

**DOKTORI (PHD) ÉRTEKEZÉS**

**HALÁSZ ÁGNES**

**DEBRECEN  
2014**

DEBRECENI EGYETEM

KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA  
“VERSENYKÉPESSÉG, GLOBALIZÁCIÓ ÉS REGIONALITÁS” DOKTORI  
PROGRAM

*Doktori Iskola vezetője: Prof. Dr. Szanyi Miklós, egyetemi tanár*

## **PHD ÉRTEKEZÉS**

### **POLITIKAI KÖLTSÉGVETÉSI CIKLUSOK**

Fiskális ciklushatások az állami kiadásokban, új demokráciákban – Magyarország és  
Lengyelország komparatív elemzése

**HALÁSZ ÁGNES**

Témavezető: Dr. habil. Benczes István, egyetemi docens



**DEBRECEN  
2014**

## **A doktori értekezés betétlapja**

### **POLITIKAI KÖLTSÉGVETÉSI CIKLUSOK**

Fiskális ciklushatások az állami kiadásokban, új demokráciákban – Magyarország és Lengyelország komparatív elemzése

Értekezés a doktori (PhD) fokozat megszerzése érdekében  
közgazdaságtudomány tudományágban

Írta: Halász Ágnes okleveles közgazdász

Készült a Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Doktori Iskola  
„Versenyképesség, Globalizáció és Regionalitás” doktori program keretében

Témavezető: Dr. habil. Benczes István, egyetemi docens

A doktori szigorlati bizottság:

elnök: Dr. Szanyi Miklós, DSc, egyetemi tanár, DE KTK

tagok: Dr. Mustó István, PhD, egyetemi magántanár

Dr. Kun András István, PhD, egyetemi adjunktus, DE KTK

A doktori szigorlat időpontja: 2014. március 26.

Az értekezés bírálói:

A bírálóbizottság:

elnök:

tagok:

Az értekezés védésének időpontja:

## TARTALOMJEGYZÉK

<b>KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS</b> .....	<b>6</b>
<b>1. FEJEZET: BEVEZETÉS</b> .....	<b>7</b>
1.1. A MAGYAR REJTVÉNY .....	8
1.2. KUTATÁSI KÉRDÉSEK – HIPOTÉZISEK .....	9
1.3. ALKALMAZOTT MÓDSZERTAN .....	10
<b>2. FEJEZET: ELMÉLETI KERETRENDSZER</b> .....	<b>14</b>
2.1. HAGYOMÁNYOS POLITIKAI ÜZLETI CIKLUS MODELLEK .....	14
2.1.1. A Nordhaus-modell .....	14
2.1.2. A pártos modellek .....	16
2.1.3. A hagyományos üzleti ciklus modellek empirikus eredményei .....	18
2.2. A PBC MODELLEK KÉSŐBBI GENERÁCIÓI .....	21
2.2.1. Korai második generációs modellek .....	21
2.2.2. Érett második generáció .....	22
2.2.3. A PBC modellek harmadik generációja .....	24
2.2.4. A politikai költségvetési ciklusok empirikus eredményei .....	25
2.3. AZ ÖSSZETÉTELHATÁS ELMÉLETE .....	28
2.4. VÁLASZTÁSI CIKLUS AZ ÉRETT ÉS A FIATAL DEMOKRÁCIÁKBAN: CIKLUSHAJLAM ÉS A TANULÁSI FOLYAMAT .....	33
2.5. AZ INTÉZMÉNYI TÉNYEZŐK SZEREPE A POLITIKAI KÖLTSÉGVETÉSI CIKLUSOKBAN .....	37
2.5.1. Fiskális transzparencia .....	42
2.5.2. Fiskális szabályok .....	47
2.6. ÖSSZEGZÉS .....	56
<b>3. FEJEZET: A MAGYAR ESET</b> .....	<b>57</b>
3.1. A TRANSZFORMÁCIÓ ÉS A MAKROGAZDASÁGI STABILIZÁCIÓ IDŐSZAKA: 1990-1995 .....	58
3.1.1. Politikai és gazdasági áttekintés .....	58
3.1.2. Közsféra létszám és keresetek .....	63
3.1.3. Szociális kiadások .....	66
3.1.3.1. Nyugellátások .....	66
3.1.3.2. Gyógyszertámogatás .....	68
3.1.3.3. Családtámogatás .....	72
3.1.4. Összegzés .....	73
3.2. STABILIZÁLÁS UTÁNI FELÍVELÉS IDŐSZAKA: 1995-2000 .....	75
3.2.1. Politikai és gazdasági áttekintés .....	75
3.2.2. Közsféra létszám és keresetek .....	78
3.2.3. Szociális kiadások .....	79
3.2.3.1. Nyugellátások .....	79
3.2.3.2. Gyógyszertámogatás .....	80
3.2.3.3. Családtámogatás .....	81
3.2.3.4. Egyéb támogatások .....	83
3.2.4. Összegzés .....	83
3.3. GAZDASÁGI LASSULÁS, ROMLÓ FISKÁLIS POZÍCIÓK: 2000-2006 .....	84
3.3.1. Politikai és gazdasági áttekintés .....	84
3.3.2. Közsféra létszám és keresetek .....	91
3.3.3. Szociális kiadások .....	96
3.3.3.1. Nyugellátások .....	96
3.3.3.2. Gyógyszertámogatás .....	97
3.3.3.3. Családtámogatás .....	99
3.3.3.4. Egyéb támogatások .....	100
3.3.4. Összegzés .....	103
3.4. KIIGAZÍTÁS ÉS VÁLSÁGKEZELÉS: 2006-2010 .....	107
3.4.1. Politikai és gazdasági áttekintés .....	107
3.4.2. Közsféra létszám és keresetek .....	112
3.4.3. Szociális kiadások .....	113
3.4.3.1. Nyugellátások .....	113
3.4.3.2. Gyógyszertámogatás .....	115

3.4.3.3.	Családtámogatás.....	116
3.4.3.4.	Egyéb támogatások .....	117
3.4.4.	Összegzés .....	118
3.5.	AZ EREDMÉNYEK ÉRTÉKELÉSE .....	119
<b>4.</b>	<b>FEJEZET: A LENGYEL ESET .....</b>	<b>121</b>
4.1.	A TRANSZFORMÁCIÓ ÉS A MAKROGAZDASÁGI STABILIZÁCIÓ IDŐSZAKA: 1989-1993.....	121
4.1.1.	Politikai és gazdasági áttekintés .....	121
4.1.2.	Közsféra létszám és keresetek.....	129
4.1.3.	Szociális kiadások .....	131
4.1.3.1.	Nyugellátások.....	132
4.1.3.2.	Munkaerő-piaci Alap.....	134
4.1.4.	Összegzés .....	136
4.2.	STABILIZÁLÁS UTÁNI FELÍVELÉS IDŐSZAKA: 1993-2000 .....	138
4.2.1.	Politikai és gazdasági áttekintés .....	138
4.2.2.	Közsféra létszám és keresetek.....	146
4.2.3.	Szociális kiadások .....	149
4.2.3.1.	Nyugellátások.....	149
4.2.3.2.	Munkaerő-piaci Alap.....	152
4.2.3.3.	Családtámogatások .....	154
4.2.3.4.	Ártámogatások (gyógyszertámogatások).....	156
4.2.4.	Összegzés .....	159
4.3.	GAZDASÁGI LASSULÁS, ROMLÓ FISKÁLIS POZÍCIÓK: 2000-2008 .....	160
4.3.1.	Politikai és gazdasági áttekintés .....	160
4.3.2.	Közsféra létszám és keresetek.....	171
4.3.3.	Szociális kiadások .....	175
4.3.3.1.	Nyugellátások.....	176
4.3.3.2.	Munkaerő-piaci Alap.....	181
4.3.3.3.	Családtámogatások .....	185
4.3.3.4.	Gyógyszertámogatások.....	186
4.3.4.	Összegzés .....	187
4.4.	VÁLSÁGKEZELÉS: 2008-2011 .....	189
4.4.1.	Politikai és gazdasági áttekintés .....	189
4.4.2.	Közsféra létszám és keresetek.....	192
4.4.3.	Szociális kiadások .....	193
4.4.3.1.	Nyugellátások.....	194
4.4.3.2.	Munkaerő-piaci Alap.....	195
4.4.4.	Összegzés .....	196
4.5.	AZ EREDMÉNYEK ÉRTÉKELÉSE .....	198
<b>5.</b>	<b>FEJEZET: MAGYARORSZÁG ÉS LENGYELORSZÁG ÖSSZEHOSONLÍTÁSA .....</b>	<b>200</b>
5.1.	NEMZETKÖZI INTÉZMÉNYEK SZEREPVÁLLALÁSA (IMF, EU).....	202
5.2.	ORSZÁGMÉRET (NYITOTT VERSUS ZÁRT GAZDASÁG).....	206
5.3.	KÜLSŐ KONJUNKTURÁLIS HATÁSOK .....	208
5.4.	GAZDASÁGI FEJLETTSÉG, JÓLÉT .....	211
5.5.	KORMÁNYZÁSI FORMÁK, VÁLASZTÁSI RENDSZEREK .....	217
5.6.	INTÉZMÉNYI KORLÁTOK (KÖLTSÉGVETÉSI INTÉZMÉNYEK ÉS SZABÁLYOK) .....	220
5.7.	INTÉZMÉNYRENDSZER MINŐSÉGE, STABILITÁSA .....	231
5.8.	POLITIKAI POLARIZÁCIÓ .....	236
5.9.	MAKROGAZDASÁGI STABILIZÁCIÓ .....	242
<b>6.</b>	<b>FEJEZET: KONKLÚZIÓ .....</b>	<b>245</b>
	<b>FÜGGELÉK.....</b>	<b>255</b>
	<b>ÁBRAJEGYZÉK .....</b>	<b>272</b>
	<b>TÁBLÁZATJEGYZÉK .....</b>	<b>274</b>
	<b>IRODALOMJEGYZÉK .....</b>	<b>276</b>

## KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Szeretném hálámat kifejezni mindazoknak, akik a PhD tanulmányaim során segítettek engem. Köszönettel tartozom édesanyámnak és testvéremnek, Juditnak, akik folyamatosan támogattak és biztattak, mellettem álltak a nehéz időszakokban is.

Hálával tartozom három személynek, akik nélkül nem tudtam volna megírni doktori disszertációm. Mindenek előtt őszintén köszönöm témavezetőmnek Benczes Istvánnak a támogatását és bátorítását. Meggyőződésem, hogy az ő segítségével nélkül nem értem volna el a célomat. Továbbá, köszönettel tartozom Mustó Istvánnak, aki folyamatosan biztatott és tanácsokkal látott el, és akinek a barátsága rengeteg erőt adott nekem. Végül hálás vagyok korábbi témavezetőmnek, Csaba Lászlónak, aki segített megtalálni a saját *rejtvényemet*.

További köszönet illeti doktorandusz társamat és barátnőmet, Orosz Ágneszt, valamint Kotschyné Kiszely Mónikát és Marosi Annát.

## 1. FEJEZET: BEVEZETÉS

A költségvetési hiány és az állami eladósodás politikai gazdaságtana széles irodalommal bír. A deficit mögött meghúzódó tényezőket és okokat a különböző közgazdasági iskolák eltérő módon magyarázzák. A klasszikus elméletek a jól ismert Wagner-törvényre, miközben a James Buchanan nevével fémjelzett *public choice* iskola a fiskális illúzióra építi magyarázatát. Eközben a keynesiánus modellek az automatikus stabilizátorok szerepét emelik ki, míg a neoklasszikusokra alapozó Robert Barro adókisimítás elméletével magyarázza a deficitet. Az új politikai gazdaságtan a közgazdaságtudomány főáramának kiszélesítését hirdette meg, és a politikai-intézményi korlátok beemelésének szükségességét hangsúlyozta a költségvetési politika elemzésébe (Benczes – Kutasi, 2010:180). Az újklasszikus iskola a politikusok hiánytermelésre való hajlamát (*deficit bias*) egyebek mellett a választások idején felfutó, a politikai döntéshozók által kreált ciklusok kapcsán kialakuló költségvetési hiányban kereste (Benczes – Kutasi, 2010:217). A jelenség Kenneth Rogoff és Anne Sibert (1988, 1990) kutatása nyomán politikai költségvetési ciklusok (*political budget cycles*, rövid: PBC) néven vált ismertté a közgazdaságtudományban.

A téma relevanciája az igen heterogén empirikus eredményekből fakad. Ezt tovább fokozza a tény, hogy míg a társadalmi köztudatban, egyes országokban (pl. Magyarországon is) szinte triviális, hogy a parlamenti választások idején a kormányzatok igyekeznek a választók számára kedvező fiskális politikát folytatni, addig a tudományos szakirodalom sem elméleti, sem tapasztalati úton nem erősíti ezt meg általános érvénnyel.

Erre tekintettel, disszertációnk célkitűzése az egymással versengő és egymásnak sokszor ellentmondó tézisek gyakorlati megvalósulásának tesztelése két poszt-szocialista tranzíciós ország, Magyarország és Lengyelország mintáján. Motivációnk, egyúttal kutatásunk relevanciája is számos tényező együtteséből ered. Egyrészt a különböző fiskális ciklus elméletek eddig empirikusan jellemzően csak részlegesen és szigorú feltételek mellett kerültek megerősítésre. Másrészt a vizsgálatok túlnyomó többsége a fejlett és fejlődő országok csoportjára fókuszált, a feltörekvő országok, ezen belül a KKE tranzíciós országok vizsgálata korlátozott maradt, esettanulmányi szintű elemzésre pedig alig találunk példát. Végül, a közép-kelet-európai országok fiskális teljesítménye nagy különbségeket mutat, eltérő deficithajlammal. Így felmerül a kérdés, hogy a deficithajlam mögött ciklushajlam is meghúzódik-e.

## 1.1. A magyar rejtvény

A rendszerváltás óta a közpénzügyek helyzete Magyarországon összességében kedvezőtlenül alakult. Erős volatilitás mellett az átlagos államháztartási hiány a GDP 6%-a körül mozgott 1990 és 2010 között. Míg a kilencvenes években a makrogazdasági stabilizálás késlekedése, addig az új évezredtől a jóléti fordulat veszélyeztette a költségvetési pozíciókat. A pénzügyi fegyelmezetlenség és a súlyos eladósodás szinte minden magyar kormányra jellemző volt politikai színezettől függetlenül. Mindazonáltal, úgy tűnik, hogy a költségvetési egyenleg ciklikus mozgása a parlamenti választások időszakában csúcsosodott ki. Eszerint a hivatalban lévő politikusok választási időszakokban úgy alakítják gazdaságpolitikájukat saját választási esélyük javítása érdekében, hogy az bizonyos preferált társadalmi csoportoknak kedvezzen. Adi Brender és Allan Drazen (2003) nagyhatású tanulmányukban azt találták, hogy a fiskális ciklusok tipikusan a kevésbé fejlett, új demokráciák sajátja, mivel a választók ezekben az országokban nem rendelkeznek kellő tapasztalattal a politikai ösztönzők és manipuláció terén. Az új demokráciákon belül a szerzők jelentős kiadási oldali ciklust találtak a poszt-szocialista tranzíciós országokban. Ugyanakkor, ahogy a szavazók fokozatosan kiismerik a demokratikus intézmények működését, a politikusok idővel már nem tudják őket manipulálni, következésképp a költségvetési ciklusok eltűnnek. Drazen (2000) azt találta, hogy ehhez az ún. „cselekedve tanulás” (*learning-by-doing*) folyamatához megközelítőleg 4 választási ciklus szükséges, azaz 16 év. Ezt az elméletet azonban a magyar minta látszólag nem erősíti meg, a fiskális ciklusok ugyanis nem tűntek el. Mi több a PBC erősödött a kétezres években, és 2002-ben, valamint 2006-ban csúcsosodott ki, tehát éppen akkor, amikor már meg kellett volna szűnnie az elmélet szerint.

Másrészt Brender és Drazen elméletének újbóli tesztelése a KKE országokban, mint új demokráciákban önmagában is indokoltnak tekinthető több mint 20 évvel a rendszerváltás után. Ennek oka, hogy nagy hatású tanulmányuk írásakor még csupán 13 évnyi piacgazdasági és demokratikus tapasztalattal rendelkeztek a poszt-kommunista országok. Ma, több mint 20 évvel a rendszerváltás után, érdemes újból tesztelni a szerzők modelljét.



## 1.2. Kutatási kérdések – hipotézisek

Ezen előzményekre és a magyar rejtvényre tekintettel, a doktori értekezésünkben az alábbi főbb kutatási kérdéseket:

1. A magyar eset látszólagos ellentmondását a brender – drazeni elméletnek a költségvetési pozíciók mélyreható elemzése is alátámasztja-e?
2. Amennyiben a PBC-t empirikusan is meg tudjuk erősíteni a magyar mintában, akkor felvetődik az a kutatási kérdés is, hogy a magyar eset egyedülálló-e az új demokráciákban vagy más régiós ország mintája sem követi a modell implikációit?
3. Az esetleges eltéréseket a viszonylag homogén országcsoportban mely tényezők okozzák?

A kutatási kérdések alapján pedig a következő hipotéziseket állítjuk fel:

1. hipotézis: Magyarország és Lengyelország, mint két új demokrácia eltérő empiriát mutat a politikai költségvetési ciklusok terén 1989 és 2011 között. Feltételezésünk szerint a költségvetési pozíciók mélyreható elemzése alapján a PBC-t a magyar mintában meg tudjuk erősíteni. Ezzel szemben Lengyelországban a kilencvenes években a fiskális egyenleg ciklikus mozgását tipikusan nem a PBC okozta. A heterogén eredményekből pedig az következik, hogy nem csak a KKE országok en block, de azoknak még egy szűkebb csoportja – pl. visegrádiak –, mint új demokráciák sem tekinthető homogén országcsoportnak a fiskális ciklusok tekintetében. Ilyen formán pedig nem vonhatunk általános következtetéseket a politikai költségvetési ciklusokra.
2. hipotézis: A heterogén eredmények azt sejtetik, hogy a ciklusok fejlődésének megértéséhez az új demokráciákban is elengedhetetlen a kontextusfüggőség elméletének figyelembe vétele. Végző soron számos tényező – politikai, gazdasági, intézményi stb. – együttes hatásától függ az, hogy kialakul-e ciklus egy országban vagy sem. Önmagában az időtényező és a tapasztalatszerzés nem elégséges magyarázó tényezője a PBC-nek.
3. hipotézis: A nemzetközi intézmények – ezen belül is különösen az IMF – pénzügyi szerepvállalása, valamint a külső konjunkturális és pénzpiaci folyamatok alapvetően a fegyelmezetlen fiskális politika és a ciklushajlam ellen ható tényezőt jelentenek, amennyiben megfelelő kikényszerítő mechanizmusok is életbe lépnek.

4. hipotézis: A gazdasági fejlettség és a társadalmi jólét, valamint a politikai költségvetési ciklusok negatívan korrelálnak egymással. Minél magasabb az életszínvonal egy országban, annál kisebb a PBC.
5. hipotézis: Az intézményi tényezők közül a költségvetési intézmények, különösen azok minősége meghatározó a fiskális ciklusokban: a kemény és szigorú fiskális intézmények csökkentik a PBC kialakulásának esélyét. Ezzel szemben a politikai rendszer intézményeinek szerepe – mint például a választási rendszer – jóval kisebb.
6. hipotézis: A politikai instabilitás és a fiskális ciklusok között nem azonosítható közvetlen pozitív irányú kapcsolat. Önmagában a politikai élet fragmentáltsága, és a politikai polarizáció nem magyarázza a PBC-t, ha politikailag turbulens időszakban is fennmarad a reformfolyamatok kontinuitása és a gazdaságpolitikai következetesség.
7. hipotézis: A poszt-szocialista országok, mint új demokráciák esetében a makrogazdasági stabilizálás időzítésének és alkalmazott módszerének mélyreható vizsgálata elengedhetetlen annak megértésében, hogy miért mutatnak eltérő empirikus eredményt az új demokráciák a fiskális ciklusok terén.

### **1.3. Alkalmazott módszertan**

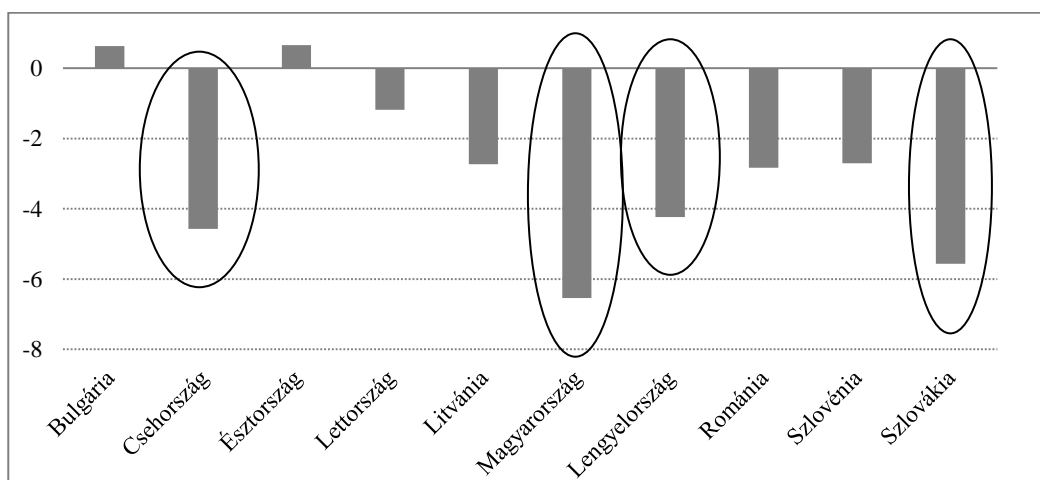
A disszertációt keretbe foglaló alkalmazott módszertani paraméterek megfogalmazása céljából először a politikai költségvetési ciklusok definiálását tisztázzuk. Dolgozatunk elméleti áttekintését követően az empirikus elemzés alapját a politikai költségvetési ciklusok képezik. A költségvetési ciklusok azonosítására Benczes és Kutasi (2010) definícióját hívjuk segítségül, mely szerint a PBC *„(...) rendszeresen visszatérő, a választások által előidézett időszakos fluktuáció a kormányzati fiskális politikában. Hatása különösen a költségvetési hiány és/vagy az államadósság nagyságában, illetve a bevételek és kiadások szerkezetében mutatható ki.”* (Benczes – Kutasi, 2010:224).

Jelen disszertáció keretében az állami kiadási oldalra fókuszálunk, így az állami bevételek és az adópolitikában megfigyelhető esetleges cikluselemekkel nem foglalkozunk. Ennek oka a kiadási oldali PBC nagyobb relevanciája, másrészt pedig a kutatások is jellemzően az állami kiadásokban találtak ciklust a fejlődő/feltörekvő országokban. Ezen feltételek mellett a következő definíciót fogalmazzuk meg: PBC-nek tekintjük a rendes parlamenti választások évét (t) megelőző 1, de legfeljebb 2 évvel korábban megfigyelhető szisztematikus romlást a költségvetési egyenlegben,

illetve az állami kiadásokban, ami a választások évében ( $t$ ) vagy azt megelőző évben ( $t-1$ ) csúcsosodik ki. Majd a választások évétől ( $t$ ) az azt követő 1 ( $t+1$ ), de legfeljebb 2 évben ( $t+2$ ) szisztematikus javulás megy végbe a költségvetési egyenlegben, illetve az állami kiadásokban. Tipikusan PBC-nek tekintjük továbbá a szakirodalomban Drazen és Eslava (2006) által elővezetett ún. *pork barrel spending*, magyarul osztogatás, szavazatvásárlás jelenségét. Azaz a kormányzat olyan jellegű gazdaságpolitikáját, mely tipikusan a választások előtt megvalósuló, bizonyos társadalmi csoportoknak kedvező célzott kiadásnövekedést eredményez.

Az alkalmazott definíciók megállapítását követően az empirikus vizsgálat tárgyát képező országokat is kijelöljük és indokoljuk. Mivel az empiria fókusza a közép-kelet-európai, poszt-szocialista országok, azaz egy relatíve kis mintacsoport, ezért a hipotézisek teszteléséhez esettanulmányi szintű komparatív és leíró jellegű módszertant választunk. A kutatási kérdések megfogalmazása során már tárgyaltuk és indokoltuk a magyar esettanulmányt. Az összehasonlítás alapját képező másik ország kiválasztásánál abból indulunk ki, hogy egy esetleges ciklushajlamot a deficithajlam is jelez. Így olyan országot célszerű választani, ahol fegyelmezetlen fiskális politikát tapasztalunk. Első körben a poszt-szocialista országok, mint új demokráciák heterogén csoportját igyekszünk leszűkíteni, hogy az összehasonlíthatóság kedvéért egy homogén halmazból választhassunk. Ehhez az Európai Unió tagságot választjuk magyarázó tényezőnek, hiszen bátran kiindulhatunk abból, hogy a csatlakozási feltételeknek megfelelő országok a konvergenciafolyamatban és az intézményi tényezők terén a demokráciák egy egységesebb mintáját alkotják. A következő lépésnél az EU-hoz 2004-ben és 2007-ben csatlakozó országok fiskális teljesítményét vesszük górcső alá. Az *1. ábra* az 1995 és 2007 (a gazdasági válság előtti utolsó év) közötti időszakra számított átlagos költségvetési egyenlegek értékét mutatja az érintett országokra. Jól látszik, hogy a tranzícióban élenjáró visegrádi országokra jellemző a legintenzívebb deficithajlam, ezen belül is – előzetes várakozásinkat megerősítve – Magyarország festi a legkedvezőtlenebb képet.

**1. ábra: Átlagos költségvetési egyenlegek az új EU-tagállamokban 1995-2007 között  
(a GDP %-ában)**

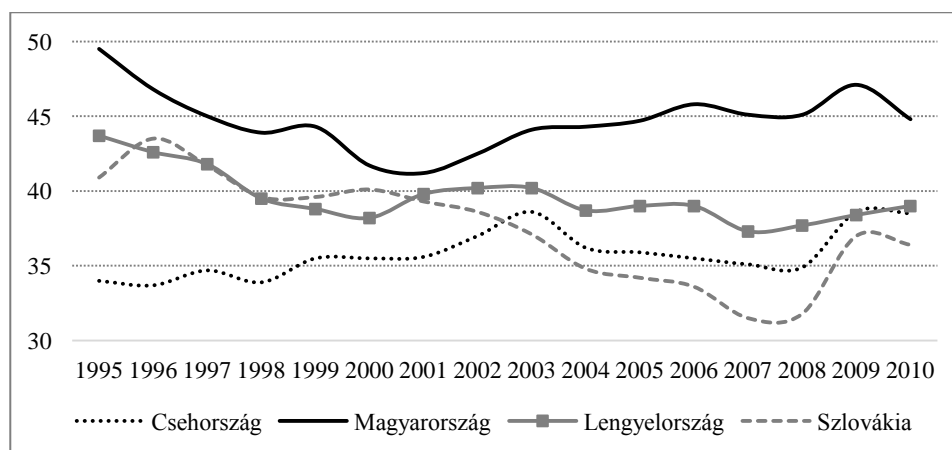


Megjegyzés: Bulgária esetében 1998-2007 közötti átlag

Forrás: Eurostat

Így az EU-tag KKE országokat tovább szűkíthetjük a visegrádi országokra. Azért, hogy ebből a csoportból ki tudjuk választani, hogy Lengyelországot, Csehországot vagy éppen Szlovákiát érdemes Magyarország mellett fiskális ciklusokra tesztelni, megvizsgáljuk, hogy mekkora az állami redisztribúció mértéke. Hiszen termelhet egy ország úgy is jelentős költségvetési deficitet – mely egy *flow* típusú mutató –, hogy közben a bruttó hazai össztermék arányában nem jelentős az állami kiadások mértéke. A 2. ábra 1995 és 2010 közötti időszakra szemlélteti a kamatkiadások nélkül számított folyó állami kiadások alakulását a GDP százalékában.

**2. ábra: A folyó állami kiadások alakulása Közép-Európában 1995-2010 között (a GDP %-ában)**



Forrás: EB (2012)

Magyarország kedvezőtlen pozíciója ezúttal is kitűnik. Szlovákia viszonylag magas szintről indulva masszív mértékben csökkentette az újraelosztás arányát és a kétezres évekre a legkisebb államot érte el. Hasonlóan, Csehországra is alacsony szint jellemző, és bár 2003-ig némi növekedés figyelhető meg, azt követően újra mérséklődött a folyó kiadások mértéke. Egy-két átmeneti időszaktól eltekintve Lengyelországban a második legmagasabb a GDP-arányos folyó kiadások értéke a régióban. Az előbbi indoklásra alapozva a doktori értekezés esettanulmányi szintű empirikus elemzésének tárgyát Magyarország és Lengyelország képezi.

## 2. FEJEZET: ELMÉLETI KERETRENDSZER

### 2.1. Hagyományos politikai üzleti ciklus modellek

#### 2.1.1. A Nordhaus-modell

Az üzleti ciklusok politikai tényezőiről írt első jelentős elemzés Michal Kalecki (1943) nevéhez fűződik, még ha ő kicsit más aspektusban használta is a politikai üzleti ciklus kifejezést. A politikai üzleti ciklusok alappilléret a William D. Nordhaus (1975), valamint Assar Lindbeck (1976) nevével fémjelzett ún. opportunisták (ideológiamentes) politikai üzleti ciklusok modell (*opportunistic political business cycles*) jelenti, mely a közjavak politikai keretek között végbemenő intertemporális választási döntésére épít. A konkrét probléma itt az infláció és a munkanélküliség közötti választás, melyre – Nordhaus szerint – egyaránt érzékenyek a választók.

A Nordhaus-modell feltételrendszere egyszerűsítésekkel élve a következőképpen foglalható össze:<sup>1</sup>

1. A gazdaságot rövidtávú várakozásokkal kiegészített Phillips-görbe írja le, azaz negatív átváltás érvényesül az infláció és a munkanélküliség között, mely makrováltozókra a választók is érzékenyen reagálnak döntéseik során.
2. A választók adaptív inflációs várakozásokkal rendelkeznek, azaz visszatekintő módon, a  $t-1$  időszak tényleges inflációjának mértéke alapján alakítják ki várakozásaikat.
3. A hivatalban és ellenzékben lévő politikusok azonos preferenciával rendelkeznek, céljuk a hatalom megtartása/megszerzése, azaz saját (újra)választási esélyük maximalizálása.
4. Két jelölt van, a szavazók ideológiailag egyikhez sem kötődnek.
5. A választók rövidlátóak (*myopic*), döntésüket csakis a gazdaság jelenbeli teljesítménye alakítja, nem pedig a jövőbeni kilátások. Ráadásul a közelmúlt eseményeire jobban emlékeznek és veszik figyelembe, mint a hivatali periódus más időszakának gazdasági teljesítményét. A szavazók egyaránt elutasítják az inflációt és a munkanélküliséget.
6. A kormányzat monetáris politikai eszközökkel igyekszik célját megvalósítani, és ehhez rendelkezésére állnak a megfelelő eszközök, valamint a gazdasági kontroll.

---

<sup>1</sup> Részletesen lásd *I. Függelék*

7. A választások időpontja exogén változó a modellben, a választási rendszer versenyző.

A leegyszerűsített Nordhaus-modell két fő előrejelzése így a következő: *a)* a politikai döntés által generált választás az optimálisnál alacsonyabb munkanélküliséget és magasabb inflációt okoz; *b)* az optimális pártpolitika politikai üzleti ciklust generál, munkanélküliséggel és deflációval a választásokat követő korai években, majd az új választási év közeledtével erősödő inflációval (Nordhaus, 1975:185). Választások előtt így a politikai vezetők a gazdaság ösztönzésével növelhetik a foglalkoztatottságot, míg annak inflatorikus hatásai csak később jelentkeznek. A politikai üzleti ciklusok első modelljei a keynesi keresletmenedzsment keretei között képelték el a gazdaság működését, aktívan használva a fiskális és monetáris eszköztárat ugyanis a kormányzat befolyásolhatja a makrogazdasági változókat (Benczes – Kutasi, 2010:219).

Nordhaus modellje ugyanakkor több olyan feltételre is épít, melyek vagy túlságosan leegyszerűsítettnek tűnhetnek vagy nem túl valószerűek, így az elmélet hitelessége is megkérdőjeleződik. Mindazonáltal ezek a kritikai észrevételek hozzájárultak ahhoz, hogy a politikai cikluselmélet továbbfejlődhessen. A kritika három területet érint:

1) Egyrészt a választók magatartása Nordhaus elméletében semmiképpen nem tekinthető racionálisnak, a rövidlátás és az adaptív várakozások olyan jellemzőkkel ruházzák fel a választókat, melyek lehetővé teszik a politikusok számára, hogy szisztematikusan becsapják őket; választások előtt túlpörgessék a gazdaságot, majd egy restriktív politikával hűtsék azt a választások után. A szavazók az expanzió jutalmaként pedig újra és újra bizalmat szavaznak a választásokon, figyelmen kívül hagyva a múltbeli tapasztalatokat (Alesina, 1988a:15). Mivel a választók nem előrelátóak, valamint rossz az emlékezőképességük, így a kedvezőbb makrogazdasági teljesítményt a kormányzat javára írják.

2) Másrészt Nordhaus teljesen figyelmen kívül hagyja a hagyományos baloldali-jobboldali ideológiai vonzódást. Már pedig a kormányzatok nem tehetik meg, hogy elhanyagolják szavazóbázisuk érdekeit (lásd pártos modellek). A hagyományos baloldali pártok szavazói (a munkások, az alacsonyabb jövedelműek) számára a választásokat követő restriktívok, míg a hagyományos jobboldali pártok szavazói (a vagyonosabb, magasabb jövedelmű csoportok) számára az inflációgerjesztő expanzió jár komoly költségekkel (Németh, 2009:7).

3) A modellt érintő harmadik kritikai megfogalmazás pedig arra a keynesi típusú alapfeltételre vonatkozik, hogy a kormányzat monetáris politikai eszközökkel képes a reálváltozókra hatni. Míg azonban a keynesi gazdaságpolitika a monetáris és fiskális politikai eszközöket egyaránt figyelembe veszi, addig Nordhaus elméletében nem számol a fiskális politika potenciális ciklikus hatásaival. Ráadásul úgy épít a monetáris eszközök kormányzati manipulálására, hogy figyelmen kívül hagyja a jegybanki függetlenség legalábbis demokratikus berendezkedésű országokban elvárható megvalósulását.

A neoklasszikus elmélet az üzleti ciklust piaci kudarcként értelmezi, és bármilyen gazdaságpolitikai lépést üdvözlendőnek tart, mely a teljes foglalkoztatás egyensúlya felé történő elmozdulással jár (Lucas, 1980:703). Nordhaus munkája is azon a meggyőződésen alapult, hogy a kormányzati politika a gazdasági élet minden szeletét befolyásolja (Benczes – Kutasi, 2010). Az újklasszikus elméletek, a Lucas-kritika és a racionális várakozások térnyerésével azonban a kormányzati beavatkozások gazdasági hatásainak ilyen erőteljes hangsúlyozása egyre csökkent. A PBC elmélet első generációja azonban még nem vette figyelembe a klasszikus racionális várakozások elméletének forradalmát. A Lucas-kritika (1973) kapcsán használható Phillips-görbe hiányában a PBC kutatások így megakadtak (Hibbs, 1992:364).

### 2.1.2. A pártos modellek

A másik nagy bázismodell, az ún. pártelvű vagy pártos modell (*partisan modell*) Douglas A. Hibbs (1977, 1979) nevéhez fűződik. A választói várakozások azonos megítélése mellett a pártelvűségre építő elmélet abban különbözik az opportunistá modelltől, hogy míg előbbiben az ideológiai különbség nem játszott szerepet, addig utóbbi alapja éppen a baloldali és jobboldali politikai attitűd közötti különbség kivetítése a gazdaságpolitikai célkitűzésekre. Nevezetesen, a politikai színezettől függ az adott kormány inflációra és munkanélküliségre vonatkozó preferenciája. Mivel a modellben a politikusok képesek az infláció és a munkanélküliségi ráta befolyásolására a monetáris és fiskális politikai instrumentumok manipulálásával, a makrogazdasági politika a kulcsfontosságú politikai szereplők és érdekcsoportok közötti konfliktusok fókuszában áll. Hibbs szerint a társadalmi preferenciák osztályfüggőek: alacsonyabb osztálybeliek inkább a munkanélküliségtől, míg a



magasabb jövedelműek az inflációtól tartanak. Ez pedig egyúttal a politikai pártállást is meghatározza, az előbbieket inkább a munkás- és baloldali pártokhoz húznak, míg utóbbiak konzervatív pártpreferenciával rendelkeznek (Hibbs, 1977:1470). A Hibbs-modellben a baloldali pártok magasabb gazdasági aktivitásért cserébe magasabb inflációs rátát hajlandóak elviselni, mint a jobboldal. Így összességében egy baloldali kormány nagyobb hajlandóságot és hajlamot mutat az expanzív monetáris politikára. Ezen különbségek által okozott gazdasági fluktuáció a modellben a Phillips-görbén való elmozdulással jelenik meg.<sup>2</sup>

A Lucas-kritika kapcsán a Phillips-görbe elmélet térvészése a pártos modellek fejlődését is hátráltatta. Majd a Fischer (1977) és Taylor (1980) által kínált újszerű gondolat hozott elméleti nyitást, mely szerint az aggregált kereslet megfelelően időzített manipulálása még racionális várakozások mellett is hat a mennyiségekre. Ezt továbbgondolva a pártos modellek új korszakát Alberto Alesina hozta el.

Alesina formálisan is modellkeretek közé foglalta Hibbs elméletét, a két párt közötti interakciókat játékelméleti modell segítségével elemzi Kydland-Prescott (1977), valamint Barro és Gordon (1983) elméletéből kiindulva.<sup>3</sup> Alesina modelljében a két párt eltérően ítéli meg a munkanélküliséget és az inflációt, mint gazdaságilag nem kívánatos jelenségeket. Optimális politikájuk eltérő, mint ahogy az ösztönzőik is azok a nem várt politikai lépésekre nézve. Ha a pártok rövidlátóak, a politikai ciklussal összefüggésben álló fluktuációk jönnek létre a kibocsátásban és az inflációban. Hibbs alapmodelljébe Alesina (1987) a racionális várakozásokat építette be, valamint bizonytalan választási kimenetet feltételezett a tradicionális pártos modellel ellentétben.<sup>4</sup>

A hagyományos opportunisták elméletéhez hasonlóan, a pártos modellek is arra építenek, hogy a kormányzat hozzáfér a monetáris politikai eszközökhöz a gazdasági

---

<sup>2</sup> A pártos elméletnek az USA empiriája ágyazott meg a II. világháborút követően, amikor a jobboldali kormányok esetében rendre alacsonyabb infláció és magasabb munkanélküliség, míg munkáspárti és szociáldemokrata kormányok esetében alacsonyabb munkanélküliségi ráta mellett magasabb infláció volt megfigyelhető (Hibbs, 1977:1473).

<sup>3</sup> Barro és Gordon (1983) játékelméletében, miután a privát szereplők megállapították nominális bérigényüket, a politikusok nem várt inflációt generálva alacsonyabb munkanélküliségi rátát érnek el. Mivel a piaci szereplők racionálisak és tisztában vannak a politikai motivációkkal, a nominálbéreket eleve magasabb szintre állítják be, összhangban a nem várt infláció hatásaival, hogy eliminálják a politikusok ösztönzőit a meglepetés inflációra. Ez pedig még magasabb inflációs szintet eredményez, egyensúlyi helyzetben a foglalkoztatást a politikusok nem tudják befolyásolni, az infláció pedig magasabb az optimálisnál.

<sup>4</sup> A racionális pártos modell feltételrendszerét részletesen lásd: 2. Függelék

kimenetek befolyásolása érdekében. Ennek helytállóságát azonban, a Nordhaus-kritika kapcsán már megkérdőjeleztük.

Alesina kiemeli, hogy a költséges gazdasági ciklusokat el lehet kerülni, ha a pártok felismerik, hogy kooperatív politikai szabályok elfogadásával mindkét választói kör jobban jár hosszú távon. Így, amikor egy pártot megválasztanak, döntenie kell: olyan politikát folytat, amely maximalizálja saját választói bázisának rövidtávú hasznosságát, vagy pedig együttműködő politikát folytat, mely minden választó hasznosságát növeli hosszabb távon (Alesina, 1987:653). A ciklusok mellett az egyensúly szuboptimális, ha azonban a pártok megegyeznek és ugyanazt a politikát folytatják, elkerülhető lenne a fluktuáció a kibocsátásban és az inflációban. A kooperatív szabályok melletti elköteleződés hasznos, mert olyan politikához köti a két pártot, mely növeli a társadalmi jólétet hosszú távon (Alesina, 1987:671).

A pártos modellek – ahogy Benczes és Kutasi (2010) utalnak rá – politikai jelzést sejtene a gazdaságpolitikában, ahol a kimenetek a kormányzó pártok ideológiai elmozdulásával korrelálnak. A Nordhaus-féle PBC és a pártos modellek azonban kompatibilisek, a pártoknak ugyanis végső soron meg kell nyerniük a választást ahhoz, hogy célkitűzésüket megvalósítsák (Hibbs, 1992:362).

### 2.1.3. A hagyományos üzleti ciklus modellek empirikus eredményei

Nordhaus (1975) saját opportunistá modelljét 9 fejlett ország 1947-1972 közötti adatait tesztelve empirikusan is megerősítette. Amikor az újonnan megválasztott vezetők hivatalba lépnek, nagy népszerűségnek örvendenek, a „mézeshetüket” töltik. A választók nem racionálisak, mert a fiskális illúzió valójában azon a bizalmon alapszik, mellyel a szavazók felruhazzák a nyertes pártot. Ezt követően azonban, az irreálisan magas kezdeti elvárásokat eliminálja a valóság és a csalódási folyamat eredménye a kiábrándulás. Majd a választások közeledtével és a politikusok opportunistá tevékenységének köszönhetően, a szavazók elfelejtik a csalódást és nem emlékeznek a politikusok múltbeli „hütlenségére” (Nordhaus et al. 1989:35).

