

MURAKÖZY LÁSZLÓ

Magyarország felemelkedése és hanyatlása

„Ekképen lesznek az utolsók elsők és az elsők utolsók; mert sokan vannak a hivatalosok, de kevesen a választottak.”

Máté evangéliuma, 20. 16.

A szocializmusban a legjobb teljesítményt felmutató, majd a kilencvenes években élenjáró Magyarország gazdasági növekedése napjainkra lelassult a térség országaihoz képest. A túlsúlyos, túlköltekező állam, a visszatérő egyensúlytalanságok a Kádár-rendszer felpuhult diktatúrájában gyökereznek, amely legitimációját erősítendő egy „kvázijóléti” államot alakított ki. Ennek fenntartása makroszinten felpuhította az ország költségvetési korlátját, eladósodáshoz vezetett. A demokrácia körülményei között mutáns módon továbbélt a fedezet nélküli „jóléti politika”, s ez vált a mai bajok egyik fő okává. A puha demokráciában – miközben megkeményedett a vállalatok mikroszintű költségvetési korlátja – puha maradt az ország makroszintű költségvetési korlátja. Két magyar sajátosság – az évtizedeken átívelő túlsúlyos állam és a rendszerváltás folyamatossága – együttesen odavezetett, hogy Magyarország jelene (s lehet, hogy jövője is) az olsoni érdekcsoportok uralta társadalom hanyatlását példázza.

Journal of Economic Literature (JEL) kód: P10, P20, P30, P35, P52.

Magyarországon a rendszerváltás óta immár közel két évtized telt el. A változások óriásiak, az átalakulás történelmi sikereit joggal hangsúlyozhatjuk (*Kornai* [2007]). Lassanként elfelejthetjük az „átmeneti”, a „volt szocialista” jelzőt, s immár Magyarország besorolódik a közepesen/alacsonyan fejlett európai vegyes gazdaságok közé. A gazdaság lassú növekedése, a vissza-visszatérő egyensúlytalanságok, a gazdaságra és a társadalomra ránehezülő hatalmas állam, az állandósult államháztartási deficit, a rosszul működő nagy elosztási rendszerek zavara korántsem ad okot elégedettségre.

Az a Magyarország, amely a „legvidámabb” barakk volt a régi rendszerben, élenjáró a kilencvenes évek átalakulásában, az elmúlt évtizedben egyre inkább lemarad a Kelet-Közép-Európa többi országához képest, s a világon folyó kiélezett versenyben. Miért és hogyan lett a térségben a szocializmus „legvidámabb barakkjából” a kapitalizmus egyik „legsomorúbb sátortábor”. Eszünkbe juthat a *Nemzetek felemelkedése és hanyatlása* című mű (*Olson* [1987]), s azon belül is Anglia tündöklése és lemaradása. Magyarország Kelet-Közép-Európa mintaországa volt a szocializmus idején a hetvenes években, majd élenjáró a kilencvenes évek poszt-szocialista átalakulásában, de ennek ellenére – vagy

talán éppen ezért – manapság az új évezred lemaradója. De hogyan is ment végbe ez a lecsúszás az átalakuló országok rangsorában?

Lassuló gazdasági növekedés, ikerdeficittel párosuló államháztartási hiány, magas államháztartási centralizáció, a nagy jóléti rendszerek állandósult működési zavarai és finanszírozási problémái, emelkedő államadósság, növekvő kiábrándultság, az euró átvételének távolodása, a belső és külső bizalom szertefoszlása, mind-mind súlyos és tartós problémákra utalnak, amit nem lehet már egy-egy véletlen kisiklásnak vagy rossz gazdaságpolitikai döntésnek tulajdonítani. A felszínen ugyan ezek mindig egyedi problémának tűnnek, amelyeket egyedileg próbálnak orvosolni, általában eredménytelenül.

Ha „csak” a modern magyar gazdaságtörténet elmúlt fél évszázadát, hat évtizedét tekintjük, akkor is szembetűnő hasonlóságokat tapasztalunk a felmerülő problémákban, azok kezelésében, illetve kezeletlenségében a különböző időszakokban. Annak ellenére igaz ez, hogy közben sokat ígérő rendszerváltás ment végbe. Vissza-visszatérő egyensúlyi problémák, külföldi hitelekből fedezett túlosztogatás, kritikus helyzetek rövid távú válságkezelése, soha be nem váltott hosszú távú reformtervek s fogadkozások, hogy „soha többet”. S amint a rövid távú megszorításokkal elhárul a valós válság veszélye, a politikusi emlékezet mindent töröl, s kezdődik minden előlről.

Úgy tűnik, „rendszer van az örületben”, mélyen fekvő okok térítik el az országot a hosszú távú, fenntartható növekedés pályájáról. Az államot és a gazdaságpolitikát irányító vagy irányítani vágyó politikusok megbotránkozva lépnek túl a ritka világosabb „gazdaságpolitikai pillanatokon”, amelyben például elfogadták az 1995-ös Bokros-programot, amely ki merete mondani, hogy „a császár meztelen”, és egymást túllicitálva „hozzák elő” és dicsérik a „császár új ruháját”.

A múlhatatlan múlt

Közel két évtized telt el a huszadik század nagyszabású történelmi kísérletének kudarca, a szocializmus bukása óta. A genesis és az agónia, nem véletlenül, egy helyen, ugyanott, az orosz/szovjet birodalomban következett be, s ez határozta meg a szatellitrendszerek születését és elmúlását is. A huszadik század végén ezek az államok többé-kevésbé visszatértek a nemzetközi főáramlathoz, és sokáig úgy tűnhetett, hogy a közös szocialista múlt „egyenruhája” egy csapatba sorolja őket a jövőt illetően is. A közös múlt, közös jövő, közös szép jövő mítosza és gyakran elméleti feltételezése az évek során szertefoszlott. Az egyes országok és országcsoportok fejlődése sok szempontból eltérően és sajátosan alakul. Más volt a szocializmus előtti múltjuk is, amely szintén és egyre erősebben visszaköszön, de ugyanakkor, és az előzővel is összefüggésben, látható, hogy a szocializmusuk sem ugyanolyan volt. A mostani korszakban azonban más és más vonások kapnak új és sajátos hangsúlyt a közelebbi és távolabbi múltból, mint továbbélő és ható hagyományok.

A „sorstársakkal”, a többi volt szocialista országgal összehasonlítva is jól érzékelhető, hogy Magyarország gazdasági és társadalmi *gondjainak egyik kulcseleme az államháztartás* környékén található. A legszembetűnőbb és a legtöbbször emlegetett tünet a visszatérő, tartósan hatalmas méreteket öltő államháztartási hiány, amely különösen magas a választási években. 2006-ban a GDP egytizedét elérő deficit világviszonylatban is egyedülállóan magas volt. A deficit azonban csak tünet, még ha igen súlyos tünet, minden ismert veszélyével együtt. Ezt természetesen vizsgálni és orvosolni kellene, hiszen ez azt jelenti, hogy a magyar állam rendszeresen, sőt „*kényszeresen*” többet költ, mint ami a bevétele.

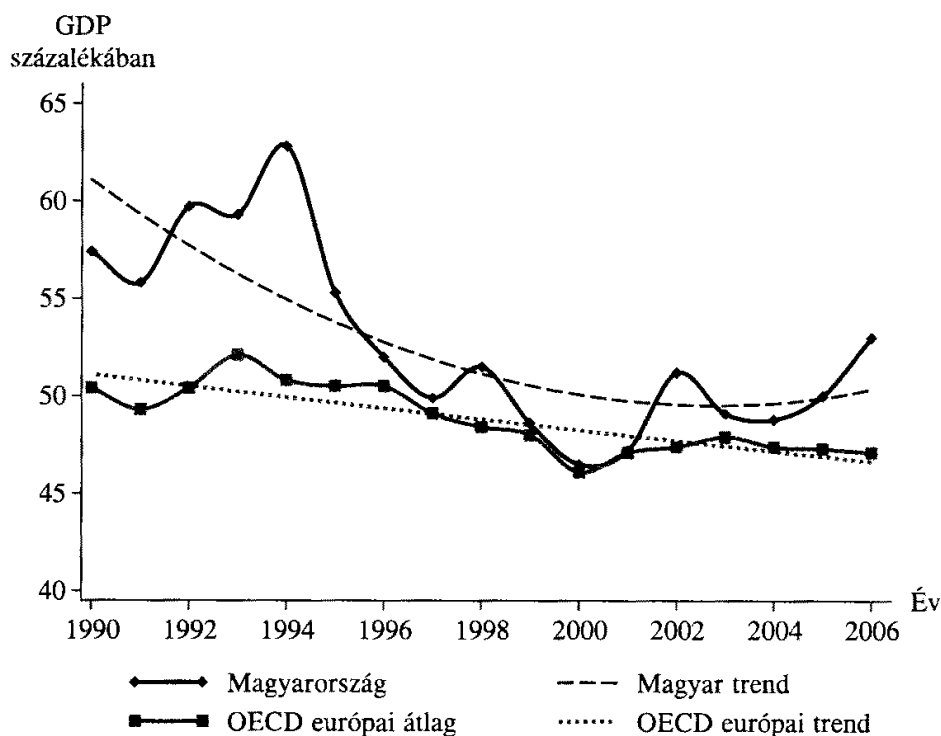
Olyan magasak a magyar állam kiadásai, hogy egyszerűen képtelen a bevételekkel ellensúlyozni ezeket. Éppen ezért, nem lebecsülve a deficit jelenségét, végső soron a *kiadások* jelentik a nagyobb problémát. Az államháztartási kiadások szerkezete és nagy-

sága az egyik legfontosabb kifejezője az állam, az ország által követett gazdaságpolitikának, gazdasági filozófiának és stratégiának. Máig hatóan mélyen igazak Szent-Györgyi Albert 1947-ben országgyűlési képviselőként mondott szavai, amelyek szerint a „költészet nemcsak számok összege kell hogy legyen, hanem egy útjelző, hogy merre akar a demokrácia újra megindulni, számszerű kifejezése, hitvallása a mi hitünknek, hogy milyen irányban keressük mi a békességet és a boldogulást” (*Nemzetgyűlési Napló* [1952] V. kötet, 94. o.).

