
- Voszka Éva: Állami vagy magántulajdon? Adalékok egy dichotómia értelmezéséhez. *Közgazdasági Szemle*, 67. (2020), 12. 1193–1216.

- Wallerstein, Immanuel: *The Modern World System II: Mercantilism and the Consolidation of the European World Economy, 1600–1750*. New York, Academic Press, 1980.
- Wallerstein, Immanuel: *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the 16th Century*. New York, Academic Press, 1974.
- Weed, Frank: Interpreting Institutions in Veblen's Evolutionary Theory. *The American Journal of Economics and Sociology*, 40. (1981), 1. 67–78.
- WEF: *Global Competitiveness Report*. Geneva, World Economic Forum, 2015.
- WEF: *Global Competitiveness Report*. Geneva, World Economic Forum, 2019.
- Weisbrot, Mark – Helene Jorgensen: Macroeconomic Policy Advice and the Article IV Consultations. *ILO Research Paper*, no. 7. Geneva. 2013. augusztus.
- Williamson, John: *A Short History of the Washington Consensus. Fundación CIDOB. From the Washington Consensus Towards a New Global Governance*. Barcelona, 2004. szeptember 24–25.
- Williamson, John: *Latin American Adjustment: How Much has Happened*. Washington D. C., Institute for International Economics, 1990.
- Williamson, John: *The Political Economy of Policy Reform*. Washington D. C., Institute for International Economics, 1994.
- Williamson, Oliver E.: The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, 38. (2000), 3. 595–613. Online: <https://doi.org/10.1257/jel.38.3.595>
- Williamson, Oliver E.: Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship, 1975.
- World Bank Group: *Doing Business Report*. Washington D. C., 2020.
- World Bank: *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*. Washington D. C., 2012.
- World Bank: *Doing Business – Data Irregularities Statement*. World Bank, Statement. 2020. augusztus 27.
- World Bank: *Governance and Development*. Washington D. C., 1992.
- World Bank: *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth*. Washington D. C., 1989.
- World Bank: *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington D. C., 1998.
- World Bank: *World Development Indicators*. Washington D. C., 2007.
- World Bank: *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. Washington D. C., 2000.
- World Bank: *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. Oxford, Oxford University Press, 2002.
- World Bank: *Worldwide Governance Indicators*. Washington D. C., 2020. Online: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>
- World Justice Project: *The WJR Rule of Law Index 2020*. Washington D. C., 2020.
- Yehoue, Etienne: Emerging Economy Responses to the Global Financial Crisis of 2007–09: An Empirical Analysis of the Liquidity Easing Measures. *IMF Working Paper*, no. 09/265 (2009).

A visegrádi négyek gazdasági növekedése kiemelkedő volt a koronavírus-járványt megelőzően. Magyarország pedig még ezen országcsoporton belül is rendkívül meggyőző növekedést produkált. A magyarázatot igénylő feladvány azonban nem önmagában a kimagasló növekedési ráta, hanem az a tény, hogy Magyarország úgy volt képes e kiemelkedő teljesítményre, hogy közben a különféle versenyképességi rangsorokban lemaradt.

A kötet kritikusan közelít a versenyképesség koncepciójához és megállapítja, hogy az maga is olyan endogén tényező, amely egyebek mellett a gazdasági fejlettség előrehaladásának függvénye. A gazdasági fejlődés pedig olyan minőségi társadalmi-gazdasági transzformációt feltételez, amely megerősíti mindazon intézményi támaszokat, amelyek a hosszú távú növekedés alapjaiul szolgálnak. Ezt az oksági összefüggést Magyarország 2010-es évekbeli gazdaságfejlődésén keresztül vizsgálja a kötet.



9 789635 315949