A későbbi empirikus kutatások ugyanakkor vegyes eredményre jutottak, összességében a hagyományos modellek állítását azonban nem sikerült bizonyítani. A modell későbbi tesztjei azt mutatták ki, hogy az aggregált gazdasági feltételek – főleg az egy főre jutó kibocsátás vagy jövedelem – szignifikáns hatással bírnak a választói mintákra. Ugyanakkor számos országban nem figyelhető meg, hogy a gazdasági

tevékenység növekedése összefüggésben állna a közelgő választásokkal, míg a választásokat követően az infláció erősödése viszont igen (Drazen, 2001:83-85). Amerikai mintát elemezve McCallum (1978), valamint Golden és Poterba (1980); OECD mintát vizsgálva Lewis-Beck (1988), sem találtak bizonyítékot a Nordhaus-modellre. Tufte (1978) azonban talált bizonyítékot a fiskális eszközök, különösen a pénzügyi transzferek politikai manipulációjára néhány elnöki választási rendszerben. Alt és Chrystal (1981) Nagy-Britanniában nem talált választási ciklikus jellemzőket az infláció és munkanélküliség alakulásában, ugyanakkor az látszik, hogy a hetvenes években a kiadások szerkezete eltolódott a közösségi beruházásoktól a transzferek felé. Egy későbbi elemzésében a szerzőpáros azonban már egyértelműen hangsúlyozza az elméletet alátámasztani tudó empirikus bizonyítékok hiányát (Alt – Chrystal, 1983). Alesina (2000b) az USA-t elemezve csak részlegesen találta igazoltnak a Nordhaus-modellt, de hasonló eredményre jutott Alesina és Roubini (1992) OECD országok idősorait vizsgálva. Alesina és társai (1995, 1989) szintén nem találtak empirikusan bizonyítékot a Nordhaus modellre. Ugyanakkor azt is kiemelik, hogy nem minden választás ugyanazt a politikai választási mintát hozza magával: egyes kormányok inkább monetáris, míg más kormányok fiskális eszközöket használnak pártos vagy opportunisták céljaik elérése érdekében (Alesina, 2000a:117). Több ország eredménye alapján Alesina és Roubini (1992) azt találta, hogy a választási ciklus az alábbi minta szerint megy végbe: baloldali kormányok gazdaságélénkítést hajtanak végre, amikor megválasztják őket. Egy ideig ez eredményes, majd az inflációs várakozások alkalmazkodnak, és a gazdaság visszatér a természetes növekedési pályájára. Ezzel szemben a jobboldali kormányok, amikor hatalomra kerülnek, harcolnak az infláció ellen, s ezzel növekedésslassulást vagy recessziót okoznak. Később, a gazdaság visszatér a növekedés természetes szintjére és az infláció alacsony szinten marad. Ha a kibocsátás és munkanélküliség természetes rátájára nem hat a keresleti politika, akkor a meglepetésszerű politikai döntés reálgazdasági hatásai átmenetiek csupán (Hibbs, 1992:365). Alesina és Rosenthal (1989) azt találták, hogy a gazdasági manipulációnak azért nem lesz reálhatása a kibocsátásra, mert a kormányzat nem tudja rutinszerű megtéveszteni a racionális szavazókat.

A politikai *trade-off* az infláció és a munkanélküliség között különösen a hetvenes évek eleji recesszió során vált nyilvánvalóvá. Hibbs bemutatja, hogy az infláció és a munkanélküliség közötti átváltás egyáltalán nem olyan evidens, tekintettel a különböző társadalmi és munkaerőpiaci csoportok megítélése közötti heterogenitásra.

Továbbá nem csak a foglalkozás, hanem az életkor tekintetében is eltérő az infláció versus munkanélküliség megítélése. Így egy szakmunkást a munkanélküliség jobban érinthet, míg egy szellemi dolgozót az infláció aggaszt jobban (Hibbs, 1979:715). A hetvenes-nyolcvanas évek empirikus eredményeit összefoglalva Alesina és társai kiemelik a pártos hatások jelentőségét. A munkanélküliség – infláció – növekedés hármasának trendje összefüggésben áll a kormányzat színezetével. Mindazonáltal ez a szisztematikus különbség rövidtávú, és közvetlenül a kormányváltás utáni időszakban jelentkezik (Alesina et al. 1989:59).

Alesina és Sachs (1988) amerikai adatokat vizsgálva empirikusan a Hibbs-féle pártos modellt igazolják. Egy későbbi tanulmányban ugyanakkor Alesina és Roubini (1992) az empirikus eredmények alapján elutasítják a hagyományos, Hibbs-féle pártos modellt, míg a racionális pártos elmélet különösen olyan országokban szignifikáns a szerzők szerint, ahol kétpártrendszer van vagy egyértelmű elmozdulások figyelhetők meg jobbról balra és fordítva (pl. Németország, Franciaország, USA). Megítélésük szerint minden parlamentáris ország, ahol nagy koalíciós kormány van hatalmon, kevés bizonyítékot szolgál a racionális pártos elméletre (Alesina – Roubini, 1992:683). A gazdaságpolitikák választási és ideológiai ösztönzőinek együttes működését többek között a Frey és Schneider (1978, 1988) elemezte. Alapötletük szerint a kormányzó pártok mindaddig ideológiai preferenciáik szerint operálnak, amíg a közvélemény-kutatások eredményei kedvezőek. Amint azok romlani kezdenek és a választások közelednek, az ideológiai ösztönzést felváltja a választási motiváció. Sapír és Sekkat (2002) is talált bizonyítékot mind az opportunistá, mind a pártos elméletre Európában. A választások közeledése növeli a deficitet recessziók idején, miközben a baloldali kormányok hajlamosabbak a hiányra, mint a jobboldali kormányok, függetlenül a gazdaság állapotára. Az empirikus kutatások a fenti modellek egyikének a létjogosultságát sem támasztják alá elsöprően, a monetáris sokkok, mint döntő hajtóerői a politikai konjunktúraciklusoknak, nem bizonyultak elégséges magyarázatnak (Drazen, 2000). Azzal érvel, hogy azok az országok, amelyekben találtak bizonyítékot a politikai konjunktúraciklusok jelenlétére, gyakran erősen független központi bankkal rendelkeztek. Ez összhangban van Csaba László gondolatmenetével, mely szerint a friedmani pénzsemlegességnek a felismeréséből az is következik, hogy a gazdasági kilengéseket főként a monetáris hatóság tevékenysége erősíti fel, amennyiben azt nem szorítják szabályok közé (Csaba, 2006:274).

Éppen ezért érdemes inkább a fiskális politikára koncentrálni a monetáris politika helyett. A kormányzati fogyasztás és a különböző transzferek révén a fiskális politikának ugyanis valódi hatása lehet a gazdasági aktivitásra. Ugyanakkor a társadalmi heterogenitás miatt a célzott transzfereknek szignifikáns hatása lehet a szavazói attitűdre anélkül, hogy a gazdasági aktivitás egészét befolyásolnák. A választási ciklus motiválta fiskális manipuláció aggregált szinten való azonosíthatósága többek között attól is függ, hogy a fiskális kiadások között mekkora a politikailag motivált tételek aránya (Drazen, 2001:102).

## **2.2. A PBC modellek későbbi generációi**

### **2.2.1. Korai második generációs modellek**

A politikai üzleti ciklusok előző fejezetben vázolt korai modelljeinek fénykora meggyőző empirikus bizonyítékok hiányában és a túlzott leegyszerűsítések miatt hamar leáldozott. Mindazonáltal fontos kiindulópontját jelentik a PBC elméletek későbbi fejlődéstörténetének. Az új elméletek kiindulópontja a hagyományos modellekhez képest, hogy – a Nordhaus-modell kritikáján alapulva – racionális és előrettekintő választói magatartást feltételeznek. Ezek alapján Persson és Tabellini (1990) igyekezett a Nordhaus-modellt továbbfejleszteni és megalkották a racionális politikai üzleti ciklusok modelljét, mely az alábbi feltételezésekkel él<sup>5</sup>:

1. A választók inflációs várakozása racionális, azaz minden rendelkezésre álló információt figyelembe vesznek.
2. A Phillips-görbe magába foglal egy kompetenciaváltozót, mely azt mutatja meg, hogy a kormányzat mennyire kompetens (*competent*), azaz mennyire képes hatékonyan menedzselni a gazdaságot (pl. a kínálati sokkokat kezelni).
3. A szavazók homogén preferenciával rendelkeznek és arra a jelöltre szavaznak, aki maximalizálja várható jövőbeni hasznosságukat.
4. A politikusok közvetlenül kontrollálják az inflációt.

A modell hiányossága azonban, hogy a jegybanki függetlenség kritériumát továbbra sem veszi figyelembe és azt feltételezi, hogy a kormányzat képes közvetlenül hatni a monetáris politikára. A korai második generációs modellek is a politikai manipuláción alapulnak,

---

<sup>5</sup> Részletesen lásd 3. Függelék

ugyanakkor itt a megtévesztés alapja nem a szavazók naiv hozzáállása a politikai rendszerek működéséhez, hanem az információs aszimmetria az egyébként racionális választók oldaláról. Ezek a modellek szintén a Phillips-görbe által leírt infláció és munkanélküliség közötti átváltásra és a monetáris eszközök hatékony kormányzati manipulálására építenek (Benczes – Kutasi, 2010:223).

Alesina és társai (1991) 18 OECD ország 1960-1987 közötti időszorát vizsgálva nem talált bizonyítékot a korai második generációs modellekre, azaz nincs választási ciklus a növekedésben és a munkanélküliségben (szemben azzal, amit Persson és Tabellini modelljében feltételez), viszont találtak ciklikus hatást a monetáris és fiskális politikai instrumentumokban és az inflációban. Alesina és társai (1997) szintén vegyes eredményre jutottak, továbbá Alesina és Roubini (1992) sem talált bizonyítékot a korai második generációs modellekre. Faust és Irons (1999) szofisztikált ökonometriai módszerekkel amerikai adatokra végzett elemzést és szintén nem talált egyértelmű bizonyítékot arra, hogy a politikai eszközök makrogazdasági hatásai a monetáris politikán keresztül érvényesülnének.

### 2.2.2. Érett második generáció

A hagyományos modellek feltételrendszerétől való elmozdulást és így igazi áttörést a politikai üzleti ciklusok elméletében, Rogoff és Sibert (1988), valamint Rogoff (1990) tanulmánya hozott. Rogoff (1990) szerint a korai politikai konjunktúraciklus-elméletek hibásan fókuszáltak túlzott mértékben a munkanélküliség és a kibocsátás közötti kapcsolat ciklikusságára. Elméletében elveti a Phillips-görbét, és az output – infláció párosa helyett a fiskális politikára helyezi a hangsúlyt a politikai üzleti ciklusok magyarázása során. Ennek tükrében Rogoff bevezette a politikai költségvetési ciklusok (*political budget cycles*) terminológiát, és azt használta a politikai üzleti ciklusok (*political business cycles*) kifejezés helyett<sup>6</sup>. A költségvetési ciklusokat a következők szerint definiálhatjuk: „*rendszeresen visszatérő, a választások által előidézett időszakos fluktuáció a kormányzati fiskális politikában. Hatása különösen a költségvetési hiány és/vagy az államadósság nagyságában, illetve a bevételek és kiadások szerkezetében mutatható ki.*” (Benczes – Kutasi, 2010:224).

---

<sup>6</sup> A továbbiakban a PBC rövidítéssel már a **politikai költségvetési ciklusra** utalunk, nem pedig a hagyományos politikai üzleti ciklusra.

Rogoff multidimenzióális jelzési modelljében<sup>7</sup> a választók és a politikusok egyaránt haszonmaximalizáló és racionális viselkedést folytatnak. Ebben a modellben a politikai költségvetési ciklus azért jön létre, mert a választók aszimmetrikus információval rendelkeznek arról, hogy a hivatalban lévő politikusok mennyire kompetensek, ahol a kompetencia (*competence*) azt mutatja meg, hogy mennyire hatékonyan, azaz minimális veszteséggel képesek az állami jószágokat és transzfereket biztosítani a társadalom számára. Drazen szerint egy kompetens politikus képes oly módon növelni a kormányzati fogyasztást vagy csökkenteni az adókat, hogy közben nem okoz olyan torzítást, mint amit egy kevésbé kompetens vezető okozna (Drazen, 2001:101).

További újítása Rogoffnak, hogy míg az általános vélekedés korábban a politikai konjunktúraciklusokat „ördögtől való” jelenségnek tartotta, addig Rogoff szerint lehetséges, hogy a ciklusok hatékony eszközként szolgálhatnak a hivatalban lévő politikusok kompetenciájáról való naprakész információ terjesztésében. Így a ciklus enyhítésére irányuló erőfeszítések akár a társadalmi jólét csökkenését is okozhatják vagy azért, mert az információáramlást gátolják, vagy pedig azért, mert arra készítetik a politikusokat, hogy a jelzésnek egy társadalmilag költségesebb módját válasszák (Rogoff, 1990:22).

Rogoff elméletében a kormányzati fogyasztás és az adók azok a változók, melyekre a választók kíváncsiak, és ezek könnyen meg is figyelhetők a számukra. Mindazonáltal ezek csak a következő időszakban nyernek közvetlenül megerősítést. A hivatalban lévő politikusoknak így átmenetileg információs előnyük van a szavazókhöz képest. Mivel az információs aszimmetria csak átmeneti, a politikusoknak nem áll érdekükben „torzítani” a választások előtt, hiszen a szavazók ex post tökéletesen ellenőrizni tudják a kormányzatot. Rogoff szerint az átmenetileg tapasztalható aszimmetrikus információ a szavazók oldalára vezethető vissza, jelesül arra, hogy az amúgy racionális választók miért hajlamosak a politikai vezetők kompetenciáját tévesen megítélni. Abból indul ki, hogy a szavazók mindenkor a fogyasztásuk maximalizálására törekednek, mind a magán-, mind az állam által termelt javakat illetően. Mivel a szavazók az állami javaknak és az állami beruházásoknak csupán a pillanatnyi értékét képesek megítélni, irreleváns az, hogy a következő időszakban ezek milyen mértéket öltenek majd. Így a hivatalban lévő politikusok kompetenciája az állam által nyújtott termékek és

---

<sup>7</sup> A modell feltételrendszerét részletesen lásd 4. Függelék

szolgáltatások pillanatnyi értékén keresztül méretődik meg. Ezáltal a termelési struktúra és az információs aszimmetria hatására a kormányzó politikusok is abban érdekeltek a választások előtt, hogy a könnyen érzékelhető és azonosítható (*visible*) jószágok fogyasztási kiadását növeljék. Az egyensúlyi helyzetben azonban a szavazók képesek a vezetők jelenbeli kompetenciáját korrigálni az általuk okozott költségvetési torzítások mértékével (Rogoff, 1990:21). Ez a modell alapvetően egy multidimenzionális jelzési problémaként (*signaling problem*) azonosítja, és erre vezeti vissza a politikai választási ciklusok jelenlétét. Rogoff szerint az efféle költségvetési torzítások végrehajtására éppen a legkompetensebb vezetők hajlamosak a leginkább. Ez arra utal véleményünk szerint, hogy a kompetens politikai vezetők jelzései a szavazók felé szűk körűek, amivel maguk a vezetők is tisztában vannak, és esetlegesen túlkompensálnak a jelzési folyamatban, aminek a következtében fokozottan torzított információközlés jön létre.

### 2.2.3. A PBC modellek harmadik generációja

A politikai üzleti ciklusok elméletének következő állomását – Holmstrom (1982) elméletére építve – a Persson és Tabellini, valamint Shi és Svensson által elővezetett erkölcsi kockázat (*moral hazard*) típusú modellek jelentették a kétezres évek elején. Szintén a politikusi kompetenciára építve, ezek a modellek alapozták meg az elmélettörténet harmadik generációját. Az elmélet újítása, hogy maguk a politikusok sincsenek *ex ante* teljes mértékben tisztában saját kompetenciájukkal és ezáltal azzal sem, hogy mennyire lesznek képesek kezelni a jövőben felmerülő problémákat. Így alapvető feltételezés az erkölcsi kockázat típusú modellben, hogy a politikusok „termelékenységét” – azaz kompetenciáját, hogy adónövelés nélkül termeljenek állami javakat – sem a választók, sem maguk a politikusok nem képesek közvetlenül mérni (Shi – Svensson, 2003:70). A hatalmon lévő politikusok ezzel természetesen tisztában vannak, ezért szándékosan a deficitfinanszírozás mellett döntenek, hogy kompetensebbnek láttassák magukat (Benczes – Ürögdi, 2008:269). A kontraszelekción modellekkel ellentétben, ebben az elméletben minden kormányzat többletdeficitet fog generálni, hogy ezáltal növeljék újraválasztási esélyüket, függetlenül a kompetenciájuktól (Shi – Svensson, 2003:70). Az erkölcsi kockázat tehát abból adódik, hogy a politikusok úgy képesek a fiskális politikát folytatni, hogy annak hatása a választásokig rejtve marad a választók előtt (Benczes – Kutasi, 2010:227).



A modellben tehát minden politikus, kompetencia szinttől függetlenül, ugyanazon ösztönzőkkel szembesül, melyek a politikai-intézményi környezettől függnék.<sup>8</sup> Minél nagyobb a hivatalban maradással járó hasznosság, annál erősebbek ezek az ösztönzők. Azaz minél inkább hibáznak a szavazók abban, hogy a választások előtti manipulációt és a kompetenciát megkülönböztessék egymástól, annál nagyobb ez a haszon (Shi – Svensson, 2006:1368). Ezek az intézményi tényezők azonban eltérőek a fejlett és fejlődő országokban, és ez nagyban magyarázza az országok eredményei közötti különbségeket (Shi – Svensson, 2002a:23).

Összegezve az elméleti áttekintést, a politikai üzleti ciklusok fejlődéstörténetének az eltérő feltételrendszerek mellett kialakult modelljeit jól szemlélteti Benczes és Kutasi lenti táblája:

**1. táblázat: A politikai üzleti ciklusok modelljeinek osztályozása**

	<b>Opportunista</b>	<b>Ideológia</b>
<b>Nem racionális</b>	hagyományos politikai üzleti ciklusok modellje	gyenge pártos modellek
<b>Racionális</b>	racionális politikai üzleti ciklusok modellje	erős pártos modellek

Forrás: Benczes – Kutasi (2010:218)

#### 2.2.4. A politikai költségvetési ciklusok empirikus eredményei

A politikai üzleti ciklusok irodalmának kétség kívül új fejezetét jelentette Rogoff költségvetési ciklus elmélete, melyet számos empirikus kutatás követett a kilencvenes évek folyamán. A kutatások azonban általában véve azt a tendenciát mutatták, hogy míg a fejlett, iparosodott országokban nem igazolódik Rogoff modellje, addig a fejlődő országokban igen.

Klein (1993) amerikai adatokat, Berger és Woitek (1997) 1951-1989 közötti német parlamenti választási mintát, Reid (1998), valamint Blais és Nadeau (1992) pedig a kanadai provinciákat elemezve nem talált szignifikáns bizonyítékot választások előtti expanzióra. Az Európai Unió fejlett országait tekintve Andrikopoulos és társai (2004), valamint de Haan és Sturm (1994) végzett kutatást és újfent nem találtak bizonyítékot a politikai költségvetési ciklusra. Buti és van den Noord (2003) ugyanakkor arra a következtetésre jutottak, hogy a régi uniós tagországokban a választások előtti

<sup>8</sup> Lásd: Shi és Svensson (2002a, 2002b, 2006)

expanzív fiskális politika új keletű jelenség és inkább a kilencvenes évek végétől, illetve a kétezres évek elejétől vált jellemzővé. Hasonló eredményre jutott Von Hagen (2005) is, aki 1998-2002 között talált bizonyítékot PBC-re az Európai Unió országaiban, valamint Mink és de Haan (2005) is talált bizonyítékot választási évi ciklusra az EU-ban, főleg az erkölcsi kockázat típusú modellek létjogosultságát erősítik meg. Eredményük szerint továbbá, a baloldali kormányok valamelyest hajlamosabbak az expanzív fiskális politikára.

Alt és Lassen (2006a, 2006b) szintén találtak bizonyítékot fiskális ciklusra OECD országok költségvetési egyenlegében a kilencvenes években, noha a hatás a kevésbé transzparens országokra koncentrálódott. Hagen (2007) elmélete szerint aszimmetrikus információ mellett a hivatalban lévő politikusok el akarják kerülni a kormányon belüli vitákat a korlátozott költségvetési erőforrások elosztására vonatkozóan, mivel az a választók számára kedvezőlenebb jelzés lenne, mint akár egy magasabb költségvetési hiány. Ezért a fejezetek közötti „béke” érdekében hajlandóak nagyobb deficitet felvállalni. 24 OECD ország 1989-2005 közötti adatai alapján Hagen azt találta, hogy választási évben az elsődleges egyenleg a GDP 1-1,3%-ával kisebb, mint egyébként. Eredménye azután is szignifikáns maradt, hogy az új demokráciákat (esetében Csehország, Görögország, Portugália, Spanyolország) kivonta a mintából, igaz az EMU országokban ez a hatás kisebb. 60 demokrácia 1960-1998 közötti adatait vizsgálva Persson és Tabellini (2003) azt találták, hogy az opportunisták oly módon manipulálják a fiskális politikát, hogy a kormányzati bevételek csökkennek választási évben, míg a kiadásokban nem találtak ciklust. Ennek egy lehetséges magyarázata, hogy az adóbevételeket könnyebb diszkrecionális módon manipulálni, míg az aggregált kormányzati kiadás kevésbé rugalmas. A kellemetlen kiadáscsökkentések nyomán, a politikusok halogatják a megszorítást és csak a választások utánra időzítik (Persson – Tabellini, 2003:10).

A fejlett országokra végzett kutatások nem túl meggyőző eredményei hozzájárultak ahhoz az általánossá vált nézethez a kétezres évek elejéig, hogy a politikai fiskális ciklusok inkább a fejlődő országok sajátja. Úgy tűnt, mindezt az empirikus tesztek is igazolják. Ames (1987) 17 latin-amerikai ország 1947 és 1982 közötti adatait vizsgálva talált bizonyítékot a politikai költségvetési ciklusra a kormányzati kiadásokban: a választásokat megelőző évben a kiadások 6,3%-kal nőttek, majd a választásokat követő évben pedig 7,6%-kal estek. Schuknecht (1996) egy átfogó

tanulmányban 35 fejlődő ország 1970-1992 adatait vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy ezekben az országokban sokkal nagyobb tere van a politikai manipulációnak, és választási időszakban a kormányzati kiadások, valamint a deficit nő, amit a választások elmúltával fiskális kiigazítás követ. Ennek oka többek között, hogy a fejlődő országokban a fékek és egyensúlyok (*checks and balances*) rendszere kevésbé fejlett és a kormányzó pártnak széleskörű diszkrecionális monetáris és fiskális politikai tere van (Schuknecht, 1996:158). Ezen kívül erősebb ciklusra talált bizonyítékot a zártabb országokban, mint a nyitott gazdaságokban, ahol a külkereskedelem súlya nagyobb és kisebb a gazdaságpolitika tere. Egy későbbi tanulmányban Schuknecht (2000) 24 fejlődő országot vizsgálva erős empirikus bizonyítékot talált arra, hogy a kormányzatok népszerűségük javítása érdekében fiskális ciklust futnak. A fiskális egyenleg romlásának 2/3-a a kiadások növekedésére vezethető vissza választások idején. Block (2002a) 44 fekete-afrikai országot elemezve bizonyította a politikai költségvetési ciklusok jelenlétét mind a fiskális, mind a monetáris politikában.

Az esettanulmányokat tekintve, Krueger és Turan (1993) azt találták, hogy Törökországban 1950 és 1980 között a választások előtti fiskális manipuláció rendszeres volt. Ben-Porath (1975) bemutatja, hogy Izraelben 1952 és 1973 között az opportunisták fiskális politika igen jellemző volt: választások előtt adócsökkentéssel, majd választások után adóemeléssel. Brender (1999) három választási időszakot vizsgálva 1989-1998 között szintén talált fiskális ciklust Izraelben. González (2002) 1958-1997 között Mexikó esetében, Khemani (2000) pedig India esetében bizonyítja be empirikusan, hogy választási ciklus található a kormányzati kiadásokban, azon belül is az állami beruházásokban. Bates (1988) Zambiában a hatvanas években talált bizonyítékot állami beruházási ciklusokra.

A fejlett és fejlődő országokat ketté bontva, Shi és Svensson (2002a) 123 ország 21 évet átívelő mintáját alapul véve bemutatta, hogy a fejlett és fejlődő országok között szisztematikus eltérés található a ciklus méretében és összetételében. A fejlődő országokban átlagosan majdnem kétszer nagyobb a hiány, mint a fejlett országokban. Mégis, a választási fiskális ciklus elterjedt jelenség az országok között: a kiadások növekednek, a bevételek esnek választások előtt, nagyobb hiányt okozva ezzel. Választási évben a deficit GDP arányosan 1 százalékponttal magasabb. A szerzőpáros egy másik elemzésében (Shi – Svensson, 2002b) 91 országra ezúttal panelelemzés segítségével mutatta meg, hogy a PBC általános jelenség és ugyanarra az eredményre

jutottak. Az eltérés oka a szerzőpáros szerint az intézményrendszerben keresendő. Néhány évvel később Shi és Svensson (2006) megismételték a vizsgálatot és ugyanerre az eredményre jutottak. Block is kiterjesztette kutatását a fejlődő országok csoportjára, és szerinte az a tény, hogy a fejlődő országokban szignifikánsabb kapcsolat található a politikai választások és a költségvetési hiány között, arra vezethető vissza, hogy gyengék a végrehajtó hatalom feletti kontrollmechanizmusok. Míg az érett demokráciákban a sok párti platform kellő versenyhelyzetet teremt, addig a fejlődő országokban ez nem feltétlenül van így, ezért az intézményi háttér komoly befolyásoló tényezőt jelent az elemzésben (Block, 2002b:2-6).

### **2.3. Az összetételhatás elmélete**

A tény, hogy empirikusan nem sikerült egyértelműen bebizonyítani a fejlett országokban a politikai költségvetési ciklusok relevanciáját, nem feltétlenül jelenti azt, hogy nincs is jelen. A tanulási folyamat során mind a választópolgárok, mind a politikai vezetők egyre jobban meg- és kiismerik egymást, miközben nincs okunk azt feltételezni, hogy a szavazók vagy a politikusok preferenciarendszere érdemben változna. Azaz nincs okunk feltételezni, hogy az idővel tapasztaltabbá váló, és esetlegesen kisebb információs aszimmetriával bíró lakosság arra készíti a politikusokat, hogy opportunistá magatartásukon változtassanak. Sokkal nagyobb a valószínűsége vélhetően annak, hogy a politikai vezetők is idővel egyre kifinomultabb eszközökkel lesznek képesek saját céljaikat követni és elérni, azaz nem a preferenciákban, hanem a módszertanban következik be változás.<sup>9</sup> A politikusok nem makro-, hanem mikroszinten igyekeznek kompetenciájukat hirdetni. Más szóval rejtett ciklikusságot feltételezünk. Brender és Drazen (2003) is hangsúlyozzák, hogy a manipuláció nem aggregált szinten történik, hanem egy konkrét szavazói csoportot céloz meg, vagy a kiadások összetétele változik meg a „megvásárolható” szavazók javára. A hangsúlyt elsősorban a költségvetési kiadások összetételének változására (*composition*) érdemes helyezni, nem pedig kizárólag magára a deficitre, annak meglétére vagy hiányára választási időszakokban. Így a fiskális manipuláció formája a szerkezeti átrendeződés lesz, miközben a fogyasztás aggregált szintje és így a deficit nem változik.

---

<sup>9</sup> Drazen (2008) is hangsúlyozza, hogy a fejlett és fejlődő országok nem különböznek egymástól oly módon, hogy eltérő közgazdasági modelleket kellene alkalmazni náluk.

Erre alapozva, Drazen és Eslava (2005, 2006, 2010) a Rogoff és Sibert-féle standard kompetencia modellekből kiindulva, új modellt hoztak létre. A szerzők a PBC elmélettel és empiriával kapcsolatos két szignifikáns kérdést tesznek fel: Egyrészt, a politikai költségvetési ciklusok empirikus bizonyításának hiánya a fejlett demokráciákban azt jelenti-e, hogy ténylegesen nincs is fiskális manipuláció ezekben az országokban vagy egyszerűen más formában jelenik meg. Másrészt arra emlékeztetnek, hogy az eddigi modellek nem igazán válaszolják meg azt a kulcskérdést, hogy racionális, előrettekintő választók, akik a választások előtt a célzott költségvetési politika alanyai, végül miért találják optimálisnak, hogy megjutalmazzák a manipuláló politikusokat. A politikai ciklusok hiánya olyan demokráciákban, ahol a szavazók tapasztaltak és vélhetően jobban informáltak a fiskális politikáról, azt sugallja, hogy a racionális szavazók megpróbálhatnak valami másra következtetni a választási költségvetési politikából, mint a kompetenciára. A Rogoff tradíciótól eltérően, a szerzők szerint a politikai költségvetési ciklusok akkor is kialakulhatnak, ha a szavazók racionálisak és tökéletesen képesek megfigyelni a fiskális politikát (azaz tökéletesen informáltak arról), illetve nem kedvelik a túlzott állami költséget és büdzsé hiányt, tehát fiskálisan konzervatív attitűddel bírnak. Drazen és Eslava szerint nem elég aggregált szinten nézni a büdzsét, az egyes kiadási tételekkel kell foglalkozni. Abból indulnak ki alapvetően, hogy mind a szavazók, mind a politikusok eltérő preferenciával bírnak az egyes állami jószágokhoz képest. Mivel a szavazók bizonyos állami jószágokhoz jobban kedvelnek másoknál, az opportunisták politikusok abban lehet érdekeltek, hogy választások előtt az állami kiadásokat ezen területek irányába erősítsék, így a politikai manipuláció formája a kormányzati kiadások összetételének megváltoztatása, miközben a hiány aggregált szintje változatlan marad. Másrészt, a politikusok szintén különböznek abban, hogy hogyan ítélik meg egyik vagy másik kiadási tételt, amit viszont a szavazók nem ismernek. Azáltal, hogy a politikusok a kiadási összetételt azon jószágok felé mozdítják, melyeket a szavazók preferálnak, azt igyekeznek a választók felé jelezni, hogy hasonló preferenciával rendelkeznek, mint ők (Drazen – Eslava, 2010:40). Mindezt két okból teszik:

1) Mivel a szavazók a politikai preferenciákat illetően aszimmetrikus információval bírnak, azt igyekeznek megtudni, hogy a politikus preferenciái a költségvetés szerkezetét illetően mennyire áll közel az övékéhez. Ez tulajdonképpen egybeesik Brender és Drazen (2003) kinyilvánított preferencia (*revealed preference*) elméletével, mely szerint, ha a politikusok a választások előtt célzott expanzív fiskális politikát

folytatnak bizonyos területeken, hogy növeljék újraválasztási esélyeiket, akkor egyúttal el is vesznek máshonnan, hogy az expanzió aggregált szinten ne látszódjon. Ez megmagyarázza, hogy miért áll érdekükben a politikusoknak bizonyos típusú kiadásokat növelni, még akkor is, ha a szavazók fiskálisan konzervatívak. A választási manipuláció még teljesen racionális szavazók mellett is jelentkezhet: a választási évben a költségvetési kiadások szerkezeti eltolódása javítja az újraválasztási esélyeket, mivel a szavazók némileg valószínűnek tartják, hogy a célzott kiadások a valós preferenciákat (is) tükrözik és nem pusztán választási manipuláció részét képezik (Drazen – Eslava, 2005:25).

2) Másrészt azon választókat, akik szavazói viselkedése különösen fogékony a célzott fiskális politikára, magasabb folyó kiadással vagy transzferrel, esetleg adócsökkentéssel „ajándékozhatják meg” a hivatalban lévő politikusok, azok kárára, akik kevésbé érzékenyek a fiskális politikára. Az effajta célzott „szavazatvásárlás” (*pork barrel spending*) során a választási manipuláció egy konkrét választói csoportot céloz meg a politikai támogatás elnyerése érdekében.<sup>10</sup> A szavazatvásárlás manifesztálódhat földrajzilag koncentrált beruházási projektekben, konkrét demográfiai csoportot megcélzó folyó kiadásokban, transzferekben, illetve egy konkrét szektort megillető adócsökkentésben. Ez a fajta célzott kiadásnövekedés jobban nő választások előtt, minél nagyobb a bizonytalan ún. ingaszavazók aránya, miközben ez a fiskális manipuláció sem okoz aggregált szinten érzékelhető ciklust. Ezzel a racionális választók is tisztában vannak, így tudják, minél nagyobb az ingaszavazók aránya, annál erősebb lehet a politikai motiváció a magas célzott kiadási szint mögött, és egyúttal kisebb a valós preferenciajelzés súlya (Drazen – Eslava, 2005:2). Drazen és Eslava (2005, 2010) elméletüket empirikusan is bizonyították: a szavazók megjutalmazták azokat a vezetőket, akik növelik az infrastrukturális beruházásokra fordított kiadásokat, de csak akkor, ha ezzel nem generálnak nagy választási évi deficitet (Drazen – Eslava, 2005:26). Mivel a választók fiskálisan konzervatívak, ez nyomást generál a kormányzaton, hogy visszafogja magát a nagy deficitképzésben olyan rendszerekben, ahol a szavazók eléggé informáltak ahhoz, hogy kövessék a fiskális politikát (Eslava, 2006). Kolumbia állam önkormányzati választási adatait vizsgálva a szerzőpáros azt találta, hogy választások előtt a fejlesztési projektekre (lakás, egészségügyi, infrastrukturális) fordított beruházási

---

<sup>10</sup> Lásd még Drazen (2008)

kiadások súlya összesen 2%-kal nőtt, míg a transzferkiadások aránya 10%-kal csökkent, ami főleg a nyugdíjban és az ideiglenes alkalmazottaknak nyújtott transzferekben ment végbe (Drazen – Eslava, 2010:48). Továbbá, a hivatalban lévő párt újraválasztási esélyei pozitív kapcsolatban állnak a múltbeli beruházások mértékével olyan önkormányzatokban, ahol nagy az ingaszavazók aránya. Ugyanakkor a folyó kiadások esetében ez nem figyelhető meg, miközben az aggregált hiány összességében pedig negatívan korrelál az újraválasztási esélyekkel. Azokban a körzetekben, ahol kicsi az ingaszavazók száma, nem találtak ilyen fiskális hatást (Drazen – Eslava, 2010:52). Schuknecht szerint választások előtt a kormányzatok egyaránt növelik a tőkeberuházásokat és közmunkaprogramokkal ösztönzik politikai támogatottságukat, ugyanakkor a folyó kiadások és az állami beruházások hozzájárulása a kiadásnövekedéshez azonos mértékű (Schuknecht, 2000:124).

Peltzman (1992) szerint az USA szavazók megbüntetik a folyó kiadásokért a kormányt, de a korreláció kisebb, ha a beruházásokat is beleveszik a mintába. Alesina, Perotti és Tavares (1998) sem talált egyértelmű bizonyítékot arra, hogy OECD országokban a választók szisztematikusan büntetnének a fiskális kiigazításért. Kneebone és McKenzie (2001) kanadai provinciák esetében szintén nem talált ciklust aggregált szinten, ellenben egyes infrastrukturális beruházásokban igen. Gonzalez (2002) eredménye szerint Mexikóban a folyó kiadások csökkennek választások előtt, míg Brender (2003) az izraeli szavazók viselkedését vizsgálva kimutatta, hogy azok megbüntetik a választási hiánynövelést, de megjutalmazták a választási év előtt a fejlesztési projektekre fordított költségekét. Veiga (2004) portugál önkormányzatok esetében azt találta, hogy a kormányzati kiadások választások előtti növekedése néhány infrastrukturális fejlesztési beruházásra koncentrálódik. Block (2002b) ugyanakkor 69 fejlődő ország választási mintáját elemezve kimutatta, hogy a kormányzati kiadások a folyó kiadások felé tolódnak a beruházások felől. Vergne (2009) 42 fejlődő ország 1975-2001 közötti adataiból kivont nagy elemszámú mintát vizsgálva szintén azt találta, hogy éppen a folyó kiadások aránya nő választási időszakban, míg a tőkeberuházások aránya csökken. Arra az eredményre jutott, hogy a választások előtti manipuláció egyrészt hasznos eszköze a szavazói támogatás megszerzésének, másrészt azonban a szavazók megbüntetik a deficit hajlamot. Ahogy az országok egyre több tapasztalatot gyűjtenek a demokratikus választási rendszerrel, a politikusok egyre inkább preferálják majd a kiadási struktúra megváltoztatását választási időszakban oly módon, hogy aggregált szinten a hiány változatlan maradjon.

Összességében a költségvetési ciklusok kompozíciós elméletét sem sikerült empirikusan egyértelműen bizonyítani, az egyes országok mintája nagy szórást mutatott az ország fejlettségi szintjétől függően. Az a tényező, mely különbséget tesz a fejlett és fejlődő országok választói között, éppen az életszínvonalbeli eltérés, ami opportunistá hajlamot kölcsönözhet egy fejlődő ország medián szavazójának, szemben egy fejlett országbeli választóval. Mivel előbbi nagyobb mértékben van rászorulva az állam paternalista szerepvállalására, egy fejlődő ország választója akár keresletként is megjelenhet a választási ciklusban, pusztán azért, mert gazdasági önérdék követő, függetlenül attól, hogy tisztában van-e a politikai manipulációval vagy sem. És mivel a választásokat követően sok esetben bevételi oldali kiigazítást hajtanak végre a kormányok,<sup>11</sup> optimalizálásának eredménye egy magasabb jövedelmi szint ex post, tehát érdekében áll keresletet generálni a folyó kiadási ciklusra, még akkor is, ha ez össztársadalmi szinten nem hatékony. Egyéni szinten ez egy racionális hasznosságmaximalizáló magatartásnak tekinthető. Mivel a fiskális deficit a lakosok különböző csoportjai közötti politikai konfliktusok aggregált eredménye (Alesina – Tabellini, 1990b:412), amíg a társadalomban azon egyének száma, akik a ciklusok iránt keresletet mutatnak, elér egy kritikus tömeget, addig a politikusoknak tulajdonképpen nincs is más választása, mint megfelelő kínálatot nyújtani a kereslethez, ha meg akarják nyerni a politikai versenyt.<sup>12</sup> A kérdés az, hogy mitől függ, hogy melyik országban mekkora a választási cikluskereslettel fellépő szavazók száma. Tekintettel arra, hogy az opportunistá magatartást elméletünkben a gazdasági célkövetés hajtja, feltételezhetjük, hogy az alacsonyabb jövedelmű országokban magasabb a cikluspreferenciával rendelkező szavazók száma. A kevésbé fejlett országokban ugyanis nagyobb a jólétfeljesztésnek a szerepe, ahol a választók a hasznossággörbéjük alacsonyabb pontján állnak, szemben a fejlettebb országokban, ahol a szavazók – a csökkenő határhaszon elve alapján mind a magán –, mind az állami jószágok magasabb hasznosságát érik el és ezáltal lehetővé válik számukra, hogy a gazdasági preferenciákon túllépve, más aspektusból (hosszabb távú, tervezési-stratégiai döntésként is) lássák a választásokat. Az előbbieket alapján további fontos

---

<sup>11</sup> Lásd: Alesina et al. (1995); Gupta et al. (2002); Briotti (2004)

<sup>12</sup> A szerzők hasonló elméleti keretet építenek egy másik cikkükben: generációs modelljükben az egyéni hasznossági függvények nagy része a hiány társadalmi szintű választásához vezet, mivel a jelen szavazók egyhangúan a nagyobb deficit mellett döntenek, hogy a jövő generációinak jövedelmét a maguk javára újraosszák. Még ha a jelenbeli szavazók arra nem is képesek, hogy a kiadások jövőbeni allokációját meghatározzák, akkor is ráerőltethetik az adósságszolgálatot a jövő generációira. Ezt hívják a szerzők aszimmetrikus kötelezettségvállalásnak (Alesina – Tabellini, 1990a:47).



kérdés lehet, hogy előfordulhat-e és ha igen, mi az a körülmény, mely hatására a fejlett országok szavazói attitűdje “visszafejlődik”, újra megjelenik a ciklushajlam és eléri a szükséges kritikus tömeget. Az okfejtés alapján fejlett országban gazdasági válság eredményezhet olyan fokú jövedelemcsökkenést, mely újra cikluskeresletet generál a szavazók legalább egy részének oldaláról. Ha a méretük eléri a kritikus tömeget, és a politikusok reagálnak rá, akkor kialakulhat a ciklus. A gazdasági ciklusok és a politikai választási ciklusok között így kapcsolat alakul ki.

#### **2.4. Választási ciklus az érett és a fiatal demokráciákban: ciklushajlam és a tanulási folyamat**

Az új eredményeket – melyek szerint tehát fiskális ciklus a fejlett és fejlődő országokban egyaránt megfigyelhető – kétféle irányból magyarázták, illetve támadták a szerzők. Az egyikben a demokrácia kora, míg a másikban a demokrácia (valamint a politikai-intézményi rendszer) minősége játssza a fő magyarázó szerepet. A kérdés ugyanakkor továbbra is a következő: milyen körülmények között találják a politikusok egyrészt kívánatosnak, másrészt megvalósíthatónak a fiskális manipulációt? A kérdés első felére viszonylag egyszerű a válasz: amennyiben a fiskális ciklus segíti politikai ambíciókat. A kérdés második felének megválaszolása már messze nem bizonyult ennyire könnyűnek. A racionális PBC modellek nagyrészt az információs aszimmetria mértékében keresik az országok közötti eltérés okát (Benczes – Kutasi, 2010:230).

A PBC irodalomban nagy áttörést hozott Brender és Drazen (2003) sokat hivatkozott tanulmánya, melyben nagy elemszámú, fejlődő és fejlett országokat egyaránt magába foglaló mintán tesztelték a költségvetési ciklusok jelenlétét. 107 ország 1960-2002 közötti adatait vizsgálva találtak ciklust a fiskális egyenlegben, annak erőssége azonban több tényezőtől függ. Brender és Drazen – Shi és Svensson szerzőpáros munkáival ellentétben, akik nem korlátozták a mintájukat – csakis versenyző politikai rendszerű országokat vont elemzés alá, mivel nem versengő választási rendszer esetében a PBC nem releváns. Ezért ők szétválasztják a demokráciákat a nem-demokratikus országoktól és kizárólag az előbbi csoportot elemzik. A szerzők tovább lépnek és a demokráciákon belül is alcsoportosítást hajtanak végre, szétválasztják egymástól a régóta működő, érett ún. „rég” demokráciákat és a rövid ideje működő fiatal, ún. „új” demokráciákat. A szerzők megállapítása szerint ugyanis az új demokráciákban a gazdasági helyzetértékelés nem egyszerű. Egyrészt ehhez megfelelő

intézményekre lenne szükség, melyek összegyűjtik és értékelik az adatokat, valamint médiára, amely terjeszti a releváns információt. Ennek hiányában, a manipulációt hajlamosabbak megjutalmazni a választók. Továbbá, az új demokráciákban a gazdasági struktúra elmozdulása gyakran együtt jár a demokrácia felé történő elmozdulással. Erre példaként a poszt-kommunista országok tapasztalata szolgálhat.

Az első teszt során a szerzők a fejlett (OECD) országokat vizsgálták, ahol a mintában Görögország, Portugália, Spanyolország és Törökország alkották az új demokráciák csoportját. Első körben találtak fiskális ciklust a fejlett országokban mind a költségvetési egyenlegre, mind a kiadásokra és bevételekre nézve. Második körben azonban, amikor a négy új demokráciát kivonták a mintából, a fiskális egyenleg ciklusa teljesen eltűnt, ami azt jelenti, hogy az új demokráciák okozták a ciklushatást a fejlett országok mintájában (Brender – Drazen, 2003:13). A második teszt során már együtt tesztelték a fejlett és fejlődő országokat és újfent erős bizonyítékot találtak a politikai költségvetési ciklusok jelenlétére. Miután ebben az esetben is kivették az új demokráciákat a mintából, a ciklus szintén eltűnt. További eredményük, hogy az új demokráciák teljes csoportjában a kiadási oldali ciklust a poszt-kommunista országok okozzák, amennyiben a tranzíciós országokat kiveszik a mintából, a kiadási ciklus megszűnik. Az eredmény tehát azt mutatja, hogy a fejlett és érett demokráciákban valóban nincs fiskális ciklus, míg a gyenge és új demokráciákban a ciklus erős. Utóbbi csoporton belül is a volt kommunista KKE országok mintája erősíti a PBC elméletet, elsősorban az állami kiadások terén.