Magyarországon hagyományosan – s a többi volt szocialista országhoz viszonyítva is – kiugróan magas az állami kiadások GDP-hez viszonyított nagysága. Jól érzékelhetjük ezt az 1. ábrán is, amely 1990 és 2006 között mutatja a magyar államháztartási kiadások GDP-hez viszonyított értékét. A kilencvenes évek elején a GDP 60 százaléka körüli volt az államháztartási centralizáció, jelentősen meghaladva az európai átlagot, nagyobb részben az előző évtizedek öröksége miatt, kisebb részben a GDP visszaesése következtében. Ezt 2000-re sikerült a GDP 46-47 százalékra csökkenteni, az európai átlag közelébe, reményt adva a további mérséklődésre. Ez a remény azonban szertefoszlott az ezredforduló után, s az államháztartási centralizáció a GDP fele körül állandósult. Az ezredforduló után ismét felfelé tér el Magyarország értéke a nálánál lényegesen fejlettebb európai OECD-országok átlagától. Jól láthatók a négyévenkénti „választási púpok” a kiadások görbéjén.

1. ábra

Államháztartási kiadások a GDP százalékában Magyarországon és az európai OECD-országokban, 1990–2006

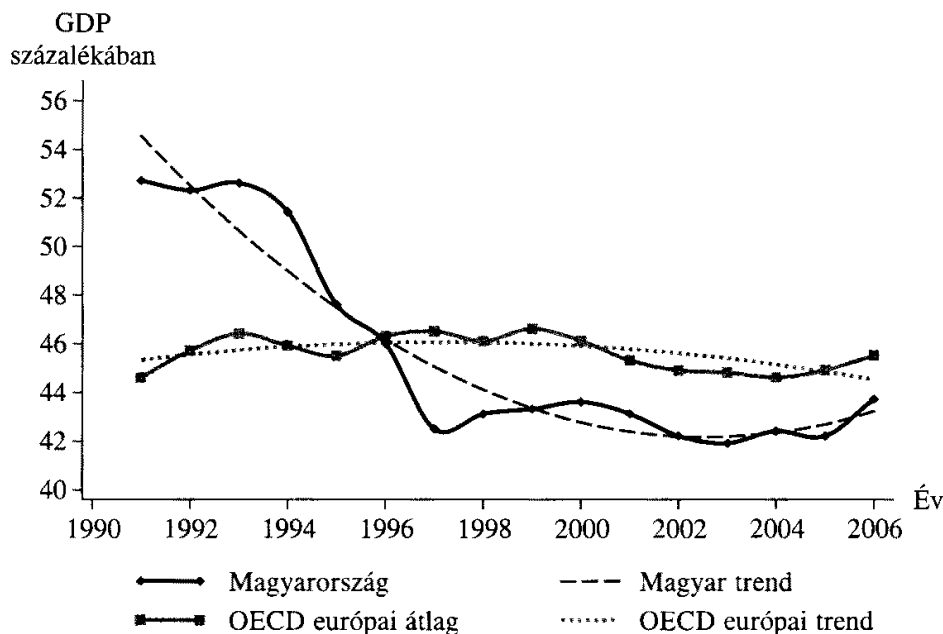


Forrás: OECD [2007] 263. o.

Az igazán érdekes kérdések azonban akkor merülnek fel, ha megnézzük az államháztartás bevételeinek alakulását. Hiszen ha „ilyen gazdag” ez a szegény ország, hogy ennyit költhet az állama, jóval többet, mint fejlettsége indokolná, akkor miből is fedezi ezeket. A 2. ábra a magyar államháztartás bevételeit veti össze az európai OECD-országok átlagával. A kilencvenes évek elején még sokkal nagyobb a bevételek GDP-hez viszonyított

2. ábra

Államháztartási bevételek a GDP százalékában Magyarországon és az európai OECD-országokban, 1990–2006



Forrás: OECD [2007] 264. o.

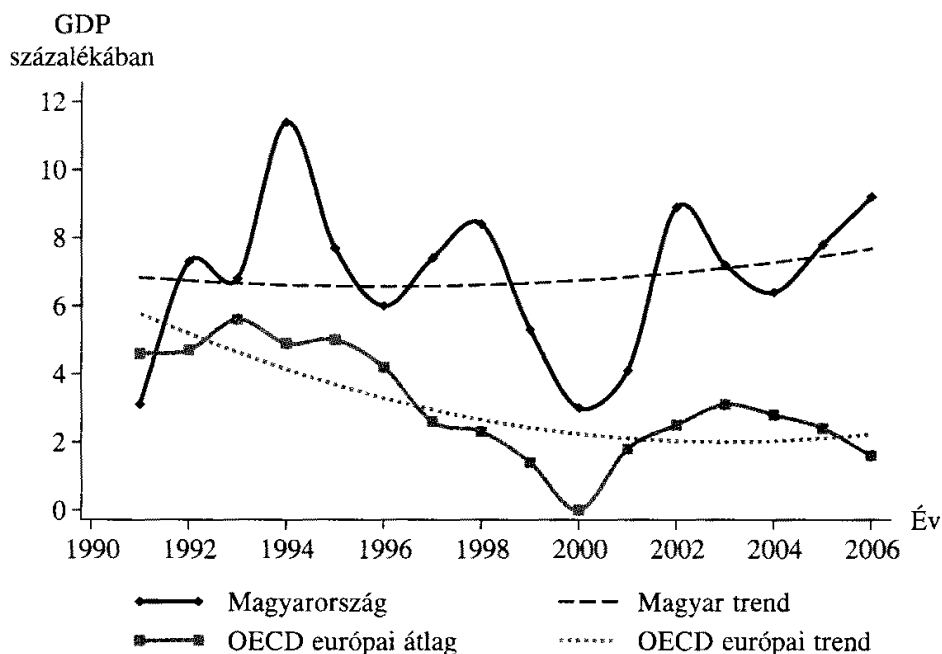
aránya Magyarországon, mint az európai OECD-országok átlaga, de ez 1996 után megfordul. A magyar államháztartás bevételi hányada tartósan kisebb, mint az európai OECD-országok átlaga: a GDP 42-44 százalékát teszi ki. Bizonyos értelemben a bevételek jelentik a realitást, a kiadások pedig a (drága) álmokat. Ez a kettő Magyarországon szinte abszurd módon kettévált, s ezt csak az állandósult és kiugróan magas hiánnyal lehetett és lehet végigvinni, növelve az államadósságot, ezzel a jelen költségeit a jövő generációira terhelve.

A 3. ábra mutatja az államháztartási deficit alakulását Magyarországon és az európai OECD-országokban. Az OECD-országok deficitje folyamatosan csökkent az ezredfordulóig, utána azonban a világgazdasági lassulás idején ismét megnőtt, átlagosan a GDP 2-3 százalékára, vagyis a maastrichti kritérium határa körüli értékre. Magyarországon a deficit lényegesen magasabb, a GDP 5-10 százaléka körül mozgott. Ez alól az említett ezredforduló körüli átmeneti 3 százalékos deficit a kivétel – 2000-ben a hiány átlagértéke az európai OECD-országokban is a legkisebb volt. A magyarországi államháztartási hiány ingadozása egyértelműen és szélsőséges mértékben a választási ciklusokkal függ össze. 1994, 1998, 2002 és 2006 mind a deficit, mind a kiadások tekintetében kiugrást mutatnak. Az államháztartási hiány mindig a két választás között, félidőben a legkisebb.

Az ábrákon is láthatjuk, hogy a jelenlegi magyar államháztartási abszurd nem tekinthető a szocializmus általános örökségének. A többi átalakuló gazdaságra és társadalomra nem jellemző. Ahogy a 4. ábra mutatja, Magyarországgal ellentétben, a többi visegrádi országban az államháztartás kiadásainak GDP-hez viszonyított aránya, igaz, viszonylag magas értékről, de tartósan az európai OECD-országok átlaga alá csökkent. Csehország és Lengyelország 42-44 százalékos aránya kisebb, mint Portugália értéke, de nagyobb, mint Spanyolországé vagy Görögországé. Szlovénia értéke is ebben a sávban mozog. Szlovákiában az utóbbi évek reformjai során radikálisan csökkent az államháztartási centralizáció mértéke a kétezres évek közepére, 35-37 százalékra. Ez szintjében leginkább a balti államokéhoz hasonlítható (Muraközy [2006b] 116. o.). A térség többi országa is hajlamos a deficitre, ott is erősen hatnak erre a politikai ciklusok, s azokban is gyakran

3. ábra

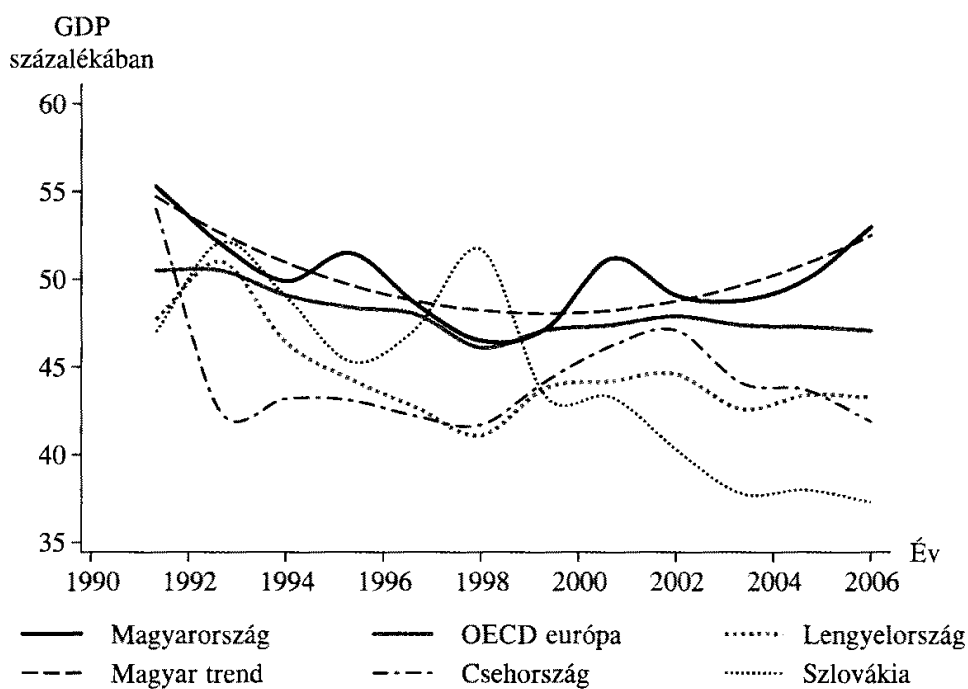
Államháztartási deficit a GDP százalékában Magyarországon és az európai OECD-országokban, 1991–2006



Forrás: OECD [2007] 265. o.