Azért, hogy a demokrácia korának és minőségének hatását szétválasszák, a következő lépésben Brender és Drazen a demokrácia korára kontrollálva vizsgálták a költségvetési mutatókat. Abból indultak ki, hogy nem a demokrácia kora, hanem annak minősége számít és a PBC a gyengébb minőségű demokráciák sajátja. Eredményük szerint azonban a demokrácia minősége csak a teljes mintára szignifikáns, ha szétválasztják a két ország csoportot, akkor már nem az: új demokráciákban van PBC, míg a régi demokráciákban nincs, függetlenül a demokrácia minőségétől. Ennek okát ugyanakkor abban látják, hogy a gyengébb demokráciákban az új demokráciák aránya eleve magasabb (Brender – Drazen, 2003:16).

Fontos hangsúlyozni, hogy Brender és Drazen sem azt állítja, hogy a fejlett országokban nincs fiskális manipuláció, hanem azt, hogy az érett demokráciákban nem elég szignifikáns és nagy ahhoz, hogy ökonometriai módszerekkel ki lehessen mutatni

szabályszerű létezésüket aggregált szinten. Mint korábban láttuk, a manipuláció számos formában és mértékben megjelenhet. Mivel 23 OECD országot elemezve azt találták, hogy a fejlett országok szavazói erős averzióval bírnak a fiskális deficittel szemben és megbüntetik a hiányt termelő politikusokat, választási évben a deficit nemcsak, hogy nem segíti az újraválasztást, de negatív hatása nagyobb is, mint a teljes terminus alatt (Brender – Drazen, 2006:966).

Egy későbbi tanulmányukban Brender és Drazen (2008) nagy elemszámmal dolgozva tovább vizsgálják a kérdéskört, így a gazdasági indikátorok és az expanzív politika újraválasztási esélyekre gyakorolt hatását vizsgálva már négy elemzési kategóriát hoztak létre: a fejlett és kevésbé fejlett, valamint az érett és új demokráciák csoportjait. Azt találták, hogy a gazdasági növekedés hatása az újraválasztási esélyekre szignifikáns és pozitív a kevésbé fejlett országokban, valamint az új demokráciákban, a fejlett országokban ugyanakkor nincs ilyen szignifikáns kapcsolat (Brender – Drazen, 2008:2213).

Másrésztől sem a fejlett, sem a kevésbé fejlett országok szavazói nem kedvelik a laza fiskális politikát, de míg a fejlett országokban a választási évben a költséget megbüntetik a szavazók, addig a kevésbé fejlett országokban nincs ilyen hatás. A fejlődő országokban tehát a szavazók toleránsabbnak tűnnek a deficitnövekedéssel szemben választási évben. A régi demokráciákban is hasonló a helyzet, éppen hogy a fiskális többlet növeli az újraválasztás esélyét: 1 százalékpontos GDP-arányos többlet a központi költségvetésben 3-5%-kal növeli az újraválasztási esélyeket a fejlett és érett demokráciákban, míg ha ez a javulás választási évben történik, akkor 7-9%-os esélyjavulás figyelhető meg (Brender – Drazen, 2008:2213). Az új demokráciákban azt találták, hogy a fiskális egyenlegnek nincs szignifikáns hatása az újraválasztási esélyre választási évben. Ez valamelyest ellentmond a szerzőpáros korábbi eredményeinek, mely szerint a fiskális ciklus az új demokráciában jellemző.

Adódik a kérdés, hogy ebben az esetben a racionális politikusok az új demokráciákban miért hajtanának végre szisztematikusan fiskális expanziót választási években? Brender és Drazen maguk is keresték erre a választ. Egy lehetséges magyarázat szerint a lazítás nem szavazatszerzés céljából történik, hanem a magasabb kiadási szint a demokrácia konszolidálására tett próbálkozás költségét jelöli (Brender – Drazen, 2007). A demokrácia konszolidálása, a társadalmi és civil eszközök (demokratikus tőke) akkumulációja hosszú folyamat, mely az ország saját vagy szomszédjainak történelmi tapasztalatából való tanulás folyamata (Persson – Tabellini, 2009:89). Míg

az érett demokráciákban az alapvető politikai strukturális stabilitás magától értetődő intézmény, addig ez koránt sincs így az új demokráciákban. Utóbbiakban ugyanis a közvélemény gyakran szkeptikus a demokrácia működőképességét illetően, nevezetesen, hogy az elhozza-e a régi rendszerben megszokott politikai és gazdasági stabilitást. A politikusok egyik fő kihívása tehát, hogy ezt a véleményt alakítsák, különösen kritikus időszakokban (pl. választások idején). Brender és Drazen elméletében a demokratikus törekenység jelentős kiadásnövekedést indukál, hogy a demokráciát stabilizálják, amikor még sérülékeny, ami pedig gyakran kiadás oldali fiskális manipulációnak tűnhet. Ezzel a problémával az érett demokráciák nem szembesülnek, így azokban nem figyelhető meg a jelenség (Brender – Drazen, 2007:21). Empirikusan azt találták, hogy a kormányzati kiadások összetételének megváltozása az új demokráciákban 60-65%-kal nagyobb, mint az érett demokráciákban. Következésképp, ha az új demokráciák lakosai javulást érzékelnek a közjószágok terén vagy magasabb transzferkifizetést, nehéz eldönteniük, hogy mindez a hatékonyabb erőforrás-allokációt tükrözi-e (pl. a tranzíciós folyamat része) vagy pedig fiskális manipulációt (Brender – Drazen, 2007:6). Ahhoz, hogy megértsük, a demokrácia törekenysége hogyan befolyásolja a gazdaságpolitikát az új demokráciákban, elengedhetetlen megfigyelni, hogy az átmenet alatti gazdasági folyamatok hogyan hatnak a társadalom demokrácia iránti támogatottságára (Brender – Drazen, 2009:309).

Persson és Tabellini (2009) is vizsgálták a politikai rezsimék és a jövedelmi helyzet közötti kapcsolatot. Eredményük szerint a hosszú demokratikus tapasztalat a fizikai tőkeakkumuláción keresztül kedvez a gazdasági fejlődésnek, ami viszont segít a demokrácia konszolidálásában. Ez viszont a demokratikus tőke<sup>13</sup> felhalmozását erősíti, további kedvező addicionális hatással a jövedelemre és a demokratikus stabilitásra. Ebbe a körforgásba azonban nehéz bekerülni, mert a demokratikus stabilitást nehéz azonnal elérni (Persson – Tabellini, 2009:123).

Másrészt Drazen és társai főként az tapasztalatszerzés általi tanulási folyamatot tekintette meghatározónak a választási ciklusokban. Eszerint hiába racionálisak a választók, az ismerethiány meggátolja őket abban, hogy döntéseik is racionálisak legyenek. Ez az, ami az új demokráciákban fiskális ciklust tesz lehetővé a politikusok

---

<sup>13</sup> A szerzők demokratikus tőkének az olyan polgári értékeket nevezik, melyek erős pozitív hatással vannak a társadalom demokratikus értékrendjére és az emberek hajlandóságára, hogy kiálljanak a demokratikus értékek mellett.

részéről. Idővel azonban a választók kellő tapasztalatra tesznek szert, kiismerik a demokratikus politikai rendszerek működését, a politikai motivációkat, így csökken az információs aszimmetria. Ennek eredményeként már nem fogják megjutalmazni a fiskális manipulációt végrehajtó politikusokat, mert tisztában vannak a tényleges hatásokkal, következményekkel. Ezt a politikusok is felismerik idővel, így nem áll érdekükben ciklusokat futni, mert tudják, azért a választók már nem jutalmaznak, hanem büntetnek. Az idővel rendelkezésre álló tapasztalattal a választók kvázi kitanulják (*learning by doing*) az új rendszert<sup>14</sup>. A „cselekedve tanulás” – ahogy azt Benczes és Kutasi (2010) nevezi – meghatározó eleme a folyamatnak, és ez különbözteti meg egymástól a régi demokráciát az újtól. Ezen új empirikus eredményekkel feloldódni látszik a racionális viselkedés és az eddigi eredmények közötti ellentmondás (Benczes – Ürögdi, 2008:272). A fiskális illúzió és a látszólag nem racionális szavazói döntések a tapasztalat hiányára és az ebből adódó információs aszimmetriára vezethetőek vissza, amely az új demokráciákban inkább jellemző, de idővel csökkenő jelenség. A kérdés ez esetben az marad, hogy mennyi ideig tart a cselekedve tanulás folyamata, az új demokráciák szavazói mennyi idő alatt ismerik ki a politikai ösztönző rendszereket. Drazen (2000) maga is kutatta erre a választ és azt találta, hogy megközelítőleg 4 választási ciklus, azaz 16 év szükséges ahhoz, hogy a cselekedve tanulás folyamata végbemenjen (Benczes – Kutasi, 2010: 232).

## **2.5. Az intézményi tényezők szerepe a politikai költségvetési ciklusokban**

Brender és Drazen munkássága komoly áttörést jelentett a PBC kutatásban, egyúttal elmozdulást a politikai – intézményi tényezők felé a fiskális ciklusok magyarázásában. Noha náluk a hangsúly az időtényezőre esett, azaz a demokrácia kora a meghatározó, mivel a választói tapasztalatszerzés idővel kvázi automatikusan megszünteti a ciklust, Brender és Drazen is hangsúlyozza az intézmények szerepét. Hiszen a tanulási folyamat révén az új demokráciákban is idővel kifejlődik és megszilárdul az az intézményrendszer, melynek hiánya előzőleg a ciklus kulcstényezőjének tekintett információs aszimmetriát erősítette.

---

<sup>14</sup> Suzuki (1994) a szavazók eleinte naiv, majd szofisztikált (tapasztalt) magatartása közötti fejlődési folyamatot egyfajta átmenetként (tranzíció) írja le. A választók ismerete kezdetben hiányos, majd miután megtapasztalták az öncélú fiskális politika által generált gazdasági fluktuációk negatív hatásait, a szavazók megváltoztatják viselkedési mintájukat.

A további kutatásokban az intézmények vizsgálata egyre inkább napirendre került, hiszen a rendelkezésre álló intézmények, különösen azok minősége meghatározó a tekintetben, hogy mennyire korlátozzák vagy sem a politikusokat a ciklustermelésben (Halász, 2010). Robert Franzese (2002) átfogó kutatásában azt találta, hogy a különböző PBC modellek elméleti megállapításai akkor kerülnek empirikusan is megerősítésre, ha a kutatók felismerik a ciklusok kontextusfüggőségét (*context conditionality*). A fiskális manipuláció gyakorisága és mélysége így elsősorban a ciklusok kontextusfüggőségén múlik (Benczes – Kutasi, 2010:232). Franzese és Jusko (2005) szerint ez a kontextuális változás az, mely alakítja a politikusok manipulatív képességeit. Így, a szerzők szerint a politikai-gazdasági ciklusok mértékét, gyakoriságát és tartalmát a következő három tényező határozza meg: (i) a nemzetközi és a belföldi kontextus eltérései; (ii) a politikai és gazdasági különbségek; (iii) valamint az intézményi, strukturális és stratégiai kontextusok eltérései.

A kontextuselmélet hozzáadott értéke nem csak abban rejlik, hogy lehetőséget ad az eltérő empirikus eredmények megmagyarázására, hanem egyúttal egy keretrendszert is szolgáltat a fiskális ciklusok eddigi főbb egyedi elemzési és magyarázótenyezőinek a csoportosítására és komplex vizsgálatára. A következőkben összegezzük ezeket a tényezőket és példákat is felsorolunk rájuk:

a) A **nemzetközi intézményi tényezők és a belföldi folyamatok** eltéréseire jó példát szolgáltathatnak egyes fejlődő vagy nagyon szegény országok, ahol a *nemzetközi intézmények szerepvállalása* nagyban befolyásolhatja kívülről a belföldi fiskális politika alakulását. Az általános empiria alapján a fejlődő országokban jellemzőbb a fiskális ciklus. Schuknecht eredménye szerint ugyanakkor kisebb költségvetési hiány mutatkozik azokban a fejlődő országokban, ahol IMF-programok valósultak meg (Schuknecht, 1996:158). Ezek a programok a támogatást ugyanis rendre a költségvetési és makrogazdasági stabilizáció feltételeihez kötik, és ezzel sokszor megkötik a hazai politikusok kezét a diszkrecionális jellegű fiskális expanzió terén. Az IMF-programokhoz hasonlóan szintén a nemzetközi és belföldi kontextusok eltéréseire hozható példaként, mint külső intézményi tényező, az Európai Unió, illetve a GMU által megkövetelt szabályrendszernek való megfelelés a csatlakozni kívánó országok, így a közép-kelet-európai országok számára.

b) A második csoportot a **gazdasági és politikai kontextusok** különbözőségei jelentik. Gazdasági kontextusfüggőségre példaként szolgálhat a PBC kutatásokban

vizsgált 1) *országméret*: a manipulatív fiskális politika egy kis, nyitott gazdaságban kevésbé megvalósítható, mint egy relatíve zártabb gazdaságban, ahol a külkereskedelem súlya a GDP-ben kisebb (Schuknecht, 1996). Előbbiben ugyanis a politikusok szűkebb mozgástérrel rendelkeznek gazdaságpolitikájuk kialakításában, így a manipulációs képességük is kisebb (Benczes – Kutasi, 2010:233). 2) De ide sorolható maga a *gazdasági fejlettség* is, a jólét, a társadalom életszínvonala. Ezt sejteti az a tény is, hogy a PBC-t a fejlett, iparosodott országok mintája rendre nem erősítette meg, ellenben a szegényebb, fejlődő országoké igen. Hiszen ahol alacsonyak a jövedelmek, a haszonmaximalizáló egyén nyitottabb minden állami támogatásra, mely a rendelkezésre álló jövedelmét növeli, és ez a gazdasági preferencia a fejlődő országokban erőteljesebb lehet a politikai preferenciánál, azaz a maslow-i elmélet ebben a kontextusban is érvényesül. 3) A PBC-re való hajlamot a kutatók a *politikai rendszerek* eltéréseiben is keresték. A különböző kormányzási formájú demokráciák (elnöki versus parlamentáris) nagyon eltérő politikai kimenetet mutatnak fel. A kongresszusi rendszerben a hatalom szétválasztása kisebb kormányt és ezzel kisebb mértékű újraelosztást és pazarlást eredményezett. A törvényhozói kohézió a parlamentáris rendszerben azonban nagyobb kormányt, egyúttal magasabb adókat és újraelosztást okoz, amit a társadalom nagyobb csoportja élvez. Egy jól működő elnöki rendszer az elszámoltathatóság szempontjából tehát jobban teljesít, a hatalmi ágak szétválasztása fegyelmezettebb fiskális politikát eredményez (Persson et al. 2000:1126). Alt és Lassen is azt találták, hogy az elnöki, illetve a *common law* típusú rendszerek transzparensabb intézményekkel rendelkeznek (Alt – Lassen, 2006a:1430). 4) A kormányzás formája mellett a *választási szabályok* is elemzés tárgyát képezték. A politikai költségvetési ciklusok eltérő empirikus eredményeinek egyik lehetséges okát főként Persson és munkatársai (2002, 2003, 2007) kutatták a választási rendszerek eltéréseiben. Persson és Tabellini (2003) szerint a választási célú fiskális ciklus eltérő formában jelentkezik a többségi, illetve arányos választási rendszerű demokráciákban. Korai tanulmányaikban a szerzők azt találták, hogy az arányos rendszerű országok sokkal nagyobb hajlamot mutatnak PBC-re, (főként a jóléti kiadásokban), mint a többségi elvű demokráciák. Baldini (2000) is azt találta, hogy a költségvetési egyensúly szempontjából a többségi képviseleti rendszer mutatja a legstabilabb teljesítményt. Az arányos választási szabályok arra ösztönzik a politikusokat ugyanis, hogy a választók széleskörű támogatását elnyerjék, míg a többségi elvű szabályok inkább arra, hogy kisebb csoportokat célozzanak meg (Persson – Tabellini, 2003:11).

Egy későbbi tanulmányukban Persson és társai (2007) kissé finomítottak elméletükön és megmutatták, hogy a választási rendszer inkább közvetett módon hat az állami kiadási szintre: arányos választási szabály mellett a kormányzat teljes kiadási szintje magasabb koalíció esetén, mint egypárti kormányzat mellett. Koalíció esetén ugyanis a szavazók egyik vagy másik koalíciós partnerre egyaránt voksolhatnak, ami a kormányzaton belül is választási/elosztási konfliktust generál. Ez pedig végső soron magasabb kiadási szintet eredményez. Mivel a többségi rendszerekben átlagosan alacsonyabb a pártok száma, és így nagyobb az esélye az egypárti kormánynak, míg a koalíciós és kisebbségi kormányok inkább az arányos rendszerekben jellemzőek,<sup>15</sup> ez magasabb kiadásszintet eredményez az arányos rendszerekben. Az Európai Monetáris Unió országai közül azoknak, ahol nagy és fragmentált koalíciós kormányok voltak hatalmon, nem sikerült a hetvenes években a sokkokhoz gyorsan alkalmazkodniuk és nagy adósságot halmoztak fel, pl. Olaszország és Belgium (Alesina, 2000b:12). A koalíciós kormányok – szemben az egypárti kormányokkal – képtelenek a költségvetés stabil konszolidációját elérni, nem tudják a kiadásokat csökkenteni. Így esélyük a sikeres kiigazításra sokkal kisebb, mint a kisebbségi vagy egypárti kormányoknak (Alesina et al. 1995:236). A polarizáltabb és politikailag instabilabb országok így nagyobb adóssággal bírnak, mint a homogénebb és stabil társadalmak (Alesina – Tabellini, 1990a). Vergne (2009) is megerősíti mindezt, aki szerint többpárti országokban relevánsabb a ciklus, ahol a választások ezáltal erőteljes torzítást okoznak a közkiadási struktúrában. Minél több párt száll ugyanis küzdelembe a hatalomért, vélhetően annál nagyobb a koalíciós kormány létrejöttének az esélye.

5) Ezek az eredmények pedig egyrészt azt jelzik, hogy nem önmagában a választási rendszer az, ami számít, hanem inkább a *politikai verseny*. Másrészt pedig a kontextusfüggőség további megerősítést kap. Hallerberg (2002) is kiemeli a politikai verseny szerepét: a fiskális ciklusok azokban az országokban válnak meghatározóvá (szemben a monetáris ciklussal), ahol sok politikai szereplő van jelen, azaz erőteljes a politikai harc a hatalomért. Alt és Lassen (2006) ugyanakkor ennek éppen az ellenkezőjét állítja, mely szerint az erősebb politikai verseny nagyobb transzparenciát és végső soron kisebb fiskális ciklust eredményez. Ezen intézményi tényező terén tehát nem mutatkozik konszenzus a kutatók között.

---

<sup>15</sup> Lásd: Rae (1967); Taagepera és Shugart (1989)



c) Az intézményi tényezők sokszínűsége érdemben alakítja a politikai döntéshozók lehetőségeit és cselekedeteit (Benczes – Ürögdi, 2008:272). Számos kutatás fókuszál a demokratikus intézményrendszer szilárdságára, illetve minőségére. Ezek a puha tényezők pedig már a harmadik csoport, nevezetesen az **intézményi, strukturális és stratégiai kontextusok eltéréseinek** egyik meghatározó elemzési kategóriáját hozzák létre. 1) Rogoff modelljét Gonzalez (1999a), valamint Shi és Svensson (2002b) továbbfejlesztve a demokrácia fokának, mélységének a hatását vizsgálják a költségvetési ciklus valószínűségére. Gonzalez elméletében két új változót vesz figyelembe: a *demokrácia fokát*, amit a járadékvadász politikusok hivatalból való eltávolításának költsége szerint mér, valamint a *fiskális transzparenciát*. Utóbbi annak valószínűségét mutatja, hogy a választók költségmentesen jutnak információhoz a döntéshozók kompetenciájáról. PBC akkor alakul ki, ha az „eltávolítás” költsége nem túl magas, másrészt pedig minél erősebb az átláthatóság, annál kisebb a ciklus. Még egy meglepő eredményre jutott Gonzalez. Elméletét 43 ország 1950-1997 közötti mintáján empirikusan is tesztelve azt találta, hogy költségvetési ciklusra a közepes erősségű demokráciák a leginkább hajlamosak (Gonzalez, 1999b).

Shi és Svensson (2002b) azt találták, hogy a stabil intézmények képesek korlátozni a politikusok járadékvadászatra (*rent seeking*) való képességét. Azokban az országokban, ahol gyengék a járadékvadászat intézményi korlátai, ott nagyobb valószínűséggel alakul ki fiskális ciklus. Azok az országok ellenben, ahol az intézményi korlátok erősek, és a politikusok kevésbé tudják az állami erőforrásokat saját céljaik eléréséhez felhasználni, kisebb a ciklus is. Hasonló eredményre jutott Block (2002) is: ahol gyengék a politikai és gazdasági intézmények, azokban az országokban a fiskális ciklus is erősebb. Vergne (2009) szerint a fejlődő országokban szintén a gyenge intézményi struktúra enged nagyobb teret a diszkrecionális politika folytatásának. Schuknecht (2000) hangsúlyozza, a fiskális szabályok és intézmények erősítése kulcsfontosságú lehet a politikai volatilitás csökkentésében. Az intézmények minősége közötti eltérés az oka annak, hogy a Nordhaus-modell tesztjei az iparosodott országokra vonatkozóan kevésbé voltak meggyőzőek, mint a fejlődő országok eredményei (Schuknecht, 2000:127).

### 2.5.1. Fiskális transzparencia

A kompetenciaelméletre alapozva, a fiskális transzparencia szerepét a PBC kutatásban James Alt fejlesztette tovább a későbbiekben, mivel a fiskális manipulációt a fiskális átláthatóság hiányára vezetik vissza. Alt és Lassen (2006a) a fiskális transzparenciát megragadó indexet készítettek és találtak bizonyítékot a PBC-re a fiskális egyenlegben a fejlett (OECD) országokban a kilencvenes években, de az a hatás azokra az országokra koncentrálódik, ahol kisebb a transzparencia. További eredményük, hogy a politikai verseny és a transzparencia között pozitív kapcsolatot találtak. Kevésbé versenyző országok (pl. Olaszország, Japán), relatíve kevésbé transzparens fiskális intézményekkel rendelkeznek, ami pedig nagyobb választási ciklikusságot eredményez az államadósságban. Ez az eredmény ellentmond azoknak az elméleteknek, melyekben az adósság stratégiai változóként szerepel. A szerzők szerint a hivatalban lévő politikusnak mindaddig érdekében áll a transzparencia erősítése, amíg úgy érzékelik, hogy egyenlő esélyekkel indulnak politikai ellenfelükkel szemben a választásokon. Akkor fognak „homályosítani”, amikor a hivatalban maradásra nagyobb az esély. A transzparens politizálás ebben az esetben ugyanis annak növelné a lehetőségét, hogy a kevésbé kompetens ellenfél kerül hatalomra. Ha gyakori a politikai váltógazdálkodás, akkor minden szereplőnek a transzparencia növelése az érdeke, hogy ezzel csökkentsék az opportunisták viselkedés terét és az adósságképzést a politikai egyensúlyban. Másrészt, egy erős kormányzat egy kevésbé versenyző politikai rendszerben nem fog foglalkozni az ellenzék opportunisták törekvéseivel, mivel kicsi az esélye annak, hogy leváltásuk (Alt – Lassen, 2006a:1423-1426).

Egy másik tanulmányukban Alt és Lassen (2006b) az általuk vizsgált 19 OECD országot kettébontották a transzparencia mértéke szerint. A kiemelten transzparens országokban nem, míg az alacsony transzparenciájú országokban találtak választási ciklikusságot a fiskális egyenlegben, valamint a transzparencia növekedésével párhuzamosan a ciklus mérete csökken. A választási ciklus erősen jelen van a magas politikai polarizációval és alacsony transzparenciával bíró országokban – pl. Dánia, Írország, Olaszország, Japán vagy Svájc (Alt – Lassen, 2006b:541). A politikai verseny és a transzparencia közötti pozitív kapcsolatot más helyütt Alt és társai (2006) 1972-2002 közötti amerikai adatokat elemezve szintén megerősítették.

Alt és munkatársainak eredményei sok újítást tartalmaznak, hiszen kiemelik, hogy azok a tanulmányok, melyek nem találtak PBC-t a fejlett országokban, egy csoportba

sorolták azokat és nem tettek különbséget az intézményi tényezők szerint. Pedig ott találunk ciklust, ahol várjuk, nevezetesen a kevésbé transzparens országokban, ahol a választók számára nehezen megfigyelhetőek a költség folyamatok (Alt – Lassen, 2006b:538). Ez pedig még fejlett országokban is előfordulhat. Ezekkel az eredményekkel a szerzők igazolják, sőt tovább erősítik a fiskális ciklusok kontextusfüggőségének elméletét (Benczes – Kutasi, 2010:234). Ugyanakkor a politika verseny és a fiskális ciklus közötti kapcsolat minősége élesen eltér egyéb kutatók eredményeivel. Ez indokoltá teszi a későbbiekben a politikai színtér elemzését az esettanulmányok szintjén.

A transzparencia hiánya a közpénzügyek valós állását homályossá és zavarossá teszi azáltal, hogy a lehető legjobban elrejteti a jelen és jövő adóterheinek valós mértékét, valamint túlhangsúlyozza a jelenbeli kiadások hasznait, egyúttal alábecsüli az állami kötelezettségek szintjét. Két elméleti érvelés is azt implikálja, hogy a politikusok hajlamosak a fiskális kétértelműség mellett dönteni:

1) Az egyik a Buchanan és Wagner (1977) által elővezetett *fiskális illúzió* elmélete. A fiskális illúzió szerint röviden a törvényhozók képesek megtéveszteni a választókat a közkiadások valódi hasznosságát illetően, mivel utóbbiak nincsenek tisztában az állami kiadások valós költségével. Így a választók nem „büntetik meg” a hivatalban lévő politikusokat a magas vagy túl magas állami kiadásszintért, amíg saját adóterhük növekedését nem érzékelik, viszont a bővülő állami kiadásokat (főként a transferek) igen. Az opportunisták politikusok így sikeresen tudják manipulálni a költségvetési politikát saját céljaik érdekében. A fiskális illúzió jelenségére Nordhaus elmélete épít erőteljesen. Az elméletet azonban több kritika is érte, Alesina és Perotti (1995) például hangsúlyozták, hogy az egyes országok közötti eltérést nem magyarázza. Így a racionális várakozásokra alapozó modellekben a fiskális illúzió érvényét veszítette. A későbbi PBC generációk során azonban – melyek szofisztikáltabb módszertant alakítottak ki – újra előtérbe került a választók rövidlátása és fiskális illúziója.<sup>16</sup> Ezen elméletek ugyanis – mint láttuk – összeegyeztethetővé tették a racionalitást és a politikai manipulációt.

2) A másik érvelés pedig az ún. *stratégiai kétértelműség*,<sup>17</sup> mely még racionális szavazók mellett is lehetővé teszi a politikusok számára, hogy céljukat elérjék (Alesina

---

<sup>16</sup> Lásd: Drazen, Brender és Eslava munkássága;

<sup>17</sup> Lásd: Cukierman és Meltzer (1986); Alesina és Cukierman, (1990); Alesina és Perotti (1996, 1999)

– Perotti, 1996:403). Ennek lényege, hogy az információs aszimmetria miatt a politikusok stratégiaileg befolyásolni tudják a választási kimenetet, még ha a szavazók tisztában is vannak ösztönzőikkel. A politikusok így abban lesznek érdekeltek, hogy megőrizzék információs előnyüket és bizonyos fokú homályosságot tartsanak fenn saját tevékenységükre vonatkozóan. A homályosítás egy lehetséges formája, amikor a hivatalban lévő politikus olyan politikát folytat, mely elrejteti saját valódi pozícióját az ellenfelének politikájához képest a választók előtt. A vezető továbbá előnyösnek találhatja olyan intézmények bevezetését, melyek nem fedik fel teljesen a nyilvánosság előtt a tényleges ideológiai pozícióját; a döntési folyamatot és a politikusi preferenciákat kevésbé transzparenssé teszi (Alesina – Cukierman, 1990:842). Minél kevesebbet tud és ért meg a választó ugyanis a költségvetési folyamatokról, a politikusok annál inkább tudnak stratégiát építeni és túlköltekezéssel opportunisták céljaikat elérni (Alesina – Perotti, 1999:25).

A transzparencia erősítésének, illetve gyengítésének számos módszere áll a döntéshozók rendelkezésére, melyeket – a teljesség igénye nélkül – az alábbi táblázatban foglaltuk össze:

**2. táblázat: A fiskális transzparencia erősítésének/gyengítésének gazdaságpolitikai eszközei**

<b>Transzparencia gyengítése</b>	<b>Transzparencia erősítése</b>
<b>1.</b> A költség túlzottan optimista makrogazdasági pályára épül, ami magasabb tervezett bevételi szintet eredményez.	A kormány előrejelzését független, nem állami intézmények hitelesítik.
<b>2.</b> Komplikált költségvetési folyamatok, és a kiadások kontrolljának hiánya.	Minél kisebb számú költségvetési dokumentum létrehozása, mely nyilvánosan elérhető és minden fontos információt tartalmaz (az információ közvetlen áramlása érdekében).
<b>3.</b> A különböző, új politikai döntések pozitív hatásának túlértékelése.	A költségvetési tervezés a teljes államháztartást magába foglalja, nem csak a központi kormányzatra fókuszál.
<b>4.</b> A költségvetés belüli és kívüli tételek kreatív és stratégiai módon történő alkalmazása.	A dokumentumok nyelvezete világos és egyértelmű.
<b>5.</b> A többéves költségvetési stratégiai használata, ahol a kiigazító lépéseket időben eltolják.	Egy évre készül költségvetés, nem több évre.
<b>6.</b> Független monitoring intézmények hiánya.	Kontrollintézmények, független ellenőrző szervek.
<b>7.</b> A költségvetési előrejelzések stratégiai használata.	

Forrás: Alesina és Perotti (1996), valamint Alt és Lassen (2006a) alapján saját összeállítás

A fiskális transzparencia akkor válik relevánssá, ha aszimmetrikus információ jellemző, a transzparencia ugyanis erősíti a számon kérhetőséget, a döntéshozók hitelességét, egyúttal csökkenti a bizonytalanságot. A fiskális transzparencia azonban nem azért értékelődött fel, mert ennek hiánya tökéletlen informáltságot, ezzel torzításokat eredményez, hanem azért, mert az intézmények maguk is kiemelkedő fontossággal bírnak a gazdaságpolitikai döntéshozatal alakításában, végső soron a fiskális teljesítmény alakulásában (Benczes – Kutasi, 2010:234). Ez pedig azt eredményezte, hogy a PBC kutatói az intézményei tényezők értékelése és ciklus hatásának vizsgálata során a költségvetési intézményekhez, illetve a fiskális szabályokhoz jutottak.

Az intézményi tényezők és a politikai ciklusok összekapcsolásának szükségességéről Alesina és társai már korai elemzéseikben írtak, melyekben hangsúlyozták, az eredmények számos normatív implikációval szolgálnak a kívánatos politikai szabályok és diszkrecionális politika megoszlására, az intézményi reformokra, a gazdaságpolitikai koordinációra, valamint a jegybanki függetlenségre nézve (Alesina et al. 1989:59).

A közösségi döntések (*public choice*) iskola szerint a keynesianizmus is hozzájárult a többletdeficitek kialakulásához és a felelős költségvetési pályákról való letéréshez. A keynesi stabilizációs politika ugyanis aszimmetrikus lett: költséges recesszió idején, viszont nem képeznek többletet, amikor fellendülés jön. A fiskális illúzióban szenvedő vagy aszimmetrikus információval bíró szavazók pedig nem büntetnek ezért. Minél erőteljesebb ugyanis a kormányzati kiadásnövelésben a jóléti transzferek aránya, annál valószínűbb, hogy ezt sosem veszik vissza, a kiegyensúlyozás adóemelését fog magával hozni (Csaba, 2006:275). Ez összhangban áll azzal, amit Alesina és társai hangsúlyoznak, jelesül, hogy a rövidlátó fiskális politika tulajdonképpen a szavazók keresletének következménye. Mivel a választópolgárok korrupció gyanújával élnek a politikusok irányába, ezért gazdasági fellendülés idején azonnal keresleti többlettel jelentkeznek a költségvetés felé, mind bevételi, mind kiadási oldalon. Azaz többlet kormányzati fogyasztást és transzfert, valamint adócsökkentést várnak. Attól tartanak ugyanis, hogy a korrump politikai vezetők különben „lenyelik” a pozitív jövedelmi sokk hasznát. A választók megváltozott keresleti görbéjével szembeesülve, a hivatalban lévő vezetők a „jó időkben” így nem fognak tartalékot felhalmozni (Alesina et al. 2008:1032). Azaz anticiklikus gazdaságpolitika helyett a prociklikusság mellett döntenek. A keresleti görbe elmozdulásához azonban valószínűleg már az is elégséges,

hogy a fogyasztók azt higgyék, hogy a politikusok korruptak, függetlenül attól, hogy valóban azok-e. Egy nem korrupt, kompetens vezető arra fog törekedni, hogy ennek az ellenkezőjéről győzze meg a szavazót. Itt ugyanazzal a problémával szembesülünk, amivel Rogoff modelljében, hogy bizonyos körülmények között a költségvetési torzítások végrehajtására éppen a legkompetensebb vezetők hajlamosak a leginkább.

A fiskális szabályok létrehozása éppen abból a kockázatból fakadt, hogy a politikai döntéshozatal eltér a társadalmilag optimális fiskális pályától, így a szabályok alkalmazása lehetővé teszi, hogy a politika függetleníthetővé váljon a mindenkori politikai döntéshozók szándékától és a diszkrecionális döntésektől. Míg az 1990-es évek elején csak néhány fejlett országban történt elmozdulás a szabályalapú fiskális politika felé, addig az elmúlt évtizedekben egyre több országban kerültek fiskális szabályok bevezetésre, főként a hetvenes-nyolcvanas évek eladósodási hullámainak következményeire adott reakcióként, illetve az Európai és Monetáris Unió felé vezető út feltételrendszereként (Benczes – Kutasi, 2010: 123). Napjainkban, a 2008-as pénzügyi turbulencia és reálgazdasági válságra adott fiskális expanziók következményeként számos ország szuverén adósságválsággal küzd, melyre megoldási javaslatként előtérbe került a szabályalapú fiskális unió esetleges megvalósításának lehetősége. Ha a politikai pártok bizonyos politikai szabályrendszerben egyezsége jutnak a kormányzatok diszkrecionális politikai terének csökkentése által, akkor az hasznos lehet, mert csökkenti a gazdasági volatilitást is. Ezekhez a szabályokhoz azonban megfelelő kikényszeríthetőséget is hozzá kell rendelni, azaz olyan intézményrendszert kell kiépíteni, mely a szabályok betartását segíti (Alesina et al. 1989:82).

A fiskális intézmények magukba foglalják azokat a formális és informális szabályrendszereket, melyek alakítják a döntéshozói folyamatot, valamint a költségvetés kialakításához, elfogadásához és végrehajtásához vezetnek. A költségvetési folyamat fő alkotmányos funkciója, hogy feloldja a közpénzügyeket érintő ellentétes és versengő társadalmi és politikai nézőpontokat, és biztosítsa, hogy az erőforrások a jóváhagyott büdzsének megfelelően áramlanak. Így a költségvetési folyamat megoldást kínál a bevételek és kiadások allokációjának problémájára, és egyúttal meghatározza a főbb fiskális aggregátumokat (Strauch – von Hagen, 2001:4).

### 2.5.2. Fiskális szabályok

A költségvetési intézményeknek fontos részét képezik tehát a fiskális szabályok. A fiskális szabályok alkalmazása által a mindenkori politikai döntéshozók diszkrecionális politikai tere korlátozódik. Ez növeli a politikai elszámoltathatóságot, egyszerűsítheti a döntéshozatalt, támogathatja a fiskális fegyelmet (Benczes – Kutasi, 2010:123). Az, hogy egy országban végül milyen szabályok kerülnek bevezetésre, von Hagen és Harden (1995) szerint a költségvetési folyamatban lévő bizonytalanságtól és a politikai környezettől függ.

A fiskális szabályokat két fő kategóriába lehet sorolni: szólhatunk *numerikus szabályokról*, mint például a kiegyensúlyozott költségvetés, illetve *procedurális szabályokról* (pl. választási szabályok), melyek a költségvetés előkészítésére és jogi elfogadására vonatkoznak. A fiskális szabály hatálya pedig kiterjedhet a teljes államháztartásra, illetve annak egyes alrendszerreire.

#### Numerikus szabályok:

A számszaki fiskális szabályokat Kopits és Symansky (1998) tipizálása alapján a következő kategóriákba sorolhatjuk:

- a. *kiegyensúlyozott költségvetés szabálya*, mely a költségvetés teljes/működési/folyó bevételi és kiadási egyensúlyára állapíthat meg kötelezettséget, azaz a deficitfinanszírozás tilalmát fogalmazza meg;
- b. a *deficitszabály* a büdzsé hiányára állapít meg korlátozást;
- c. a *hitelfelvételi szabály* például megtiltja vagy korlátozza a költségvetés jegybanki finanszírozását;
- d. az *adósságállomány szabály* értelemszerűen a bruttó vagy nettó szuverén adósságra állapít meg korlátot;
- e. beszélhetünk még továbbá *tartalékalapokról*;
- f. *implicit szabályról* és
- g. *egyéb szabályokról*.

Az egyik legkorábban és legszélesebb körben elterjedt fiskális politikai szabály az ún. arany szabály volt, mely a deficitfinanszírozást kizárólag az állami tőkeberuházások esetében teszi lehetővé, a folyó kiadásoknál nem, ami gyakorlatilag kötelezővé teszi a folyó bevételek és kiadások egyensúlyi helyzetét (Benczes – Kutasi, 2010).

Aranyszabály van érvényben például Németország és Japánban, de számos USA állam is alkalmaz hasonló fiskális szabályt.<sup>18</sup>

A numerikus szabályok pozitív hozadéka, hogy korlátozzák az opportunisták politikusok abban, hogy tartós hiányt generáljanak, s ezáltal nem fenntartható, társadalmilag káros pályájára állítsák a költségvetést. Mégis a szigorúan kiegyensúlyozott költségvetés előírását több kritika is érte.<sup>19</sup> Ezek alapján úgy tűnhet, hogy a numerikus fiskális szabályok alkalmazása nem célszerű, mert túlságosan leszűkítik a politikusok mozgásterét, és így a különböző gazdasági eseményekre adott reakcióképességét. Kydland és Prescott (1977) időinkonzisztencia-elmélete alapján azonban a diszkrecionális politika nem feltétlenül a maximális társadalmi jólétre eredményez, a gazdasági kimenet javítható a politikai szabályok által.<sup>20</sup> A politikusok meghirdetnek egy gazdaságpolitikai célt, ami beépül a gazdasági szereplők (jelen esetben főként a választók) várakozásaiba. Majd idővel, amikor a bejelentést követően a végrehajtásra sor kerül, valamilyen okból (pl. opportunisták viselkedés) a kormányzat úgy dönt, hogy az eredeti bejelentéstől eltérő politikát valósít meg, azaz „becsapja” a magánszereplőket. A következő időszakban a szereplők ezt a tapasztalatot beépítik racionális várakozásaikba, a politikusok hitelessége ennek eredményeképpen csökken. Ebben az esetben a szabályhoz kötött fiskális politika segítheti a várakozásokat lehorgonyozni és a politikusok számára a hitelességet visszaszerezni. A kormányzatoknak nem szabad teljes diszkrecionális politikai teret hagyni abban a kérdésben, hogy mekkora deficitet hagyhatnak hátra a következő kormányra (Alesina – Tabellini, 1990b:413).

A fiskális szabályok hatékonyságának korlátozottságára számos más szerző is utal, ugyanakkor a megítélések eltérőek: Alesina és Perotti (1996, 1999) szerint a túl bonyolult szabályok kijátszhatóak és ún. kreatív költségvetési könyvelésre (*creative fiscal accounting*) ösztönöznek, ami kontra-produktív és ellenőrzési problémákat vet

---

<sup>18</sup> A fiskális szabályok gyakorlati működéséről részletesen lásd: Benczes és Kutasi (2010): 5.4. fejezet.

<sup>19</sup> Mankiw (2005:405) összegzi azokat a szempontokat, melyek alapján a költségvetési hiány vagy többlet adott esetben kívánatos lehet: 1) Robert Barro (1979) adókiisimítás (*tax rate smoothing*) elmélete szerint egyszerűen nem optimális a kiegyensúlyozott büdzsé, mivel a költségvetési egyenleg fluktuációja képes mérsékelni az adórendszer torzító hatásait. 2) A költségvetési deficit vagy többlet segítheti a gazdaság stabilizálódását az adók és transzferek ún. *automatikus stabilizátor* szerepe révén. Kiegyensúlyozott költségvetés mellett ezt a funkciót nem lehetne bekapcsolni. 3) A költségvetési hiány révén lehetővé válik az *adóterhek generációk közötti megosztása*. Erre olyan esetben lehet szükség, amikor a jelenbeli kiadásokat olyan célokra fordítják, melynek hasznait a jövő generációi is élvezni fognak (pl. infrastrukturális beruházások), így jogosan várható el, hogy ők is viseljék a teher egy részét.

<sup>20</sup> Az eredeti modell az inflációs rátára és az inflációs várakozásokra épül, de a fiskális politikára is átültethető (Alesina, 1988b).



fel. Ezért egyszerű szabályokat célszerű megállapítani (Alesina – Perotti, 1999:16). Hasonló eredményre jutott Milesi-Ferretti (2004) is, aki EU tagországokat vizsgálva azt találta, hogy a transzparencia hatással van a politikusok fiskális szabályokra adott reakciójára: magas fokú transzparencia mellett a szabályok arra készítetik a politikusokat, hogy valós kiigazítást hajtsanak végre, míg az alacsony fokú transzparencia egyszerűen a kreatív könyvelésre ösztökél.

Drazen (2002) szerint egy fiskális szabály sokkal hatékonyabb, ha a probléma konkrét okát célozza meg. Szerinte azonban a túl egyszerű vagy túl szigorú szabályok nélkülözik a kellő rugalmasságot, ami a gazdasági fejlemények során szükséges lehet. Másrészt, ha a szabályok hitelesek abban az értelemben, hogy a kormányzat követi azokat, a szabályalapú politika nagyobb jólétet eredményez, mint a diszkrecionális (Drazen, 2002:4). Debrun (2007) szerint a demokratikus elszámoltathatóság megfelelő kikényszerítő erő lehet és hitelessé teheti a fiskális szabályt. A fiskális szabályok szigorúsága és az államadósság között talált negatív irányú korrelációt az Európai Unió tagországaiban. A deficit hajlam kulcsforrása szerinte a választási bizonytalanság, így a nagyobb politikai bizonytalansággal rendelkező országokban szükséges szigorúbb fiskális szabályokat bevezetni. A szabálytól való eltérés költségei a politikus számára ezzel jelentősen megnőnek (Debrun, 2007:22).

Von Hagen (2005) is hangsúlyozza a kikényszeríthetőség fontosságát a hatékony eredmény érdekében. Másrészt azonban a fiskális kimenetek a politika és az endogén gazdasági folyamatok együttes eredménye, így előfordulhat, hogy egy kedvező szabály melletti fiskális eredmény pusztán egy szerencsés gazdasági feltétel következménye.

Amerikai idősort elemezve Rose (2006) azt találta, hogy a fiskális ciklus elhanyagolható azokban az államokban, ahol tiltott a deficit átvitele a következő fiskális évre. Ez az eredmény azonban csak azokra az államokra igaz, melyek korlátozzák a politikusok azon képességét, hogy a költségvetési rést kölcsönfelvétellel „tömjük be”. Hiába van kölcsönfelvételi korlát, ha nincs deficit átviteli korlát, akkor van fiskális ciklus. Poterba (1996) szintén amerikai adatokon tesztelte a fiskális szabályok hatékonyságát. Az államokat két csoportra bontotta aszerint, hogy „puha” vagy „kemény” költségvetési szabályokkal rendelkeznek. Eredménye azt sugallja, hogy azokban az államokban, ahol szigorúbbak a fiskális szabályok, szükség esetén a kiigazítás is hamarabb végbemegy. Lagona és Padovano (2007) szerint a költségvetési szabályok és fiskális eredmények közötti kapcsolat nem lineáris, a szabályok

fegyelmező hatása eltérő. Tizenkét európai uniós tagállam több mint 20 éves idősorát vizsgálva arra jutott, hogy a szigorúbb fiskális szabályok csökkentik a költségvetési egyensúlytalanságokat és a költségvetés méretét. Eslava (2006) eredménye szerint ugyanakkor a numerikus deficitszabályok erősíthetik a fenntartható költségvetés kialakítását (Eslava, 2006:30).

Mink és de Haan (2005) 1999-2004 közötti adatok alapján a politikai konjunktúraciklusok jelenlétét vizsgálták az Európai Unió országaiban, különös tekintettel arra, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP) a közös valutát még nem adoptáló országok számára kevésbé szigorú feltételrendszert szab ki, mint az eurózóna tagoknak. Két mutatót, a kibocsátási rést, valamint a várt és tényleges GDP közötti differenciát vették kontrollváltozóként figyelembe, mivel szerintük a maradék fluktuáció a fiskális egyenlegben már a diszkrecionális politika hatása lesz. Eredményük szerint a választási évben nő a költségvetési hiány, de kizárólag akkor. Egy évvel később a szerzők megismételték a vizsgálatot, de ezúttal csak az eurózóna tagországokban vizsgálták a PBC jelenlétét. Annak ellenére, hogy az SNP számukra sokkal szigorúbb szabályokat állít fel, erős bizonyítékot találtak arra, hogy a Paktum nem tartja vissza a politikusokat attól, hogy expanzív fiskális politikát folytassanak választások előtt (Mink – de Haan, 2005).

Empirikus vizsgálatában von Hagen (2002, 2005) és Briotti (2004) sem találták túl hatékonynak az egyszerű numerikus szabályokat a Monetáris Unió vonatkozásában. Egyrészt a Stabilitási és Növekedési Paktum igen szigorú fiskális szabályrendszert állít fel, másrészt hatása korlátozott. A tapasztalat azt mutatja, hogy a külső politikai nyomás (itt a Bizottsági figyelmeztetés), nem elég erősek ahhoz, hogy korlátozzák a fiskális politikát olyan nagy országokban, mint Németország, Olaszország, Franciaország, Görögország vagy Spanyolország (von Hagen, 2002:266). Igaz ugyan, hogy a szabályok a választási ciklusok jelentős visszaeséséhez és a fiskális konszolidációhoz vezettek a maastrichti szerződés aláírása és a monetáris unió létrejötte közötti időszakban (különösen 1996-1997 folyamán), azt követően azonban újra megjelentek (von Hagen, 2005; Briotti, 2004).

Annak ellenére, hogy a numerikus fiskális szabályok hatékonysága a választási célú gazdaságpolitika folytatásában empirikusan nem teljes mértékben meggyőző, illetve nem feltétlenül jelent végső megoldást a fiskális fegyelmezésben, azok az országok, melyek tartják magukat a szabály alapú politizáláshoz, egyúttal kedvezőbb fiskális teljesítményt tudnak felmutatni. Ebben ugyanakkor az is szerepet játszik, hogy éppen

azok az országok hajlamosabbak a számszaki fiskális szabályok alkalmazására, melyek egyúttal elkötelezettebbek a fenntartható és fegyelmezett költségvetési politika mellett (Debrun, 2007).

### Procedurális szabályok

A numerikus szabályokkal szemben megfogalmazott legfontosabb kritika, hogy nem felelnek meg egyértelműen a fiskális szabályokkal szemben felállított három fő kritériumnak<sup>21</sup>: a rugalmasság, a hitelesség és a transzparencia elvárásainak. Így szükséges lehet a fiskális szabályok numerikus meghatározásaitól való elmozdulásra az eljárási szabályok intézményi és költségvetési folyamat megközelítése felé (Drazen, 2002:14). A megfelelő eljárások ugyanis nem feltétlenül igényelnek számszaki célkitűzéseket. Ezáltal elérhetővé válik a rugalmasság anélkül is, hogy feladnánk a fegyelmezett fiskális politika elvét (Alesina – Perotti; 1999:16).

Költségvetési intézményeknek az összes olyan szabályt és előírást értjük, melyek alapját képezik a költségvetés megtervezésének, elfogadásának és végrehajtásának. Mivel ezek az intézmények eltérőek időben és az egyes országok között, magyarázatként szolgálhatnak az egyes országok eltérő fiskális eredményeire. (Alesina – Perotti, 1996:14) A fiskális intézményrendszer erősítése így segíthet a fiskális fegyelem javításában. Fabrizio and Mody (2006) bemutatta, hogy a költségvetési intézmények nagyon értékesek még akkor is, ha a politika fegyelmezetlen és a hosszú távú strukturális erők kedvezőtlenek. Az IMF elemzése szerint a fiskális intézmények elsősorban a kormányzati kiadásokon keresztül hatnak a fiskális teljesítményre. A költségvetési folyamat három szakaszának – előkészítés, törvényhozás és végrehajtás – intézményi felépítése és olyan jellemzői, mint az erős hierarchia, kooperatív alkufolyamat és hatékony monitoring szabályok kulcstényezői a fiskális fegyelemnek.

1) Az *előkészítési* vagy tervezési szakaszban olyan eljárások szükségesek, melyek irányítják a makrogazdasági keretrendszerbe ágyazott fiskális célok kialakítását. Továbbá, elengedhetetlen egy erőskezű vezető (pl. pénzügyminiszter), aki korlátozza a kiadási fejezetek vezetőinek költségekészési nyomását. A nemzetközi intézmények (IMF, OECD) ajánlásai szerint a több évre vonatkozó, középtávú költségvetési tervezés segíti a fenntartható fiskális pozíció kialakítását. Az IMF (2000:41) egy megfelelő

---

<sup>21</sup> Kennedy és Robbins (2001) alapján

középtávú költségvetési tervezési mechanizmus keretrendszerének megteremtéséhez az alábbi folyamatok kialakítását tartja szükségesnek:

- a. A fiskális politikai elemzéshez illeszkedő, középtávú makrogazdasági előrejelzések.
- b. A fiskális politikai célok megjelölése beleértve a fiskális deficit pályát az adópolitikát, mely alapján bevételi tervet lehet készíteni; és az előbbiekkal konzisztens középtávú kiadási pálya megállapítása.
- c. Annak követelménye, hogy a kiadási fejezetek és intézmények több évre előretekintő becsléseket állapítsanak meg kiadásaikat illetően.
- d. Költségvetési előkészítő és tárgyalási folyamatok kialakítása, melyek formális keretet adnak a kiadási előrejelzéseknek, hogy azok megfeleljenek az aggregált kiadási pályának.
- e. Az éves büdzsét mindig a középtávú pályához kell illeszteni, ezért a  $t+1$ . évi büdzsé előkészítése során a kiadások alapját mindig a tárgyévi költség szint képezi.
- f. Kemény költségvetési korlátok alkalmazása.

Mivel a mindenkori költségvetés bevételeinek és kiadásainak meghatározásában a mozgástér alapjául szolgál, a makrogazdasági előrejelzés kialakításakor reális és inkább konzervatív megközelítés alkalmazása célszerű. A középtávú költségvetési tervezési technikákat alkalmazó fejlett országok tapasztalata alapján problémát okozhat a túlzottan optimista növekedési prognózisok kialakítása, ami magasabb bevételi előrejelzéshez vezetett és így igényt teremtett a magasabb kiadási szintre (Blöndal, 2003).

A költségvetés felépítése során az előirányzatok megállapítása történhet a felülről (*top-down*) és az alulról (*bottom-up*) való építkezés módszerével. Az alulról felfelé történő építkezés módszertana erősíti a deficit hajlamot, három okból: 1) a fejezetek az egyensúlyinál jóval magasabb kiadási szintet állapítanak meg saját maguk számára, amiről minden szereplő tudja, hogy irreális; 2) a fejezetek hajlamosak az új programokhoz többlet erőforrást igényelni, mintsem a meglévőt átcsoportosítani; 3) a teljes büdzsé csak a folyamat végén áll össze, így nehéz a politikai prioritásokat meghatározni. Továbbá, a fejezetek hajlamosak a tervben rögzített erőforrás prognózist tényként kezelni, ami megnehezíti a kiadások lefelé történő későbbi módosításait, még akkor is, ha nyilvánvaló volt, hogy a prognózis alapjául szolgáló bázis hibádzik (Blöndal, 2003). A hátrányok miatt ezt a módszert számos országban

váltotta a top-down típusú tervezés. A felülről való építkezés esetében ugyanis a fejezetek saját kiadási főösszege adott, költségnövelő mozgásteret így jelentősen lecsökken, ami a közalap problémát és az alkufolyamatot is enyhíti.

Végül a kemény költségvetési korlátok megvalósításában a legközvetlenebb és talán meghatározó módon a fiskális politikai szabályok bevezetése jelenthet komoly segítséget. A numerikus szabályok elfogadása – különösen a politikailag kevésbé stabil országokban – növeli a költségvetési politika hitelességét és csökkenti a hosszú távú kamatok (IMF, 2008:17).

2) A második szakaszban, a törvényhozói vagy *elfogadási* fázisban a parlament a főszereplő, amikor is a parlamenti képviselők szavaznak a költségvetési törvényről. A közalap problémát ebben a szakaszban enyhíti, ha egyrészt korlátozzák a parlament azon képességét, hogy a költségvetés tervezetében leszögezzék a kiadási szintet és a hiánycélt növelje. Másrészt, ha a parlamentnek egy olyan központosított szervezeti struktúráját hoznak létre, mely támogatja a koherens politizálást (IMF, 2005a:20). Gleich (2003:14) szerint a következő tényezők kritikusak ebben a fázisban: a) a költségvetési módosító indítványok korlátozása; b) a szavazás menete; c) a kormány parlamenti ereje a költségvetési elképzelések keresztülvitelére; d) az alsó- és a felsőház közötti erőviszonyok megoszlása; e) a köztársasági elnök beavatkozási jogosultsága a költségvetési folyamatokban.

3) A *végrehajtási* szakaszban olyan mechanizmusok szükségesek, melyek biztosítják, hogy a célokat teljes mértékben végrehajtsák, valamint a gazdasági sokkok esetében olyan kiigazításra kerüljön sor, mely konzisztens a józan fiskális politikával (IMF, 2005a:20). A végrehajtási szakaszban Gleich (2003:23) két fő tényezőt azonosít, melyek alááshatják a fiskális fegyelmet. Egyrészt, ha a kormányzat – főként a fejezetek felől érkező nyomás hatására – könnyen módosíthatja a költségvetést az elfogadást követően, az aláássa a parlament a törvényhozói és a pénzügyminiszter végrehajtói funkcióját. Ezzel a költségvetés hitelessége csökken. A második dimenzió a rugalmasság mértéke, azaz a költségvetés reakcióképessége előre nem látott sokkok miatt bekövetkező bevétel elmaradás vagy kiadásnövekedés esetében. Fragmentált parlament mellett a fiskális sokkokra adott válasz késhet, ugyanakkor egy erőskezdő pénzügyminiszter megvétózhatja a kiadásnövekedési nyomást, ha romlik a fiskális pozíció.

Von Hagen és Harden (1996), illetve más helyütt Hallerberg és von Hagen (1998) költségvetési modelljükben bemutatták, hogy a költségvetési eljárási szabályok hogyan hatnak a fiskális eredményekre. A szerzők kétféle költségvetési folyamatot különböztetnek meg, a támogató intézmények mennyiségétől és minőségétől függően. *Fragmentált* az a költségvetési folyamat, melyben kevés számú és gyenge intézményi tényező segíti elő, hogy a döntéshozók átfogó képet kaphassanak a költségvetésről. Amennyiben ezen intézmények erősek és számuk nagy, akkor a folyamat *centralizált*. Utóbbit tovább bontják, és megkülönböztetik a *delegálást* és a *szereződéses* intézménytípust.

1) A delegálással a költségvetési folyamat különleges fennhatósággal ruház fel egy „fiskális felvigyázót” (*fiscal entrepreneur*) – általában a pénzügyminisztert – akinek joga van a költségvetési paramétereit beállítani, és biztosítani, hogy a többi résztvevő azokat betartsa. Egy hatékony felvigyázónak joga van a többi résztvevőt monitorozni és különböző büntetést alkalmazni a szabályszegőkkel szemben. A gyakorlatban a delegálás több formát ölthet: a francia modellben a pénzügyminiszternek erős napirend (*agenda*) meghatározó szerepe van a többi kabinettaggal szemben. A brit modell számos bilaterális egyeztetést tartalmaz a fejezetek és az erős alkuszereppel bíró pénzügyminisztérium között. A német modell vétőjogot delegál a pénzügyminiszternek minden a kabinet találkozókon zajló költségvetési döntéssel szemben. A jogalkotási szakaszban Olaszországban és Belgiumban az alsó- és felsőháznak egyforma költségvetési fennhatósága van, így a konszenzusteremtés fontos eleme a költségvetési folyamatnak. Ez azonban gyengítheti a végrehajtó hatalmat (von Hagen, 2002:273).

2) A szerződéses típus esetében a költségvetési folyamat egy a végrehajtó hatalom résztvevői közötti megállapodással kezdődik, mely rögzíti a fő fiskális célokat. A hangsúly itt az alkufolyamaton van. A pénzügyminiszter feladata, hogy értékelje az egyes költségvetési fejezetek kiadási terveinek konzisztenciáját a limitekhez képest. Ilyen rendszer működik például Dániában, Hollandiában, Írországon.

A delegálás intézményét könnyebb implementálni egypárti kormányzat esetén, mivel ugyanazon párt politikusainak valószínűleg hasonló politikai preferenciái vannak a fő kiadási prioritásokat tekintve, mint különböző pártoknak koalíció esetén. Ugyanez igaz az egyes fejezetek és a pénzügyminiszter közötti kapcsolatra. Továbbá, egypárti kormányzat esetén könnyebb alkalmazni a büntetőmechanizmust is. Másrészt a

fiskális szerződés intézménye egypárti kormánnyal nem mindig hiteles, mivel a kormányzat könnyen változtatásokat eszközölhet a büdzsében bárminemű büntetés nélkül. Koalíciós kormányzat esetében ellenben a minisztereket nem olyan könnyű elbocsátani, ha nem megfelelően végezték munkájukat, mert az akár komoly koalíciós konfliktusokat generálhat (Strauch – von Hagen; 2001:6).

Az empirikus vizsgálatok is megerősíteni látszanak a költségvetési intézmények és a fiskális mutatók közötti kapcsolatot: Gleich (2003) szerint azok a költségvetési folyamatok, melyeket olyan költségvetési intézmények irányítanak, ahol a kormányzati tevékenységek költségeit és hasznait egy átfogóbb döntési mechanizmus keretében veszik figyelembe, jobb fiskális teljesítményt mutatnak fel. Lagona és Padovano (2007) eredménye szerint a szigorúbb költségvetési procedúrák *ceteris paribus* korlátozzák az állami kiadásokat.

Von Hagen (1992), valamint von Hagen és Harden (1994, 1996) egy indexet alkottak, mely a büdzsé folyamatok különböző szakaszait és legfontosabb intézményi jellemzőit foglalja magába az EU országokban. Pozitív kapcsolatot találtak az index és a fiskális fegyelem között, nevezetesen, minél erősebb a folyamat centralizáltsága, annál kiegyensúlyozottabb a költségvetés. Az eredmények szerint Franciaország, az Egyesült Királyság és Németország messze magasabb indexszel rendelkezett 1991-ben, mint Görögország, Olaszország vagy Írország. Ehhez alacsonyabb államadósság- és deficitszint is társult az előbbi országcsoportban (von Hagen, 2005:24). Egy másik tanulmányban von Hagen és Harden (1995) megmutatták, hogy a megfelelő procedurális szabályok csökkenteni tudják a fiskális illúzió és kiadási hajlam mértékét. Eslava (2006) szerint a döntési folyamatok centralizálása erősíti a fiskális fegyelmet, mivel a heterogén preferenciával rendelkező csoportok közötti disztribúciós konfliktusok túlköltséghez vezetnek.

## 2.6. Összegzés

A politikai költségvetési ciklusok elmélete komoly fejlődésen és átalakuláson ment keresztül. Ebben fontos szerepet játszott az a tény is, hogy a különböző modellek implikációit empirikusan csak részlegesen és erőteljes megkötések mellett sikerült bizonyítani, így általános érvényű következtetéseket nem tudtak a kutatók levonni. Kérdés azonban, hogy egyáltalán lehetséges-e, illetve szükséges-e a PBC-t nagy elemszámú mintán tesztelni. A következő nagy előrelépést az elmélettörténetben így az hozta el, amikor a kutatók ettől a céltől eltekintve kisebb homogén mintákat létrehozva egyre inkább a tesztek országok közötti eltérő eredményeinek okát vizsgálták, mintsem a ciklus létének vagy hiányának általános érvényességét. A klaszterezés meghatározó dimenziójává az intézményrendszer vált, az itt mutatkozó differenciák képezték a különböző elemzések bázisát. E tekintetben alapvetően két irányról szólhatunk az újabb szakirodalomban:

1. Az egyik irányzatot Brender és Drazen munkássága képviseli, mely fontos alappillérvé vált a fiskális ciklusok elméletének. Mint láttuk, modelljünkben az idődimenzió a kulcstényező az intézmények fejlődésében, mivel a PBC jelenlétét az ún. új demokráciákban tudták a szerzők igazolni. A választók kezdeti tapasztalathiánya ugyanis az a tényező, mely az információs aszimmetriához és ezzel a szavazók látszólagos nem racionális viselkedéshez, végső soron deficittermeléshez vezet. Ez a jelenség ugyanakkor idővel lecseng, a PBC pedig eltűnik, mert a szavazók egy idő után megbüntetik a politikai manipulációt. Ehhez a tanulási folyamathoz megközelítőleg 16 év szükséges.

2. A másik irányzat szintén az intézmények szerepére koncentrál, de itt nem az idő, hanem a minőségi tényező meghatározó. Azaz nem a demokrácia kora, hanem a demokrácia minősége az, mely a fiskális manipulációt, végső soron fiskális ciklust lehetővé teszi. A demokrácia minősége ugyanakkor kontextusfüggő, számos politikai, intézményi és gazdasági tényező alakítja, melyek együttes hatásától függ az, hogy kialakul-e politikai költségvetési ciklus egy országban vagy sem.



### 3. FEJEZET: A MAGYAR ESET

Az 1. fejezetben bemutattuk, hogy a poszt-szocialista országok közül Magyarország és Lengyelország fiskális teljesítménye egyrészt kedvezőtlenül alakult a rendszerváltás óta, másrészt pedig nagyfokú volatilitás is jellemezte a költségvetést. Az elméleti áttekintésben bemutattuk, hogy az efféle költségvetési mutatók mögött gyakran a politikai költségvetési ciklusok jelensége, illetve politikai szavazatvásárlási akciók rejtőznek. A magyar és lengyel esettanulmányban részletesen áttekintjük és megvizsgáljuk a költségvetési folyamatokat arra a kérdésre keresve a választ, hogy a diszkrécionális fiskális politikai döntések és a deficithajlam mögött a két új demokráciában valóban a fiskális ciklusok és a politikusok ciklushajlama húzódik-e meg.

Az esettanulmányok áttekinthetőségének és az összehasonlíthatóság hatékonyságának erősítése érdekében azonos horizontális és vertikális dimenziókat alkalmazunk a két ország elemzése során. A horizontális dimenziót az időtényező testesíti meg. A kiindulási pontot a rendszerváltás jelenti, míg a vizsgálat a legutolsó parlamenti választásokkal zárul. Így Magyarország esetében 1990 és 2010 közötti időszakot, míg Lengyelország vonatkozásában az 1989 és 2011 közötti periódust vizsgáljuk. A teljes időhorizontot négy szakaszra bontjuk. Az első időszak a rendszerváltástól a makrogazdasági stabilizációig eltelt időszak, a második pedig a kiigazítás utáni felívelés szakaszát foglalja magába az ezredfordulóig. Ezt követően a két ország mintája kissé elválik egymástól, hiszen Magyarországon 2000-től 2006-ig tartó időszak a jóléti fordulat periódusát jelenti, a gazdasági lassulás mellett a kiadásnövelés okozza nagyrészt a költségvetési pozíciók romlását, míg Lengyelországban a dekonjunktúra szerepe meghatározó. Erre tekintettel az utolsó vizsgált periódus, a válságkezelés, illetve kiigazítások időszaka Magyarországon már 2006-ban megindult, míg Lengyelország esetében 2008-ban, a globális pénzpiaci turbulencia begyűrűzésével kezdődik.

Mivel értekezésünk az államháztartás kiadási oldalára fókuszál, abból kiindulva, hogy KKE országok esetében a kutatók is főként az állami kiadásokban találtak ciklust, a vertikális dimenziót az állami kiadások szerkezete testesíti meg. A következetesség érdekében ehhez az Európai Bizottság statisztikai kiadványait hívjuk segítségül mindkét ország esetében, így eredményszemléletben, az ESA-95 módszertan szerint számított költségvetési tételeket elemezzük. A *munkavállalói jövedelmeket (DI.)* a

közsféra létszám és keresetek, míg a *pénzbeli és természetbeni társadalmi juttatásokat (D62. és D63.)* a szociális kiadások című alfejezet elemzi. Ezen belül a nyugellátásokkal, a családtámogatásokkal, a gyógyszer-támogatásokkal, valamint a Lengyelország esetében releváns munkanélküli juttatásokkal foglalkozunk. Az *állami támogatások (D3.)* kisebb fókusszal, de szintén vizsgálat tárgyát képezik.

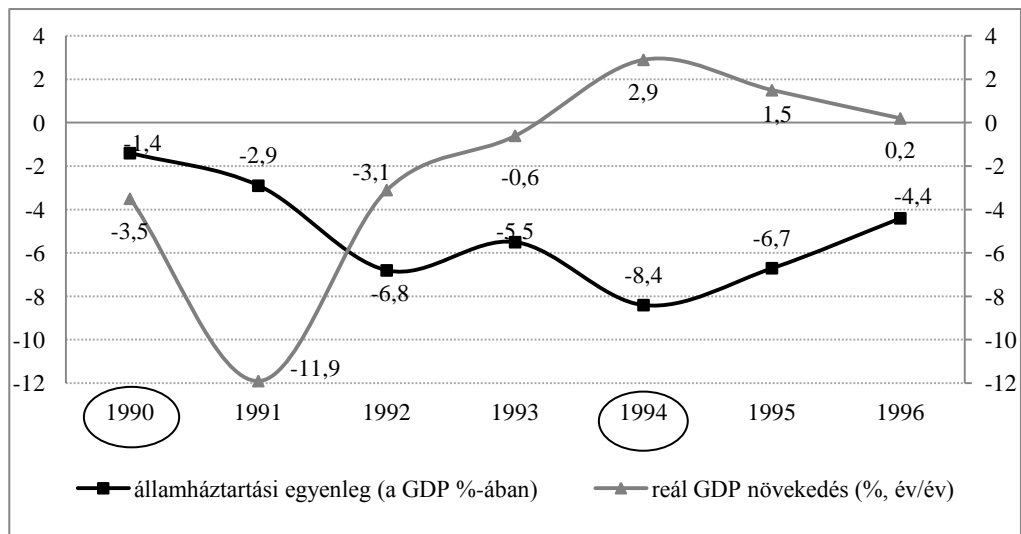
A *bruttó állóeszköz-felhalmozás (P.5.)*, valamint a  *folyó termelő felhasználás (P.2)* kategóriáit nem elemezzük, mert nem tekinthetők tisztán választási ciklustényezőnek. Az állami beruházások, különösen az infrastrukturális jellegűek produktív kiadási tételt jelenthetnek. Noha ettől függetlenül képezhetik PBC tárgyát, ennek negatív hatását a növekedést serkentő pozitív hatástól nehéz szétválasztani, főleg a feltörekvő országokban.

### **3.1. A transzformáció és a makrogazdasági stabilizáció időszaka: 1990-1995**

#### **3.1.1. Politikai és gazdasági áttekintés**

Az első tesztelési mintát Magyarországon az 1989-es rendszerváltás után bekövetkezett 1990-ben zajlott első demokratikus parlamenti választások jelentik. Mindazonáltal a minta fiskális ciklusra való tesztelése korlátozott, egyúttal irrelevánsnak is tűnhet az átalakulás kezdeti szakaszában, hiszen a tranzíció okozta politikai instabilitás és pártalakulások időszakában irreálisnak tűnhet szavazatvásárlási célú politikai taktikázás feltételezése. Brender és Drazen (2003) is hangsúlyozza ezt a problematikát. A szerzők azt mondják, hogy a politikai és gazdasági tranzíció szimultán módon zajlott, ami torzítást eredményezett a költségvetési egyenlegekben. Ez azt jelenti, hogy nehéz a fiskális mutatókban az esetleges választási ciklus hatását kivonni az átalakulás sokkja okozta automatikus és természetes egyenlegromlásból. Ez a megközelítés magas, a transzformáció indukálta deficitet feltételez. Ugyanakkor, az 1990. évi államháztartási hiány Magyarországon az egyik legkedvezőbb volt az elmúlt 20 évben (3. ábra). A tesztelést továbbá nehezíti az adatok minőségének megbízhatósága is.

**3. ábra: Az államháztartási egyenleg és a gazdasági növekedés alakulása Magyarországon 1990-1996 között**



Forrás: EBRD (1997)

Magyarország a sikeres tranzíció sarokkövét jelentő ún. SLIP (stabilizálás, liberalizálás, intézményépítés, privatizálás) együttesét már az utolsó két szocialista kormány idején, 1987-1989 között elindította, s ezzel élenjárónak számított a tranzíciós országok között (Csaba, 2011:237). Így az árliberalizáció 1990-re lezajlott, a magánszektor részaránya 1994 közepére elérte az 55%-ot, 1992-ben már csődtörvénye volt az országnak (EBRD, 1994; IMF, 1997), valamint a banki szolgáltatások kiterjedtsége és hatékonysága szempontjából is kiemelkedő volt (Kornai, 2000). Ennek ellenére, az 1991-ben tetőző transzformációs recessziót követően még további 2 évig maradt negatív a magyar gazdaság teljesítménye, és a rendszerváltást követő 5 éven át összességében több mint 16%-kal zsugorodott a reál GDP mértéke. Ezzel, a régió más országaival, így Csehországgal és Lengyelországgal összehasonlítva Magyarországon tartott a legtovább a transzformációs recesszió és ezt követően a felívelés is lassabb ütemű volt (EBRD, 1997). A tranzíciós visszaesés – összhangban a tipikus ciklussal – elsősorban a beruházások terén ment végbe, de 1993-ban a külső egyensúly is erőteljes romlásnak indult, amikor az export összeomlott, miközben az importnövekedés robusztus maradt.

A kedvezőtlen növekedési mutatók okát az IMF (1997a) tanulmánya részben a strukturális reformok kezdeti lendületének lelassulásában, részben pedig a szükséges makrogazdasági stabilizálás folyamatos halogatásában látta. A Németh-kormány már 1989-ben kezdeményezte a stabilizációt az IMF pártfogása alatt, és egyben

rendelkezett egy átfogó államháztartási reformkoncepcióval, valamint az egyes állami feladatokra vonatkozó reformelképzelésekről. Ezt a programot örökölve alakult meg 1990-ben az első demokratikus kormány Magyarországon konzervatív pártok vezetésével<sup>22</sup> (5. Függelék).

Az Antall kormány első hónapjaiban Rabár Ferenc pénzügyminiszter még szigorú fiskális politikát célzott meg kiadáscsökkentéssel és közel egyensúlyban lévő büdzsével 1991-re. A KGST összeomlásával, és a transzformációs válság elindulásával azonban a fiskális problémák erősödtek. A kibocsátás csökkenése, a munkanélküliség növekedése azonban fokozta a társadalmi elégedetlenséget, amit 1990. októberben benzinárak drasztikus hatósági emelése kapcsán kialakult taxisblokád is jól tükrözött, mely végül visszalépésre készítette a kormányt.

Másrészt pedig a kedvező kezdeti magyar inflációs szint – 1990-ben mindössze 12% – is fontos politikai hatással is bírt: Lengyelországgal ellentétben Magyarországon nem teremtett ugyanis azonnali nyomást a kiigazításra (Haggard et al. 2001:79). Később, a kilencvenes évek nagy részében pedig már nem sikerült a gazdaságpolitikának eredményes dezinflációt elérnie, ami tovább gátolta a reálgazdaság teljesítményét.<sup>23</sup>

Míndeközben azonban az Antall-kormány a vártnál erőteljesebb piacbarát gazdaságpolitikát folytatott, és számos fajsúlyos intézményi reformot megvalósított, beleértve a banktörvényt, a szigorú csódtörvényt vagy a nyugat-európai stratégiai befektetőknek történt nagy volumenű privatizációt (Csaba, 2011:238).

Az 1993-as büdzsé során Kupa Mihály pénzügyminiszter javaslatot tett ugyan az állami kiadások jelentős (a GDP arányában 5-10 százalékpontos) csökkentésére és adóemelésre, javaslata azonban komoly ellenérzést keltett mind a kormánykoalíción, mind az MDF-en belül. Eredményképp, a Kupa-program jelentősen felpuhult (Haggard et al. 2001:91-92). Az Antall-kormány fiskális politikáját a Bokros-csomagig így inkább a sodródás jellemezte. A társadalmi és politikai ellenállás a

---

<sup>22</sup> Az első választás előtti évben közel száz párt és szervezet alakult ki, melyek közül a magyar társadalom a jobboldali Magyar Demokrata Fórumot (MDF) és a baloldali Magyar Szocialista Pártot (MSZP) azonosította könnyebben. Előbbiről a tömegkommunikációban esett sok szó, utóbbit pedig az MSZMP nyomán. A pártok megítélését azonban inkább érzelmi, mint politikai szempontok irányították. 1989 nyarától az MDF volt a legnépszerűbb párt, akit az MSZP követett. 1990 elején a Duna-gate botrány kapcsán a Fidesz és az SZDSZ szerzett újabb szavazókat, míg az MSZP veszített népszerűségéből. Ezzel az előzménnyel az MDF könnyedén nyert 1990. márciusban a parlamenti választásokon. A békés és nyugodt átmenetet hirdető párt, mely a kormányozhatóság érdekében a második legtöbb szavazatot kapott ellenzéki SZDSZ-szel megállapodást kötött, szimpatikusnak bizonyult a társadalom számára. Az MDF az FKGP-vel és a KDNP-vel közös kormánykoalíciót hozott létre Antall József miniszterelnök vezetésével (Fábián et al. 2010:493).

<sup>23</sup> A sikertelen dezinfláció okairól lásd Barabás et al. (1998)

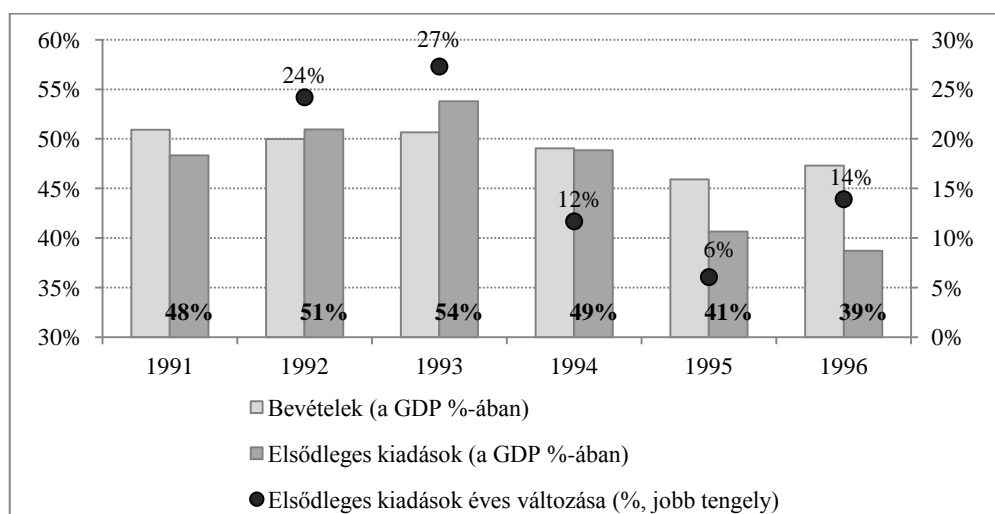
fiskális konszolidáció halogatását eredményezte, a választások közeledtével a politikai akarat egyre csökkent és az átalakítás is lelassult (Kornai, 1996a). A hatékony fiskális politika a tranzíció elején elvben megköveteli a kormányoktól, hogy gyorsan reagáljanak a válságok okozta sokkokra és megfelelő arányban hajtsanak végre kiadáscsökkentést és adóemelést. Ez azonban nem következett be Magyarországon, mi több, a kiigazítást egészen 1995-ig halogatták. A gazdasági recesszió, a túlzottan optimista bevételi prognózisok és az elmaradó stabilizálás a költségvetési pozícióban is jelentős romlást eredményezett. A késlekedő stabilizálás mellett a közpénzügyek helyzetét tovább rontotta az első regnáló kormány idején, 1990-1994 között végbement jóléti kiadásnövekedés, mely egy koraszülött jóléti állam kialakulásához vezetett (Kornai, 1993).

Az 1994-ben megtartott második szabad parlamenti választást követően a konzervatív kormányzatot baloldali kormánykoalíció váltotta (*5. Függelék*), mely nehéz gazdaságpolitikai örökséggel szembesült: egyrészt a külső és belső egyensúlytalanság és az előző kormányzati ciklus alatt halogatott korrekció, valamint az ezzel összefüggésben meghiúsult megállapodás az IMF-fel a készenléti hitelkeretről a nemzetközi piacok bizalomvesztéséhez vezetett. A végső dőfést a mexikói válság adta, melynek elrettentő példája is szerepet játszhatott abban, hogy a kormány elkötelezte magát a radikális kiigazítás mellett, hiszen a piacok szemében Magyarország következő potenciális jelöltként szerepelt a válságlistán (Kornai, 1996a:588). Az előző érából örökölt államadósság és a transzformációs recesszió következményeként kialakult ikerdeficit, a halogatott államháztartási konszolidáció, valamint a pénzügyi válság fenyegetettsége együtt vezettek oda, hogy 1995. március 12-én Bokros Lajos pénzügyminiszter és Surányi György jegybankelnök közös kiigazító-stabilizáló csomagot<sup>24</sup> jelentett be. A program három fő eleme az új árfolyampolitika, a 8%-os vámpótlék kivetése, valamint a nominális bérstop a közszférában (Györffy, 2007). A stabilizáció hatására mind a fiskális, mind a fizetési mérleg pozíciója javult. A csomag főként a kiadási oldalon okozott jelentős korrekciót, míg a belső fogyasztás visszaesése miatt az adóbevételek is csökkentek átmenetileg. Az elsődleges kiadások GDP arányos mértéke az 1991. évi 48%-ról 54%-ra emelkedett 1993-ban, és nominálisan is 58%-kal nőttek 1991-1993 között, meghaladva a bruttó hazai termék növekedésének értékét (*4. ábra*).

---

<sup>24</sup> A Bokros-csomagról részletesen többek között lásd: Antal (1998); Benczes (2007); Kornai (1996a)

4. ábra: Államháztartási mutatók 1991-1996 között Magyarországon



Megjegyzés: helyi önkormányzatok nélkül

Forrás: IMF (1997b)

Az elsődleges és a teljes államháztartási egyenleg így fokozatosan romlott, amiben egyrészt a bevételi oldalon a vállalati szféra jelentős adóhátralékai miatt visszaeső adóbevételek játszottak szerepet<sup>25</sup> (IMF, 1997a:11). A kiadások ugyanakkor nem alkalmazkodtak a megváltozott helyzethez, a Bokros-csomag kiigazításáig a GDP közel 60%-ára növekedtek, hiszen a közsféra bérekhez vagy a háztartásoknak nyújtott transzferprogramokhoz a kormányok alig nyúltak (Benczes, 2007:154). Eközben viszont a tranzíciós folyamat következtében az állami transzferben részesülők aránya emelkedett. Az 3. táblázat az állami kiadások gazdasági funkció szerinti megoszlását mutatja 1991 és 1996 között, valamint ezek százalékos eltérését 1993-ban a tranzíció kezdetéhez képest, illetve az 1995-ös stabilizációs csomag hatására bekövetkezett változást. Annak ellenére, hogy a közsféra bértömeg eleve egy magas arányt képvisel Magyarországon az állami kiadásokban, a GDP arányos mértékük tovább növekedett 1991 és 1994 között, majd 1996-ra jelentős korrekció következett be. Eközben a közvetlen támogatások némi volatilitással ugyan, de csökkenő tendenciát mutattak. A természetbeni társadalmi juttatások (beleértve a gyógyszer-támogatásokat is) GDP arányos mértéke szintén mérséklődött, de még így is jelentős súlyt képviselt, messze

<sup>25</sup> Ennek oka az 1992 januárjától életbe lépő csődtörvény, mely automatikusan aktiválta a csődeljárást azokban az esetekben, ahol 90 napon túli nem-teljesítés mutatkozott, számos átmeneti likviditási problémával küzdő, de gazdaságilag életképes vállalatot csődbe kényszerített. Becslések szerint az ipari vállalatok közel egyharmadát érintette a törvény 1992-1993-ban, ami következtésképpen negatívan hatott az ipari termelésre és az exportra, így a növekedésre és végső soron az állami bevételekre.

felülmúlva például a német adatot. Ugyanez igaz a pénzbeli társadalmi juttatásokra is, melyek 4 százalékponttal emelkedtek 1991 és 1993 között, ezt követően azonban drasztikus mértékben csökkentek. 1994-re a háztartásoknak nyújtott transferek a GDP 20%-ára rúgtak összességében, aminek több mint felét a nyugdíjak tették ki (Haggard et al. 2001:80).

**3. táblázat: Az állami kiadások szerkezetének gazdasági dekomponálása (a GDP %-ában)**

	Munkavállalói jövedelmek		Kollektív fogyasztási kiadás		Természetbeni társadalmi juttatások		Pénzbeli társadalmi juttatások		Támogatások	
	<i>HU</i>	<i>DE</i>	<i>HU</i>	<i>DE</i>	<i>HU</i>	<i>DE</i>	<i>HU</i>	<i>DE</i>	<i>HU</i>	<i>DE</i>
1991	12.5	8.8	10.5	8.8	14.9	10.3	18.5	15.3	3.8	2.1
1992	13.5	9	11.3	8.8	14.9	10.8	19.1	16	2.1	1.9
1993	13.9	9.1	13.7	8.8	14.5	10.8	19.2	17	1.8	1.8
1994	13.8	8.8	11.9	8.6	14	10.9	18.1	17.2	2.4	2
1995	11.9	8.7	11.1	8.4	12.5	11.1	15.2	17.6	2.2	2.1
1996	10.9	8.7	10.4	8.5	11.8	11.3	13.5	18.8	2.1	2
<b>Δ 93/91</b>	<b>11%</b>	<b>3%</b>	<b>30%</b>	<b>0%</b>	<b>-3%</b>	<b>5%</b>	<b>4%</b>	<b>11%</b>	<b>-53%</b>	<b>-14%</b>
<b>Δ 96/94</b>	<b>-21%</b>	<b>-1%</b>	<b>-13%</b>	<b>-1%</b>	<b>-16%</b>	<b>4%</b>	<b>-25%</b>	<b>9%</b>	<b>-13%</b>	<b>0%</b>

Megjegyzés: csak azokat a kiadási kategóriákat mutatjuk, ahol adat rendelkezésre áll; referenciaként Németország hasonló értékeit tüntettük fel, mivel az EU tagországok átlagos értékei nem elérhetőek.

Forrás: EB (2010)

Az aggregált folyamatokra tekintettel, PBC hatások után kutatva a következőkben a közszféra bérek és a jóléti kiadások területét vizsgáljuk részleteiben.

### 3.1.2. Közszféra létszám és keresetek

A transzformációs recesszióval párhuzamosan a munkahelyek száma és a foglalkoztatási ráta jelentős visszaesésének lehettünk tanúi a magánszférában Magyarországon, melynek következtében tömegek szorultak ki végleg a magyar munkaerőpiacról (4. táblázat).