4. ábra

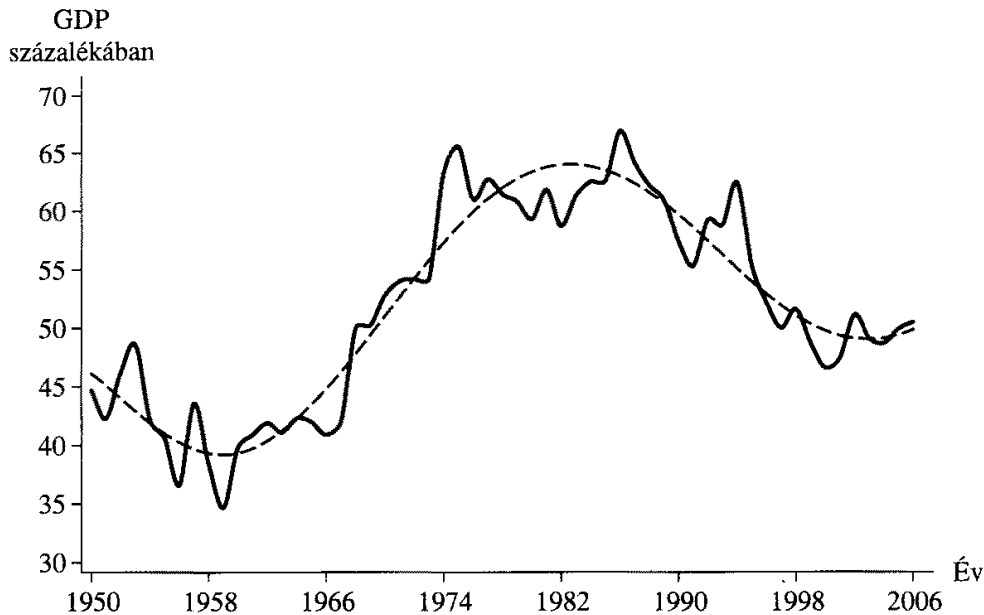
A visegrádi és az európai OECD-országok államháztartási kiadásai a GDP százalékában, 1995–2006



Forrás: OECD [2007] 263. o.

5. ábra

A magyar államháztartás kiadásai a GDP százalékában, 1950–2006



Forrás: Muraközy [2004] 149–150. o. és OECD [2007] 263. o.

kiseb a bevételek szintje, mint a kiadásoké. Mindez azonban sokkal alacsonyabb szinten jelenik meg, mint Magyarországon, s 2000 után a bevételek és kiadások jobban összesimultak, csökkent a hiány is.

Azt látjuk, hogy a rendszerváltás után mindvégig túlsúlyos a magyarországi államháztartási centralizáció. A kiadások a GDP-hez viszonyítva kiugróan magasak, ettől lényegesen elmarad, de a többi visegrádi országénál nagyobb az állami bevételek okozta adóterhelés. Mindez nagymértékű – ingadozásában a politikai ciklusokat tükröző – deficithez vezet. Ennek a gazdaságpolitikának a folytatásával a magyar államháztartás alakulása 2000 után irányában, mértékében és trendjében élesen elvált a térség és Európa fejlődési tendenciáitól.

A magyar államháztartás túlsúlyossága, túlköltekezési hajlama, a magas deficit végigkísérte az új rendszer kialakulását. Ez a jelenség azonban nem előzmények nélküli. A magyarországi szocializmus 1968 utáni időszakot alapvetően jellemezte a hatalmasra nőtt államháztartási centralizáció, óriási mértékű újraelosztás (Muraközy [2004]). Ha rátekinünk az 5. ábrára, amely Magyarország költségvetési, államháztartási kiadásainak alakulását mutatja több mint fél évszázados visszatekintésben, akkor érzékelhetjük a magyar állam hihetetlen mértékű kiterjedését a hatvanas évek végétől kezdődően. A túlsúlyos államháztartás, az állandósult deficit és növekvő államadósság ránehezedik napjaink magyar gazdaságára, egyik fő tényezőjét jelentve Magyarország fokozódó elmaradásának.

A Kádár-rendszer „kvázijóléti” állama

Sokszor emlegetjük az osztogató, paternalista szocialista államot mint mai bajaink egyik okozóját. Gyakran örökölt, „koraszülött jóléti államról” beszélünk. Másik oldalról pedig az alacsony hatékonyságú szocializmus él emlékezetünkben: az elmaradott térségek modernizációs kísérlete, az erőltetett iparosítás sajátos eredeti szocialista tőkefelhalmozás segítségével (Brus [1967] 56–77. o.) Ehhez a legfontosabb forrást a gazdaság zömét

kitevő mezőgazdaság (agrárrolló) és a lakosság amúgy is igen alacsony fogyasztása (bér-olló, alacsony bérhányad), valamint az infrastruktúra és a szolgáltatások elhanyagolása jelentette. E források átcsoportosításán alapult – az árrendszer, a bérrendszer a költségvetési és pénzügyi rendszer segítségével – a szocialista iparosítás.

A rendszer alapvető logikája szerint nem azért volt redisztribúció, paternalizmus, hogy adjanak a lakosságnak, hanem éppen ellenkezőleg, hogy minden lehetséges módon csökkentsék a folyó fogyasztást, s növeljék a felhalmozást. Nem azért működtek ezek a csatornák, hogy a lakosságnak osztogassanak, hanem hogy elvegyenek. Ugyanakkor – bár ezt a paternalizmus és az adószerkezet elfedte – természetesen a jóléti szolgáltatások nem ingyenes adományok voltak, bőségesen fedezte ezeket a személyes fogyasztásból elvett rész. Nemzetközi összehasonlításban nézve a személyes és a közösségi fogyasztás együttes aránya is alacsony volt. Összességében a GDP rendkívül magas hányada fedezte a beruházásokat, a felhalmozást, amit a fogyasztástól való elvonás tett lehetővé, a paternalizmus által elfedett kényszermegetakarítás révén.

Más oldalról is megfogalmazhatjuk mindezt. Ahogy Kornai János munkáiból jól ismert, a vállalati szféra puha költségvetési korlátja a szocializmus egyik fontos jellemzője. A gazdálkodási szféra mikroszintjén a költségvetési korlát puha, ugyanakkor makroszinten – zárt gazdaság révén – elvileg kemény egy szocialista ország költségvetési korlátja. Így a vállalati szféra túlköltését más szférának, elsősorban a lakosság fogyasztás-csökkenésének kell ellensúlyoznia. A lakossági szférának, a fogyasztásnak rendkívül kemény a költségvetési korlátja, a klasszikus szocializmusban a lakosságot illetően tehát szó sincs jóléti államról, a paternalizmus éppen az elvonást fedi el és teszi lehetővé.

A szocialista állam a vállalati szféra számára „jóléti”. Az állam a lakosságtól elvesz, a vállalati szférához juttat – ahol hatalmas, bonyolult, áttekinthetetlen redisztribúciót hajt végre. A puha költségvetési korlát számtalan formája mind egyfajta újraelosztást jelez, de maga a kiinduló nyereség és veszteség is már függvénye a puha árrendszernek, adórendszernek, juttatási rendszernek.

Milyen változást hozott a klasszikus szocializmus rendszeréhez képest a Kádár-rendszer, amely véres diktatúra után a hatvanas évek végétől az anyagi jólét növelésével, egyfajta puha diktatúrával kívánta legitimálni a rendszert? Megbontotta a szocializmus koherenciáját, s ennek súlyos gazdasági következményei lettek. Ez a legitimációs törekvés, az anyagi jólét növelésének szándéka az 1968-as reformnak nem következménye, hanem éppen egyik oka, fontos ösztönzője volt.

A jóléti állam fogalmának részletes definiálása nyilván messze túlmutatna e tanulmány keretein. Azt azonban fontos leszögezni, hogy a jóléti állam fogalma, fejlődése szorosan kapcsolódik a demokratikus piacgazdaságok rendszeréhez. Bizonyos érdekviszonyok eredményeként és intézményrendszerek keretei között megjelenik az állami redisztribúció, amely jövedelem-újraelosztást hajt végre térben és/vagy időben az egyes társadalmi csoportok és/vagy generációk között. Ez az állami szerepvállalás a piactól vállal át feladatokat, a piaci elosztás következményeit kívánja újraelosztással megváltoztatni.

A jóléti állam fejlődése a „piaccal szemben” érthető meg: az állami elosztási mechanizmus előretör, a piaci elosztás visszaszorul. Ekkor bizonyos területeken a bürokratikus koordináció növekedik, a piaci koordináció csökken. A jóléti államok kutatójának a lakosságot nem piaci módon ellátó, „újraelosztó állam létrejöttét és expanzióját” kell megmagyaráznia, azt, hogy mi indokolja, hogy az állam feladatának tekinti az egyes polgár jólétéről való gondoskodást (*Lindbeck* [1999] 67. o.). És itt általában nem a jólét szintjét, hanem az intézményeket és jogosultságokat, jogokat szokás ismérvként tekinteni. A későbbiekben (továbbra is a részletes definiálás igénye nélkül) visszatérünk a jóléti állam kérdésére (amikor már Magyarország esetében is beszélhetünk a demokratikus piacgazdaságról), s annak körülményeit vizsgáljuk.

A sokszor igen eltérő elemzések és definíciók szerzői tehát mindig *a demokratikus piacgazdaságok viszonyaiból indultak ki*, így a megállapításaik, természetesen nem alkalmazhatók *közvetlenül*, még egy „puha” szocializmus esetében sem. Mint a jóléti államok egyik kiemelkedő kutatója, Assar Lindbeck megfogalmazta munkájában „az az implicit feltételezés húzódott végig, hogy a különböző célok, eszközök, motívumok, mozgatóerők és háttértényezők valamennyi (nem totalitárius elven szerveződő) politikai rendszerben működnek” (Lindbeck [1999] 88. o.). A szocializmus összes formája azonban egyértelműen a totalitárius elven szerveződő rendszerekhez tartozik. A szocializmus alapelve a piaci mechanizmusok kiiktatása, amelynek helyét minden téren az állami elosztásnak és újraelosztásnak, a bürokratikus koordinációnak kell átvennie. A piac eleve nem gondoskodhat az egyén megélhetéséről, „jólétéről”, az csak a szocialista állam feladata lehet. Formailag nézve e szerint akár azt is mondhatnánk, hogy a szocializmus megszületésétől fogva jóléti állam. Tartalmilag ez nyilván nem igaz. Ez a gondoskodás sokszor a fizikai túléléshez is alig volt elegendő.