**4. táblázat: A foglalkoztatási ráták alakulása Magyarországon szektorális megbontásban 1992-1995 között (%)**

	1992	1994	1995	1994/1992	1995/1994
Mezőgazdaság	6,6	4,7	4,3	-15,6	-9,9
Feldolgozóipar	15,2	12,8	12,3	-8,2	-4,3
Építőipar	3,1	2,9	3,1	-3,7	8,1
Pénzügyi szolgáltatás, ingatlanüg.	3	2,9	3,1	-3	7,5
Egészségügy, oktatás	7,9	8,3	8,2	2,7	-1,9
Közigazgatás	3,4	3,8	3,8	5	0,1
<b>Teljes foglalkoztatás</b>	<b>58,1</b>	<b>53,2</b>	<b>52,3</b>	<b>-4,3</b>	<b>-1,9</b>

Forrás: OECD (1997a:80)

Ennek a folyamatnak tanulmányunk szemszögéből két fontos következménye volt. Egyrészt ezek a rétegek jellemzően a karkedvezményes és rokkantsági nyugdíjba menekültek a tartós munkanélküliség elől: 1995-ben az 55-59 éves korosztály foglalkoztatási rátája Magyarországon 26,8% volt, míg például Németországban 50% (OECD, 1997a:79). Egy eleve rendkívül alacsony nyugdíjkorhatár mellett ezek a folyamatok oda vezettek, hogy középkorú, munkaképes rétegek váltak teljesen államfüggővé. A kormány ebbe a folyamatba nem avatkozott be, s kvázi támogatta is azáltal, hogy a jogosultsági kritériumokat nem szigorította, amivel tovább növelte a fiskális nyomást. Másrészt pedig, mivel a létszám-leépítés az üzleti szférát erőteljesebben sújtotta, a foglalkoztatási szerkezetben a közszféra szerepe felértékelődött, tartós strukturális problémát indukálva ezzel a magyar gazdaságban. Az átmenet során a versenyszférában foglalkoztatottak száma ugyanis kétharmadára csökkent a transzformációs recesszió nyomán. Ezzel párhuzamosan az állami szektorban is történt racionalizálás – az állami alkalmazottak száma 1991 és 1997 között összességében 20%-kal esett (OECD, 1997a:39). De mivel a versenyszférában erőteljesebb volt a csökkenés, így az állami alkalmazottak relatív súlya megnőtt. A Bokros-csomag ellenére 1992-1996 között a közszféra foglalkoztatottak aránya 19,3%-ról 22,4%-ra nőtt, ezen belül a közigazgatásban dolgozók aránya 5,7%-ról 7,3%-ra emelkedett (Kézdi, 1998:150-151). Magyarországon a közszférában dolgozók száma a teljes foglalkoztatottak arányában még a kilencvenes évek közepén is magasnak számított régiós összehasonlításban, közelítve ezzel a nyugat-európai országok szintjét (5. táblázat). Bár a teljes lakosságra vetítve már nem kiugró ez az arány, ebben azonban fontos szerepet játszik az alacsony foglalkoztatási ráta, amihez ugyanakkor alacsony munkanélküliségi ráta és munkapiaci részvétel társul. Ez azt



jelenti, hogy azok, akik nem foglalkoztatottak egyúttal nem is aktívak. Ez a jelenség megkülönbözteti a Magyarországot a többi tranzíciós ország átlagos tapasztalatától, ahol a nem foglalkoztatottak jellemzően aktív munkakeresők (OECD, 2004a:36).

**5. táblázat: A közszférában foglalkoztatottak aránya az európai országokban 1996-ban (%)**

	<i>A foglalkoztatottak között</i>				<i>A teljes népességhez viszonyítva</i>			
	Közigazgatás	Egészségügy	Oktatás	Összes	Közigazgatás	Egészségügy	Oktatás	Összes
Magyarország	8,4	6,2	8,8	<b>23,4</b>	3	2,2	3,1	<b>8,3</b>
KKE 8 (átlag)	6,0	6,4	8,3	<b>20,6</b>	2,4	2,6	3,2	<b>8,2</b>
Nyugat-Európa (átlag)	6,6	10,9	6,7	<b>24,2</b>	2,8	4,9	2,9	<b>10,6</b>

Forrás: Kézdi (1998), saját számítás

A közszférán belül a kevésbé termelékeny közigazgatás súlya azonban minden viszonyítási alpra nézve magasnak mondható: 8,4% a foglalkoztatottak és 3% a teljes lakosság arányában. Az egészségügyi alkalmazottak száma ezzel szemben elmarad a többi országban jellemző szinttől, míg az oktatás területén a foglalkoztatottak száma magasabb a fejlett országok értékénél, de közepesnek számít régiós összehasonlításban. Összességében ezzel az állami foglalkoztatottak tartósan fontos szavazóbázist képviselnek a rendszerváltás óta, hiszen megközelítőleg a felnőtt korúak tizedét teszik ki, így politikailag érzékeny csoportnak tekinthetők, és a potenciális szavazatvásárlási akciók megfelelő célpontját képezhetik.

A kilencvenes évek elején a munkavállalói jövedelmek éves növekedési üteme meghaladta a fogyasztói árak növekedési ütemét mind az üzleti, mind az állami szférában. Ezen kívül a közszféra bérek 1992-1995 között szinte minden évben meghaladták a versenyszférában tapasztalt növekedési ütemet, vagy legalább is azzal együtt mozogtak (6. táblázat).

**6. táblázat: A keresetek növekedése Magyarországon 1992-1996 között**

<i>éves növekedési ütem, százalék</i>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Munkavállalói jövedelem, nemzetgazdaság	27.6	25.3	18.3	18.1
Munkavállalói jövedelem, üzleti szféra	26.7	25.9	18	18.1
Fogyasztói árak	22.6	21	19.6	26.8

Forrás: OECD (1997a)

Továbbá, a közszférában a munkavállalói jövedelmek a választások időszakában, 1993-1994 között csúcsosodtak ki, amikor is az összes kiadás közel 22%-át tették ki (Benczes, 2007:175), illetve a GDP közel 14%-át, mielőtt jelentős visszaesés következett volna be a stabilizációs program következtében (6. Függelék).

A Bokros-csomag racionalizáló intézkedéseinek hatására a munkavállalói jövedelmek a GDP 13,7%-áról 10,6%-ra csökkentek 1994-1997 között. Ez nagyrészt annak köszönhető, hogy a kormány egyoldalúan korlátozta a nominálbérek emelkedését a költségvetés által finanszírozott szervezetekben (közigazgatás, fegyveres testületek, oktatás és egészségügy), továbbá az állami tulajdonban lévő vállalatoknál. Noha a magánszektor bérszínvonalába közvetlenül nem avatkozott be a kormányzat, a privátszféra munkaadói is nagyrészt követték az állami bérpolitikát. A kiigazítás meglepetés jellege miatt ugyanis nem nagyon tudtak volna a már meglévő bérszerződéseken módosítani, így a szakszervezetek is kénytelenek voltak elfogadni azt (Kornai, 1996a:599). Ennek következtében a reálbérek nemzetgazdasági szinten 7%-kal csökkentek 1995-ben és 3%-kal 1996-ban, miközben a foglalkoztatás mértékét, valamint a munkanélküliségi ráta enyhén csökkenő trendjét fenn tudták tartani a kiigazítás időszakában is (OECD, 1997a:19-20).

### 3.1.3. Szociális kiadások

#### 3.1.3.1. Nyugellátások

A közszféra bértömeg mellett, a szociális kiadások növekedése is fontos szerepet játszott a romló államháztartási pozícióban az 1994-es választási időszakban. Már fentebb említettük, hogy a rendszerváltást követően a tranzíciós visszaesséssel párhuzamosan romló munkapiaci feltételek azt eredményezték, hogy széles rétegek szorultak ki végleg a magyar munkaerő-piacról és választották kényszerű megoldásként a korengedményes és rokkantsági nyugdíjprogramokat (7. Függelék). Ebben a munkanélküli segélyprogramok szigorítása is szerepet játszott a kilencvenes évek első felében (OECD, 1997a). Mindez az állami juttatásban részesülők számának és a rendszerfüggőségi ráta értékének drasztikus emelkedéséhez vezetett (Palotai – Orbán, 2005). A különböző jövedelemkiegészítő állami transzferprogramokban részesülők száma a munkaképes korúak arányában az 1990. évi 12%-ról 22%-ra emelkedett 1993-1994-re (OECD, 1997a:103). A rendes időskori nyugdíjak mellett

Magyarországon nagy súlyt kaptak a rokkantsági és baleseti nyugdíjak, melyek a saját jogú nyugdíjak utána a második legnagyobb jövedelmi forrást jelentették az időskorúak számára. A kilencvenes években a nyugdíjkorhatár alatt lévő rokkantnyugdíjasok száma 204 ezerről 425 ezerre nőtt, ami a munkaerő 10,4%-ának felelt meg (IMF, 2000:17). Egy eleve rendkívül alacsony nyugdíjkorhatár mellett ezek a folyamatok oda vezettek, hogy középkorú, munkaképes rétegek váltak teljesen államfüggővé. Bár az állami transzferek fontos szerepet töltek be a transzformáció által is hajtott megnövekedett bérkülönbségek enyhítésében (Augusztinovics et al. 2002), több tényező is azt sugallja, hogy ezek a programok indokolatlanul is bőkezűek voltak:

1) A relatíve nagyvonalú juttatási rendszert a bruttó helyettesítési ráta<sup>26</sup> magas mértéke is jelzi. A magyar indikátor az osztrák szinthez hasonló, és mind az OECD gazdaságok, mind a régiós országok átlagát meghaladja 75%-os értékével az átlagos jövedelmi kategóriákban (OECD, 2005a:50).

2) A nyugellátások növekedésének egyik fontos meghatározó tényezője az alkalmazott indexálási rendszer. 1992-től 1999-ig a nyugdíjakat a nettó keresetek növekedése szerint indexálták, így egészen 1996-ig a reálbérek és a reálnyugdíjak együtt mozogtak. Az indexálást azonban gyakran önkényesen úgy alkalmazták, hogy a kisebb nyugdíjakat az átlagosnál nagyobb mértékben, míg a magasabb juttatásokat alacsonyabb rátával indexálták. Ezzel jobban támogatták a szélesebb körű, szegényebb nyugdíjasokat (Augusztinovics et al. 2002: 478).

3) Az indexálás mellett további fontos forrása a magas nyugdíjkiadásoknak a diszkrecionális politikai intézkedések. Az alábbi táblázat a társadalombiztosítási alapok fő nyugellátási típusainak éves változását és a tényadatok költségvetési tervtől való eltérését foglalja magába. A komparatív elemzés céljából az átlagos fogyasztói árindexek, valamint a társadalombiztosítási alapok összes kiadásának alakulását is feltüntettük.<sup>27</sup> Mind a három ellátási formánál egyértelműen megmutatkozik a

---

<sup>26</sup> A bruttó helyettesítési ráta a bruttó kezdőnyugdíj arányát mutatja meg az aktív korban szerzett átlagos bruttó munkajövedelemhez.

<sup>27</sup> 1998-ig a rokkantsági és baleseti ellátásokat az Egészségbiztosítási Alap pénzbeli ellátásai között számolták el, majd 1999-től a rokkantság mértéke alapján több kategóriába sorolva, a kiadásokat részben a Nyugdíjalapban, részben az Egészségbiztosítási alapban számolták el. 2005 után pedig teljes egészében átkerültek a nyugellátások közé. Az adatok hosszabb távú elemzhetősége érdekében a különböző ellátási formákat külön kezeljük és a TB egészének kiadási főösszegéhez viszonyítjuk, így a rokkantsági és baleseti juttatásokat egyben vizsgáljuk, és nem teszünk különbséget az ellátás finanszírozási forrására nézve.

választási ciklussal összefüggésbe hozható kiadásnövekedés. Az expanzív jellegű diszkrecionális politikai beavatkozások eredményeként 1994-ben az állami nyugellátások éves növekedése mind a fogyasztói árak, mind a TB alapok együttes kiadásának növekedési ütemét meghaladták. Az előirányzattól való eltérés 7%-ra rúgott a legtöbb kategóriánál, míg a hozzátartozói nyugdíjak esetében elérte a 11%-ot. A választásokat követően 1995-ben minden területen költségvetési megtakarítás és reálcsökkenés mutatkozott (7. táblázat).

7. táblázat: Nyugdíjszerű ellátások alakulása 1993-1998 között Magyarországon

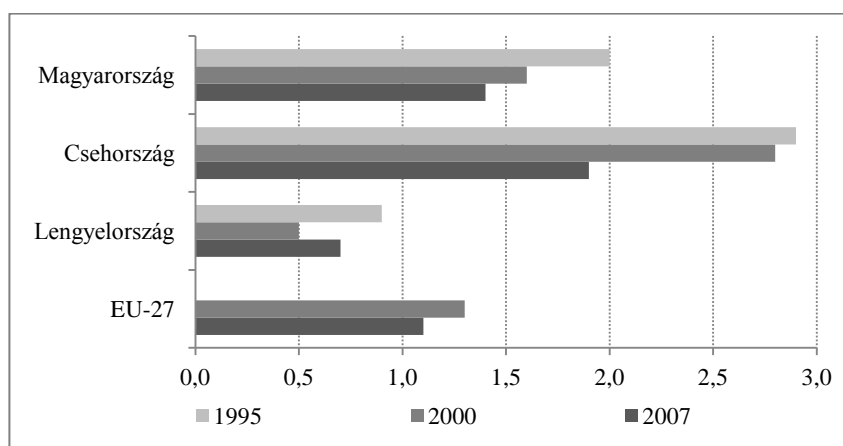
		1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>saját jogú nyugdíjak</b>	<i>éves növekedési ütem</i>	-	27%	17%	14%	21%	23%
	<i>tény/terv eltérés</i>	0%	7%	0%	-1%	0%	1%
<b>rokkantsági juttatások</b>	<i>éves növekedési ütem</i>	-	28%	18%	16%	24%	2%
	<i>tény/terv eltérés</i>	4%	7%	-2%	3%	6%	4%
<b>hozzátartozói nyugdíjak</b>	<i>éves növekedési ütem</i>	-	25%	14%	11%	17%	37%
	<i>tény/terv eltérés</i>	1%	11%	-1%	-1%	-4%	8%
<b>TB kiadási főösszeg</b>	<i>éves növekedési ütem</i>	-	19%	26%	14%	11%	15%
	<i>tény/terv eltérés</i>	3%	7%	1%	1%	16%	4%
<b>CPI</b>	<i>éves növekedési ütem</i>	23%	19%	28%	24%	18%	14%

Forrás: költségvetési törvények, MÁK, EBRD alapján saját összeállítás

### 3.1.3.2. Gyógyszertámogatás

A kormányzat jelentős explicit támogatási rendszert tart fenn Magyarországon (gyógyszerár-támogatások, a mezőgazdasági ágazat és közlekedési, valamint lakhatási támogatások). Ezzel egyidejűleg néhány területen implicit támogatás is jellemző (pl. közlekedés, közüzemi rendszer), általában az alacsonyabb fogyasztói árak elérése érdekében. (OECD, 2006a:37) Az állami támogatások súlya a magyar költségvetésben valamelyest meghaladja az európai uniós átlagot, közvetlen régiós összehasonlításban ugyanakkor középmezőnybe sorolható. A rendszerváltás után a kilencvenes években a szocialista múlt örökségeként az állami támogatások súlya a GDP arányában magas szinten állt, de a tranzíció és a piaci folyamatok elmélyülésével összességében csökkenő trendet mutatott (5. ábra).

5. ábra: Az állami támogatások alakulása Közép-Európában (a GDP %-ában)



Forrás: EB (2007)

Az állami kiadások funkcionális bontásában a jóléti kiadások (lakástámogatás, gyógyszerár-támogatás) és a gazdasági kiadások (utazási költségtérítés, mezőgazdasági támogatás) egyaránt magukba foglalják a támogatásokat. Az államháztartási kiadások közgazdasági megbontásában jellemzően a *folyó kiadások és támogatásokon* belül a nem-természetbeni juttatások tartalmazzák a háztartásoknak, míg a *támogatások* a termelőknek nyújtott pénzügyi támogatásokat (Benedek et al. 2004:43).

Az állam által a lakosság részére nyújtott fogyasztói ártámogatások magas aránya jellemző Magyarországon (OECD, 2002a:79). Ezek közül a legfontosabbak a lakásfenntartáshoz (gázár-, távhő-ártámogatás), a tömegközlekedéshez kapcsolható ártámogatások, a lakástámogatások (jelzáloghitelhez kapcsolódó kamattámogatás), valamint a gyógyszerár-támogatások is ebbe a csoportba sorolhatóak. Az államháztartás alrendszerei közül a központi kormányzat és a társadalombiztosítási alapok mérlegében a legnagyobb a támogatások súlya. Előbbiben számolják el ugyanis a közlekedési és lakásfenntartási, valamint a lakástámogatásokat, míg utóbbiak foglalják magukba a gyógyszerártámogatásokat. Átmeneti, a parlamenti választásokhoz köthető ciklikusság is főként ebben a két alrendszerben mutatkozik, elsősorban a kilencvenes években, valamint kis mértékben a 2002-es választások előtt (8. táblázat).

**8. táblázat: Az állami szubvenciók a magyar államháztartás egyes alrendszerében**

(a GDP %-ában)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Államháztartás</b>	<b>5.9</b>	<b>7.0</b>	<b>6.0</b>	<b>5.9</b>	<b>5.2</b>	<b>7.6</b>	<b>7.2</b>	<b>7.4</b>
Központi kormányzat	3.4	4.0	3.5	3.3	2.9	3.3	4.0	4.7
TB alapok	1.5	1.6	1.5	1.5	1.4	2.0	1.9	1.9
Helyi önkormányzatok	0.4	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4
Elkülönített állami pénzalapok	0.5	0.9	0.5	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1
ÁPV Rt.	0.0	0.0	0.0	0.6	0.3	0.4	0.8	0.4

Forrás: OECD (2002a:79)

A központi kormányzat esetében a támogatások súlyának növekedése 2000-től nagyban köthető az akkor indított lakásprogram keretében nyújtott különböző szubvencióknak. Így aktualitásuk szerint a lakástámogatásokat a 2000-2006 közti időszakot elemző fejezetben, míg a gyógyszer-támogatásokat szinte minden választási periódusban, súlyukra való tekintettel, külön vizsgáljuk.

Magyarországon az egészségügyi kiadások egyik legnagyobb súllyal bíró tételét a fekvőbeteg-ellátás mellett a gyógyszer-támogatások jelentik, melyek egyúttal az állam által nyújtott fogyasztói ártámogatások legfontosabb csoportját képviselik (OECD, 2002a:79). Az összes állami egészségügyi kiadás 25-30%-a gyógyszerkiadás (Lepp-Gazdag, 2004). Ezzel Magyarországon a gyógyszerkiadások magasnak számítanak mind az OECD országok, mind a szűkebb régió viszonyában (9. táblázat). A gyógyszerár-támogatások, és a fekvőbeteg-ellátás mellett az 1998-ig teljes egészében itt elszámolt korhatár alatti, valamint rokkantsági nyugellátások is hozzájárultak a TB deficitjéhez.

**9. táblázat: Az állami gyógyszerkiadások alakulása néhány európai országban 2003-ban (%)**

	a folyó egészségügyi kiadások %-ában	a GDP %-ában
Csehország	19,1	1,36
Magyarország	17,5	1,45
Szlovénia	13,3	1,07
Lengyelország	12,8	0,76
Németország	11,2	1,17
Ausztria	9,3	0,91

Forrás: Eurostat

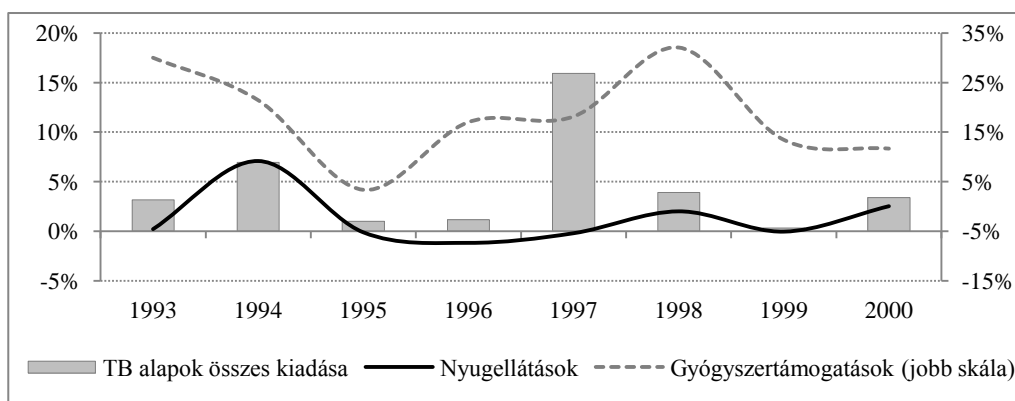
Nem véletlen tehát, hogy a magyar egészségügyi rendszer egyik kulcsproblémáját a túl magas állami gyógyszerkiadási szint jelenti, mely tartósan a GDP 1,4%-a körül alakult, ami az egyik legmagasabb szint az OECD országok közül<sup>28</sup> (IMF, 2006). A kedvezőtlen helyzetet tovább fokozza, hogy a gyógyszerkassza kiadásainak a választási ciklusokhoz köthető alakulása egyértelműen kitűnik (8. Függelék).

Mindeközben az egy főre jutó gyógyszerkiadások mértéke nemzetközi összehasonlításban alacsonynak tekinthető (OECD, 2005b), míg a gyógyszerfogyasztás európai szinten átlagosnak mondható (OECD, 1999:104). A kiadások magas aggregált, de alacsony egy főre jutó szintje, valamint az átlagos fogyasztási ráta, egy szűkebb társadalmi réteg (pl. nyugdíjasok) tartós túlfogyasztására utal. Ezt a tényt az is alátámasztja, hogy a kilencvenes években, főleg a Bokros-csomag kapcsán csökkenő támogatások, valamint a növekvő gyógyszerárak nem eredményezték a gyógyszerfogyasztás visszafogását. Mindez pedig abból fakadhat, hogy a nyugdíjas szavazóbázis számára fontos, mindennapi szükségletet kielégítő fogyasztási tételről van szó. Ilyen megközelítésben a nyugellátásokhoz hasonlóan politikailag érzékeny területet, egyúttal a PBC potenciális eszközét jelenthetik a gyógyszerár-támogatások, tekintve, hogy a gyógyszer drága, de a közel 3 millió nyugdíjas számára viszont elengedhetetlen. Ez a feltételezés a tényszámokban is megmutatkozik: 1993-ban a gyógyszerár-támogatások éves növekedési üteme az infláció szerint alakult, ugyanakkor a választások előtti évben a támogatások jelentősen, 30%-kal a tervezett felett alakultak. A magas növekedési ütem 1994-ben is fennmaradt, ezúttal kissé az infláció feletti szinten. Majd 1995-ben korrekció tűnik ki, a növekedés üteme immáron jelentősen elmarad az átlagos fogyasztói árak emelkedésétől (6. ábra). A Bokros-csomag csökkentette és célzottabbá tette a gyógyszerek költségvetési támogatását. Az 1991 és 1995 közötti 12%-os kiadásnövekedést követően, a csomag eredményeként 1995-ben 10%-kal, majd 1996-1997 között rendre további 5-5,5%-kal csökkent az egészségügyi kiadások reálértéke (OECD, 1999:104).

---

<sup>28</sup> Noha jogilag a piaci folyamatok alakítják, gyakorlatban a gyógyszerárak jelentős állami szabályozás alatt állnak. A legtöbb patika magán tulajdonban van ugyan, de a piac maga szigorúan szabályozott és a gyógyszerek erőteljesen dotáltak (OECD, 1999:95). A támogatás mértéke pedig magasabb, mint az európai átlag (OECD, 1999:132). A túlzott és nem hatékony szubvenciókat az is jól tükrözi, hogy az IMF elemzése szerint a gyógyszerár-támogatások átalakításával a GDP megközelítőleg 0,4%-ának megfelelő összeget lehetne spórolni a költségvetésben, ami az egészségügyben megvalósítható teljes megtakarítás közel 50%-a (IMF, 2006:26).

6. ábra: A TB alapok tényleges hiányának eltérése a költségvetési tervtől Magyarországon 1993-2000 között (%)

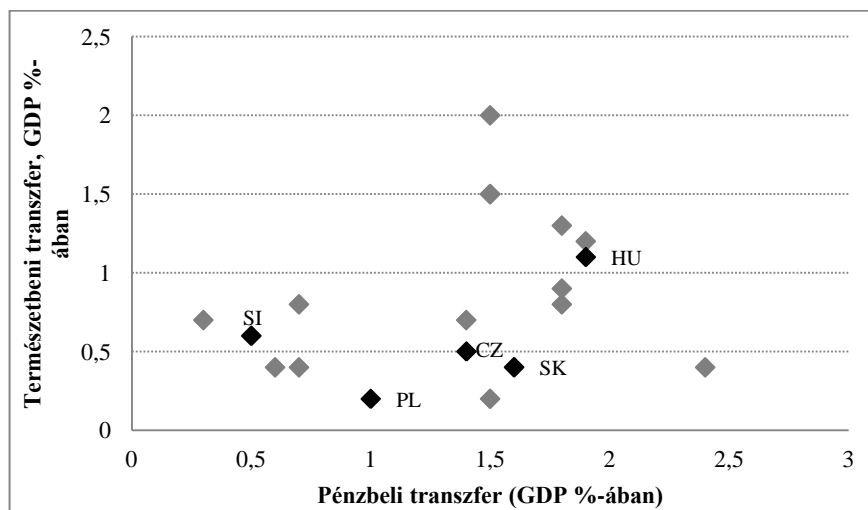


Forrás: OEP, költségvetési törvények alapján saját összeállítás

### 3.1.3.3. Családtámogatás

Magyarországon az állam szerepvállalása a családok jövedelemtermelésében magasnak számít régiós összehasonlításban, mind a pénzbeli transferek, mind a természetbeni ellátások tekintetében (7. ábra).

7. ábra: A családtámogatások megoszlása a pénzbeli és a természetbeni juttatások között az OECD országokban 2000-ben (a GDP %-ában)



Forrás: OECD adatbázis

A legfontosabb tartósan jelenlévő családtámogatási forma Magyarországon a családi pótlék, mely a gyermekek számával növekvő mértékű. Ezen kívül időszakosan az



adókedvezmények és a gyermekvédelmi támogatások<sup>29</sup> is fontos szerepet játszottak a háztartásoknak nyújtott transzferekben. A támogatások másik nagy csoportját az anyasággal és gyermekneveléssel összefüggő juttatások<sup>30</sup> jelentik (OECD, 2004a:77-78). 2007-ben a háztartások összes jövedelmének 9%-át a családi pótlék, 4,4%-át pedig a különböző anyasági juttatások tették ki (Gábos, 2008:315).

A családtámogatási rendszer pénzbeli ellátásai összességében drasztikusan estek a kilencvenes években, noha 1994-ben a központi kormányzat mérlegében elszámolt transzferek GDP-arányos szintje átmenetileg megugrott. Ezen belül a családi pótlék reálértéke 1990-1994 között 50%-kal csökkent (Förster – Tóth, 1999:26). A Bokros-csomag hatására azonban a visszaesés folytatódott. Az 1995-ös intézkedések ugyanis jelentősen csökkentették az addig univerzális szociális jogosultságokat, jellemzően jövedelemhatárhoz kötötték, így a rászorultság elve alapján leszűkült azok köre, akik gyermekgondozási segélyre, gyermeknevelési támogatásra és családi pótlékra voltak jogosultak, míg a családi adókedvezményt eltörölték. Az állami kiadások – és főként a jóléti juttatások – terén a Bokros-csomag volt az első olyan kormányzati intézkedéssorozat, mely az állam paternalista jellegének csökkentését célozta meg. Alapvető cél volt, hogy a lakosság szemében az állami szerepvállalással kapcsolatos elvárásokat, az ingyenesség elvét megváltoztassák (Benczes, 2007:159). Annak ellenére, hogy a csomag szociális intézkedéseinek<sup>31</sup> jelentős részét az Alkotmánybíróság semmissé tette, a családi támogatásoknak az összes jóléti kiadáson belüli aránya az 1992-es 13%-ról 8,5%-ra csökkent 1996-ban (OECD, 1997a:93).

#### 3.1.4. Összegzés

1990 és 1995 között az első demokratikusan megválasztott kormányzat regnálása alatt az államháztartási deficit fokozatosan romlott, amiben a makrogazdasági stabilizálás szisztematikus halogatása mellett szerepet játszott a növekvő kiadásszint az állam jóléti funkciójának fenntartása és erősítése miatt. A szociális juttatások Magyarországon gyakorlatilag a svéd jóléti rendszerben jellemző szinttel vetekedtek (Kornai, 1996b). Az állami újraelosztás mértéke a visegrádi országok összehasonlításában is kiemelkedő Magyarországon. Kopits (2008) szerint ahol

---

<sup>29</sup> Rendszeres és rendkívüli gyermekvédelmi támogatások

<sup>30</sup> Tes, gyed, gyed, gyet, anyasági támogatás (Gábos, 2008)

<sup>31</sup> Az anyasági és gyermektámogatások, a családi pótlék vagy a táppénz csökkentését megcélzó lépéseket

nagyobb az igény az állami javak iránt, ott az ezt csökkenteni szándékozó fiskális reform vélhetően nagyobb társadalmi elutasítással szembesül, ami egy erősebb kormányzat esetében is gyengíti a megvalósítást, hiszen rövidtávon feltételezhető, hogy a vezető párt vagy pártok veszítenek népszerűségükből. Ez is szerepet játszott abban, hogy Magyarországon a kilencvenes évek első felében a stabilizálás késett, az ezt sürgető szándékokat a politikai érdek megfojtotta, és e helyett éppen ellentétes irányú folyamatok zajlottak a jóléti kiadások növelésével.

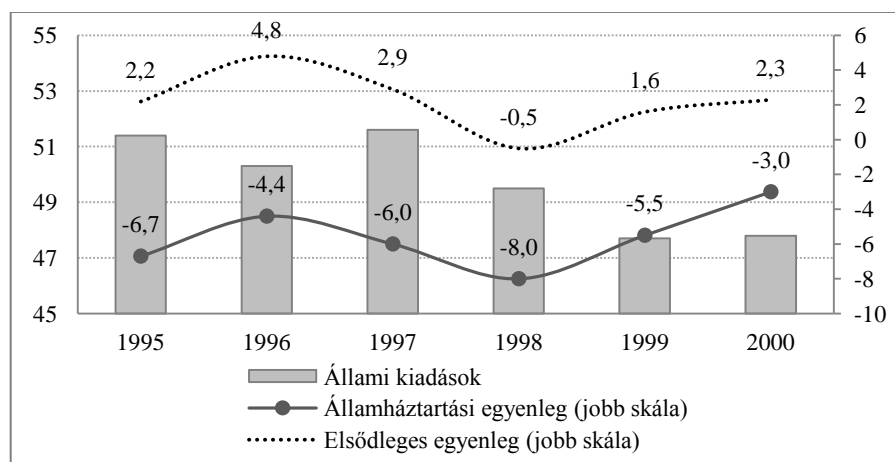
A kiigazítás késleltetésének további fontos következménye Magyarország esetében, hogy a második, 1994-es parlamenti választási mintára is érvényes lehet az, hogy az egyenlegek a transzformáció hatásának torzításait tartalmazhatja, és nehezen tesztelhető emiatt PBC-re. Mindazonáltal, az előzőekben megmutattuk, hogy a nyugdíjak és gyógyszer támogatások, valamint a közsféra munkavállalói jövedelmek terén mutatkozott érdemi választási ciklus az 1994-es mintában.

### 3.2. Stabilizálás utáni felívelés időszaka: 1995-2000

#### 3.2.1. Politikai és gazdasági áttekintés

A Bokros-csomag kiigazító intézkedéseinek hatására az államháztartási pozíció jelentősen javult, és a költségvetési hiány két év alatt felére csökkenve 4,4%-ot tett ki 1996-ban, míg az elsődleges egyenlegben pedig a GDP 4,8%-ának megfelelő többlet keletkezett (8. ábra).

8. ábra: Költségvetési pozíciók Magyarországon 1995-2000 között (a GDP %-ában)



Forrás: EBRD (1997), EB (2012)

A 8%-os import vámpótlék átmeneti bevezetése megfékezte az importkeresletet és többlet költségvetési bevételt eredményezett. Ugyanakkor a beruházásra vagy exporttermelése fordított importvásárlás esetében a vámdíjat visszatérítette az állam. Tehát a kiigazítás – ahogy Kornai János fogalmaz – aszimmetrikus volt: a program a beruházás és az export vezérelte növekedés visszafogása nélkül, a belső fogyasztás csökkentésével igyekezett az egyensúlyi problémákat kezelni (Kornai, 1996a:598). Ennek köszönhetően a termelés súlyos visszaesését és a recessziót el tudták kerülni. Míg a gazdaság teljesítménye 1995-ben és 1996-ban is növekedett, addig a belföldi kereslet erősen csökkent összhangban a lakosság jövedelmi pozíciójának jelentős romlásával. 1997-től pedig már korábban nem látott szintekre erősödött a GDP bővülése, nagyrészt a beruházásoknak és az exportnak köszönhetően, de a háztartások fogyasztása is bővülést mutatott (10. táblázat).

**10. táblázat: Makrogazdasági mutatók 1995-2000 között Magyarországon**

<i>reál éves növekedési ütem, %</i>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
GDP	1.5	1.3	4.6	4.9	4.2	5.2
-magán fogyasztás	-7.1	-3.4	1.7	4.9	4.6	4.1
-kormányzati fogyasztás	-4.1	-4.2	5.7	-0.3	1.8	1.2
-bruttó állóeszköz-felhalmozás	-4.3	6.7	9.2	13.3	5.9	7.7
-export	13.4	8.4	26.4	16.7	13.1	21.8
-import	-0.7	6.6	24.6	10.1	12.3	21.1
Fogyasztói árindex (év végén, %)	28.3	19.8	18.4	10.3	11.2	10.1
Munkanélküliségi ráta (év végén, %)	12.1	11.8	11.6	10.1	9.9	9.1
Folyó fizetési mérleg egyenleg (a GDP %-ában)	-5.6	-3.7	-2.1	-4.9	-4.3	-2.8

Forrás: EBRD (2002)

1997-1998 során a vártnál is erősebb gazdasági növekedés lehetővé tette, hogy a központi kormányzat relatív kedvezőbb helyzete ellensúlyozza az alrendszer közl a társadalombiztosítási alapok strukturális okokra, illetve a helyi önkormányzatok likviditásbőségre visszavezethető többlethiányát. Az 1998-as parlamenti választásokhoz közeledve azonban a fiskális lazítás jelei egyre nyilvánvalóbbá váltak. Az állami újraelosztás mértéke növekedni kezdett, az államháztartási egyenleg 1996 után újra romlásnak indult, és 1997-ben 6%-os, 1998-ban már 8%-os GDP-arányos hiányt mutatott, valamint az elsődleges egyenleg többlete 1996-ban 2 év alatt elpárolgott (8. ábra). A hiány növekedése nagyrészt kiadási oldali tényezőkben keresendő, míg a bevételek stabilan alakultak 1997-1999 között.<sup>32</sup> A kiadások megoszlását tekintve a korábbival ellentétes folyamatok indultak meg: a lakossági transzferek részaránya növekedett a dologi kiadások és beruházások kárára (MNB, 1998:33). Ezt a tendenciát a GDP-arányos mutatók is többé-kevésbé közvetítik. A közszféra bértömeg és az állami beruházások stabilan alakultak a választások évében, míg az erősödő gazdasági növekedés és foglalkoztatás, valamint csökkenő munkanélküliség ellenére azonban a szociális transzferek jelentősen növekedtek 1998-ban (11. táblázat).

<sup>32</sup> Az 1998-as államháztartási hiány megugrásában a Postabank és a Magyar Fejlesztési Bank konszolidációja is komoly szerepet játszik (EIU, 1999a:24).

**11. táblázat: Konzolidált államháztartási mutatók 1997-2000 között Magyarországon**

<i>a GDP százalékában</i>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>Bevételek, ebből:</b>	45	44.9	44.8	44.5
1. Indirekt adók	16.4	16.6	16.9	16.6
2. Direkt adók	8.5	8.7	9.1	9.4
3. TB-járadékok	13.9	13.8	13.2	12.9
<b>Kiadások, ebből:</b>	52.2	53.1	50	47.5
1. Folyó kiadások	48.3	46.5	45.7	41.8
1.1. Közösségi fogyasztás	20	19.3	19.3	19.1
<i>Munkavállalói jövedelem</i>	10.6	10.6	10.7	10.3
1.2. Szociális juttatások	11.3	11.9	11.9	11.1
2. Tőkekiadások	3.9	6.6	4.3	5.6
2.1. Bruttó állóeszköz-felhalmozás	4.6	4.7	3.9	4.2

Forrás: OECD (2002a:61)

A kiigazítás után a kormány azzal számolt, hogy a gazdasági felívelés 1997-ben elégséges lesz az újraválasztásukhoz. A választók azonban – úgy tűnt – megbüntették a kormányt a megszorító csomagért, melyet a vezetés utolsó szavazatvásárlási célú expanziójával (jóléti kiadások és mezőgazdasági támogatások növelése) sem tudott feledtetni a választókkal (EIU, 1998b:21). Így 1998-ban a baloldali koalíciót jobboldali kormányzat váltotta<sup>33</sup> (5. Függelék). A jobboldali Orbán-kormány időszaka mind a reálgazdasági, mind a fiskális folyamatokat tekintve két részre osztható.<sup>34</sup> Míg a fiskális pozíció romlásában 1998-ban és némileg 1999-ben is az új kormányzat expanzív tevékenysége is szerepet játszott, addig 1999-2000-ben összességében jelentős javulás mutatkozott a fiskális pozíciókban. Az államháztartás hiánya 8%-ról 3%-ra csökkent 1998-2000 között, míg az elsődleges egyenleg enyhe deficitből 2% feletti többletbe váltott (8. ábra). A folyamatot részben a fiskális restriktió, részben az erős gazdasági növekedés, és részben a csökkenő kamatkidadások hajtották.

<sup>33</sup> A Fidesz győzelme mögötti okokat több tényező együttes eredményeként értékelhetjük: 1) A gazdasági felívelés a Bokros-csomag után későn jött, és a pozitív hatása túlságosan egyenlőtlenül oszlott meg ahhoz, hogy kellő támogatást adjon a kormánykoalíciónak. A növekedés főként beruházás- és exportvezérelt volt, nem pedig közvetlenül a háztartások jólétének javulásából fakadt. Noha a reálbérek már 18 hónapja növekedtek, az 1995-1996-os drasztikus csökkenést nem tudták kompenzálni. 2) A kormánykoalíció súlyos korrupciós botrányokba keveredett: egyrészt a Tocsik-ügy révén, másrészt azért, hogy a Postabank magánosítását követően MSZP-s politikusok kedvezményes hitelhez jutottak. Mindez komoly negatív társadalmi visszhangot váltott ki. 3) Egyre növekvő bűnözés figyelhető meg a vizsgált időszakban, a közbiztonság romlása, valamint a kormányzat bűnözés megállítására való képtelensége gyengítette támogatottságukat. Sok idős ember eléggé félt ahhoz, hogy eltávolodjon az MSZP-től. A problémát csak fokozta az időszakban politikusok háza előtt, illetve szórakozóhelyeken végbement robbantási sorozat (EIU, 1998b:13).

<sup>34</sup> 1998-2000 között a gazdasági növekedés egyre erősödött és 2000-re meghaladta az 5%-ot. Majd 2001 második felétől lassult a gazdaság teljesítménye (OECD, 2002a).

A folyó kiadások 4,7 százalékponttal a GDP 41,8%-ára mérséklődtek 1998-2000 között, mivel mind a közszféra bértömeg, mind a szociális juttatások csökkentek. A tőkekiadások csökkenését pedig az állami beruházások mérséklődése is erősítette (*11. táblázat*). Annak ellenére, hogy mind a szocialista-liberális, mind a jobboldali kormányok nagy volumenű beruházási projektek kezdeményezését ígérték, 1997 és 1999 között összességében 0,7 százalékponttal csökkent a bruttó állóeszköz-felhalmozás mértéke a GDP százalékában, és csak 2000-ben fordult meg a trend. Mindez azt sejteti, hogy a kabinet a politikailag kevésbé érzékeny módját választotta a fiskális szigorinak, konkrétan a beruházások elhalasztását (Benczes, 2007:165). A fiskális ciklus választások utáni restriktív elemét a kormányzat keresleti hatása is tükrözi: az MNB becslése szerint 1999-2000-ben a kormányzat keresletszűkítő hatással bírt, mindkét évben a GDP 0,6%-ának megfelelő mértékben (*9. Függelék*). Eközben a kamategyenleg 1995-1997 között átlagosan 8% körül alakult, aminek oka, hogy a bankrendszer újratökésítésével összefüggő büdzsén kívüli tételekből eredő adósságnövekedés megemelte a kamatterhet is. Az adósságnövekedésben továbbá az árfolyam leértékelődése is fontos szerepet játszott (OECD, 1999:46-47). A Bokros-csomag kiadásszűkítésének és a finanszírozási költségek csökkenésének hatására azonban a kétezres évek elejéig a bruttó államadósság és a kamategyenleg jelentős mértékben javult, 7,1%-ról 5,1%-ra csökkent a GDP arányában 1998-2000 között (*10. Függelék*).

### 3.2.2. Közszféra létszám és keretek

Noha 1997-1998-ban nem történt elmozdulás a közszféra bértömeg GDP-arányos mértékében, ebben az erőteljes gazdasági növekedés is szerepet játszott. Az 1997-es büdzsében a kormány 17%-os – infláció alatti – béremelést irányozott elő a közszférában, ugyanakkor a létszámot 5000 fővel tervezték csökkenteni. Ezzel egy időben azonban a bíróságok, valamint az adóhatóságok többletjuttatást kaptak, hogy a létszámbővítést és a béremelést finanszírozni tudják (EIU, 1996b:15). A megszorítások lazulásával és az 1998-as választásokhoz közeledve, 1998. januárban a kormány úgy döntött, hogy a költségvetési tartalékokból 1,5 milliárd forintot szán az egészségügyi szakszervezetek 16%-os bérkövetelésének, szociális juttatásainak és a túlóra kifizetések átfogó szabályozásának fedezésére (EIU, 1998a:20). A nominálbérek így 13-16%-kal nőttek. Az eredeti tervekkel ellentétben pedig a létszám

sem csökkent, sőt tovább növekedett 1998-ban. A választásokat követően az új kormányzat szigorítása értelmében az állami szféra alkalmazottainak száma megközelítőleg 790 ezer főre csökkent 2000-ben (11. Függelék). Korlátozott reálbér-növekedéssel párosulva, ez az állami bértömeget is mérsékelte. Ennek ellenére a közszféra foglalkoztatottak aránya továbbra is magasnak számít az OECD országok összehasonlításában (IMF, 2000:10).

### 3.2.3. Szociális kiadások

A szociális transzferek GDP arányos mértéke jelentősen nőtt a választási időszakban annak ellenére, hogy a gazdaság teljesítménye is erősödött. Az 1996. évi 4,5%-os éves reálsökkenést követően, 1998-ban 8,1%-kal nőttek a szociális kiadások a 60%-os súlyt képviselő nyugellátások, valamint a gyógyszer-támogatások erőteljes bővülése miatt (12. táblázat).

**12. táblázat: A szociális kiadások alakulása 1995-1998 között Magyarországon**

	<i>a kiadások megoszlása, %</i>	<i>reál éves változási ütem, %</i>			
		<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Nyugellátás	59%	-5,1	2,2	14,1	4,9
Táppénz	5%	-31,2	-7,4	0,5	9,2
Gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz támogatás	9%	-0,6	1,9	19,2	-5,6
Gyógyító-megelőző ellátás	22%	-2,2	-0,1	-0,1	4,0
Működési kiadások	2%	16,8	6,1	9,1	-10,8
Egyéb kiadások	2%	8,7	-30,8	-9,3	6,1
<b>Összesen</b>	<b>100%</b>	<b>-4,5</b>	<b>0,6</b>	<b>8,1</b>	<b>3,5</b>

Forrás: OECD (1999:53), OECD (2000a:69)

#### 3.2.3.1. Nyugellátások

A rendszerváltás óta gyakorlatilag stabilan a lakosság 30%-a részesül nyugdíjban vagy nyugdíjszerű járandóságban, de a munkaképes korú lakosság több mint 20%-a szintén részesül valamilyen formában állami szociális támogatásban, melyek közül a rokkantsági és baleseti támogatás súlya a legmagasabb (12. Függelék).

A nyugellátások területén is érezhető a választási ciklus hatása az 1998-as választási periódusban, az 1998. évi költségvetés jelentős mértékű, 22%-os nyugdíjemelést célzott meg (EIU, 1998a:19-20). Mindez a nyugdíjak több mint 14%-os

reálnövekedését okozta 1998-ban a dezinflációs trend ellenére (12. táblázat). A baloldali kormány a választók támogatásának elnyerése érdekében tett egyik utolsó próbálkozásaként továbbá bejelentette, az új parlament felállását követően javaslatot tesz a nyugdíjak 2,5%-os emelésére 1998. januárig visszamenőleg (EIU, 1998b:21). A TB alapok pozícióinak romlásában azonban az új konzervatív kormány is szerepet játszott, tekintve, hogy az 1999-es költségvetés számos választási programelemet tartalmazott, többek között 11%-os nyugdíjemelést (EIU, 1999a:22). Ráadásul, az 1998-as nyugdíjreform keretében meghozott, hosszú távon az állami nyugdíjkiadásokon a demográfiai okokból meglévő nyomást enyhítő lépések (az állami pillér mellett bevezetésre került második és harmadik pillérként a kötelező magán-, valamint az önkéntes nyugdíjpénztári rendszer) mellett ellentétes hatású intézkedések is születtek. A nyugdíjreform keretében ugyanis fokozatosan bevezették a svájci indexálást, mely értelmében 2000-ben 70:30, majd 2001-től 50:50 arányban zajlik a nyugdíjak növekményének megállapítása a bérindex és az infláció alapján (OECD, 2002a:170). A svájci indexálás azonban költségesebb eljárás, mint a rendes árindexálás és így Európa-szerte is kevésbé elterjedt, mint az inflációkövető rendszer.

### 3.2.3.2. Gyógyszertámogatás

A társadalombiztosítási alapok költségvetése a kilencvenes évek folyamán gyakorlatilag végig deficités volt, elsősorban az Egészségbiztosítási Alap hiánya miatt. Ennek oka részben az adóelkerülés miatt az előirányzattól elmaradó és éves szinten is csökkenő járulékbévételek, részben pedig a kiadási oldalon a gyógyszerkassza tartós hiánya, a fekvőbeteg-ellátás magas költségei, valamint az 1998-ig teljes egészében az Egészségügyi Alapban elszámolt rokkantsági nyugdíjak. Míg 1995-ben a bevételek a GDP 15%-át tették ki, addig 1998-ban mindössze 13%-át.<sup>35</sup> A kiadási oldalon eközben ellentétes irányú folyamatok figyelhetőek meg, a költségek rendre magasabban alakultak a tervezettnél, amiben a gyógyszertámogatások fontos szerepet játszottak. 1996. május 1-jén egy új támogatási rendszer került bevezetésre a kiadások csökkentése érdekében. Mivel azonban az új szabályozás egyidejűleg jelentősen megnövelte az állami egészségügyi ellátásra jogosultak számát, a deficittermelés

---

<sup>35</sup> Ennek oka a késedelmes vagy elmaradt járulékfizetés volt, a nagyvállalatok ugyanis például el tudták kerülni az adófizetést magánvállalkozók szerződésével a teljes munkaidős munkavállalók helyett. (EIU, 1996a:14)



folytatódott (EIU, 1996a:14). 1997-ben az Egészségbiztosítási Alap hiánya 56 milliárd forintot tett ki és közel 20%-kal a tervezett szint felett zárt. A vártnál magasabb gazdasági növekedés ellenére ugyanis az egyéni járulékok 8%-kal elmaradtak a tervezett szinttől, a kiadások közül pedig a gyógyszerár-támogatások 7%-kal a büdzsé felett alakultak (OECD, 1999:50). 1998-ban a helyzet tovább romlott, a választási évben a gyógyszer-támogatások közel 20%-os éves reálnövekedési üteme két és félszerese volt a szociális kiadások átlagos növekedési ütemének (12. táblázat). Eredményképpen a gyógyszer-támogatások súlya az egészségügyi kiadásokban 25%-ról 30%-ra növekedett (8. Függelék). Továbbá, jelentősen hozzájárult ahhoz is, hogy a fogyasztói árkiegészítések 1998 első negyedévében közel 4%-kal nőttek, majd 1999 első negyedévében közel 7%-kal csökkentek az előző év azonos időszakához képest (MNB, 2000:40). A gyógyszer-támogatások választási ciklushatását az 1998-as mintában Benczes (2007:166) is hangsúlyozza. Annak ellenére, hogy az 1998-as parlamenti választásokat követően megalakult konzervatív kormányzat 1999-ben egészségügyi reformot hirdetett, érdemi előrelépés mégsem történt. A kormány az erős gazdasági növekedésre, valamint a gyógyszerárak intervenciójára<sup>36</sup> alapozva igyekezett az Egészségügyi Alap hiányát tartani (EIU, 2000b:23-24).

### 3.2.3.3. Családtámogatás

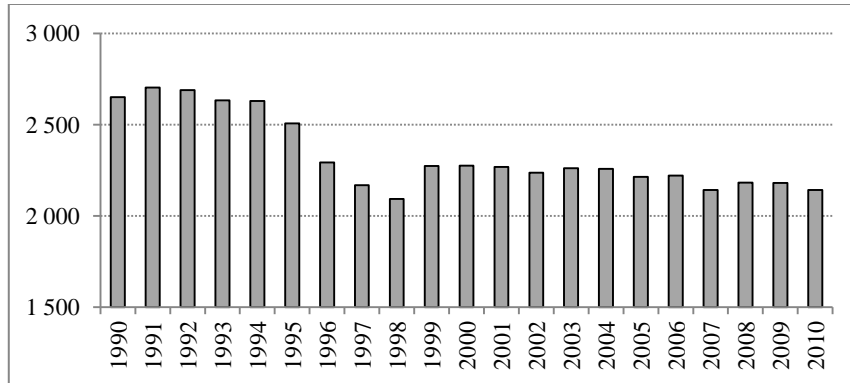
A kilencvenes évek első felében több mint 2,5 millió fő részesedett családi pótlékban, mivel a jogosultak körét nem korlátozták 1990-1995 között (Förster – Tóth, 1999:26).

---

<sup>36</sup> 1999. márciusban a támogatás növekedését 3%-ban maximalizálták, majd júliusban elkezdték a nemzetközi árak átfogó vizsgálatát, továbbá a meglévő referenciaár-rendszert újabb gyógyszertermékekre terjesztették ki. 1999-ben a gyógyszerek 25%-a esetében fix mértékű visszatérítés jellemző, ami alacsonyabb a többi európai országban jellemző szintnél (OECD, 2000a:149). Az alacsonyabb támogatási mértéket azonban a növekvő volumenek ellensúlyozták, így a program első évében a kiadások összességében nem csökkentek. A támogatási rendszer módosításainak hatályba lépését követően 1999. szeptemberben az árak drasztikus emelkedéssel közel 64%-kal voltak magasabbak, mint egy évvel korábban (EIU, 1999d:28). Így 1999 első kilenc hónapjában a gyógyszer-támogatások elérték az eredeti éves büdzsé 90%-át (EIU, 1999d: 22). Ennek ellenére azonban a támogatások éves szinten stabilan alakultak. A jelentős áremelkedés is hozzájárulhatott ahhoz, hogy míg 2000 első negyedévében a kormányzat lehetővé tette, hogy a legtöbb regulált termék és szolgáltatás ára átlagosan 6%-kal növekedjen, addig a támogatott gyógyszerek esetében a gyártók által javasolt 8,5%-os áremelést elutasította és az 1999-es szinten 6 hónapra befagyasztotta a gyógyszerárakat. (OECD, 2000a:36) Egyidejűleg költségcsökkentési céllal központosítást hajtottak végre: a házi orvosok receptfelírásait igyekeztek korlátozni, illetve monopolizálni kívánták meghatározott betegek esetében a drága készítmények vásárlását és elosztását. Az árak kordában tartása érdekében tendert írtak ki, hogy meghatározzák, mely gyógyszerek kaphatnak támogatást (OECD, 2000a:150).

Ezt követően azonban a Bokros-csomag szigorító lépései következtében jelentősen lecsökkent a családi pótlékban részesülők száma (9. ábra).

**9. ábra: Családi pótlékban részesülő felnőtt magyar lakosok becsült száma (ezer)**



Megjegyzés: mivel az OECD becslése alapján a háztartások közel negyede egyszülős (OECD, 2007:103), a családi pótlékban részesülő háztartások számát 75-25%-os arányban súlyoztuk aszerint, hogy egy vagy kétszülős háztartásról van-e szó.

Forrás: KSH, saját összeállítás

Az 1998-as választásokhoz közeledve a családi támogatások terén a fiskális lazítás és a ciklus jelei kevésbé mutatkoztak, a Bokros-csomag megszorító intézkedéseinek hatására csökkentett támogatásszintet alapvetően fenntartották (13. Függelék). Az 1997. évi költségvetésben a családi pótlék az inflációval növekszik, míg más jóléti tételek afölött (EIU, 1997a). Ezen belül a családi pótlék a GDP 0,3%-ával esik, míg az egyéb juttatások és jövedelem kiegészítések pedig a GDP 0,2-0,2%-ával csökkennek (OECD, 1997a:41). Ennek ellenére a tényszámok 7%-kal az előirányzott felett alakultak, de a családtámogatások éves növekedési üteme (7%) jóval alulmúlta a fogyasztói árak emelkedési ütemét (18%), míg a GDP arányában 2%-ra rúgtak a családi támogatások 1998-ban.

Az 1998-as választásokat követően felálló új Orbán-kabinet 1999-ben lényeges változtatásokat hajtott végre a családtámogatások terén, eltörölte a rászorultsági vizsgálatokat és a juttatásokat egyetemlegessé tette (EIU, 1999a:22). Ennek hatására a családi pótlékban részesülők száma 1999-ben újra megugrott, majd tartósan 2,2-2,3 millió főt érintett a kétezres években (9. ábra).

#### 3.2.3.4. Egyéb támogatások

Az 1998. évi költségvetés további, kisebb súlyú választási célú elemet is tartalmazott úgy, mint a beruházási és mezőgazdasági támogatások növekedése. Ezen túlmenően, 1998. áprilisban – egy hónappal a választások előtt – a kormány 11,5 milliárd forintról 17 milliárd forintra emelte fel a mezőgazdasági épületek és szántóföld beruházások állami támogatásának mértékét és bejelentették, hogy 14 milliárd forinttal támogatják közel 600 ezer család 15 milliárd forint értékű lakáskölcsön-törlesztését (EIU, 1998b:21). Ezek az utolsó pillanatban tett próbálkozások sem hoztak sikert, ráadásul az ellenzéki kommunikáció nyíltan és joggal azonosította ezeket a lépéseket szavazatvásárlási akcióként.

#### 3.2.4. Összegzés

Az 1998-as parlamenti választási minta tesztelése során megállapítottuk, hogy a választási ciklus a korábbiakhoz képest erősödött Magyarországon. Az OECD is kiemeli, az 1998-as egy növekedésorientált, választási évi költségvetés volt nyugdíj- és béremeléssel, a mezőgazdasági és beruházási támogatások emelésével (OECD, 2000a:64). Ezen kívül a gyógyszer-támogatások esetében szintén találtunk fiskális ciklust, míg a családtámogatások tekintetében viszont nem. Utóbbiak esetében ugyanakkor atipikus PBC elemeket véltünk felfedezni, mivel a választásokat követően felálló új konzervatív kormány jelentősen lazított a hozzáférési feltételeken, amiket még a kiigazítás során szigorítottak. Ez a lépés így mindenképpen politikai indíttatásúnak tekinthető, mellyel az új kormány a Bokros-csomaggal való egyet nem értését demonstrálta a választók felé. A Bokros-csomag intézkedéseinek nagy része hosszú távon csak marginálisan járult hozzá a 1997-2006 közötti gazdasági felíveléshez, hatásuk átmenetinek bizonyult, mivel a jóléti kiadások hosszú távú csökkenését megalapozó strukturális reformok csak minimális szerepet játszottak a konszolidációban.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Lásd: Györffy (2007), Benczes (2007), Csaba (2011)

### 3.3. Gazdasági lassulás, romló fiskális pozíciók: 2000-2006

#### 3.3.1. Politikai és gazdasági áttekintés

Ahogy arról már szoltunk, az első Orbán-kormány időszaka a gazdasági folyamatok tendenciáját tekintve is két periódusra osztható: 1998-2000 között a gazdasági növekedés egyre erősödött és 2000-re meghaladta az 5%-os reálnövekedési ütemet, jelentősen erősítve ezzel az államháztartási egyenleg javulását (13. táblázat). Majd 2001 második felétől az ország a poszt-tranzíciós időszak első endogén gazdasági lassulásával szembesült. 2000-2001-ben mérséklődött a növekedés, mely főként a külső konjunktúra lassulása kapcsán a magyar export  $\frac{3}{4}$ -ének felvevőpiacát jelentő Európai Unió importkeresletének csökkenésére vezethető vissza. A romló külső környezet negatívan érintette a magyar magánberuházásokat is (különösen a feldolgozóiparban), melyet azonban ellensúlyozott a belső fogyasztói bizalom és kereslet erősödése, így a magánfogyasztás, valamint az állami- és a lakásberuházások (OECD, 2002a:23).

13. táblázat: Makrogazdasági mutatók 2000-2006 között Magyarországon

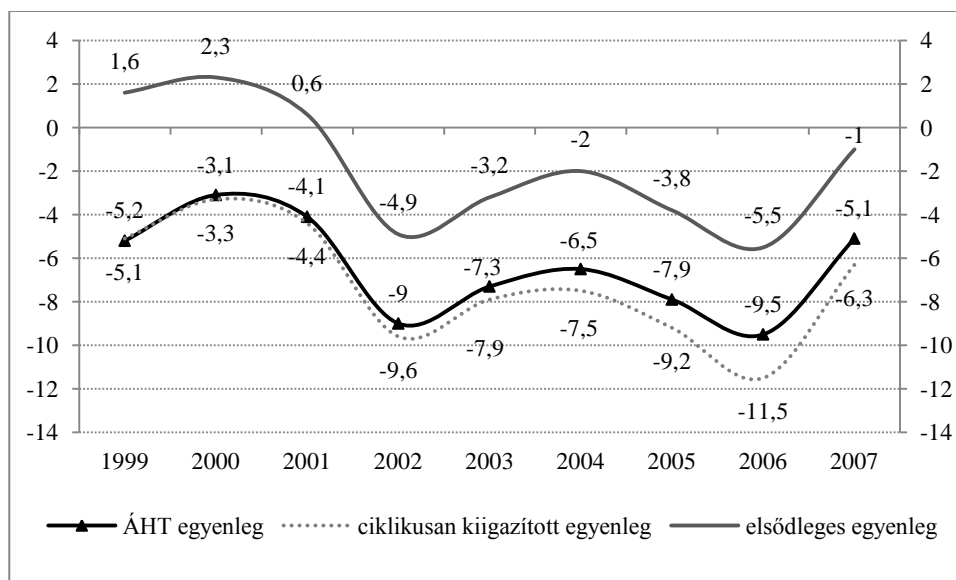
<i>reál éves növekedési ütem, %</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
GDP	6.0	4.3	3.8	4.3	4.7	3.9	4.0
-magán fogyasztás	5.0	5.8	9.7	8.3	2.7	3.4	1.7
-kormányzati fogyasztás	1.2	1.2	6.6	5.1	1.6	2.1	3.8
-bruttó állóeszköz-felhalmozás	7.7	5.9	9.3	2.2	7.9	5.8	-3.7
-export	21.0	8.0	3.9	6.2	15.0	11.3	18.6
-import	19.4	5.2	6.6	9.3	13.7	7.0	14.8
Fogyasztói árindex (év végén, %)	10.1	6.8	4.8	5.7	5.5	3.5	6.6
Munkanélküliségi ráta (év végén, %)	6.4	5.7	5.8	5.9	6.1	7.2	7.5
Folyó fizetési mérleg egyenleg (a GDP %-ában)	-8.5	-6.1	-7.1	-9.4	-9.5	-8.3	-7.9

Forrás: 2002-ig EBRD (2006), 2003-tól EBRD (2009)

Az 1998-2000 között tapasztalt kedvező fiskális folyamatok nem tartottak sokáig. A 2001-től kezdődő és egészen 2006-ig tartó időszak Magyarországon jóléti fordulatot és soha korábban nem látott romlást hozott a közpénzügyi pozíciókban, amit a gyengébb gazdasági teljesítmény tovább fokozott. A tipikus politikai költségvetési ciklus választások utáni kiigazító időszakát 2001-től a fiskális lazítás váltotta fel a 2002. évi parlamenti választásokhoz közeledve és vélhetően a szoros választási versenyt mutató közvélemény-kutatási eredmények által is hajtva (EIU, 2001b). 2001-ben összességében a GDP 2,5%-ának megfelelő fiskális expanzió ment végbe (OECD, 2002a:58). Így az államháztartási hiány a 2000. évi 3,1%-ról 2001-re 4,1%-ra, majd

2002-ben 9%-ra növekedett a GDP arányában, ami háromszor akkora, mint az eredetileg az előző kormány által a kétéves költségvetésben kijelölt célérték. A fiskális pozíció romlásában a lassuló gazdasági növekedés miatt relatíve alacsonyabb adóbevételek is szerepet játszottak, de a folyó kiadások növekedése még nagyobb szerepet játszott. Mindez megmutatkozik az elsődleges egyenleg masszív romlásában is, hiszen a több mint 2%-os többlet 2000-ben közel 5%-os hiányba fordult át 2002-re. Az egyre lazább költségvetési politikát az is jelzi, hogy 2002-től egyre jobban nyílt az olló az államháztartási hiány és a ciklikusan kiigazított deficit között (10. ábra).

10. ábra: Államháztartási egyenlegek 1999-2007 között Magyarországon (ESA-95, a GDP %-ában)



Forrás: AMECO, saját számítás

A hiány megugrásában számos tényező szerepet játszott. Egyrészt a kormányzat 2002-ben vezette be az Európai Unió által használt ún. ESA-95 eredményszemléletű elszámolási rendszert, a korábbi GFS pénzforgalmi szemlélet helyett.<sup>38</sup> Ugyanakkor önmagában a módszertani váltás nem tünteti el a költségvetési egyenlegben mutatkozó választási ciklust (OECD, 2005b:50). További technikai elem, hogy az Eurostat 2007-ig lehetővé tette a kötelező, tőkefedezeti elven működő nyugdíjpénztárak kormányzati szektor részeként való kimutatását, ami kedvezőbb fiskális pályát eredményez.<sup>39</sup> A

<sup>38</sup> A váltás eredményeként számos, eddigi büdzsén kívüli kvázi fiskális tétel bekerült a költségvetésbe (pl. útépítés, MFB projektjei).

<sup>39</sup> A felosztó-kirovó elv szerint működő állami nyugdíjbiztosítási rendszer helyett a nyugdíjpénztárakba fizetett járulékok miatti bevételekiesés az átmenet éveiben többlethiányt okozott. Ezzel azonban

technikai tételeken túl olyan egyszeri kiadásnövelő elemek is megjelentek a 2002-es költségvetésben, mint a kvázi-fiskális tevékenységet végző vállalatok adósságtvállalása (14. táblázat).

**14. táblázat: Egyszeri tételek a 2002. évi magyar büdzsében**

mrd HUF	
Autópálya-építéshez kapcsolódó kiadások	300,9
MFB tőkeinjekció	60
Sportlétesítmény beruházások	44,3
MÁV adósságkonszolidáció	120
Diákhitel Központ megvásárlása	2,5
<b>Összesen</b>	<b>527,7</b>

Forrás: EIU (2002c:21)

A kiadások növekvő tendenciájához az is hozzájárult, hogy a pénzügyminisztérium 2001. augusztusban bejelentette, minden – nem előirányzott – többletbevételt, többletkiadásra fordít, hogy ellensúlyozza a globális gazdasági lassulás negatív hatásait a magyar gazdaságra (OECD, 2002a:61). Ezeket az összegeket azonban főként a termelékenységet vagy a növekedési potenciált nem javító jóléti kiadásokra fordították, így a kiadási tételek a GDP százalékában erőteljesen emelkedtek 2002-ben (15-16. táblázat). A kiadások szerkezetét tekintve az összes állami kiadás közel 30%-át jelentő munkavállalói jövedelmek, a szociális juttatások és az állami beruházások masszív éves növekedési ütemet értek el a választási időszakban 2001-2002-ben. Ebben egyrészt a tanárok és egészségügyi dolgozók körében végrehajtott 50%-os béremelés és a szociális juttatások növelése, másrészt a gyógyszertámogatások és a lakástámogatási rendszer 140 milliárd Forintos többletkiadásai is szerepet játszottak (OECD, 2004a:53). A fiskális lazítás további formája a mezőgazdasági szektor támogatásának növelése volt (EIU, 2000b:23). A kormányzat így mind a beruházási, mind a fogyasztási aktivitásának erősítésével fokozta az aggregált keresletet, mely 2001-ben a GDP 2%-át közelítette, 2002-ben pedig meghaladta a 4%-ot.

---

automatikusan „szemben áll” a nyugdíjpénztárakban halmozódó megtakarítás, így ez a bevételkiesés nem generál többletkeresletet a gazdaságban (OECD, 2005b:49).

**15. táblázat: Konszolidált államháztartási adatok Magyarországon 1999-2002 között**

(ESA-95 szerint)

<i>éves növekedési ütem, %</i>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>BEVÉTELEK</b>	<b>12,2</b>	<b>16,9</b>	<b>10,3</b>	<b>11,9</b>
ebből:				
1) <i>Indirekt adók</i>	17,1	15,1	7,6	9,7
2) <i>Direkt adók</i>	18,7	19,6	19,1	13,1
3) <i>TB-járadékok</i>	7,9	11,8	13,2	12,1
<b>KIADÁSOK</b>	<b>7,1</b>	<b>10,8</b>	<b>14,4</b>	<b>22,7</b>
ebből:				
1) <i>Folyó kiadások</i>	13,1	8,7	13,5	16,4
1.a) <i>Közösségi fogyasztás</i>	12	13,6	15,7	17,8
<i>Munkavállalói jövedelem</i>	11,7	12,8	19,9	22,7
1.b) <i>Szociális juttatások</i>	14,1	8,1	17,2	18,4
2) <i>Tőkekiadások</i>	-26,8	29,4	17,5	58,3

Forrás: OECD, 2004a

A nemzetközi konjunktúra lassulása ellenére a magasabb jövedelmi színvonal az 1998. augusztus óta megfigyelhető legmagasabb szintre emelte a magyar fogyasztói bizalmat (EIU, 2002a:15). A Fidesznek ezzel sikerült javítania népszerűségén 2001 végére a parlamenti választásokhoz közeledve. Ennek ellenére a választásokat – még ha igen szoros végeredménnyel is – végül elveszítette a Fidesz és a baloldali pártok alakíthattak kormányt<sup>40</sup> (5. Függelék).

A Medgyessy Péter vezette koalíció – a választásokat követően, ígéretéhez híven – meghirdette átfogó intézkedéscsomagját, az ún. „Első 100 napos programot”. Nehéz közvetlenül megítélni, hogy a program összeállításában pontosan mekkora szerepet játszott a szoros választási eredmény (a kormánykoalíció előnye mindössze 10 parlamenti hely), a miniszterelnök ügynökmúltjával kapcsolatos botrány kirobbanása

<sup>40</sup> A szoros eredmények ellenére a Fidesz veresége mögött több tényező is meghúzódott, melyek végül kormányváltáshoz vezettek: 1) a politikai paletta jobboldalán versenyképes és potenciális szövetséges nem létezett. Hasonlóan az 1998-as választásokhoz, az MDF önállóan nem jutott volna be a parlamentbe. A másik korábbi partner, az FKGP botrányaiba belefulladt. A Fidesz igyekezett a volt FKGP vidéki mezőgazdasági bázisát megnyerni, például a családi gazdálkodóknak államilag erősen támogatott hitelek nyújtásával. 2) a Fidesz retorikájának radikalizálódása 3). A Fidesz nem tudott elég szavazót megnyerni a szegényebb munkás- és vidéki rétegekből, mivel a növekedési haszon nem feltétlenül csorgott le az alsóbb társadalmi rétegekhez. A szegénység és a sivár kilátások elégedetlenséget szültek, és számos szavazó egyszerűen változtatást akart. A Fidesz-kormány elsősorban a középosztályra fókuszált a ciklusa alatt, így az utolsó pillanatban a szegényebb vidéki rétegek megnyerése nem volt sikeres. 4) Fontos üzenete van továbbá a két forduló közötti változásoknak és a Bokros-csomaggal való kampányolásnak, mely hatásosnak bizonyult. Ez azonban már vélhetően túl későn jött, mint annak idején, 1998 elején az MSZP szavazatvásárló ígéretei. 5) Az MSZP egyszerűen több jóléti kiadásnövekedést ígért a választóknak, mint a Fidesz.

alig egy hónappal a kormányalakítás után,<sup>41</sup> a szokás szerint ősszel tartandó önkormányzati választások, a választási ígérek betartásának szándéka, illetve a Bokros-csomag rossz emlékének feledtetése. De tény, hogy a programcsomag egyik fő sarokkövét a szociálpolitikában meghirdetett jóléti fordulat jelentette, s ezzel éppen az ellenkező irányba tett lépés, mint korábban a Bokros-csomag, mely a lakosság paternalista értékítéletének szűkítését célozta meg. Az államháztartásra így több oldalról is erősödő nyomás helyeződött. Egyrészt az előző kormány által felfuttatott fiskális ciklus a választások után elvileg szigorítást predesztinál. Ezzel ellentétben az új kormány 2002-ben atipikus *inverz fiskális ciklust* követett, azaz folytatta a fiskális lazítást a választások után, főként a szociális juttatások és a béremelések terén. A „100 napos program” keretében a kabinet összesen 320 mrd Forintot, azaz a GDP megközelítőleg 2%-ának megfelelő mértékben költött nyugdíj- és béremelésre, valamint a családi támogatások növelésére, ami 60%-kal több az eredetileg tervezett kiadási szintnél (EIU, 2002c:23).

**16. táblázat: Az állami kiadások szerkezetének gazdasági dekomponálása 2000-2006 között Magyarországon (a GDP %-ában)**

<i>a GDP százalékában</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2002/2001 %	2003/2002 %	2006/2004 %
Közösségi fogyasztás	21,5	21,4	22,2	23,5	22,4	22,6	23,0	3%	6%	3%
Munkavállalói jövedelmek	10,8	11,2	12,3	13,3	12,6	12,6	12,2	14%	8%	-3%
Kollektív fogyasztási kiadás	10,4	10,3	10,5	10,6	10,0	10,0	10,5	1%	1%	5%
Természetbeni társadalmi juttatások	11,1	11,1	11,7	12,8	12,4	12,7	12,5	5%	9%	1%
Pénzbeli társadalmi juttatások	12,8	12,7	13,3	13,9	14,0	14,5	15,0	4%	5%	7%
Kamatok	5,3	4,7	4,1	4,1	4,4	4,1	3,9	-23%	0%	-11%
Támogatások	1,7	1,7	1,7	1,5	1,6	1,4	1,4	0%	-12%	-13%
Egyéb folyó kiadás	1,7	1,7	1,9	1,8	2,2	2,4	2,7	12%	-5%	23%
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	3,3	3,7	4,9	3,5	3,6	4,0	4,5	48%	-29%	25%
<b>Összes kiadás</b>	<b>47,7</b>	<b>47,8</b>	<b>51,5</b>	<b>49,7</b>	<b>49,1</b>	<b>50,1</b>	<b>52,1</b>	<b>8%</b>	<b>-3%</b>	<b>6%</b>

Forrás: EB (2012)

A hagyományos PBC, majd a választásokat követően végrehajtott atipikus fiskális ciklus hatására 2002-2003 során az állami újraelosztás mértéke jelentősen megemelkedett. A kiadások gazdasági dekomponálása azt mutatja, hogy újfent a már

<sup>41</sup> A később III/II-es vagy D-209-es ügy néven közismertté vált politikai botrány Medgyessy Péter miniszterelnök rendszerváltás előtt titkosszolgálati tevékenysége kapcsán. Ezt a botrányt sikerült kezelnie a koalíciónak, és a koalíciós partner SZDSZ is támogatásáról biztosította Medgyessy miniszterelnököt.



megszokott tételek emelkedtek a leginkább, így a közszféra bértömeg, és a szociális juttatások, kisebb mértékben az állami beruházások (16. táblázat).

A tipikus ciklus által előre jelzett fiskális szigorítás először 2004 során mutatkozott, amikor a Draskovics Tibor pénzügyminiszter nevével fémjelzett megszorítás a GDP 0,6%-ának megfelelő megtakarítást céloz meg, melynek alapja főként a fejezeti kiadáscsökkentés. A minisztériumok dologi kiadásai összességében 5%-kal csökkennének, a költségvetési beruházásokból 10%-ot, az egyéb fejezeti kezelésű előirányzatokból 30%-ot kell lefaragni (EIU, 2004b:20). Ugyanakkor nem nyúltak olyan jelentős kiadási tételekhez, mint a jóléti transzferek (16. táblázat).

Meg kell említeni, hogy Magyarországon a kiigazítások jellemzően a fűnyíró-elv alapján zajlottak anélkül, hogy egy koherens gazdaságpolitikai reformprogram részét képezték volna. Ezt a gyakorlatot a Draskovics-csomag is tovább erősítette. Pedig a fejlett európai országok empíriája azt mutatja, hogy a fiskális fegyelem hosszú távon és tartósan ott valósult meg, ahol a kiadáscsökkentést – éppen a pénzbeli jóléti transzferek vonatkozásában – szerkezeti reformokkal igyekeztek megvalósítani (Györffy, 2008). Azaz a távlatos stratégia alapú gazdaságpolitizálás és költségvetési tervezés elengedhetetlen feltétele a sikeres fiskális konszolidációnak, míg a rövidtávú fűnyíró-elvet alkalmazó költségcsökkentés átmeneti javulást hozhat csupán. Ráadásul a jóléti kiadások területére a megszorítások jellemzően ki sem terjedtek, a magyar kormányok inkább a fejezeti kiadásokat, a fogyasztást, a beruházásokat vágják vissza hüvelykujj-szabályszerűen. Ezekhez az eredményekhez a rendkívül gyenge minőségűnek ítélt költségvetési szabályozási folyamat is hozzájárult (IMF, 2005a:24). A jellemzően túlságosan optimista makrogazdasági prognózisra építő laza fiskális tervek rendre költségvetési módosításokhoz, illetve még ezzel együtt is a hiánycélok túllépéséhez vezettek. Míg azonban a túllépés a kilencvenes években főként csak a választási időszakokra koncentrált (Györffy, 2005:765), addig a kétezres években már állandósult ez a tendencia (MNB, 2005:36), jelentősen aláásva ezzel a fiskális politika hitelességét.

Összességében 2002 és 2004 között a hiány némileg mérséklődött ugyan, de még így is nagyon magas maradt. Az államháztartási deficit 2004-ben a GDP 6,5%-át tette ki (10. ábra). Az elcsúszásban azonban nagy szerepet játszottak a kamatkidadások, 140 milliárd Forinttal növelve az államadósságot (EIU, 2004c:20). A kétezres évek elejéig a bruttó államadósság és a kamategyenleg jelentős mértékben javult, majd a 2002-2006 között tapasztalt laza költségvetési politika hatására azonban újra emelkedni

kezdett. 2004-ben a kamategyenleg így 4,1%-ról 4,4%-ra nőtt egy év alatt. Ugyanakkor az elsődleges egyenleg 2%-os deficitje 2004-ben továbbra is utal a folyó kiadás magas szintjére.

Eközben 2004-ben a politikai életben is fontos változások figyelhetőek meg, a baloldali kormánykoalíció működését ugyanis politikai feszültségek színezték, ezzel egy kisebb kormányválsághoz és Medgyessy Péter miniszterelnök lemondásához vezetve. A politikai változások azonban viszonylag gyorsan, 2004 októberéig végbementek.<sup>42</sup> A krízis mögött a párt népszerűségének jelentős csökkenése és a kormánykoalíción belüli feszültségek, a pártérdekek húzódtak meg. Az új Gyurcsány-kormánytól az MSZP azt várta, hogy a 2006-os választásokra a párt kilátásait jelentősen javítja. Ennek fényében – hasonlóan a Medgyessy-kormány által 2002-ben meghirdetett és sikeresnek bizonyult programokhoz – a kormány 2005. áprilisban elindította az ún. „100 lépés programot”. A kampány névválasztása talán nem véletlen és a választókat a Medgyessy-időszak vívmányaira és juttatásaira hivatott emlékeztetni a közelgő választások előtt. A program átfogó, nevéből fakadóan több mint 100 darab bevételi és kiadási oldali lépést tartalmazó, számos területet érintő intézkedéscsomag volt. Fő jellemzője, hogy a kiadások tekintetében főként az alacsonyabb jövedelmű társadalmi rétegekre fókuszált.

A politikai folyamatokkal összhangban a 2002-2004 között tapasztalt összességében kismértékű javuló tendencia 2005-től azonban újra a ciklus erősödésébe torkollott. Az állami kiadások 2005-2006 között tovább növekedtek és 2006-ban, a rendszerváltás utáni ötödik parlamenti választási időszakra meghaladták a GDP 52%-át, ami még a 2002-es szintnél is magasabb értéket jelent. A kiadásnövekedéshez nagyrészt a kormányzati fogyasztás, a szociális transzferek és a beruházások járultak hozzá, míg a kamategyenleg már stabil maradt, a támogatások pedig csökkentek (16. táblázat). Figyelembe véve, hogy a bevételi oldalon eközben érdemi változás nem mutatkozott, 2004-2006 között a költségvetési deficit újra növekedett és 2006-ban a GDP 9,5%-án tetőzve a valaha volt legmagasabb értéket vette fel (10. ábra).

---

<sup>42</sup> 2004-re a kormánypártok népszerűsége drasztikusan romlott, a 2004. május 1-jén bekövetkező Európai Unió csatlakozást követő 2004. júniusi európai parlamenti választásokon az MSZP komoly vereséget szenvedett el. Ezt követően 2004. augusztusban azonban a miniszterelnök le akarta váltani Csillag István párton kívüli gazdasági minisztert, aki az SZDSZ jelöltje volt. A párt erre reagálva megvonta a bizalmat Medgyessytől, aki a bizalmatlansági indítvány végrehajtása előtt lemondott tisztségéről. Az új miniszterelnök a korábbi sportminiszter, Gyurcsány Ferenc lett, aki egyben a távozó miniszterelnök politikai tanácsadója is volt (EIU, 2004b).

A 2000-2006 közötti időszakban a kormányzati fiskális politikában egyértelmű irányváltás következett be mind mennyiségi, mind minőségi tekintetben. A Fidesz-kormány által 2001-től megindított, majd 2002-ben a választásokat követően a baloldali koalíció által folytatott és 2006-ra újra felfuttatott laza fiskális politika fő célpontjai az előzetes elemzés alapján a kilencvenes években megindult tendenciákhoz hasonlóan, nagyrészt a közszféra bérek, valamint a szociális transzferek voltak, illetve kisebb súlyban a beruházások. A következőkben ezeket területet vesszük részletesebben górcső alá, a politikai költségvetési ciklus pontosabb beazonosítása érdekében.

### 3.3.2. Közszféra létszám és keresetek

Noha az 1998-as költségvetésben találunk némi PBC-t a közszféra bérek tekintetében, az igazi súlypont eltolódást a 2002-es választások előtti időszak hozta el, amikor is az egyik legjelentősebb választási ciklustételt a közszférában végrehajtott sorozatos és erőteljes mértékű béremelések jelentették. A mögöttes okok mélyebb megértése érdekében, a következőkben a kilencvenes évek bérfolyamatait tekintjük át röviden. Összességében a közszféra és a magánszektor közötti bérkülönbségek folyamatosan növekedtek a rendszerváltás utáni 10 évben Magyarországon. Míg a munkaerő relatív foglalkoztatása és relatív bére együtt nőtt a versenyszférában, addig a közszférában a létszám növekedése a bérpozíciók romlásával járt együtt (Kézdi, 1998:163). A két szektor bérkülönbségének erősödéséhez az is hozzájárult, hogy a versenyszférában a tényleges bérdinamika a kilencvenes években jellemzően rendre meghaladta a hatóságilag javasolt maximális emelési mértéket, amit a közszféra bérek nem tudtak követni (17. táblázat).

**17. táblázat: Bérdinamikák Magyarországon 1992-2001 között**

	Központilag javasolt bérdinamika a versenyszektorban		Tényleges bérdinamika a versenyszektorban	Bérdinamika eltérése a fogyasztói árak változásától (% pont)
	Minimális	Maximális		
<b>1992</b>	13	28	26,6	3,6
<b>1993</b>	10-13	25	25,1	2,6
<b>1994</b>	13-15	21-23	23,4	4,6
<b>1995</b>	n.a.	n.a.	19,7	-8,5
<b>1996</b>	13	24	23,2	-0,4
<b>1997</b>	14	22	21,8	3,5
<b>1998</b>	13,5	16	18,5	4,2
<b>1999</b>	12	15	14,8	4,8
<b>2000</b>	8,5	11	14,2	4,4
<b>2001</b>	9,75	12,5	16,3	7,1

Forrás: OECD (2000a:30), saját összeállítás

A felsőfokú végzettséggel rendelkezők esetében a legkisebb a bérszínvonal-különbség a két szektor között. Egy egyetemi diplomával rendelkező alkalmazott másfélszer annyit keresett 1999-ben a versenyszférában, mint a közszférában. Ráadásul ugyanebben a kategóriában a bérek relatíve nem is változtak 3 év alatt (OECD, 2000a:115). További fontos szempont, hogy a közszféra továbbra is túlreprezentált Magyarországon a foglalkoztatásban, 2006-ig átlagosan 800 ezer fő dolgozott az állami szektorban.

A bérfeszültség a közszférában a kilencvenes évek végére látszott tetőzni, ami a kormány és a szakszervezetek közötti kapcsolat romlásában és a nagyszámú utcai tüntetésben is tetten érhető. 1999. március végén például 18 ezer közszféra dolgozó demonstrált a parlament előtt azt követelve, hogy a kormány oldja fel a közszféra bérek befagyasztását és 16%-kal növelje azokat. Ez már a második demonstráció volt egy hónap alatt, korábban szintén béremelést, jobb életszínvonalat, a szakszervezeti jogok tiszteletben tartását, érdekérvényesítő fórum felállítását követelték (EIU, 1999b:17). De nem csak az állami alkalmazottak voltak elégedetlenek, a közvélemény kutatások szerint a kormánypártok elmaradtak az ellenzéki pártok támogatottságától. Ennek oka, hogy a gazdasági növekedésből nem profitáltak érdemben azok a szavazók, akik a kormánypártokra voksoltak korábban. A társadalmi és régiós jövedelmi különbségek magasak maradtak, és számos választó – főként a kelet-

magyarországi nyugdíjasok, gazdák, alacsony jövedelmű szakmunkások és kisvállalkozók – elpártolt a kormánykoalíciótól<sup>43</sup> (EIU, 2000a:16).

A növekvő elégedetlenség a közszférában erősíti a Fidesz-kormányra nehezedő politikai nyomást és alátámasztja a vonakodását, hogy a szükséges megszorító intézkedéseket meglépje a közpénzügyek kézben tartása érdekében a ciklus második felében. A Fidesz kormány a 2000-2001-es kétéves büdzsében – a közigazgatási kiadások csökkentését megcélózva – eredetileg még 7-8%-os létszámleépítést tervezett a minisztériumokban, valamint 2,8%-ban kívánták maximalizálni a közszféra béremelést (EIU, 1999c:18). A választásokhoz közeledve az említett társadalmi nyomás és az egyúttal ebből eredő politikai szavazatszerzési lehetőség azonban komoly szerepet játszott a kormányzat bérpolitikájának jelentős lazulásában:

1) 2000-ben új indexálási rendszer került bevezetésre a közszféra dolgozók bérnövekményének megállapítására (a várható infláció plusz a reál GDP növekedés mértékének az 50%-a), valamint drasztikus mértékű béremelést hajtottak végre. Az új indexálási rendszer révén az összes állami foglalkoztatott bére jelentősen nőtt (OECD, 2000a:32). Ezt tovább erősítették egyedi béremelések: 2001 nyarán a köztisztviselők és a rendvédelmi dolgozók kaptak 35-55%-os béremelést, majd utóbbiak 2002. januárban egy 15%-os újabb növekményben részesültek (18. táblázat).

**18. táblázat: Béremelések alakulása 2001-2003 között a magyar közszférában**

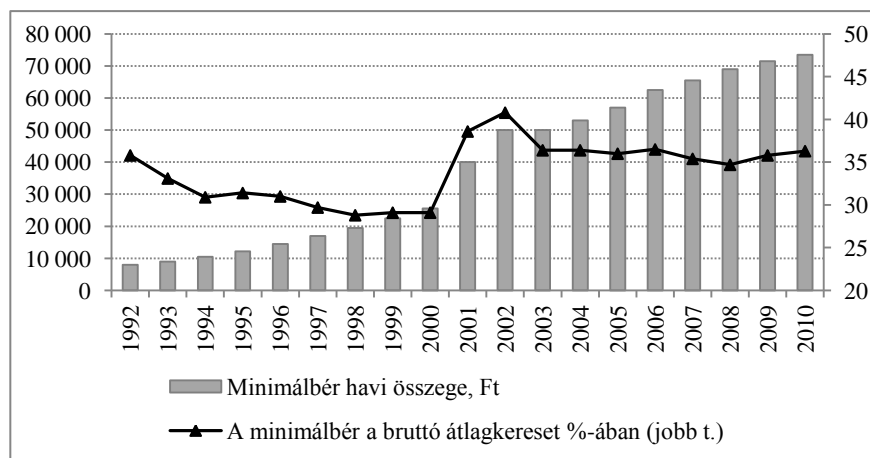
Dátum	Érintett csoportok	Béremelés mértéke
2001. július	köztisztviselők, rendvédelmi dolgozók	35-55%
2002. január	rendvédelmi dolgozók	15%
	katonai tisztviselők	55%
2002. szeptember	közalkalmazottak	50%
2003. július	köztisztviselők	15%
	bírósági dolgozók	25%
2003. november	bírósági dolgozók	25%

Forrás: OECD (2004a:50)

<sup>43</sup> 2000 első felében már 6,2%-os gazdasági növekedés figyelhető meg, a bővülés motorja főként az export volt, amiből – tekintve a magyar duálgazdaságot – viszonylag kevés hazai vállalat és munkavállaló profitált (EIU, 2000b:17).

2) A minimálbérek is jelentősen növekedtek, két év alatt a 2000. évi 25.500 Ft-ról 50.000 Ft-ra és a bruttó keresetek átlagában 30%-ról 40% fölé (11. ábra). Ráadásul a minimálbérek adómentessé is váltak, ami a költségvetési oldalán is nyomást okozott (Benczes, 2007:176). Ezzel a minimálbéren foglalkoztatottak aránya a 2000. évi 4%-ról 2002 végére 17% fölé emelkedett (Kézdi et al. 2004:219). Érdekes szem előtt tartani, hogy az emelésből éppen a korábbi Fidesz-szavazó, de a pártból időközben kiábrándult alacsony keresetű szakmunkás rétegek profitáltak.