A Kádár-rendszer még az utolsó évtizedében sem tekinthető jóléti államnak, legfeljebb *jólétet ígérő államnak*. A többi szocialista országnál nagyobb mértékben próbálta az anyagi jólét emelésével legitimálni, elfogadtatni a rendszert. Ez a törekvés összefonódott a piaci elemeket integrálni próbáló gazdasági mechanizmus reformjával. A Kádár-rendszer jólétet, társadalmi gondoskodást ígért – döntően a jövőre nézve. A teljes körű nyugdíjrendszert a nyolcvanas években kezdték kidolgozni, az oktatás és az egészségügy tömeges alapellátása jobb volt, mint a legtöbb szocialista országban, de minőségében messze elmaradt Európa másik felétől.

Mindezt legfeljebb egyfajta „kvázijóléti” államnak nevezhetjük, „olyan, mint ha jóléti állam” lenne. A mai problémák gyökerei e sokat ígérő, keveset teljesítő rendszerig nyúlnak vissza. A rendszer megbukott, de az ígéreteket, jogosultságokat senki sem vonta vissza, nem kérdőjelezte meg, nem szűkítette a politikai rendszerváltás idején. Sőt! A rendszerváltás légköre és hangulata még jobbat ígért minden területen. A nyolcvanas évek második felében már körvonalazódtak az alapproblémák fő vonásai. A nem túl magas lakossági jövedelmek jelentős részét tették ki az állam által közvetített társadalmi jövedelmek. Teljes foglalkoztatottság volt, így ezek mindenkinek „ingyen” jártak. Az egyén teljesítményének semmilyen köze nem volt az általa igénybe vett társadalmi juttatásokhoz. Nem váltak szét az állampolgári, a munkavállalói és így a teherviselői szerepek. Az állampolgár 1987/1988-ig lényegében adót sem fizetett. Nem volt kapcsolat az egyéni jövedelmek, terhek és társadalmi juttatások között.

A nyolcvanas évek stagnáló, visszaeső körülményei között a politikai vezetés engedte többek között a gmk, vgmk keretében folyó, második, harmadik sokadik gazdaság működését. Még tovább lazult az összefüggés a teljesítmény és jövedelem, valamint a társadalom tagjainak „járó” társadalmi jövedelmek, juttatások között. A fekete- és szürkegazdaság a jövedelemtermelés nem kis részét kivonta a társadalmilag szervezett szférából, a hivatalos GDP-ből és nem utolsósorban mindenfajta adóalapból.

A hetvenes évek végétől a korábbi – jelentős részben hitelekből finanszírozott – viszonylagos dinamizmust stagnálás, majd hanyatlás váltotta fel. A belföldön felhasználható GDP nagyságát a növekvő külföldi adósságterhek korlátozták. Egyik oldalon lényegében stagnáló gazdaság, másik oldalon beváltandó ígérek, így vagy úgy működtetendő általános ellátó rendszerek álltak.

A nyolcvanas évek tendenciáit jól mutatta egy OECD-módszertan alapján készített nemzetközi összehasonlítás, amely a szociális kiadásokat vizsgálta. Ide az egészségügyi közkiadásokat, a pénzbeli társadalombiztosítási ellátásokat és a szociális szolgáltatásokat sorolták. E szerint Magyarországon 1980-ban a szociális kiadások a GDP 15,1 százalékát tették ki, 1985-ben 17,4 százalékát, s 1990-ben már 25,2 százalékát. Ez utóbbi ugrás-

hoz nyilván az is hozzájárult, hogy GDP reálértéken már stagnált, illetve csökkent. 1980-ban Magyarországon a szociális kiadások értéke az OECD-átlag háromnegyedét tette ki, 1990-ben viszont már 25 százalékkal meghaladta azt. 1980-ban Magyarország jellemzően Görögország, Portugália és Spanyolország 13 és 17 százalék közötti értékeihez illett, de 1990-ben már sokkal inkább Ausztria, Németország, Dánia és Belgium 24–26 százalék közötti sávjához (Tóth [1994] 2. táblázat, 320. o.). A nyolcvanas években a magyar költségvetésen belül megnőtt a jóléti kiadások, a nyugdíjak, az egészségügy, az oktatás súlya: a GDP egyre nagyobb részét kellett e kiadásokra fordítani. Ezzel párhuzamosan a lakosság jövedelmén belül egyre nőtt a társadalmi jövedelmek aránya, és ezen belül is a pénzbeliek súlya. Ekkor csak azért nem növekedett az amúgy is hatalmas államháztartási centralizáció, mert másik oldalon egyre csökkentek az állam gazdasági kiadásai. Ugyanakkor a jóléti ígérvények beváltása, az általános ellátó rendszerek működtetése egyre nagyobb részt követelt a stagnáló, majd csökkenő GDP-ből.

Ahogy már szó volt róla, a redisztribúció a szocializmusban éppen nem a jólét növelését kívánja szolgálni. A lakosság fogyasztásának Kádár-korszakban megcélzott növelése azonban kivonta – vagy legalábbis csökkentette – a korábban innen az iparosításra fordítható erőforrásokat. A hatvanas-hetvenes évekre a mezőgazdaság finanszírozó szerepe is lényegesen csökkent, az infrastruktúra évtizedeken át tartó elhanyagolása pedig egyre inkább gátolta magát az ipari növekedést is. Az 1968-as reform, a kétségtelen javuló, bár ellentmondásos növekedés ellenére korántsem váltotta be a reményeket, s nem teremtett elég fedezetet az életszínvonal növelésére. Különösen kritikussá vált a helyzet a hetvenes évek idején, az olajárrobbanásokat követő világgazdasági korszakváltásakor. Maga a reform is néhány év alatt az érdekcsoportok, a párt, az állami és a nagyvállalati bürokrácia határozott ellenállásának és ellentámadásának áldozatává vált. Sajátos közvetett bürokratikus irányítás alakult ki, amelynek alapvető hatása volt az állami költségvetésre (Muraközy [2004]). Ahogy az 5. ábrán is látható, a hetvenes évektől Magyarországon figyelhető meg a világon az egyik legnagyobb – csak a skandináv jóléti államok magas értékeihez hasonlítható – államháztartási centralizáció. Mértéke eléri a GDP kétharmadát is. Magyarországon azonban a hatalmas mértékű újraelosztás a vállalati szférát érintette. A „gazdagabb” vállalatoktól átcsoportosítottak a „szegényebb” vállalatokhoz, a nyereségesektől a veszteségesekhez.

Az anyagi jólét biztosította politikai nyugalomra, legitimálásra nagy szükség volt, ugyanakkor erre nem voltak belső források. Megindult Magyarország külső eladósodása, amelyből nagyobb részben a lakosság folyó fogyasztásának növekedését fedezték, bár jutott vállalatok gazdaságtalan beruházásainak támogatásra is. A rendszer belső legitimációját paradox módon, a tőkés világrendszer finanszírozta. A korábbi mikroszintű puha költségvetési korlát mellett – új jelenségként – megjelent a *makroszinten puha költségvetési korlát*. Már nemcsak az egyes vállalatok költöttek többet, mint amit megtermeltek, hanem az ország lakossága is. Ez új folyamat szoros következménye annak, hogy a Kádár-rendszer 1956-hoz köthető legitimációs válságot lakossági fogyasztás növelésével kívánták megoldani. Elsősorban emiatt alakult ki, hogy a politikai rendszerváltás idejére Magyarország első helyen szerepelt a szocialista gazdaságok eladósodottsági rangsorában.¹

Sajátos helyzet alakult ki. A kemény nemzetközi hitelek bekerültek a magyar puha piaci szocializmus újraelosztó mechanizmusába. Az ország makroszintű költségvetési korlátja azonban már nem lehet puha, hiszen előbb vagy utóbb kamatostul ki kell fizetni a külföldi adósságokat. A politikai elit ugyan egy ideig nem ismerte fel, de ez a helyzet

¹ Más szocialista országok is vettek fel külföldi hiteleket, de ezt túlnyomórészt „hagyományos módon” használták fel, pazarolták el. A „szocialista eredeti felhalmozás” alapadó forrásait pótolták ezzel.

alapvetően eltért attól, amikor a „belső adósságokat” fedezni lehetett a mezőgazdaságtól, lakossági fogyasztástól, infrastruktúrától elvett forrásokból. A külső adósságteher szám-
láját – amit a nemzetközi pénzpiacok pontosan vezetnek – azonban ki kell egyenlíteni. Közös volt mind a belső, mind a külső adósságban, hogy egyaránt a jövő felélését jelen-
tették. A következő generációkra terhelte a jelen pazarlásait.

A „kvázijóléti” államtól a „koraszülött” jóléti államig

Magyarországon 1990 tavaszán a hosszú idő utáni első szabad választásokkal megtörtént a békés politikai rendszerváltás, s megindulhatott a valós gazdasági rendszerváltás hosszú és bonyolult folyamata. A Kádár-rendszer a nyolcvanas években megmutatkozó stagná-
lása és hanyatlása ellenére mint a szocialista tábor „legvidámabb barakkja” viszonylag erős elfogadottsággal, legitimációval rendelkezett. A felpuhult diktatúra, „meghozta” eredményét, még akkor is, ha nem tudta megmenteni a szocialista rendszert. Különösen fontos érték volt az emberek számára a mindenkinek – legalább is elvben – egyenlően járó, ígéreteiben nagyvonalú, látszólag ingyenes jóléti ellátások rendszere. Mindez erő-
sen hozzájárult ahhoz, hogy az elit a politikai átmenetet követően, a radikális változások ellenére sem merte nyíltan vállalni, hogy radikálisan szakít a csődbe ment szocializmus-
sal. A demokrácia, a többpártrendszer körülményei között kormányzó erők a viszonylag könnyebb makroökonomia stabilizációtól is visszariadtak, elszalasztva a történelmi hely-
zet lehetőségét. Pedig „ez az a pillanat, amikor megvan az erkölcsi legitimáció arra, hogy az első szabadon választott kormány áldozatot kérjen a lakosságtól. Most még hivatkozni lehet arra, hogy az *előző* rendszer vétkes mulasztásai közül próbáljuk a legki-
áltóbbakat (s tegyük hozzá: az aránylag leggyorsabban korrigálhatókat) leküzdeni. Ké-
sőbb az emberek úgy fogják érezni, indokoltan vagy indokolatlanul, hogy a bajokat nem a korábbi rendszer, hanem immár a demokratikusan megválasztott kormány mulasztásai idézték elő” (Kornai [2007] 74. o.). Sok korábban megtehető makroökonomiai stabilizá-
ciós lépés egészen 1995 márciusáig, a Bokros-programig halasztódott.

Mindennél lényegesen keményebb, sokszorosán bonyolultabb lépés lett volna a koráb-
bi időszak jövőre vonatkozó ígéreteinek nyílt visszavonása, a – sokak számára a szocia-
lizmusban az egyik legnagyobb értéket jelentő – jóléti rendszerek, a nagy elosztó rend-
szerek átalakítása. Különösen olyan körülmények között, amikor a – kimondva vagy kimondatlanul ígért – jólét helyett megjelent a késhegyig menő verseny, az infláció, a munkanélküliség, a jövedelemegyenlőtlenség. Azonnali felemelkedés helyett az átmenet-
et a szükségszerűen bekövetkező transzformációs válság, a gazdaságtörténet egyik leg-
mélyebb recessziója kísérte. A visszaesés példátlanul nagy volt a volt szocialista orszá-
gokban. Még a legkevésbé érintett kelet-közép-európai országok is csak a kilencvenes
évek végére érték el a rendszerváltás előtti GDP-szintet (Kolodko [2002] 14. o.).

A kormányok nem is mertek a jóléti rendszerekhez hozzányúlni, ezzel azonban –
kimondva, kimondatlanul – *vállalták* az előző rendszer ígéreteit, ígérvényeit a megválto-
zott körülmények között. Rövid távon a nagymértékű visszaesés még kevesebb forrást
kínált e rendszerek működtetéséhez, miközben egyre több ígéret teljesítése vált aktuális-
sá. Az oktatás, egészségügy fenntartása immár piaci viszonyok között, piaci árakon,
nyitott, nemzetközileg összehasonlítható viszonyok között ment végbe.

A nyugdíjrendszert hallatlanul megterhelte egyik oldalról a teherviselők, a munkavál-
lalók számának drasztikus csökkenése, másik oldalról a nyugdíjba, rokkantnyugdíjba
menekülők tömege. Az előző kettő mellett újfajta jóléti ellátások jelentek meg: a munka-
nélküli-segély és a szociális ellátás, segélyezés. A nyugdíjrendszert és az egészségügyi
ellátást, valamint részben a szociális hálót a hosszú távon erősen romló demográfiai

helyzet is egyre nagyobb feladatok elé állította. A transzformációs válság okozta hatalmas kereslet-visszaesés sokkal kevésbé jellemezte e társadalmi ellátásokat.

A lakosság fogyasztásának előtérbe helyezése, a társadalmi juttatások rugalmatlansága a nehéz időkben is megmutatkozott. A stagnáló, visszaeső GDP növekvő részét fordították a lakosság személyi és közösségi fogyasztására. A Kádár-rendszer „kvázijóléti” rendszere az összeomlás előtti években kezdett „beérni”, az ellátások általánossá tétele, a demográfiai helyzet változása növekvő terheket jelentett még a viszonylag alacsony minőségi szint ellenére is. Ugyanakkor a hetvenes évektől fokozódó egyensúlyi zavarok, stagnáló GDP mellett a „kvázijóléti” rendszer fenntartása is javarészt csak külföldi hitelekből, a makroszintű költségvetési korlát felpuhulásával volt ideig-óráig finanszírozható.

A politikai átmenet után az új rendszer kimondva, kimondatlanul vállalta a korábbi korszak irreális kötelezvényeit, annak ellenére, hogy a modern gazdaságtörténet egyik legnagyobb válsága tovább csökkentette az elosztható jövedelmeket, s eközben a gazdasági rendszer gyökeres átalakulása következett be. Valójában tehát a szocializmus öröksége nem egy jóléti rendszer, hanem csupán egy vágy, egy ígéret. Ezt az ígéretet az új rendszerben sem merték megtagadni, elismerték ennek az óhajnak a jogosságát, miközben továbbra sem vetették össze az ország valóságos lehetőségeivel. Ahogy Kornai János fogalmazott nem sokkal a rendszerváltás után, az emberek jó része „az új rezsimtől várna el, hogy végre beváltsa, mégpedig hamar, mindazokat az ígéreteket, amelyeket a régi rezsim tett, de sohasem teljesített” (Kornai [1993] 453. o.).

Az új politikai, társadalmi, gazdasági rendszer – a békés átmenet részeként és következményeként – válogatás nélkül átvállalta a korábbi időszak ígéreteit. Ezzel azonban ezek az ígérek a demokratikus piacgazdaság részévé, s így a „kvázijóléti” rendszerből valóságos, az új államhatalom által *működtetendő jóléti rendszer részévé* váltak, immár demokratikus és piaci követelmények között. Ezek hasonlítanak a fejlett európai vegyes gazdaságok szociális kötelezettségeihez, azonban a rendelkezésre álló források messze elmaradnak nemcsak a fejlett országokétól, de Magyarország korábbi lehetőségeitől is. Magyarország relatív helyzete a huszadik század utolsó évtizedeiben sokat romlott. Egy hasonló, közepes fejlettségű országban a jóléti ellátások szintje szerves fejlődés esetén jóval alacsonyabb. A nemzeti erőforrások és az ígérvények között feszülő ellentmondó helyzetet jellemezte Kornai János a „koraszülött” jóléti állam kifejezéssel.

Az új gazdasági rendszer körülményei között a társadalmi ellátó rendszerek, bár outputjuk nem piacosodott, de inputjaik egyre inkább a kialakuló hazai piacgazdaságból, a Magyarország számára is kinyílt világ gazdaságból származtak. A világ minden részén az egészségügy területén az átlagosnál jóval nagyobb az ár- és költségnövekedés. Így egyre inkább a növekvő, valós piaci költségeket kell finanszírozni, miközben a potenciális teherviselők száma drasztikusan csökkent a munkaerőpiacról kikerült közel másfél millió fő kiesésével.

Járható út lett volna, a *növekvő GDP* mellett *fokozatosan szűkíteni*, a realitásokhoz igazítani a jóléti ellátások szintjét. A Bokros-program ebbe az irányba próbált elindulni. Az ilyen pálya valós esélyeire utal, hogy a kilencvenes évek második felére Magyarországon csökkent a jóléti kiadások aránya. 1993 és 1996 között nagyrészt „az 1995-ös szigorítási intézkedések hatására, a »szélesen értelmezett« (beleértve az ártámogatásokat, illetve kulturális kiadásokat) jóléti kiadások aránya 1996-ra mintegy 9 százalékkal csökkent (37,6 százalékról 28,8 százalékra) ... Ez azt jelenti, hogy 1993-hoz képest a transfer és egészségügyi kiadások tekintetében ... Magyarország ... a Belgiuméhoz és Olaszországéhoz közeli kiadási szinthez képest, Görögországhoz és Spanyolországhoz vált hasonlóvá úgy, mint a 80-as években.” (Csaba-Tóth [1999] 16–17. o.)

A Kádár-rendszer öröksége közvetlenül és önmagában nem okolható mai bajainkért! Az akkori „kvázijóléti” állam inkább ígéreteiben volt nagyvonalú, mint tényleges telje-

sítményében. Az új politikai, gazdasági rendszer születésekor ezeket rendezni lehetett volna, vagy ha akkor nem, a későbbi fejlődés során mihamarabb korrigálni kellett volna az ígéretek és a lehetőségek között feszülő ellentmondást. Ebbe az irányba azonban csak a Bokros-program tett lépéseket, amelyek hamar megtorpantak. A Kádár-rendszer „kvázijóléti” rendszeréből kialakult „koraszülött” jóléti államban elmaradt azonban az ellátó rendszerek rendbetétele. Az államháztartás rendszeres hiánya, a növekvő állam-adósság nem kis részben ezek változatlan fenntartását finanszírozzák, jelentős külföldi források felhasználásával. Miközben a gazdasági rendszerváltás rendkívül rövid idő alatt és igen sikeresen megkeményítette a mikroszféra költségvetési korlátját, aközben a korábbi időszakból lényegében változatlanul átvett jóléti ígérvények, rendszerek így vagy úgy való fenntartása, rendszeresen meghaladja az ország teherbíró képességét. Sok más tényező mellett ez az egyik fontos oka az államháztartás állandósult deficitjének és a külföldi eladósodásnak (Győrffy [2007]). Tehát Magyarországon az elmúlt immár közel két évtizedes új korszakban – a mikroszinten kemény költségvetési korlát mellett, a Kádár-rendszerrel bizonyos folytonosságot mutatva – *puha maradt* a makroszintű költségvetési korlát. Ez, akárcsak a puha szocializmus időszakában, a *politikai legitimáció* kérdésével is összefonódott, immár a demokratikus többpártrendszer körülményei között.

Legitimáció és a puha makroszintű költségvetési korlát továbbélése

Az 1990-es szabad választásokkal Magyarországon végbement a politikai rendszerváltás. Ezzel a térség többi országához hasonlóan a kapitalizmus demokratikus modelljét követte, szemben például több volt szovjet tagállammal Közép-Ázsiában vagy éppen Kínával, ahol a kapitalizmusba való átmenet diktatórikus politikai rendszerrel párosul (Muraközy [2006a] 78–81. o.). A demokrácia intézményei még korántsem olyan erősek Magyarországon, mint a sok évszázados hagyományokkal rendelkező fejlettebb tőkés országokban, de azért alapjaiban, intézményi kereteiben stabilnak mondható. Sőt, eddig, a térség országai közül egyedülálló módon, a nyertes politikai erők még mindig kitöltötték a két választás közötti négy évet.

A térségben és Magyarországon ugyanakkor alig beszélhetünk demokratikus hagyományokról, tapasztalatokról. A szocializmus előtti kapitalizmus a felemás polgárosodás következményeként feudális elemekkel keveredett. Az évszázados elmaradás, félperifériás lét számos illúziónak, megalapozatlan váagnak, szélsőséges eszmének jelentett táptalajt. Magyarországon igen erős a populizmus és a harmadik utas ideológia. A politikusok és a választók zöme a Kádár-rendszerben szocializálódott, vagyis azt a magatartásformát tanulta meg, hogy Magyarország nem kell vállalni a tettek következményeit, és a szavaknak és a tetteknek nincs egymáshoz közük. Ilyen hagyományok és körülmények között, de a demokrácia formális játékszabályainak megfelelően, a politikai elit számára 1990 óta a hatalom megszerzése és megtartása a négyévenkénti választásokon dől el.

A szocializmus alapjaiban, politikai lényegét tekintve diktatúra volt, s a végső hatalmi biztosítékot az erőszak jelentette. Még a Kádár-rendszer puha diktatúrájában is a rendszer fenntartását szolgáló erőszakot csak kiegészítette az anyagi jólét preferálása. Ha a személyes vagy közösségi fogyasztás növekedése, a jóléti ellátások ígért színvonala nem valósult meg, akkor ez nem rendítette meg a rendszert. Sőt, ez általában még részleges elitváltáshoz sem vezetett. A stagnálás, a visszaesés, az ígéretek be nem tartása Magyarországon nem járt a politikai vezetés bukásával.