11. ábra: Az éves minimálbér alakulása Magyarországon 1992-2010 között

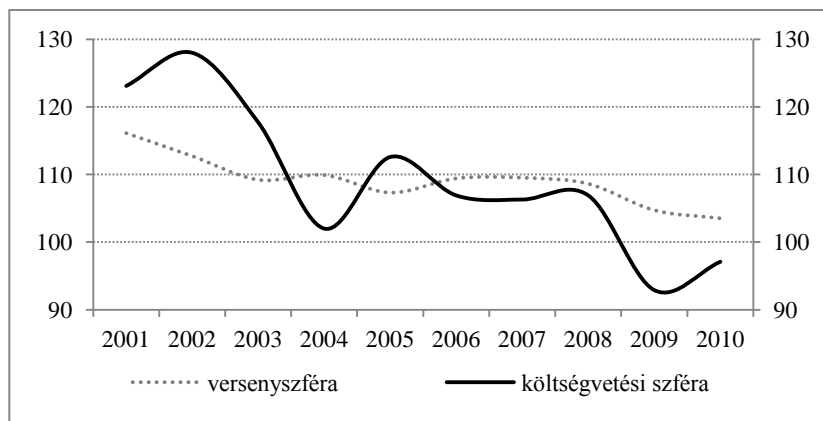


Forrás: KSH

A választásokhoz közeledve kampányában a Fidesz további közszféra béremelésre, jutalmak kifizetésére tett ígéretet, míg az ellenzéki MSZP – a Fidesz bérpolitikáját felüllicitálva az egészségügyben dolgozóknak és a tanároknak ígért 50%-os béremelést. Ezt az ígéretét, a 2002-es választásokat követően kormányra kerülve, véghez is vitte. Így 2002-ben a közszféra béremelési ciklust a Medgyessy-kormányzat a korábbi dinamikát is meghaladó mértékben folytatta, 2002. szeptemberben 50%-os béremelést kaptak a közalkalmazottak (a tanárok és az egészségügyi dolgozók), majd 2003 során még két alkalommal további kiutalások történtek (18. táblázat). Míg 2001-ben a Fidesz-kormány alatt a közigazgatásban dolgozók, addig 2002 után a Medgyessy-kormányzat alatt az oktatásban és az egészségügyben dolgozók bére növekedett jobban. Összességében 2000 és 2003 között a bruttó és nettó keresetek egyaránt nominálisan 15%-kal, reálértéken 8%-kal nőttek éves átlagban. Ezen belül is a közszféra bérek reálértéke kétszer akkora mértékben nőtt, mint a magánszféra keresetek (Kézdi et al. 2004:215-216).

A tipikus politikai ciklus a választásokat követően 2004-ben figyelhető meg a Draskovics-csomag keretében tervezett szigorítással. A központi közigazgatásban tervezett 10%-os létszám-leépítéstől (ez közel 7 ezer munkahelyet jelent) 10 milliárd Forintos megtakarítást reméltek (OECD: 2004:54). Az EIU azonban megkérdőjelezte a lépés eredményességét, mivel a statisztikák azt sejtették, hogy a minisztériumokból elbocsájtottak egy részével a meghirdetett álláshelyeket töltötték fel, illetve külsőként szerződéses keretek között tovább dolgoztak (EIU, 2004a:13). A 2006-os parlamenti választásokat megelőző év költségvetése azonban vegyes képet fest. Egyrészt a költségössességében 5%-os nominális kiadáscsökkentést tartalmazott, melyet részben 8-10%-os fejezeti létszám leépítéssel kívántak elérni. Másrészt ugyanakkor a kormányzat nagyvonalú 7-9%-os béremelést irányozott elő 2005-ben (EIU, 2004c:22). Noha végeredményként kismértékű leépítés megvalósult ugyan (*11. Függelék*), de a 2005-ös deficit drasztikus mértékű túllépésben komoly szerepet játszott a közszféra bónuszok kifizetése is (EIU, 2005b:18). Ezeket a folyamatokat a munkajövedelmek növekedési üteme is tükrözi, jól nyomon követhető a tipikus választási ciklus a közszféra dolgozók keresetének alakulásában a 2002-es és 2006-os választási periódusban (*12. ábra*).

**12. ábra: Az alkalmazásban állók havi munkajövedelmének alakulása a magyar nemzetgazdaságban 2001-2010 között (előző év=100)**



Forrás: KSH

### 3.3.3. Szociális kiadások

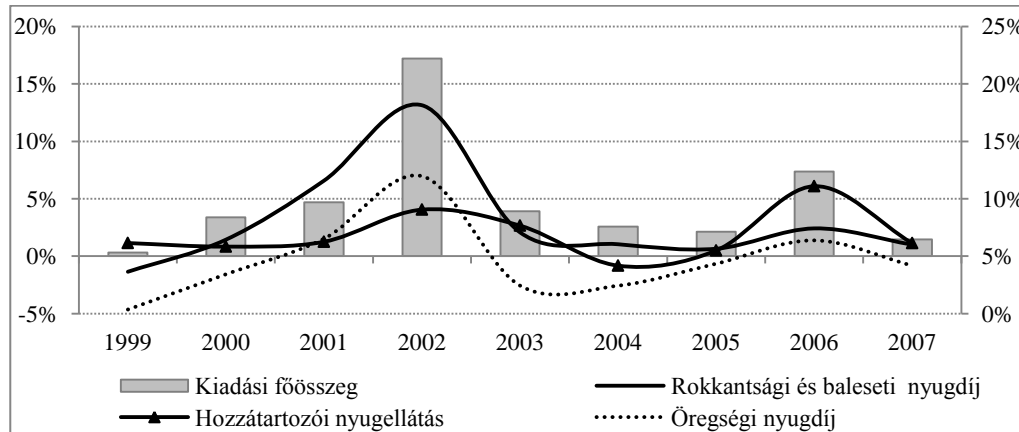
#### 3.3.3.1. Nyugellátások

Az 1998-ban végrehajtott nyugdíjreform ellenére és egy átmeneti javulást követően a nyugdíjalap egyensúlya hamar felborult. Gál (2008) azonban hangsúlyozza, hogy a 2000-es években tapasztalt egyensúlyromlást sem a járulékfizetési fegyelem alakulásával, sem a demográfiai tényezőkkel nem lehet magyarázni. A járulékfizetési fegyelem – bár alacsony – de nem romló, a korfüggőségi mutatók alakulását pedig segítette a nyugdíjkorhatár fokozatos emelése. Ez pedig a diszkrecionális gazdaságpolitikai lépések szerepét erősíti a kedvezőtlen pénzügyi folyamatokban. A fiskális ciklus jeleire utal az is, hogy 2000 és 2002 között a járulékcsökkentések, a 13. havi nyugdíj és egyéb juttatásemelések a rendszer hosszabb távú fenntarthatóságát veszélyeztették. Gál (2008) eredményeit a tényszámok is alátámasztják. 2001-től kezdve jelentősen nőttek a nyugdíjkiadások, és 2002-ben már 20%-kal voltak magasabbak, mint 2001-ben (*14. Függelék*). 2002. januárban a Fidesz-kormány 9,7%-kal emelte a nyugdíjakat, 3 százalékponttal jobban, mint ami a törvényes indexálásból adódott volna (EIU, 2002a:17). Ezen kívül a nyugdíjasok egy egyszeri kifizetést is kaptak összesen 13 Mrd Forint értékben (MNB, 2003:21). A fiskális fegyelmezetlenség és a PBC erősödését az is jól mutatja, hogy a választási évben korábban nem látott mértékben tért el egymástól az eredeti költségvetési előirányzat és a tényleges érték (*13. ábra*). Igaz, ebben nagy szerepet játszott az is, hogy 2002-ben a választásokat követően az új kormány atipikus inverz fiskális ciklusának egyik célpontja éppen a nyugellátások voltak. A kormányváltást követően a Medgyessy-kormány ugyanis folytatta a kiadásnövelést, a nyugdíjasok 19.000 Forint egyösszegű kiegészítést kaptak és 2002-től elindult a 13. havi nyugdíj bevezetése, aminek véglegesítése éppen a következő választások évében, 2006-ban zajlott. Továbbá, 2003. januárban 8,4%-os nyugdíjemelésre került sor, majd novemberben a várható inflációnak és a nettó keresetek prognosztizált növekedésének megfelelően kiegészítő és visszamenőleges hatályú újabb, 2,2%-os mértékű emelés történt. Novemberben került sor az 53. heti nyugdíjak kifizetésére, valamint az özvegyi nyugdíjak 20%-os mértékének 25%-ra való emelésére (KP, 2004:19). Az erőteljes kiadásnövekedés hatására a balliberális ciklus alatt a kiadások éves növekedése tartósan 10% körül, messze az infláció felett alakult. A lépések ellenére 2003-ban a nyugdíjkiadások



összességében mind éves összehasonlításban, mind a költségvetési tervtől való eltérés tekintetében jóval kedvezőbben alakultak, mint 2002-ben (14. Függelék; 13. ábra).

**13. ábra: A nyugdíjak és nyugdíjszerű ellátások költségvetési tervtől való eltérése 1999-2007 között Magyarországon (%)**



Forrás: költségvetési törvények

A 2004-es Draskovics-csomag a nyugellátásokat nem érintette, majd pedig 2005-től a PBC újbóli erősödése figyelhető meg. A „100 lépés program” számos jóléti intézkedése mellett a kormány 50%-ról 55%-ra emelte fel a saját jogú nyugdíjjal nem rendelkező özvegyi nyugdíjak mértékét, melynek eredményeként 2006-ban a hozzá tartozói nyugdíjak 5%-kal tértek el a költségvetési törvényben rögzített értéktől (13. ábra), 10%-os éves nominális növekedési ütemük pedig jelentősen meghaladta a fogyasztói árak növekedési ütemét (14. Függelék). Összességében, a 2006-os választási időszakban is találtunk PBC hatást a nyugellátások területén, ennek mértéke azonban kisebb volt, mint a 2002-es mintában.

### 3.3.3.2. Gyógyszertámogatás

Miután 1998-ban a gyógyszertámogatások éves növekedési üteme és az előirányzattól való eltérése is 30% körül alakult a dezinfláció ellenére, s ezzel átmenetileg kiugró arányt ért el az egészségbiztosítási alap összes kiadásában, 1999-2000 között erőteljes korrekció mutatkozott (8. és 15. Függelék). 2001-től azonban újra a ciklus felfutása figyelhető meg: a választások előtti évben a kormány továbbra is felső korlátot alkalmaz a gyógyszerárak emelkedésében, ami messze az infláció alatt maradt. A

gyártókkal kötött megállapodás értelmében egy egyszeri erőteljes áremelés helyett többször kis mértékben nőhetnek csupán az árak. A támogatott receptfelírások esetében a gyógyszerek átlagosan 6,3%-kal emelkedtek 2001. júliustól. A megállapodás 2002-ben 2,8%-os emelést irányoz elő, 2003-ban pedig az éves infláció legfeljebb 70%-ának megfelelő mértékű növekedést. Az árszabályozással a kormányzat szándéka az alacsonyabb jövedelmű rétegek védelme, és az infláció kordában tartása (EIU, 2001a:25). Emellett 2001-ben az Egészségbiztosítási Alapba 32,5 mrd Forint került átcsoportosításra kiegészítő gyógyszerár-támogatás céljából (OECD, 2002a:61). 2001-2002-ben így a gyógyszer-támogatások éves növekedési üteme, messze az infláció felett, 20% körül alakult, noha a költségvetési előirányzattól lényeges eltérés nem mutatkozott (15. Függelék). Érdekes evidenciában tartani, hogy a közvélemény-kutatások szerint 2000-ben éppen a gyógyszerfogyasztásban élenjáró nyugdíjasok, valamint az árakra szintén érzékeny alacsony jövedelmű szakmunkások pártoltak el a kormányzó Fidesztől, mivel a gazdasági növekedésből ezen társadalmi rétegek kevésbé profitáltak (EIU, 2000a). A KSH adatai<sup>44</sup> szerint 2007-ben a háztartásokban az egy főre jutó gyógyszerkiadás átlagosan 20 100 Forint volt, ezen belül a nyugdíjas háztartásokban ez az összeg 47 866 Forintra rúg, nagy pénzügyi terhet okozva ezzel az idősebb generációk számára.

A kormányváltás követően a gyógyszerkassza pénzügyi helyzetének enyhítése érdekében 2003 őszén a kormány új globális támogatási rendszert vezetett be.<sup>45</sup> Ennek ellenére a várt megtakarítás elmaradt,<sup>46</sup> a gyógyszer-támogatások tartósan magas éves növekedési ütemet értek el a kétezres évek első felében (15. Függelék). 2004-ben a költségvetés többszöri felülvizsgálatának oka részben éppen a gyógyszerár-támogatások magas szintje volt<sup>47</sup> (EIU, 2005a:19). A kiadás megfékezése érdekében a 2004-es kiigazítás során új szabályokat vezettek be a kórházak és a gyógyszer-támogatások esetében (OECD, 2004a:71). Továbbá, a kormány egy kétéves

---

<sup>44</sup> [http://www.ksh.hu/haztfogy07\\_tablak](http://www.ksh.hu/haztfogy07_tablak)

<sup>45</sup> Ennek értelmében a gyártók a nagykereskedőknek egy előre meghatározott és támogatásmentes ár 80%-áért értékesítik a készítményeket. A nagykereskedők ezen az áron adják tovább a terméket a gyógyszertáraknak, akik végül a megállapított támogatást megkapják (OECD, 2004a:53).

<sup>46</sup> A túlköltekezés ugyanis részben abból ered, hogy a nem-állami intézmények finanszírozási költsége a tervezett közel kétszerese volt. Ennek oka, hogy nincs felső korlátja az előirányzatnak és esetükben kiegészítő támogatást vezettek be, mely a jogosultak számának jelentős emelkedéséhez vezetett (OECD, 2004a:53).

<sup>47</sup> A magasabb kiadásszintben azonban az is szerepet játszott, hogy az EU-s jogharmonizáció jegyében 2004-ben a gyógyszertermékeken lévő a 0%-os ÁFA-kulcs 5%-ra nőtt (EIU, 2004b).

megállapodást kötött a gyártókkal<sup>48</sup> (OECD, 2005b:77). Az intézkedések ellenére azonban 2005-ben a támogatások újra jelentősen, 20%-kal tértek el a költségvetési tervtől, és az éves növekedési ütem is erősödött (15. Függelék). Az Európai Bizottság országértékelése szintén kiemelte – a nyugdíjkiadások mellett – a gyógyszerfinanszírozások szerepét az államháztartási pozíció romlásában 2005-ben (EIU, 2005c:18). A gyógyszerfinanszírozások súlya az egészségügyi kiadásokon belül szintén 2006-ra csúcsosodott ki, és ebben az évben is hozzájárult a magas költségvetési hiányhoz (OECD, 2007:26).

### 3.3.3.3. Családtámogatás

Míg a kilencvenes évek során a családtámogatások kevésbé képezték a politikai szavazatvásárlási akciók tárgyát, az új évezred ezen a területen is változást hozott, a Fidesz-kormányzat alatt megindult jóléti lazítás a családtámogatásokra is kiterjedt. A balliberális koalíciót váltó jobboldali kormányzat egyik első és legfontosabb lépése volt az 1995-ös intézkedések visszaállítása a szociális juttatások terén: a családi pótlék és a gyermekgondozási ellátás esetén a rászorultsági vizsgálatot eltörölték, és a járandóságot egyetemlegessé tették. A jogosultságok bővülésével immár a kedvezőbb jövedelmi helyzetben lévő családok is részesültek az adókedvezményből 1999-től. Ezek a változtatások növelték a nem rászoruló családoknak nyújtott transzferek súlyát a teljes juttatásokon belül (IMF, 2000:14). Mindez a tényszámokban is megmutatkozik, a családi pótlék és az adókedvezmények együttes aránya megugrott, és magasabb szinten stabilizálódott, illetve az összes családi támogatás GDP arányos szintje is növekedni kezdett (13. Függelék). Ezzel a családi támogatások meghatározó szerepet játszottak a háztartások jövedelmének emelkedésében. 2000-ben például a kétgyermekes családok rendelkezésre álló jövedelme 20%-kal nőtt (Benczes, 2007:182-183).

A ciklus második felében, a 2002-es választásokhoz közeledve a kormányzat bevezette az ún. rendszeres gyermekvédelmi támogatást, mely 2003. februárig kiegészítő családi pótlékként szolgált. Enélkül a családi pótlék és az igényelhető

---

<sup>48</sup> A baloldali koalíció kezdetben 15%-os árcsökkentést kezdeményezett a Draskovics-csomag keretében, a tárgyalások azonban más eredményt hoztak a gyártók lobbija révén. A kormány megállapodott a gyógyszeriparral, hogy legfeljebb 5%-kal emelik az ártámogatás összegét 2005-2006-ban. Az éves támogatási keret így 207, 285 és 296 milliárd Forintban rögzítették 2004 és 2006 között. Minden efeletti kiadást közösen fizetnek, sávós kockázatmegosztással oly módon, hogy minden 3 milliárd Forint többletkiadás esetében az állami támogatás 10%-kal csökken.

adókedvezmény összege ugyanis csökkent volna (Gábos, 2008). 2002-ben a választások után felálló új baloldali kormányzat az 1994-1998 közötti szigorú programok folytatása helyett a szociálpolitikában jóléti fordulatot hirdetett, folytatva ezzel elődje laza költségvetési politikáját. A családi pótlékot megemelték, és bejelentették évente gondoskodnak értékállóságának megőrzéséről, továbbá 2002. augusztusban a családok duplaösszegű családi pótlékot kaptak iskolakezdési támogatásként (EIU, 2002b). Ezen kívül visszaállították a családi adókedvezményt, méghozzá a családi pótlék összegének 50–60%-át kitevő havi összeggel (Ferge – Juhász, 2004). 2002-ben az államháztartás keresleti hatásának drasztikus emelkedésében (9. Függelék) a felsorolt tényezők mellett még a táppénz, és a gyes növekedése is szerepet játszott (MNB, 2003:21).

A választások előtti évben, 2005-ben a Gyurcsány-kormány által meghirdetett „100 lépés program” keretében a szociális segélyezési rendszer átalakításával elvben az arra leginkább rászorulókat felzárkóztatását tűzte ki célul a kormány. Ennek keretében azonban szélesebb körben is növelték a juttatásokat: közel kétszeresére nőtt a családi pótlék összege, a rendszeres gyermekvédelmi támogatás beépült az új, egységes családtámogatási rendszerbe. Ugyanakkor az egy- és kétgyermekes családoknál megszűnik a családi adókedvezmény, korlátozott mértékben megmarad a három- és több gyermekes családok esetében (Benedek – Scharle, 2006:254).

#### 3.3.3.4. Egyéb támogatások

Korábban már áttekintettük a főbb ártámogatási fajtákat és megállapítottuk, hogy ezek egyik fontos csoportját testesítik meg Magyarországon a 2000-ben indított lakásprogram keretében a jelzáloghitelhez köthető állami kamattámogatási rendszer. A következőkben ezt vesszük górcső alá.

Az állami lakástámogatások<sup>49</sup> folyamatosan csökkentek a kilencvenes években: míg a rendszerváltáskor a GDP 6%-át, addig 1995-ben mindössze 2%-át tették ki. A támogatott háztartások pénzjövedelmére vetítve pedig a korábbi 30%-ról 14% alá

---

<sup>49</sup> Az állami lakástámogatások két fő formájáról szólhatunk Magyarországon. Egyrészt a helyi önkormányzatok lakhatási támogatást nyújtanak a rászoruló családoknak, ahol a rászorultsági vizsgálatok a háztartások méretén alapszik. A juttatás formája lehet pénzbeli transzfer vagy természetbeni ellátás, amennyiben az önkormányzat ingyenesen vagy erősen dotált módon bérlakásokat biztosít a rászoruló családoknak (OECD, 2007:105). Másrészt a kormány állami kamattámogatást nyújthat előre megállapított – nem rászorultsági alapú – feltételeknek való megfelelés esetén a lakásvásárlóknak. Jelen keretek között utóbbival foglalkozunk.

süllyedtek a transzferek 1995-re. Noha a támogatottak köre is fokozatosan szűkült, 1995-ben a lakosság több mint 40%-a még mindig részesült valamilyen mértékben lakástámogatásban (Dániel, 1997:851).

Ezt követően nagy volumenű állami lakástámogatási programot Magyarországon a Fidesz-kormány indított először 2000-ben azzal a céllal, hogy ösztönözzék a magyar lakásállomány bővülését és korszerűsítését, a lakáshitelezés fejlődését, segítsék a lakáshoz jutást és a mobilitást, valamint a bérlakás-szektor részarányának növelését és a szociális problémák kezelését. A 2001-2002. évi költségvetésben évente 70 milliárd Forint körüli összeget különített el a kormány a program társfinanszírozására. A kormány a Széchenyi Tervben 2001-ben összesen 25 fajta támogatási keretet<sup>50</sup> állapított meg, melyek közül a két legfontosabb a jelzáloghitelek kamattámogatása, valamint egy kiegészítő kamattámogatási program. A lakástámogatások rendszere jelentősen megnövelte a háztartások lakáshitel-állományát, a GDP 1%-áról 7% fölé 2003-ra<sup>51</sup> (16. Függelék). Az államilag támogatott lakáshitelek így közel megnégyszereződtek 2002-2004 között és ezzel 400 ezer darab államilag támogatott lakáshitelről szólhatunk a kétezres évek közepén.<sup>52</sup> Azzal az egyszerű feltételezéssel élve, hogy egy-egy lakáshitel-szerződés mögött két felnőtt lakos áll, az állami támogatások akár 800 ezer főt – azaz a magyar lakosság megközelítőleg 8%-át – is érinthették ebben az időszakban.

A kamattámogatások mértékének lazítása a 2002-es választásokhoz közeledve már 2001-ben megfigyelhető, mindkét támogatási keretben. A jelzáloghitelek kamattámogatása 3%-ról fokozatosan 6%-ra, majd a jelzáloglevél kamatának szintjére nőtt, amit 2002. februárban további 2 százalékponttal emeltek. A kiegészítő kamattámogatás esetében a támogatás mértéke és időtartama egyaránt növekedett 2002-ig (19. táblázat).

---

<sup>50</sup> Pl. vissza nem térítendő lakástámogatás, ÁFA visszatérítési támogatás, lakáscélú hiteltörlesztések adókedvezménye, kiegészítő kamattámogatás, állami garanciavállalás, illetékkedvezmény, energiatakarékossági program (panelhitel), lakáscélú megtakarítások adókedvezménye, lakástakarék-pénztárak támogatása.

<sup>51</sup> Az állami támogatás által fűtve, a lakásberuházások jelentős mértékben emelkedtek: míg 1999-ben a GDP 2,9%-ára rúgtak, addig 2002-ben már az 5%-ot közelítették. Ezzel az összes nemzetgazdasági beruházás több mint 20%-át a lakásberuházások tették ki (Farkas et al. 2004:180). A trend 2002 után is folytatódott annak köszönhetően, hogy az új kormány folytatta a lakástámogatási programot, így 2004-ben az épített lakások száma a 2000. évi szint duplájára emelkedett a KSH lakáspiaci adatai alapján.

<sup>52</sup> KSH: [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_zrh001.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zrh001.html)

**19. táblázat: Állami kamattámogatások mértéke a magyar lakáspiacon**

**2000-2003 között**

<b>Kiegészítő kamattámogatás</b>							
	2000. január	2000. június	2001. június	2001. október	2003. június	2003. december	-
Max. hitelösszeg (mHUF)	8	10	10	10	15	15	-
Támogatás időtartama (év)	10	10	20	20	20	20	-
Támogatás mértéke	ref.hozam - 4%	ref.hozam - 4%	ref.hozam - 4%	ref.hozam - 2%	ref.hozam - 2%	ref.hozam -2%	-
<b>Jelzáloghitelek kamattámogatása</b>							
	2000. január	2001. január	2001. június	2001. október	2002. február	2003. június	2003. december
Max. hitelösszeg (mHUF)	30	30	30	30	30	15	5-15
Támogatás mértéke	3%	4,50%	6%	JK	JK+2%	Max: ref.hozam* 1,05	ref.hozam* (0,4-0,6)

JK: jelzáloglevél kamata

Forrás: Farkas et al. (2004)

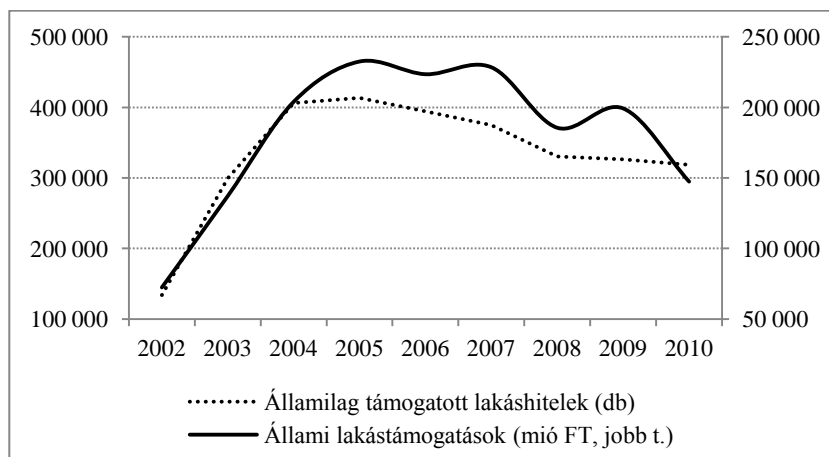
Az Orbán-kormány továbbá a lakásépítési kedvezmény felhasználási módját is kibővítette az ún. félszocpol intézményével, a lakásépítési támogatások összegének felére rúgó vissza nem térítendő támogatás bevezetésével, valamint adókedvezményekkel 2001-ben (Farkas et al. 2004:189-190). A nagyvonalú intézkedéseken túlmenően választási kampányában a Fidesz további támogatásemelésre tett ígéretet.

A 2002-ben végbement kormányváltást követően a balliberális kormánykoalíció a Nemzeti Lakásprogram keretében módosításokkal ugyan, de alapvetően fenntartotta az előző kormányzat által elkezdett lakástámogatási politikát. A gyorsan bővülő hitelállomány, valamint a támogatás alapját képező állampapírhozam emelkedése miatt a lakástámogatásokhoz kapcsolódó állami kiadások azonban jelentősen megnöttek. Ennek ellenére 2002-ben, majd 2004-ben a Medgyessy-kormány emelte a szocpol összegét<sup>53</sup>. A széleskörű igénybevétel, valamint a támogatások fokozatos növelése és a jogosultsági kritériumok szélesítése eredményeképpen a 2001. évi 60 milliárd Forintról 2003-ban 130 milliárd Forint fölé emelkedett a költségvetésben az állami lakáscélú támogatások kiadási szintje. Ekkor a kormány némi szigorítást hajtott végre a fiskális teher enyhítése érdekében, így például csökkentették a támogatott hitelek felső határát, szűkítették a személyi jövedelemadóban érvényesíthető

<sup>53</sup> Az első gyermek után már 800 ezer Ft, két gyermek után 2 millió, három gyermek után 3 millió, négy gyermek után pedig 4 millió Ft vissza nem térítendő lakástámogatási kedvezményt lehetett igényelni új lakás építéséhez (Farkas et al. 2004:189-190).

kedvezményeket. Másrészt azonban a közvetlen támogatások körét tovább bővítették: megemelték a lakásépítési/vásárlási kedvezmény összegét (KP, 2004:18). Végeredményként 2004-2005 során tovább nőttek az állami lakáscélú kiadások,<sup>54</sup> masszív éves növekedési ütemet elérve meghaladták a 230 milliárd Forintot és a GDP 1%-án tetőztek 2005-ben, egy évvel a parlamenti választások előtt (14. ábra).

**14. ábra: Az állami lakástámogatások alakulása Magyarországon 2002-2010 között**



Forrás: KSH

### 3.3.4. Összegzés

Szociológiai szempontból a jóléti fordulat során megváltozott családpolitika és a megnövelt kiadások elvileg pozitív hozadékkal is járhatnának és nem feltétlenül triviális a politikai haszonszerzési célokkal történő ok-okozati összefüggés megállapítása. Hiszen a célzottság feltételét szem előtt tartva végrehajtott szociális kiadásnövelés a társadalmi egyenlőtlenségek mérséklődését vonhatja maga után. Mindazonáltal Magyarországon a jóléti fordulat nem ezt eredményezte. Mint láttuk, a szociális transzferek növelése úgy vezetett a politikai költségvetési ciklus erősödéséhez, hogy eközben az egyenlőtlenség tovább romlott. Mindezt több tényező is alátámasztja.

Egyrészt a szignifikáns jóléti programok időzítése és választási ciklus között világos kapcsolat mutatkozott. Mind a Fidesz-kormány, mind a baloldali koalíció a 2002-es, illetve a 2006-os választások előtt indított nagy volumenű kiadásnövelést.

<sup>54</sup> Ebben ugyanakkor a magasabb kamatok is szerepet játszottak (EIU, 2004c:20).

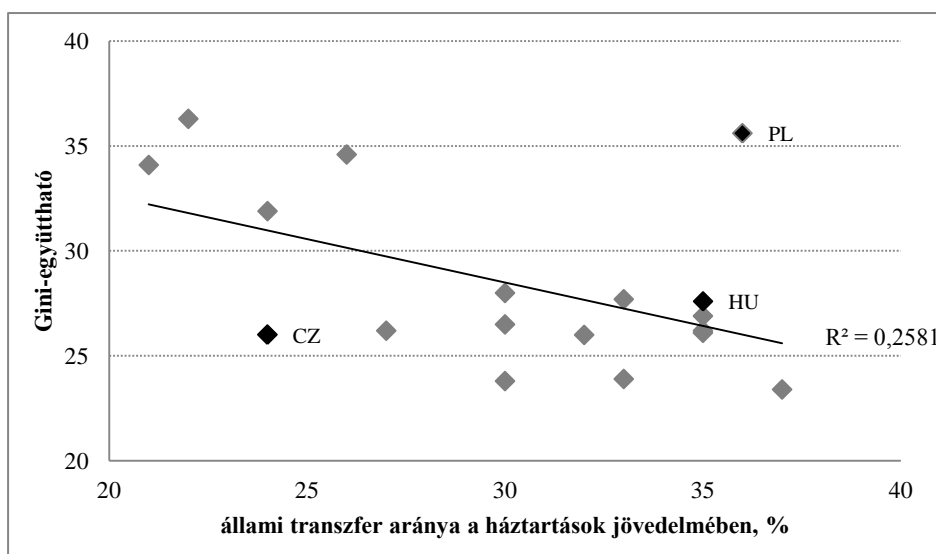
Mindazonáltal, a Medgyessy-kormány „100 napos programja” látszólag atipikus volt, hiszen a választásokat megnyerve indították el. Ugyanakkor a kormányalakítást követően azonnal kirobbanó botrány a miniszterelnök ügynökmúltja kapcsán megtépázta a kormány népszerűségét és a koalíciót is veszélybe sodorta egy olyan eleve kiélezett politikai helyzetben, amikor kormánytöbbség a parlamentben minimális volt csupán. Ilyen körülmények között a jóléti kiadásnövelés politikai céljai nyilvánvalóvá válnak.

Másrészt a jóléti programok nem feltétlenül tartották szem előtt a célzottság feltételét. 1999-ben a családtámogatások terén a juttatások egyetemlegességének visszaállításával egyértelműen romlott a célzottság. Továbbá, míg lakástámogatásban a rendszerváltás előtt és a kilencvenes években is a rászorulókat részesültek, addig a 2000-ben indított lakástámogatás alapvetően széles körben elérhető volt. Bár a 2005-ös jóléti program kinyilvánított célja volt, hogy a rászorultaknak nyújtson nagyobb anyagi támogatást, Benedek és Scharle (2006) eredményei szerint azonban érdemben nem javult a célzottság ennek a programnak a hatására sem, mivel a jóléti juttatások megoszlása nem rendeződött át érdemben. Bár a legszegényebb rétegek nagyobb támogatásban részesültek, a másik csoport éppen a leggazdagabb háztartások, melyeknek a program kedvezett.

A transzferek nem megfelelő célzottságát a 15. ábra is tükrözi. Egyrészt a komparatív értékelés szerint az állami transzferek háztartások jövedelmében betöltött súlya és a jövedelmi egyenlőtlenség között negatív kapcsolat áll fenn, azaz a magasabb transzferszint elvben csökkenti a jövedelmi különbségeket. Ugyanakkor az is látszik, hogy a szűk régió folyamatai eltérnek egymástól: 1) Csehországban és Magyarországon alapvetően hasonló a Gini-együttható mértéke, miközben a magyar háztartások jövedelmében az állami juttatások súlya több mint 10 százalékponttal magasabb, mint Csehországban; 2) a magyar mutató ugyanakkor illeszkedik az európai trendre; 3) a lengyel folyamatok fundamentálisan eltérni látszanak az európai folyamatoktól. Annak ellenére, hogy az állam itt is komoly paternalista jelleggel bír, az egyenlőtlenség magas maradt.



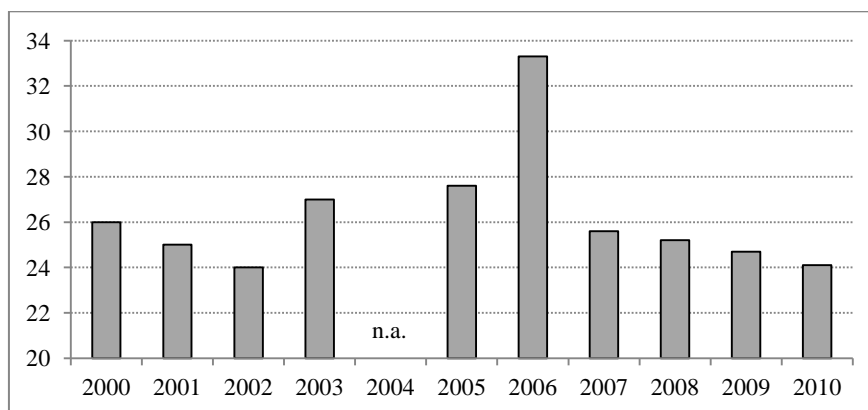
**15. ábra: Az állami transzferek és a jövedelmi egyenlőtlenség közötti kapcsolat a képezres évek közepén Európában**



Forrás: Eurostat, Medgyesi (2008b:93)

Végül pedig kérdés, hogy a mennyiségi lazítás milyen minőségi változásokat eredményezett, azaz a megnövelt kiadásszint mennyire volt hatékony és töltötte be funkcióját. A 2000 és 2006 között összességében emelkedő Gini-együttható azt sejteti, hogy a magasabb szociális transzferek ellenére a társadalmi egyenlőtlenségek erősödtek Magyarországon (16. ábra).

**16. ábra: Gini-együttható alakulása Magyarországon 2000-2010 között**



Forrás: Eurostat

A magas Gini-koefficiens megkérdőjelezi a redisztribúció hatékonyságát. Az univerzális ellátás miatt ugyanis hiába magas a kiadások szintje, a rászorultság elve és az eredményesség sérül. A korreláció azt sugallja, hogy kismértékű

kiadáscsökkentéssel is elérhető lenne ugyanez az egyenlőtlenségi szint, a célzottság jelentős erősítésével pedig komoly megtakarítás valósulhatna meg.

Ennek ellenére a magyar kormányok 1990 és 2010 között jellemzően növelték az állami transfereket és nem változtattak érdemben a jogosultak körén. A támogatások, mely a magyar háztartások döntő részét érintik, politikailag érzékeny területnek számítottak a rendszerváltás és különösen a Bokros-csomag óta. A célzottságot és a hatékonyságot növelő reformból az alacsony jövedelmű rétegek szűkebb köre profitálna, míg a társadalom nagyobb részét veszteség érné. Az egyre nyilvánvalóbb fiskális nyomás, valamint a szociális előnyök ellenére a reform helyett a kormányok rendre tovább emelték a kiadásokat a potenciális politikai veszteségek elkerülése és a szavazatszerzés érdekében.

Egyrészt a 2000-2006 közötti időszakban összességében a fiskális ciklus fokozódása figyelhető meg, nem csak az eddig használt PBC elemek erősödése által, hanem új eszközök (minimálbér, lakásprogram) megjelenése révén is. Másrészt pedig a 2002-es választásokat követően hatalomra lépett új kormány tovább emelte a jóléti kiadások mértékét, s ezzel egy általunk *atipikus* vagy *inverz fiskális ciklusnak* nevezett jelenségnek lehettünk tanúi. A tipikus PBC által predesztinált kiigazításra 2004 során került sor. A 2006-os választásokhoz közelítve pedig újra a ciklus felfutása figyelhető meg. A szavazatvásárlási akciók célcsoportja ezúttal is a nyugdíjasok (nyugdíjemelés, megugró gyógyszer-támogatás), a családok és az alacsonyabb jövedelmű rétegek voltak; de a lakástámogatások mértéke is 2005-ben csúcsosodott ki.

### 3.4. Kiigazítás és válságkezelés: 2006-2010

#### 3.4.1. Politikai és gazdasági áttekintés

A Gyurcsány-kormány a 2006-os választási kampányt tulajdonképpen már 2005 őszén, hivatalba lépésekor elindította a „100 lépés program” jóléti kiadásnövelésével. Nem véletlen tehát, hogy a 2006-os kampány során a kormánypropaganda nagyban épült a saját teljesítmény hangoztatására úgy, mint a 13 havi nyugdíj, a megemelt családi támogatások, autópálya-építés, adócsökkentés, babakötvény, lakástámogatási rendszer stb. Nehéz megmondani, hogy az újonnan felállt Gyurcsány-kormány ún. mézeshetek effektusának (*honeymoon period*) vagy a jóléti kiadások növekedésének tudható-e be inkább, de tény, hogy a MSZP népszerűsége 2005 év végére beérte a Fideszt.<sup>55</sup> Mivel a szavazatok többségét a választásokon az MSZP nyerte, aki korábbi koalíciós partnerével, az SZDSZ-szel újra megállapodást kötött, a rendszerváltás utáni Magyarország történetében 2006-ban először fordult elő, hogy egy kormányon lévő párt ismételten hatalomra kerüljön (*5. Függelék*). A mélyebb társadalmpolitikai okok feltárása jelenleg nem célunk, mivel tanulmányunk elemzési keretrendszere kínálati oldali megközelítést alkalmaz. Mégis úgy tűnik, a 2002-2003-as periódus, általunk inverz fiskális ciklusként aposztrofált jóléti politikája meggyőzhette a választókat arról, hogy az MSZP hű választási ígéreteihez, amit 2005-ben a „100 lépés program” tovább erősített. Pedig a feketeleves csak ezután következett. A költségvetési ciklusok jelenlétét a magyar mintában tovább bizonyítja a tény ugyanis, hogy a második Gyurcsány-kormány felállását követően azonnal reagált a közpénzügyek tragikus helyzetére és 2006 júniusában drasztikus egyenlegjavító intézkedésekről döntött az „Új egyensúly program” névre keresztelt kiigazítások keretében, egyúttal a költségvetési törvényben rögzített eredeti ESA-95 szerinti hiánycélt 6,1%-ról a GDP 10,1%-ára emelte. Az egy évtizeddel korábbi helyzethez hasonlóan a régi-új baloldali-liberális kormányzat újfent a kiigazítás kényszerű szükségszerűségével szembesült. Míg azonban 1995-ben a rendszerváltás után a makrogazdasági stabilizálás halogatása, azaz inkább a fiskális passzivitás volt a fő oka ennek, addig 2006-ban a 2000 óta

---

<sup>55</sup> A legnagyobb ellenzéki párt ezt követően 2006 elején indította el negatív kampányát, mely fontos társadalmi rétegeket szólított meg az emlékeztető kampányplakátokon a "rosszabbul élünk, mint négy éve" szlogennel és választási kampányában az állam paternalista és szociális szerepének erősítését hangsúlyozta. A Fidesz-kampány jóléti ígéretei: 1) a béreket terhelő TB-járulékok 1/3-os csökkentése; 2) 14. havi nyugdíj; 3) 10%-os áramár-csökkentés; 4) kisgyermekes és idősek körében egyes betegségek esetében ingyenes gyógyszerellátás; 5) az előző Fidesz-kormány alatt meglévő lakástámogatási rendszer újbóli felállítása

minden kormány által folytatott fegyelmezetlen és aktív jóléti kiadási politika. A 2006-os kiigazítás azonban egy ponton érdemben eltér a többi restriktiótól, legyen szó akár a Bokros-csomagról, akár a lentebb tárgyalt 2008-2009-es konszolidációról. Nevezetesen: eltekintve attól a belső kiigazító kényszertől, amit egy masszív államháztartási deficit önmagában hordoz, semmilyen külső tényező<sup>56</sup> (EU vagy válság) ekkor nem volt jelen, mely kvázi kikényszerítette a restriktiót.

Ezek az előzmények vezettek a 2006 nyarán bejelentett kiigazításhoz<sup>57</sup>. A kiigazító program – melyet a második Bokros-csomagként is emlegettek – kiadási és bevételi oldali intézkedései mellett strukturális reformokat is tartalmazott. A kiadáscsökkentés azonban aszimmetrikus volt a nagy ellátórendszerek esetében: egyrészt a gyógyszer-támogatások és a gyógyító-megelőző ellátások terén megtakarítást célzott meg (a GDP 0,2%-ának mértékével), másrészt azonban a nyugdíjkiadások, családtámogatások és szociális segélyek esetében a kiadási szint a törvényeknek megfelelően nominálisan növekedett, összesen 6%-kal. A központi kormányzatban szintén takarékosabb működést célzott meg a kormányzat a dologi kiadások visszafogásával, létszámleépítéssel és bérbefagyasztással egyetemben (KP, 2006a). A kiigazítás aszimmetrikus jellegét a GDP arányos állami kiadások alakulása is tükrözi. Miközben az összes állami kiadás a 2006. évi 45,8%-ról 45,1%-ra mérséklődött 2008-ra, ezen belül szinte minden kiadási tétel csökkenést mutatott kivéve a pénzbeli transfereket és a kamatkidadásokat – utóbbi esetében a válság hatása tükröződik (20. táblázat).

---

<sup>56</sup> Igaz, a piacok viselkedése egyre inkább jelezte a kockázatokat, a romló fiskális pozíciók hatására a piaci hangulat és így a magyar eszközökbe vetett bizalom is romlott. 2005 végétől a nagy hitelminősítők folyamatosan rontották a magyar szuverén adósság minősítését vagy kilátásait.

<sup>57</sup> A megszorítások hatására 2006. szeptemberben és októberben Magyarországon a rendszerváltás óta legnagyobb és leghevesebb utcai tüntetések zajlottak. A zavargások közvetlen kiváltó oka azonban a 2006. szeptember 17-én a médiában nyilvánosságra került hangfelvétel volt, mely az MSZP frakció májusi balatonöszödi zárt üléséről készült. Az ülésen Gurcsány Ferenc – a reformok szükségességéről győzködve az MSZP-s politikusokat – beismeri, hogy ő és az MSZP eltitkolta a gazdaság valós helyzetét a 2006-os választásokat megelőző egy-két évben, hogy nagyobb választói támogatást szerezzenek.