A fordulatot követően az 1990. évi rendszerváltás meghatározó politikai erői és a társadalom többsége a demokrácia mellett kötelezte el magát, s ezt tovább erősítette az

Európai Unióhoz való csatlakozás. E keretek között kíméletlen politikai harc folyik a hatalom megszerzéséért/megtartásáért a választások, a választók megnyeréséért. Politikusok és a választók magatartásában azonban sok minden a korábbi korszakokból öröklődött. Itt nagyon is hiányzik a fejlett demokráciák évszázados tapasztalata, amely szerint a hosszú távú bizalom, hitelesség kialakítása is fontos a szavazók meggyőzésében. Szintén fontos döntési szempont a fejlett demokráciákban, a pártok közötti kemény harc mellett, az együttműködési, kooperációs készség, képesség szélesebb érdekközlációk mentén.

Öt szabad választás és kormányzati ciklus tapasztalatai nem adnak optimizmusra okot a magyar politikai életet, gazdaságpolitikát illetően. Az 1995 utáni átmeneti esélyt leszámítva Magyarország nemcsak a rendszerváltás illúzióihoz és váráhozaihoz képest, de a hasonló volt szocialista országokhoz hasonlítva is lehangoló makroökonómiai teljesítményt mutat. A gazdasági növekedés lassú, és állandósult egyensúlyi zavarok jellemzik. Mind az állam kiterjedése, mind az államháztartási deficit nagysága kiugróan nagy (*Muraközy [2006b]*).

Mi lehet az oka ennek a lesújtó teljesítménynek, s hogyan lehetne ezen változtatni? A volt szocialista országok közül sok szempontból éppen Magyarország teljesített a legjobban, a kilencvenes években sokáig élen járt az átalakulásban. Az 1990 óta eltelt időszak túl hosszú ahhoz, hogy a felelősséget közvetlenül a múltra lehetne hárítani, de kétségkívül hatnak a Kádár-rendszer örökségei, sőt, egyre inkább felszínre kerül a hosszabb időszakra visszanyúló magyar történelmi múlt hagyományokban, magatartásokban, szokásokban továbbélő öröksége.

Már *Kornai [1996]* rámutatott a Kádár-rendszer 1990 után is tovább élő négy jellegzetességére, amellyel a Bokros-program csak ideig-óráig tudott szakítani, s amelyek az ezredforduló után újult erővel hatottak. Az anyagi jólét elsőbbsége, a konfliktusok kerülése, az átevickélés stratégiája, valamint ezekkel összefonódva a jelen elsőbbsége a jövővel szemben döntően meghatározták az elmúlt évtizedeket. Különösen súlyos problémát vet fel mindez a nagy elosztási rendszerek esetében, amelyek szolgáltatásait a lakosság immár az új rendszer szerves részének tekinti. Úgy tartja, hogy a szociális ellátás állampolgári jogon mindenkit megillet. A hatalomra koncentráló politikai pártok azonban következetesen elkerülték a szociális ellátórendszerek valós megreformálásával járó feszültségeket, társadalmi elégedetlenségeket, féltve a következő választásokon való győzelmet.

Ezen a ponton érdemes visszatérünk a jóléti államok mai jellemzőire. A jóléti államok is sokat változtak az elmúlt évtizedekben, s a modern tendenciák hatnak Magyarországon is, de ez ebben az esetben nem feltétlenül pozitív hatású.

Ahogy Assar Lindbeck jellemezte a hosszú távú folyamatokat, ami „az újraelosztási politika céljait illeti, úgy tűnik, hogy a huszadik század első öt-hat évtizedében az életciklus-, valamint a biztosítási szemléletű megközelítés dominált. Ezzel szemben az utóbbi évtizedekben a különböző kisebb csoportok közötti »fragmentált horizontális újraelosztás« volt a politika legfontosabb célja, amit figyelembe kell vennünk, amikor az állami kiadások növekedésének ütemére próbálunk magyarázatot találni. ... Ennek következtében a népesség minden tagjának minimális gazdasági biztonságot nyújtani hivatott eredeti »jóléti állam« fokozatosan egy mindenki számára nyitott versenypályává fejlődött, ahol a cél minél több kedvezmény kicsikarása az államtól. És ahol »minden politikus mindenkiktől szavazatokat igyekszik vásárolni.«” (*Lindbeck [1999] 87. o.*)

A nagy társadalmi osztályokkal leírható, merev struktúrákat fokozatosan kisebb vagy nagyobb mértékben szervezett érdekcsoportokkal átszőtt pluralista demokráciák váltották fel. Igen jelentős a különböző érdekcsoportok gazdasági és politikai szerepe, s ez

erősen hat a gazdaságpolitikára is. Az állami juttatások a fragmentált horizontális újraelosztás esetén célzottak, míg az ezeket fedező adók általánosak. Mellesleg éppen ez az egyik oka annak, hogy a korábbi típusú jóléti állami politika szerves elemét jelentő progresszív adók egyre inkább háttérbe szorulnak napjainkban.

„A politikusok így gyakorlatilag külön-külön »szavazatokat vásárolhatnak« az egyes érdekcsoportoktól, amennyiben a potenciális kedvezményezettek kimondva-kimondatlanul azzal a feltételezéssel élnek, hogy a szükséges adóemeléseket főleg mások fizetik majd. Míg egy juttatás határhasznát teljes egészében az adott kedvezményezett csoport realizálja, fizetniük csak a társadalom valamennyi csoportját sújtó átlagos adóemelést kell.” (Lindbeck [1999] 87. o.). Az érdekcsoportoknak nem kell feltétlenül szervezettnek lenniük, de természetesen megnő a korábbi átfogó horizontális újraelosztáshoz képest a tudatos lobbitevékenység súlya és jelentősége. Lindbeck elemzése itt szervesen kapcsolható Olson érdekcsoportokról szóló megközelítéséhez, s azon belül is a domináns hatású „kiscsoportok” aránytalanul nagy hatalmához.

Ez a gondolatmenet arra is magyarázatot ad, hogy folyamatos és fokozatos adóemelési nyomás érvényesül, s nagyon nehéz a folyamat megfordítása. Ugyanis a hosszú távon kívánatosnak tartott adócsökkentésnek sokkal kisebb a határhaszna az egyes különálló horizontális érdekcsoportok számára, mint a juttatások csökkentéséből eredő határvesztesség. A dilemma megoldását csak – nagyobb mértékű juttatásmegvonással lehetővé tett – számottevő adócsökkentés jelenthetné. Ez óriási ellenállásba ütközik, éppen az államból élők, valamint a transzferek kedvezményezetteinek a részéről. S ha a választók nagy része ilyen érdekcsoportokhoz tartozik, mint például Magyarországon, akkor szinte lehetetlen a váltás. A választók – tapasztalataik alapján – jobb ma egy veréb, mint holnap egy tuzok stratégiáját követik, s ez párosul a politikusok rövidlátásával, amely abból is fakad, hogy demokráciákban csak korlátozott ideig birtokolják a hatalmat.

Mindezzel párhuzamosan azonban a növekvő adóráták népszerűtlenebbé – ami viszont szavazatvesztéssel járhat a jelenben a politikusok számára. Egyik „kézenfekvő” megoldás, hogy a jelen állami kiadásainak költségeit a magas költségvetési deficiten keresztül a jövő generációira hárítják. Másik sajátos út lehet a „nem költségvetési eszközök fokozottabb alkalmazása az újraelosztási politikában” (Lindbeck [1999] 85. o.). Magyar példaként is hozhatjuk a hatósági árakat, az árak ellenőrzését, a minimálbérek emelését stb., ami lényegében a gazdálkodó egységekre, a mikroszférára hárítja a szavazatszerzés költségeit. 1968 után a kiugró mértékű magyarországi redisztribúció finanszírozása jelentős külső eladósodással járt. A demokrácia erre a helyzetre, erre a magas adósságállományra épült rá. Az érdekcsoportok befolyásolta fragmentált horizontális újraelosztás előtérbe kerülése – más mederben, demokratikus keretek között – tovább erősítette a redisztribúcióra való hajlamot.

A demokratikus választások során szinte abszolút elsőbbsége van a szavazók megnyerésének, az állami juttatások politikai célú felhasználásának. Valójában sokkal erősebb ez a motívum, mint a Kádár-rendszerben. Az egypártrendszerben ugyanis nem függ ettől a politikai hatalom megszerzése, a demokrácia keretei között azonban választást kell nyerni a pártok versenyében. A hatalmon lévő erők a kormány gépezetén keresztül osztogatással igyekeznek szavazatokat nyerni, az ellenzék pedig az erre való ígéretekkel. Egyik oldalon a rövid távú populizmus a tettekben, a gazdaságpolitikában, másik oldalon ugyanez a szavakban és ígéretekben húzódik meg. Mindez a makrogazdasági költségvetési korlát felpuhulásához, a külföldről való felelőtlen finanszírozáshoz, a jövő felélésehez vezet.

A folyamatosság átka – az átok folyamatossága

Ha enyhébb formában is, az állami juttatások politikai célú felhasználása minden demokráciában megjelenhet. Számos példa azonban azt is igazolja, hogy ez nem feltétlenül vezet költségvetési, illetve államháztartási deficithez (lásd például Svédország költségvetési többletét). Ha pedig deficit alakul ki valahol, ez nem feltétlenül vezet az adott ország államadósságának a növekedéséhez.

A magyarországi helyzet – az államháztartás tartós deficitje, az államadósság magas szintje, a belülről finanszírozhatatlan állami költelezés, a makrogazdasági költségvetési korlát puhasága – azonban nem tűnt megoldhatatlan problémának a kilencvenes években. A jóléti kiadások súlya csökkent a kilencvenes évek végére – Görögország és Spanyolország szintjéhez közelítve (Csaba–Tóth [1999] 17. o.). Megindult a nyugdíjrendszer reformja is. Az ezredforduló után a kedvező tendenciák megfordultak: 2006-ra a deficit a GDP egytizedét tette ki. Ma már látható, hogy az 1995. évi stabilizációs program volt a kivétel, s a sokszori gazdaságpolitikai eltévelyedés a szabály.

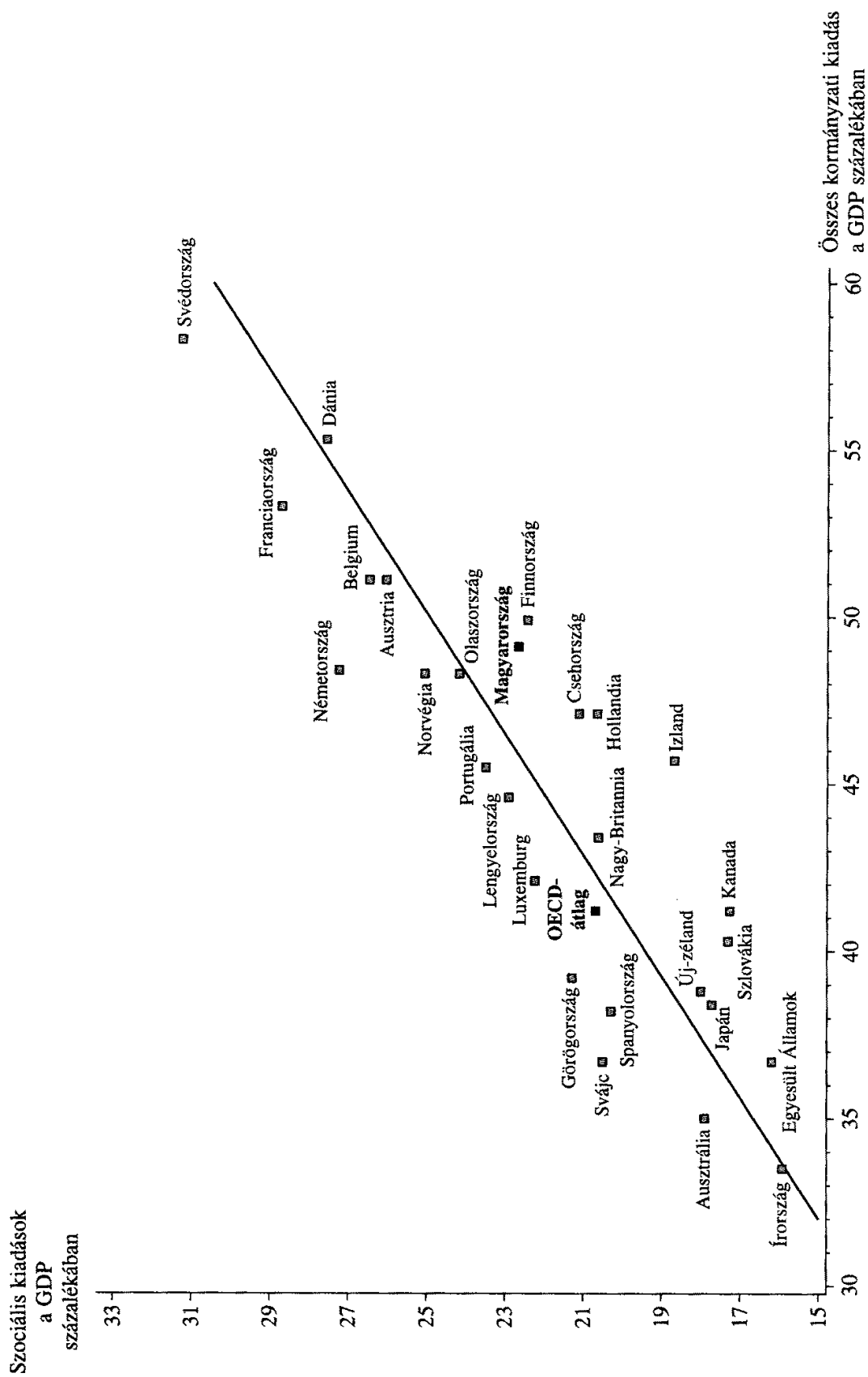
Ahogy a 6. ábra is mutatja, minden politikai és gazdaságpolitikai hiba ellenére, még 2003-ban sem akkora a különbség Magyarország és a többi hasonló fejlettségű országok között, ami önmagában magyarázhatná a helyzet folyamatos romlását. Magyarország 2003-ban a GDP 22-23 százalékát költötte szociális kiadásokra, ami igaz, hogy valamivel több, mint Spanyolországban, Görögországban vagy Csehországban, de kevesebb, mint Portugáliában vagy Lengyelországban. A magas államháztartási kiadásoknak az átlagosnál kisebb részét jelentik a szociális kiadások, vagyis más jelentős kiadási tételek is növelik a fejlettséghez képest igen magas állami szerepvállalást. Ilyen például az állam által foglalkoztatottak kiugróan magas aránya, akik a választói érdekcsoportok fontos részét adják. Ugyanakkor súlyosbítja a gondokat, hogy a magyar állam által nyújtott szolgáltatások minősége ugyancsak alacsony. Az OECD adatai szerint² 2003-ban Magyarország a vásárlóerő-paritáson számított egy főre jutó szociális kiadások terén az európai OECD-országok közül csak Szlovákiát és Lengyelországot előzte meg, s csupán az OECD-átlag 58-59 százalékát érte el, lemaradva Csehország, Portugália, Görögország és Spanyolország mögött is.

Mint Lindbeck maga is megfogalmazta, a különböző országokban az „újraelosztási folyamat mögött meghúzódó társadalmi és gazdasági tényezők meglehetősen eltérő módon »szűrődnek át« a különböző politikai struktúrákon és mechanizmusokon” (Lindbeck [1999] 88. o.). A magyarországi „átszűrődés” esetében az intézményi tényezők, hagyományok szerepének vizsgálatánál érdemes Olson [1987] gondolatmenetébe illeszkedve tovább gondolni a sajátos magyar fejlődést. A mű alcíme – Gazdasági növekedés, stagfláció és társadalmi korlátok – is témánkba vág. Magyarországon a rendszerváltás békés volt, nem „forradalmi”. Olson vizsgálatainak egyik fontos tanulsága, hogy Japán és Németország háború utáni gyors fejlődésének titka éppen abban állt, hogy a vesztes háború és a megszállás szétrombolta a régi érdekközlációkat, amelyek más országokban, például Angliában, továbbélve gátolták a gazdasági növekedést. Magyarországon a békés átmenet „megőrizte” a hetvenes-nyolcvanas évek puha diktatúrájának bonyolult és széttagolt érdekközlációit, amelyek így átnőhettek az új rendszerbe is. Ebben az értelemben Magyarország a „Kelet-Közép-Európa Angliájának” tekinthető.

Más volt a helyzet például a balti államokban, ahol a rendszerváltás egyrészt kemény diktatúrát követett, másrészt teret nyitott az önálló államiségnek, ami nyilvánvalóan a korábbi érdekvizonyok teljes szétrombolódását is jelentette. Japán és Németország –

² <http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx>

6. ábra
Az összes állami és a szociális kiadás az OECD-országokban 2003-ban a GDP százalékában



Forrás: OECD [2007] 263. o. és <http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx>.

Olson által bemutatott – példájához hasonlóan ez jelentős mértékben magyarázhatja a balti államok kiugró növekedési ütemét. A balti országokban az államapparátus, az állami szervezetek, az állami feladatvállalások is újonnan jöttek létre, a múlt hatása sokkal kisebb volt. A balti államok növekedési üteméről szólva azt is figyelembe kell venni, hogy itt jóval nagyobb volt a transzformációs válság által okozott visszaesés, mint a visegrádi országokban. 2000-ben Lettország és Litvánia az 1989-es szint kétharmadát sem érte el, s Észtország is csak annak 80 százalékát (*Kolodko* [2002] 15. o.)

Magyarországhoz képest különbözött a helyzet Szlovéniában és Szlovákiában is, akár csak Csehországban, hiszen itt is új államhatárok között alakult az átmenet. Magyarországot leszámítva a visegrádi államokban a rendszerváltást megelőzően kemény diktatúra uralkodott. Lengyelország határai ugyan nem változtak, de a katonai diktatúrát és az összeomlott gazdálkodást radikális váltás és sokterápia követte. Mindezen országokban a korábbi érdekcsoportok elvesztették hatalmukat, vagy annak döntő részét, felbomlottak és megsemmisültek, ami utat nyitott a gyorsabb gazdasági növekedésnek. „... a szabad és stabil jogrend megteremtése után viszonylag gyorsabban kell növekedniük azoknak az országoknak, amelyekben a totalitárius kormányzat vagy az idegen megszállás korábban felmorzsolta vagy felbomlasztotta az elosztási koalíciókat” (*Olson* [1987] 132. o.).

A különbség Olson példáihoz képest – amelyek szerint a második világháború után a „szövetséges hatalmak léptek a totalitárius kormányzatok helyébe, meghatározva ezzel az intézményi változások irányát és szavatolva az intézményi élet csaknem teljes megújulását” (uo.) – az, hogy mindezt a demokratikus nemzeti kormányzatok az Európai Unió erős, csaknem ellenállhatatlan vonzására tették meg. A kilencvenes években „az EU fixpont-szerepet játszott a fölemelkedő Európává váló országok rendszerváltozásában és az új intézmények kialakításában az élet minden területén” (*Csaba* [2006] 207. o.)

Puha demokrácia – puha kapitalizmus

Összefoglalva azt mondhatjuk, hogy Magyarországon a sajátos puha diktatúrát sajátos puha átmenet követte, ami a korábbi érdekcsoportok, intézmények és magatartások továbbélését megkönnyítette. Az intézményépítésben itt is döntő az EU hatása, de a csatlakozás bizonyossá válása elhalványította a külső hatás erejét, s a belső hagyományok hatása felerősödött.³ Olson elmélete itt is érvényesült, persze részben sajátos módon. A szocialista táboron belüli jó helyezés éppen egyik okává vált a mai rossz állapotoknak. Volt mit veszteni, ami a folyamatosság mellett szólt, de ezzel a szétagolt érdekcsoportok, a hatékonyságot rontó alkuk, informális intézmények és mechanizmusok is inkább fennmaradtak, mint máshol. Ennyiben Magyarország Olson példái közül valóban Angliához hasonlítható legjobban, ahol a folyamatosság az érdekközlések megerősödéséhez, számának növekedéséhez vezetett, s hosszabb távon mindez éppen a visszajára fordulva gátolta a gyors növekedést: a korábbi élenjáró gazdaság fokozatosan lemaradt.

A hatvanas évektől a Kádár-rendszer az „érdekek összeegyeztethetőségének lehetőségét” felvillantó reformot s az anyagi boldogulást helyezte középpontba, kiváltva a „jelen-jövő” problémájának megjelenését. Az érdekharmónia megteremtésének kísérlete megélénkítette az érdekcsoportok tevékenységét, kiszélesítette lehetőségeiket a puha diktatúra körülményei között. A párt, az állami és a vállalati bürokrácia, nagyvállalati vezetők,

³ Ez a többi csatlakozó országban is így történt, s felerősödtek a belső sajátosságok, ezek azonban mások és mások. Bár a populizmus és a nacionalizmus erősödése a térség közös öröksége. A felemelkedő Európa a cél elérésével „iránytűjét veszítette” (*Csaba* [2006] 207. o.).

a különböző ágazatok, társadalmi csoportok harca végigkíséri az időszakot, s Olsont igazolva, itt sem a társadalmi hatékonyságot növelő módon, hanem jelentősen rombolva azt.

A konfliktusok kerülése, minimalizálása minél több érdek, érdekcsoport kielégítését teszi szükségessé. Mindenkinek jut valami, de senki sem elégedett. Ahogy Olson megállapította: „Nincs olyan ország, ahol egyformán meg lehetne szervezni valamennyi, közös érdekekkel rendelkező csoportot, jöllehet ez lenne a feltétele annak, hogy a széles körű alkudozás eredményeképpen optimális döntések szülessenek.” (Olson [1987] 129. o.) Magyarországon az alkufolyamatokban több szűk meghatározó kör (kiscsoport) vett részt, s ezzel jelentős formális vagy informális hatalomhoz jutott. Sajátosan igazolva ismét Olson, hogy „a kollektív cselekvést irányító szervezetek hatalmának aránytalanul nagy része esik a kiscsoportok tagjaira” (Olson [1987] 129. o.). Magyarországon a diktatúra felpuhulása és a közvetett bürokratikus irányítás egyre bonyolultabb rendszerének működése, valamint a nyolcvanas évek hanyatlásának kompromisszumaként a félpiazi vállalkozási formák, a második gazdaság kiterjedése egyre több érdekcsoportot hozott létre. A közel negyedszázados „reformidőszak” elég hosszú és stabil volt a gyarapodásukhoz. Minél több azonban az érdekcsoportok száma, annál nehezebb az „érdekharmónia” megteremtése, s annál nagyobb a társadalmi veszteség. A magyar szabályozólebontás, szabályozóalku, reformalku zűrzavaros dzsungele sajátos harcmodort, érdekérvényesítést mutatott (Antal [1985]).

Olson piacgazdaságok, vegyes gazdaságok körülményei között vizsgálódott. Mint látuk, számos megállapítása mégis igaz a rendszerváltás előtti Magyarországra. Akkor azonban a indirekt bürokratikus koordináció jellemezte a gazdaságirányítást. Ezért az érdekcsoportok harcában, egyeztetésében kiemelkedő szerepe volt a kiterjedt állami bürokráciának, amelynek megvoltak a maga sajátos érdekei, s összefonódott más érdekhordozó csoportokkal, például a nagyvállalati vezetőkkel. Magyarországon kiugró mértékű volt az állami redisztribúció mértéke (Muraközy [2004] 44–48. o.), ami növelte a nagyméretű állami apparátus hatalmát. Ez az állami bürokrácia kiterjedésének és hatalmának jelentős részét megőrizve került át az új rendszerbe, s hatalmát azóta is gondosan védi. Nemzetközi összehasonlításban nézve rendkívül kiterjedt, költséges és „erős”.

A politikai és gazdasági rendszerváltás, a vegyes gazdaság intézményrendszerének kialakítása alapvető változást hozott Magyarországon is. A társadalom mélyén meghúzódó formális és informális hatalmi viszonyokban, intézményekben, szokásokban, az érdekcsoportokban – és ezek meghatározó magjában, a „kiscsoportokban” –, az állammal való összefonódásban azonban igen erős a *folytonosság*. Igaz, a piaci és demokratikus intézményrendszerekkel és hatásokkal kölcsönösen alakítják egymást. Az új szereplők, új érdekcsoportok ebbe a környezetbe tagozódnak be, miközben maguk is alakítják azt. A fragmentált horizontális újraelosztásban, a szervezett érdekcsoportok megnyerésében múlt és jelen sajátosan összefonódott Magyarországon.

Mindez persze nem egyfajta tudatos „összeesküvés”, hanem az összetett társadalmi, politikai és gazdasági folyamatok spontán eredménye. Magyarországon sem tekinthetünk úgy a bemutatott jelenségekre, „mintha azt valamiféle társadalmi tervező (például politikusok egy egységes csoportja vagy egy politikai párt) hajtaná végre megfontoltan és szisztematikusan. Az állami újraelosztást helyesebb úgy értelmezni, hogy az különböző, össze nem hangolt politikai cselekvések előre nem tervezett végeredménye, annak ellenére, hogy az egyes intézkedések mikroszinten – az egyes szereplők szintjén – természetesen szándékoltak mind a magán-, mind az állami szektorban.” (Lindbeck [1999] 87. o.)

A pártok az érdekcsoportok minél nagyobb, minél meghatározóbb részét kívánják megnyerni, képviselni, ami elegendő lehet számukra a hatalom megszerzéséhez vagy megtartásához. A választások megnyerése létkérdés a pártok számára, hiszen ezért vannak! Így a demokratikus körülmények között a jólét preferálása, a „jóléti politika”, illet-

ve annak ígérete – a politikai elit számára – még erősebb legitimációs szerepet játszik, mint a Kádár-rendszerben. A gazdaságpolitika másrészt a jóléti politika forrásainak megszerzésére irányul, vagyis a „kincstári” politikára. A hatalom megszerzése, megtartása arra készíti a pártokat, a kormányzó politikai erőket, hogy mellőzzék a racionalitást, ami a makroszintű költségvetési korlát felpuhulásához vezet. Állandósul a deficit, a külső eladósodás.

A továbbra is kiterjedt és önfenntartó erejében igen erős állam fontos terepe az érdekvérvényesítéseknek, jelentős részét költi el a GDP-nek, s itt csapódnak le most már az európai uniós támogatások is. Az *állam megszerzése* fontos tétje, része a politikai és gazdasági küzdelemnek. Az állami eszközök adnak lehetőséget a lakosság, a választók megnyeréséhez is. Ugyanakkor az erős állam önvédelmi ereje a hatalmat gyakorló pártokkal szemben is sokszor érvényesül. Ez a sajátos szimbiózis, küzdelem és szövetség mind a kormányzó erők, mind az államapparátus energiáit jelentős mértékben lekötik, elvonva mind a két felet a valós kormányzás feladataitól. Mindezt színezi a bürokrácián belüli állandó harc a forrásokért és pozíciókért, amely gyakran párosul az uralmon lévő politikai erők közötti küzdelemmel. Az állam reformja emiatt is folyamatosan napirenden lévő, de kiürült fogalom.

A demokratikus körülmények között is folytatódott Magyarországon a korábbi „társadalmi üzletmenet”: a konfliktusok kerülése, minimalizálásához minél több érdek, érdekcsoport kielégítése. A várt társadalmi támogatottság azonban nem alakult ki a költséges és ígéretes politikai erők számára. A „mindenkinek jut valami, de senki sem elégedett” állapot állandósul még a nagyobb osztogatások idején is.

Minden történelmi változás ellenére sajátos folyamatoság ível a hatvanas évektől napjainkig. A Kádár-rendszer „kvázijóléti állama” mint a hatalom megtartásának eszköze, valamint az érdekcsoportok, elosztási koalíciók, „kiscsoportok” uralta közpolitika, a békés átmenet során beépült a demokratikus vegyes gazdaság jellemzői közé is, s mindez együtt jár a túlköltséges erős állam fennmaradásával is. A piacgazdaság megkeményítette a költségvetési korlátot mikroszinten, de megmaradt a puha költségvetési korlát makroszinten. A puha szocializmus helyére *puha kapitalizmus* lépett. Az EU-csatlakozás fegyelmző erejének elmúltával ismét felerősödtek az érdekcsoportok jelentette ellentmondások. Negyven év, majd az utóbbi közel két évtized során viszonylag folyamatosan érvényesült ez a hatás. A magyar fejlődés sajnálatos módon illusztrálja, hogy az „elosztási koalíciók számbeli gyarapodása megnöveli a szabályozás bonyolultságát, a kormányzat szerepét, az egyezségek komplexitását, és megváltoztatja a társadalmi evolúció irányát.” (Olson [1987] 130. o.)

Hivatkozások

- ANTAL LÁSZLÓ [1985]: Gazdaságirányítási és pénzügyi rendszerünk a reform útján. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- BRUS, W. [1967]: A szocialista gazdaság működésének általános problémái. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- CSABA IVÁN–TÓTH ISTVÁN GYÖRGY (szerk.) [1999]: A jóléti állam politikai gazdaságtana. Osiris Kiadó, Budapest.
- CSABA LÁSZLÓ [2006]: A fölemelkedő Európa. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- GYÓRFFY DÓRA [2007]: Democracy and Deficits. The New Political Economy of Fiscal Management reform in the European Union. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- JÁNOSSY FERENC [1975]: A gazdasági fejlődés trendvonaláról. Magvető Könyvkiadó, Budapest.
- KOLODKO, W. G. [2002]: Globalizáció és a volt szocialista országok fejlődési tendenciái. Kossuth Kiadó, Budapest.

- KORNAI JÁNOS [1993]: A szocialista rendszer. Heti Világgazdaság Kiadói Rt., Budapest.
- KORNAI JÁNOS [1995–1996]: Négy jellegzetesség. A magyar fejlődés politikai gazdaságtani megközelítésben. I. rész. Közgazdasági Szemle, 12. sz. 1097–1117. o. és 1. sz. 1–29. o.
- KORNAI JÁNOS [2007]: Szocializmus, kapitalizmus, demokrácia és rendszerváltás. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- LINDBECK, A. [1999]: Újraelosztási politika és az állami szektor expanziója. Megjelent: *Csaba Iván–Tóth István György* (szerk.): A jóléti állam politikai gazdaságtana. Osiris, Budapest.
- MURAKÖZY LÁSZLÓ [2004]: Már megint egy rendszerváltás. Történelmi tanulságok és tanulatlanságok. Competitio Könyvek 2. Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Kar, Debrecen.
- MURAKÖZY LÁSZLÓ [2006a]: A történelmi puzzle – Szellemi társasjáték Csaba Lászlóval. Competitio, 3. sz. 69–82. o.
- MURAKÖZY LÁSZLÓ [2006b]: The Role of Government in the Transition Countries. The Case of Hungary. Megjelent: *Frejtag-Mika, E.* (szerk.): Development, Competitiveness and Practice of Economic Policy. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Varsó.
- NEMZETGYŰLÉSI NAPLÓ [1952]: Az 1945. évi november 29-én összehívott Nemzetgyűlés Naplója. Budapest.
- OECD [2007]: OECD Economic Outlook. 1. OECD, Párizs.
- OLSON, M. [1987]: Nemzetek felemelkedése és hanyatlása. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- TÓTH ISTVÁN GYÖRGY [1984]: A jóléti rendszer az átmenet időszakában. Közgazdasági Szemle, 4. sz. 313–340. o.