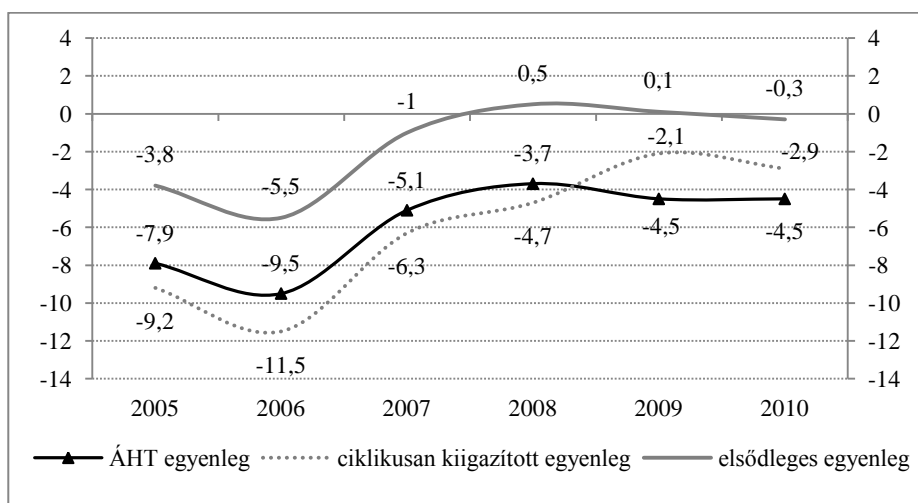
**20. táblázat: Az államháztartási kiadások gazdasági funkció szerinti megoszlása 2005-2010 között Magyarországon**

<i>a GDP százalékában</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2008/2006 %	2010/2008 %
Közösségi fogyasztás	22.6	23.0	21.6	21.8	22.7	21.8	-5%	0%
Munkavállalói jövedelmek	12.6	12.2	11.7	11.6	11.5	10.9	-5%	-6%
Kollektív fogyasztási kiadás	10.0	10.5	10.1	10.1	10.5	10.7	-4%	6%
Természetbeni társadalmi juttatások	12.7	12.5	11.6	11.8	12.1	11.2	-6%	-5%
Pénzbeli társadalmi juttatások	14.5	15.0	15.5	15.9	16.5	15.9	6%	0%
Kamatok	4.1	3.9	4.2	4.2	4.7	4.1	8%	-2%
Támogatások	1.4	1.4	1.4	1.1	1.0	1.1	-21%	0%
Egyéb folyó kiadás	2.4	2.7	2.7	2.4	2.6	2.5	-11%	4%
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	4.0	4.5	3.7	2.9	3.1	3.4	-36%	17%
<b>Összes kiadás</b>	<b>47.7</b>	<b>45.8</b>	<b>45.1</b>	<b>45.1</b>	<b>47.1</b>	<b>44.8</b>	<b>-2%</b>	<b>-1%</b>

Forrás: EB (2012)

A konszolidáció összességében sikeresnek tekinthető. A kiigazítás első teljes évében, 2007-ben egyrészt jelentősen javultak a fiskális pozíciók, másrészt az eredetileg vártnál is kedvezőbben alakultak. Ennek köszönhetően a hiánycélt több ízben lefelé módosították. Kiadási oldalon a javulásban szerepet játszott a létszámleépítés miatt lecsökkent bértömeg, továbbá a gyógyszer-támogatások megfélemezése (MNB, 2008). Az államháztartási egyenleg a GDP 9,5%-áról 2007-ben 5,1%-ra, majd 2008-ban 3,7%-ra mérséklődött, míg az elsődleges egyenleg pedig 5,5%-os deficitről 0,5%-os többletbe váltott 2006-2008 között (17. ábra).

**17. ábra: Államháztartási egyenlegek 2005-2010 között Magyarországon (ESA-95, a GDP %-ában)**



Forrás: AMECO, saját számítás

A konszolidációt követően a kormányzat már némi lazítást célzott meg a ciklus második felében a 2010-es parlamenti választásokhoz közeledve, amit azonban ellehetetlenített 2008. októbertől a pénzügyi turbulencia és az ennek nyomán kialakult globális gazdasági válság Európára és így Magyarországra történő begyűrűzése. Az ország pénzügyi és reálgazdasági pozíciója drámai romlásnak indult. A pénzügyi stabilitás és a bizalom erősítésének szükségessége, a korábbi költségvetési expanzió, majd a 2006-ban megkezdett konszolidáció azonban nem tették lehetővé anticiklikus fiskális politikai eszközök alkalmazását a gazdasági visszaesés ellensúlyozására. Noha a fiskális kiigazítás már közel másfél éve zajlott, ami a piacok megítélését javította, a magas belső és külső adósságállomány párosulva a pénz- és tőkepiacokon végbement kockázati étvágy drasztikus romlásával, a finanszírozási források elapadásához vezetett Magyarországon. A magyar államadósság a 2002-2006 közötti laza fiskális folyamatok eredményeként folyamatosan nőtt meghaladva a 60%-os GDP-arányos maastrichti referenciaértéket. A külső adósság még erőteljesebben épült fel, amiben a háztartások devizában – elsősorban svájci frankban – való erőteljes eladósodása is szerepet játszik (21. táblázat).

**21. táblázat: Magyar adósságmutatók 2000-2010 között**

	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Teljes külső adósság (a GDP %-ában)	64	53	71	92	123	144
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	54	56	60	66	73	79
<i>ebből: a külső adósság aránya, %</i>	<i>25%</i>	<i>33%</i>	<i>42%</i>	<i>46%</i>	<i>52%</i>	<i>57%</i>

Forrás: MNB

Ezek a fundamentumok fokozták az ország sérülékenységét a válság kitörésekor, a magyar CDS felár és az állampapírhozamok drasztikus mértékben megugrottak a válság kitörésekor (17. Függelék). A finanszírozási problémák kezelése érdekében 2008 őszén a kormány megállapodást kötött az Európai Unióval, a Nemzetközi Valutaalappal és a Világbankkal egy 20 milliárd eurós hitelcsomagról, ami a pénzügyi helyzet stabilizálódását eredményezte. Eközben a reálgazdasági folyamatok romlottak, 2009-ben a GDP erőteljesen csökkent, mivel a belső fogyasztás és a beruházások masszív visszaesését a pozitív nettó kivitel nem tudta ellensúlyozni (22. táblázat).

22. táblázat: Makrogazdasági mutatók Magyarországon 2009-2010 között

	2009	2010
<b>Reál GDP</b>	<b>-6.6</b>	<b>1.2</b>
-magán fogyasztás	-6.2	-2.2
-kormányzati fogyasztás	-0.7	-2.1
-bruttó állóeszköz-felhalmozás	-11	-9.7
-export	-10.2	14.3
-import	-14.8	12.8
<i>nettó export (hozzájárulás a reál GDP-hez)</i>	<i>3.6</i>	<i>1.8</i>
Fogyasztói árindex	4.2	4.9
Munkanélküliségi ráta, %	10.1	11.2
Folyó fizetési mérleg egyenleg (a GDP %-ában)	-0.2	1.1

Forrás: OECD (2012:13)

A gazdasági recesszió így tovább fokozta a nyomást a költségvetésen, az adóbevételek 2009-ben 4%-kal, 2010-ben további 3%-kal csökkentek éves alapon (18. Függelék). A hitelfacilitás feltételei pedig szigorú és kötött költségvetési politikát irányoztak elő, melyet a szervezetek állandó kontrollja volt hivatott biztosítani. A drasztikusan megváltozott lehetőségek és körülmények hatására a tervezett fiskális lazítás helyett további fiskális szigorítások váltak szükségessé, melyekre több hullámban került sor a gazdasági recesszió folyamatos mélyülésével párhuzamosan.

Első körben, 2008 októberében Gyurcsány Ferenc miniszterelnök egy 12 pontos csomagot jelentett be, mely a konvergenciaprogramhoz képest további hiánycél-csökkentést célzott meg 2008-2009-re. Hamar világossá vált azonban, hogy ezek az intézkedések nem elegendőek a költségvetés fenntartásához, így 2009. februárban újabb intézkedésekről döntött a kormány, mely egyaránt érintette az adórendszert<sup>58</sup> és a szociális hálót. 2009. márciusban azonban a miniszterelnök váratlanul bejelentette lemondását azzal indokolva, hogy egy új vezető könnyebben tud szélesebb konszenzust teremteni a válságkezelésben és az MSZP népszerűségét a 2010-ben esedékes választások előtt javítani. Az MSZP és az SZDSZ közös támogatása révén utóda, Bajnai Gordon gazdasági miniszter lett, aki fő célként a kiadáscsökkentést, valamint a közpénzügyek és a Forint stabilizálását jelölte meg. Ennek fényében a 2009-2010-es költségvetési folyamatokat három fő tényező alakította: a piaci turbulencia negatív fiskális hatásai, a kormányváltás, valamint a 2010. évi parlamenti

<sup>58</sup> Részletekről lásd: MNB (2009)

választások. A Bajnai-kormány folytatta a már megkezdett kiigazításokat, 2009-2010 során összesen a GDP közel 5%-ára rúgó kiadáscsökkentést kívántak végrehajtani, összhangban azzal a céllal, hogy az államéret és az állami redisztribúció csökkentésével lehetővé váljék a munkáltatók és munkavállalók adóterhének mérséklése is (EIU, 2009b:13). Összességében az államháztartási hiány 2009-ben a GDP 4,5%-át tette ki, ami a 2008-as szinthez képest romlást jelent. Ennek oka azonban nagyrészt a bevételi oldalon keresendő, az állami bevételek csökkentek összhangban a gazdasági recesszióval 2009-ben, illetve gyenge teljesítménnyel 2010-ben. Másrészt a kiadások is növekedtek, főként a magasabb kamatkötelezettség miatt. A politikai költségvetési ciklusok hiányát a 2010-es választási mintában nemcsak az aggregált kiadási szint, hanem a kiadások dekompozíciója is tükrözi (20. táblázat).

#### 3.4.2. Közsféra létszám és keresetek

A 2006-2007-es kiadáscsökkentő program egyik fő eleme a közsféra bértömeg mérséklése volt (18. ábra). A munkavállalói jövedelmek a 2005. évi 12,6%-ról 11,7%-ra csökkentek 2007-ben a GDP arányában (20. táblázat). Ezt követően a 2008. őszi megszorítások is érintették a közsférában dolgozókat: a miniszterelnök egyrészt kérte a társadalmi partnereket, hogy 2009 közepéig függesszék fel a bértárgyalásokat, illetve fagyasszák be a béreket. Másrészt eltörölték a 13. havi juttatásokat, harmadrészt pedig egy az államháztartás egészére kiterjedő közpénzügyi csomagról döntöttek. Ennek eredményeként a közsféra létszáma 2006-2008 között több mint 50 ezer fővel csökkent<sup>59</sup> (11. Függelék). A közalkalmazotti sztrájkok elkerülése érdekében ugyanakkor a kormány kompenzációt nyújtott a 2009-es bértömeg növekedésének elmaradásáért a tartalékok 1/3-ának felhasználásával (EIU, 2008d:12). Emiatt 2007-2009 között összességében alig változott érdemben a közsféra bértömeg a GDP arányában a 2009-es súlyos recesszió ellenére. Majd a Bajnai-kormány folytatta a szigorítást, további két évre befagyasztották a béreket, így 2010-ben, a választások évében, a GDP 11%-a alá süllyedt a közsféra bértömeg és érdemi PBC hatás nem mutatkozott ezen a területen (20. táblázat).

---

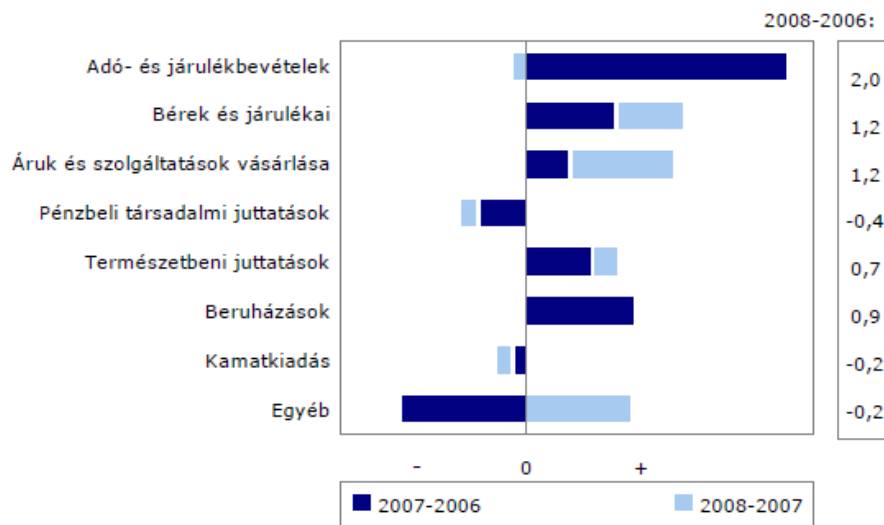
<sup>59</sup> A 2008-2010 közötti emelkedésében nagymértékben a gazdasági válság negatív munkapiaci hatásait ellensúlyozandó ún. „Út a munkához” közmunkaprogram játszott szerepet.



### 3.4.3. Szociális kiadások

A 2006-2007-es költségcsökkentés egyik meghatározó jellemzője volt, hogy nem érintette a társadalmilag és politikailag rendkívül érzékenynek tekinthető pénzbeli társadalmi juttatások területét. Éppen ellenkezőleg: a kiigazítás egész időszakában a hiány növekedése irányába hatottak ezek a tételek (18. ábra). A kormány még a konvergencia programban is rögzítette ezen előirányzatok növekedését: „(...) a nyugdíjkiadások, családtámogatások, szociális segélyek a törvényeknek megfelelően emelkednek. Az előrejelzés azzal számol, hogy a nyugdíjszabályok változása miatt 2008 első felében – amíg lehetőség lesz a jelenlegi szabályok szerinti nyugdíjba vonulásra – növekedni fog az igénybevevők száma. Alapvetően ez az oka, hogy a nyugdíjkiadások a GDP arányában várhatóan közel 0,2 százalékponttal emelkednek.” (KP, 2007:16)

18. ábra: A hiánycsökkentés összetevői 2007-ben és 2008-ban Magyarországon



Megjegyzés: (a GDP %-ában, +: hiánycsökkentés, -: hiánynövelés)

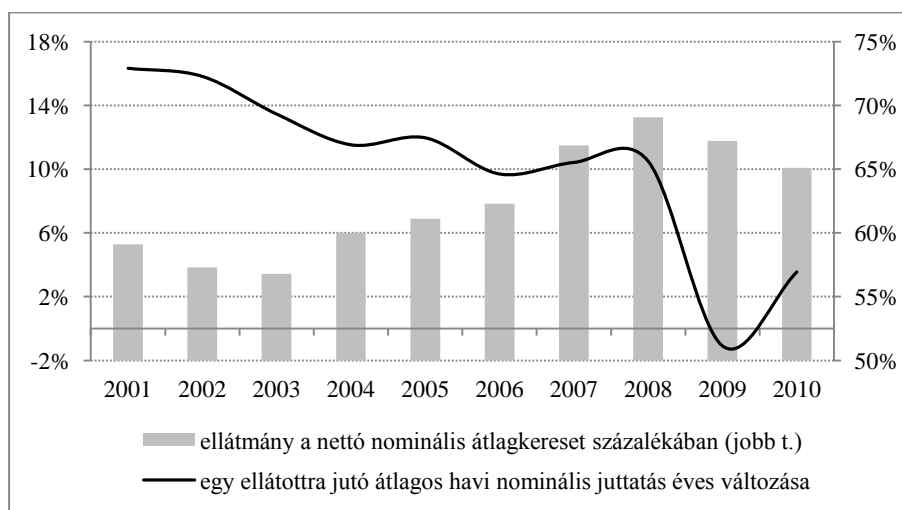
Forrás: KP (2007:17)

#### 3.4.3.1. Nyugellátások

A konvergenciaprogramban rögzítetteknek megfelelően a nyugellátások 2006-2008 között infláció feletti 10%-os átlagos éves növekedési ütemet értek el a kiigazítás időszakában is (14. Függelék). A nyugdíjrendszert érdemben érintő első intézkedéssorozatra 2009 elején került sor. Egyrészt döntés született a nyugdíjkorhatár

fokozatos felemeléséről 62 évről 65 évre, valamint a 2003-ban bevezetett 13. havi nyugdíj eltörléséről (igaz csak 2010-től és az új nyugdíjasok esetében). Másrésztől ugyanakkor az indexálásban a nyugdíjasok számára kedvezőbb változtatások következtek: a korábbi rendszerben 50-50%-ban az inflációhoz és a nettó bérnövekményhez történt az indexálás. A nyugdíjak évi rendszeres emelését továbbra is a fogyasztói árak és a nettó keresetek változása határozza meg, de a két komponens súlya a gazdasági növekedés ütemétől függ. Az 5%-nál kisebb GDP növekedés esetében kisebb súlyt képvisel a bérnövekedési komponens, míg a GDP 3%-os növekedése alatt a nyugdíjak kizárólag a fogyasztói árindex szerint emelkednek (KP, 2009:45). A 13. havi nyugdíj eltörlését így az új indexálási rendszer ellensúlyozta (EIU, 2009a:11). 2006-2008 között éves szinten 10%-kal nőtt a havi ellátmány átlagos mértéke és a nettó átlagbérek százalékában is jelentős emelkedés figyelhető meg (19. ábra).

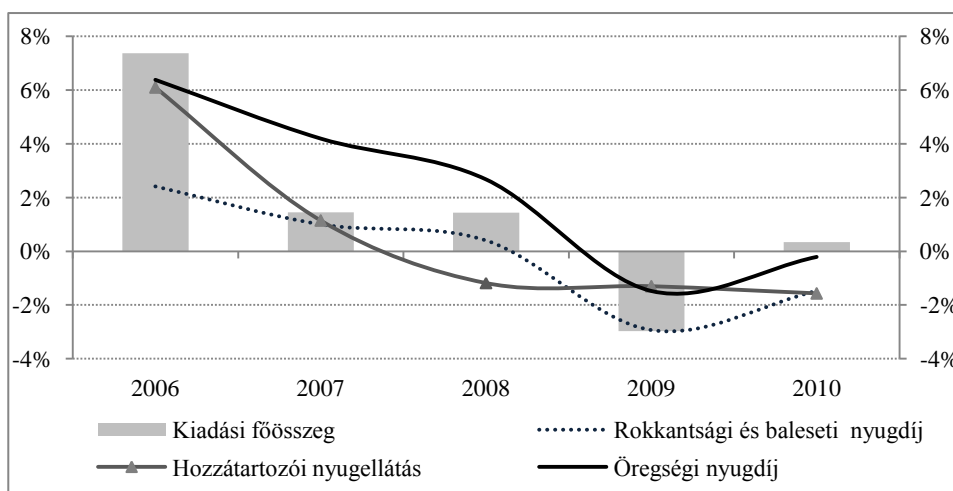
**19. ábra: A nyugellátások alakulása Magyarországon 2001-2010 között**



Forrás: KSH

A Bajnai-kormány kiadáscsökkentő lépései ugyanakkor már nagyobb mértékben érintették a nyugdíjakat. A nyugdíjrendszerben már 2009-ben sem fizették ki a 13. havi nyugdíjat, és 2010-től teljesen el kívánták azt törölni. Ennek eredményeként a nyugdíjalap kiadásai 2009-ben 3%-kal a költségvetési törvényben rögzített szint alatt maradtak (20. ábra), míg éves alapon nominális csökkenés mutatkozott (14. Függelék).

**20. ábra: A nyugdíjak és nyugdíjszerű ellátások költségvetési tervtől való eltérése 2006-2010 között Magyarországon (%)**



Forrás: költségvetési törvények

### 3.4.3.2. Gyógyszertámogatás

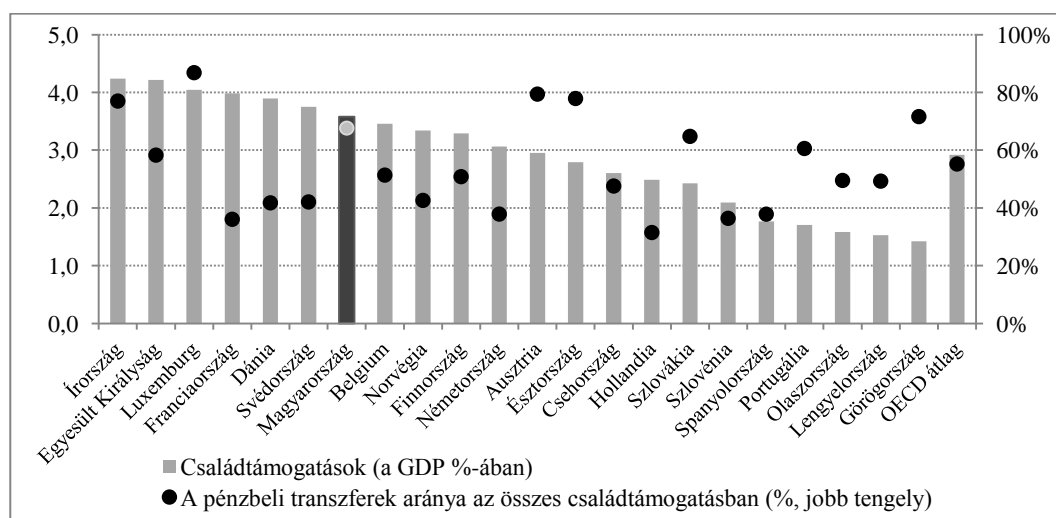
A 2005-2006-ban tapasztalt drasztikus hiány az Egészségbiztosítási Alapnál, elkerülhetetlenné tette, hogy a 2006-2007-es stabilizáció kiadás oldali intézkedései erre a szektorra is kiterjedjenek. Ennek eredményeként a korábbi tetemes deficittek után az állami gyógyszerkiadások a GDP-hez viszonyítva az 1990. évi szint közelébe tértek vissza. Mindez annak köszönhető, hogy a gyógyszer-gazdaságossági törvény negyedévente újraindította az árversenyt, valamint bevezette a fix összegű támogatásokat és az új, originális termékek támogatási rendszerbe való bevonásáról szóló nyilvános szerződéseket (Voszka, 2009:915). Így a gyógyszerár-támogatások a tervek szerint a GDP 0,2%-ával csökkennek, és a 2007-es büdzsé 26%-kal kisebb összegű ártámogatási előirányzatot tartalmazott, mint 2006-ban. Ezenkívül, a gyártókkal 3 éves ármegállapodást kötött az Egészségbiztosítási Alap, a korábban alkalmazott sávós kockázatmegosztás rendszere a többletkiadások esetében a 9%-os szintig fennmarad, e felett az állami támogatás mértéke csökken (OECD, 2007: 59). A támogatási rendszer is átalakításra került: azok a termékek, melyek eddig ingyenesek voltak a betegek számára, ezután egy fix 300 Forintos áron lesznek elérhetőek, továbbá, a támogatások rátája is csökken (EIU, 2007a: 27). A program eredményeként 2007-ben jelentősen nőttek a gyógyszerárak, emiatt a lakosság összes gyógyszerkiadása 18 százalékkal nőtt, miközben a támogatott készítmények forgalma 13%-kal esett vissza (Voszka, 2009:915). Ez a gyógyszertámogatások súlyát is

jelentősen csökkentette az egészségügyi kiadásokon belül (8. Függelék). A lépések eredményeként 2007 és 2010 között a gyógyszer támogatások elmaradtak a tervezett szinttől. A kedvező pénzügyi helyzetet azonban árnyalja, hogy a felülteljesítés csak annak köszönhető, hogy egy kiadási tartalékot vezettek be a költségvetési előirányzatba. A tartalékok nélkül ebben az időszakban is jelentős kiadás túllépés mutatkozik, különösen 2010-ben (15. Függelék), ami a gyógyszer támogatások újra növekvő súlyában is megmutatkozik (8. Függelék).

### 3.4.3.3. Családtámogatás

A 2000-es évek első felének jóléti politikája a háztartások jövedelmében az állami támogatások súlyának növekedését eredményezte. 2000-ben például a kétgyermekes családok rendelkezésre álló jövedelmét az állami transzferek 20%-kal emelték, míg a három gyermekes családoknál a juttatások mértéke meghaladta a minimálbér 40%-át. Ezek az arányok kiemelkedőek az OECD országok összehasonlításában, 2003-ban Magyarországon a harmadik legmagasabb a családtámogatások GDP-arányos mértéke (OECD, 2004a:76). Mivel a 2006-2008-as szigorítások érdemben nem érintették a családtámogatásokat, a transzferek aránya magas maradt mind a fejlett európai országok, mind Közép-Európa összehasonlításában (21. ábra).

**21. ábra: A családtámogatások és ezen belül a pénzbeli transzferek nemzetközi összehasonlítása 2009-ben**



Forrás: OECD adatbázis

A családtámogatások érdemi csökkentésére a Bajnai-kormányzat általános szociális juttatás csökkentő lépései kapcsán került sor. Ennek keretében a táppénz mértéke 10 százalékponttal csökkent; a családi pótlék összegét két évre befagyasztották; és a jogosultsági korhatárt mérsékeltek. Továbbá, a GYED és GYES időtartama 2 évre csökkent.

#### 3.4.3.4. Egyéb támogatások

Kisebbs-nagyobb mértékben, de az ártámogatásokra is kihatott a fiskális restriktió. A 2006-ban újraválasztott baloldali kormány által elindított megszorítások a lakástámogatási rendszert első körben még kevésbé érintették, inkább stagnálás és a büdzsének való megfelelés volt a jellemző. Drasztikus csökkenés a támogatások terén 2008-ban következett be, majd 2009. július 1-jétől a lakástámogatási rendszert a Bajnai-kormányzat felfüggesztette. 2006-ban az „Új egyensúly program” a tömegközlekedés fogyasztói ártámogatását is érintette. A vasút reformjával párhuzamosan a kormányzat a szolgáltatások tényleges költségeihez kívánta igazítani a támogatást. A BKV esetében pedig szintén korlátozni igyekeztek a támogatások kiutalását (KP, 2006a:23). A korábbi százalékos támogatást fix összegű támogatási rendszer váltotta fel, és a támogatás mértéke 2007-ben az előző évi szinten maradt (KP, 2006a:38-39). 2008-ban is folytatódott a szigorítás, fennmaradt az egyösszegű, az infláció mértékét figyelmen kívül hagyó támogatás. A programok eredményeként a fogyasztói ártámogatások éves alapon csökkentek vagy stagnáltak 2006 után, míg a tényleges kiadások is rendre elmaradtak a költségvetési előirányzatoktól (19. Függelék).

Ezekkel a lépésekkel a Bajnai-kormányzat gyakorlatilag azokhoz a politikailag érzékeny kiadási területekhez nyúlt hozzá drasztikusan, amelyeket korábban egyik kormány sem mert érdemben megkurtítani, éppen ellenkezőleg, választások idején szívesen alkalmazott expanziót saját politikai céljai érdekében. A nyugdíjak, a közszféra munkavállalói jövedelmek, az ártámogatások és a szociális transzferek eddig rendre a PBC eszközeit jelentették. 2009-ben ugyanakkor, a 2010-ben esedékes parlamenti választások előtt, éppen ezek jelentették a konszolidáció fő forrásait, tekintve, hogy a kétezres években véghezvitt lazítás miatt, a legnagyobb megtakarítási lehetőségeket is ezek a területek szolgáltatták. Mindez egyúttal azt is jelentette, hogy a

2010-es választási mintában nem találunk politikai költségvetési ciklusra utaló nyomot. A fiskális kisiklás esélye a választásokhoz közeledve minimalizálódott azáltal, hogy olyan reformista miniszterelnök állt a kormány élén, aki egyrészt nem tagja a kormánypárt MSZP-nek, másrészt pedig több ízben hangsúlyozta, nem kíván 2010-ben jelöltként indulni, továbbá lemond, ha az MSZP megvonja tőle a megszorítások véghezviteléhez szükséges támogatást. Ezen folyamatok eredőjeként egyrészt a kormányzó MSZP népszerűsége rekord mélyre zuhant, amit már a 2009. júniusban tartott európai parlamenti választások eredménye is tükrözött (EIU, 2009c:10). Majd a 2010 tavaszán megtartott magyar országgyűlési választások is, melynek eredményeként az ellenzéki jobboldal soha korábban nem látott, 2/3 többségű győzelmet aratott.

#### 3.4.4. Összegzés

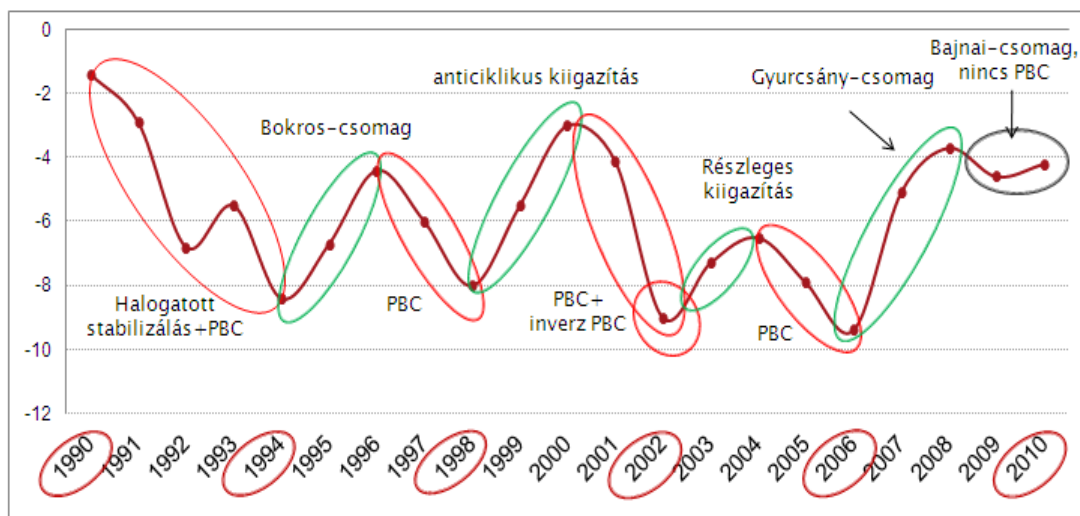
Az utolsó magyar tesztelési periódus a 2006-2010 közötti időszak. A 2006-os választás előtt erőteljes fiskális lazítást láttunk, majd a politikai ciklus által indukált fiskális szigorításra a választásokat követően egyből sor került. A kiigazítás jellemzője volt ugyanakkor, hogy a pénzbeli transzfereket nem érintették, a kormányzat főként az állami fogyasztásra és a közsféra bértömegre koncentrált. Az utolsó tesztmintát a 2010-es parlamenti választások szolgáltatták. A tipikus PBC és az eddigi tapasztalatok alapján, 2009-2010 során újra a fiskális politika lazulása figyelhető meg elvben. A gyakorlatban ugyanakkor a korábbi időszak szigorítása egészen a választásokig fennmaradt, azaz ciklusra utaló jelet az utolsó tesztmintában nem találtunk. E mögött azonban gazdasági és politikai okok egyaránt meghúzódnak: Egyrészt a 2008 őszi begyűrűző gazdasági válság nyomán bekövetkezett recesszió Magyarországon komoly pénzügyi nyomást okozott a költségvetésre; másrészt a hitelfacilitás feltételei fegyelmezett fiskális politikát követeltek meg. Végül pedig, a Bajnai-kormányzat részéről a politikai szándék is hiányzott a választások előtti szavazatvásárlásra. Mindez pedig megkérdőjelezi a 2010-es magyar választási minta tesztelhetőségét, ugyanis kérdés marad, hogy akkor sem lett volna PBC, ha nincs a globális válság, a külső intézményi fiskális nyomás, valamint nem megy végbe kormányváltás 2009 elején.

### 3.5. Az eredmények értékelése

A magyar esettanulmány főbb eredményeit a következőképpen foglalhatjuk össze (Halász, 2014a):

1. A várakozásoknak megfelelően jelentős politikai költségvetési ciklust találtunk mind a teljes államháztartási egyenlegben, mind az állami kiadásokban Magyarországon. A kormányok tehát hajlamosak fiskális expanziót végrehajtani a választások előtt, majd pedig azt követően a kiadásokat csökkenteni, azaz erős ciklushajlammal rendelkeznek (*cycle bias*).
2. Mindazonáltal, Brender és Drazen (2003) eredményével ellentétben, a PBC nem tűnt el idővel a magyar mintában. Mi több, a fiskális ciklusok erősödtek a kétezres években, és a 2002-es, valamint a 2006-os választási ciklus idején csúcsosodtak ki (22. ábra).
3. A fiskális ciklusok tipikus formáinak Magyarországon a háztartásoknak nyújtott transzferek – beleértve a nyugellátást, a családtámogatást és az ártámogatásokat –, valamint a közszféra bérei bizonyultak.
4. Az utolsó, 2010-es parlamenti választási időszakban nem találtunk PBC-t. Ugyanakkor bemutattuk, hogy ez a ciklus nem igazán volt alkalmas a tesztelésre gazdasági (a válság hatásai) és politikai (turbulencia, majd kormányváltás, új technokrata kabinet 2009-2010-ben) okokból egyaránt.

22. ábra: Az államháztartási egyenleg alakulása (a GDP %-ában) és a mögöttes tényezők Magyarországon 1990 és 2010 között

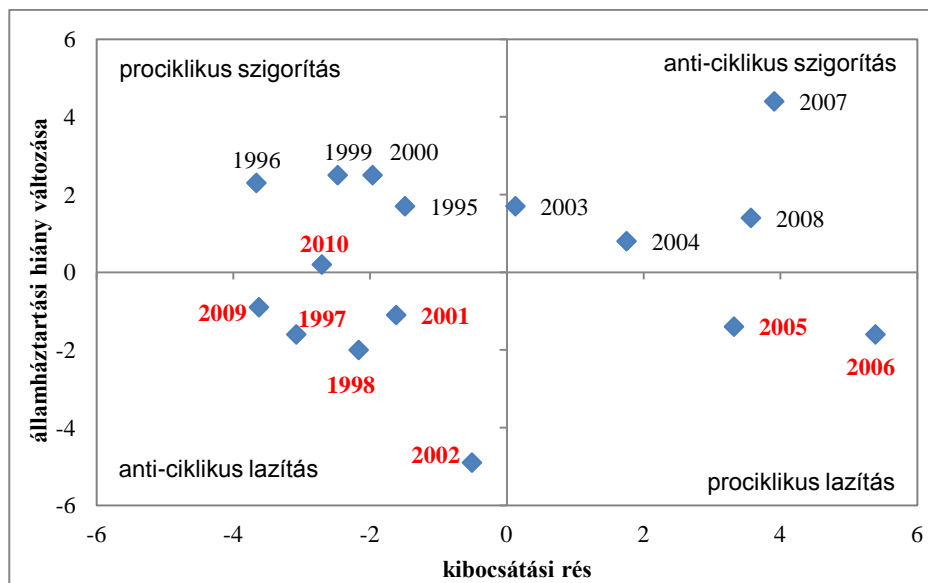


Megjegyzés: a parlamenti választások évét bekarikázva jelöltük.

Forrás: EBRD, EB

A ciklikus tényezők meghatározó szerepét a magyar diszkrecionális fiskális politika alakulásában a 23. ábra is szemlélteti. Ez alapján egyértelműen kitűnik, hogy Magyarországon a parlamenti választások évében, valamint az azt megelőző évben rendre fiskális lazítás ment végbe. Ezen belül a 2006-os választási minta esetében prociklikus expanzióról szólhatunk. A választásokat követő két évben pedig fiskális szigorítás tapasztalható.

**23. ábra: Ciklikus tényezők hatása a fiskális mutatókban Magyarországon**



Megjegyzés: az X tengely a kibocsátási rést (%) mutatja, az Y tengely a GDP arányos költségvetési egyenleg relatív éves változását (százalékpont) mutatja; a parlamenti választásokat megelőző évet, valamint a tárgyévet pirossal jelöltük.

Forrás: EBRD, EB, AMECO adatbázis, saját összeállítás

Összességében, az empirikus eredmények alapján joggal állíthatjuk, hogy a politikai költségvetési ciklusok az új demokráciák közé tartozó Magyarországon a rendszerváltás utáni negyedik választási ciklust követően is meghatározó jelenség maradt.



## 4. FEJEZET: A LENGYEL ESET

### 4.1. A transzformáció és a makrogazdasági stabilizáció időszaka: 1989-1993

#### 4.1.1. Politikai és gazdasági áttekintés

A rendszerváltás elindulását és a III. Lengyel Köztársaság megalakulását az 1989. áprilisban Magdalenka városában megkötött Kerekasztal Egyezmény alapozta meg, melynek értelmében a Szolidaritás Mozgalmat (a szakszervezeteket) újra legitimizálták, másrészt a Szenátus létrehozásával a lengyel parlament kétkamarássá vált a 460 fős alsóház (szejm) és a 100 fős felsőház (szenátus) révén. A két ház pedig együtt, abszolút többséggel választja meg a köztársasági elnököt. Ezt követően 1989. júniusban tartották meg az első részlegesen szabad parlamenti választásokat, ahol az ellenzéki pártok első győzelmet arattak, megalakult az első nem-kommunista kormány Tadeusz Mazowiecki vezetésével (Batt, 1991; 20. Függelék).

Míg a szenátusi helyekért folytatott választás teljesen szabad volt és a választási eredmény biztosította a helyek többségét az ellenzéknek, addig az alsóház 65%-a a kommunista párt és szövetségesei kezében maradt a Magdalenka Egyezmény értelmében. Ez pedig azt eredményezte, hogy – még ha csak egy szavazatnyi különbséggel is – a köztársasági elnök az Államtanács korábbi elnöke Wojciech Jaruzelski tábornok lett. Mivel a köztársasági elnök a végrehajtói hatalmat a kormánnyal (minisztertanács) közösen gyakorolja, a kommunista kontroll fennmaradt (Bönker, 2006:60). A strukturális változások Magyarországhoz hasonlóan Lengyelországban is már a hetvenes-nyolcvanas években megkezdődtek (pl. kétszintű bankrendszer, adóváltoztatások, vállalati autonómia erősítése). Az 1988. októberben megalakult utolsó kommunista Rakowski-kormány alatt a gazdaság liberalizálása is megindult. Mindennek köszönhetően 1989-re Lengyelország a terv- és a piacgazdaság között félúton helyezkedett el (OECD, 1992). Egyidejűleg ugyanakkor laza makrogazdasági politika volt jellemző, ami egyre fokozódó bérnyomást eredményezett.<sup>60</sup> 1989 első negyedében például, a bérek 120%-kal haladták meg az egy évvel korábbi szintet. Pedig az igazi bérrobbanás még csak ezután jött, amit drasztikus áremelkedés követett. Az élelmiszerárak és az árfolyam 1989 őszén végrehajtott felszabadításával egyenes út vezetett az ún. *shortage-flation*

---

<sup>60</sup> Az ellenzéki Szolidaritásnak sikerült egy általános bér- és jövedelem indexálási rendszert, valamint a legnagyobb társadalmi csoportoknak (bányászok, farmerek, vasúti dolgozók) számos bér- és szociális juttatást kiharcolnia, ami a hiperinfláció egyik okozójává vált (Kolodko, 1991).

szindrómához, azaz a hiperinfláció és áruhiány együttes jelenségéhez (Kolodko – McMahon, 1987). Ezt a nehéz helyzetet a masszív adósságteher tovább súlyosbította (Balcerowicz, 1995:292-293).

Összességében, 1989 végére a gazdasági és politikai feltételek – a súlyos gazdasági válság, illetve az erős társadalmi mandátummal bíró új kormány – kedvezőek voltak egy radikális reformprogram elindításához (Johnson – Kowalska, 1994). Míg Magyarországon a stabilizálás a kilencvenes évek közepéig késlekedett, addig Lengyelországban a Mazowiecki-kormány már 1989 utolsó negyedévében azonnali lépéseket tett, hogy a makrogazdasági egyensúlytalanságot kezelje (az élelmiszer-támogatásokat megszüntették, a lengyel jegybank szűkítette a pénzkínálatot, emelte a nominális kamatlábat és leértékelték a lengyel zlotyt, korlátozták a vállalati szféra bérindexálási rendszerét). Majd 1990. januárban az IMF tanácsadók és lengyel közgazdászok által alkotott bizottság átfogó reformprogramot dolgozott ki, mely lehetővé tette az ország gyors piacgazdasági transzformációját. Az akkori pénzügyminiszter nevével fémjelzett stabilizációs és liberalizációs csomag, az ún. Balcerowicz-terv az átalakulásban a radikális megoldást választotta. Ebben az is szerepet játszott, hogy az IMF részéről a sokkterápia atyja, Jeffrey Sachs is a tanácsadók között volt.<sup>61</sup> Lengyelország ezzel a sokkterápia elvén alapuló gazdasági program mellett kötelezte el magát, ennek érdekében a program keretében a stabilizálás és az azonnali ár- és kereskedelem liberalizálásának együttesét választották, valamint a hosszabb távon végrehajtandó strukturális reformot is kijelölték (Sachs – Lipton, 1990).

Lengyelország jelentősen nehezebb kezdeti gazdasági helyzettel szembesült a rendszerváltáskor, így a választott tranzíciós stratégia is kritikusabb volt számára, mint például a sokkal stabilabb Magyarországon vagy Csehországban. A hiperinfláció és a termékhiány okozta makrogazdasági egyensúlytalanság az átalakulás radikális formáját tette szükségessé (Balcerowicz, 1995:296). További érv volt a sokkterápia alkalmazása mellett, hogy a fokozatos reform esetén fennállt a veszélye annak, hogy elvesztegetik azt a politikai tőkét, mely a társadalomnak a változtatások iránt mutatott nyitottságából eredt. Ekkoriban ugyanis a társadalom hajlandósága egy nehéz és radikális program elfogadására nagy volt a súlyos és fenntarthatatlan körülmények miatt (Balcerowicz et al. 1997). Ebben a környezetben a drasztikus fiskális

---

<sup>61</sup>A sokkterápia a Milton Friedman nevével fémjelzett neoliberais gazdaságpolitikára épül, először Chilében alkalmazták 1975-ben Pinochet idejében.

intézkedések javaslatát gyakorlatilag senki nem támadta (Bönker, 2006:59). A lengyel lakosság kész volt áldozatot hozni a szocialista múlttal való végleges szakítás és a nyugati integráció érdekében (Stone, 2002:89). A transzformációs program a kormányon belül erős támogatást élvezett, de a kormányon kívül is, sem a szejm, sem a Szolidaritás nem merete megvétózni, így 1989 decemberében mindkét ház elfogadta a Balcerowicz-tervet. A fokozatosság helyett Leszek Balcerowicz pénzügyminiszter főként a hiperinfláció megállítása érdekében választotta a radikális megközelítést. Más országok tapasztalata, illetve nemzetközi tanácsadók véleménye is azt sejtette, hogy csak radikális antiinflációs politikával lehet az árak szárnyalását megfékezni (Stone, 2002:91-93).

A program fő elemei az alábbiak voltak (Balcerowicz et al. 1997):

1. Restriktív monetáris politika
2. A költségvetési deficitok megszüntetése javarészt a különböző támogatások és adókedvezmények eltörlése által
3. Az árliberalizáció folytatása és kiterjesztése a többi, még hatósági áras termékre (pl. utazási kiadások, energiaárak, gyógyszerárak, stb.)
4. A lengyel zloty konvertibilis valutává tétele, a külkereskedelem liberalizálása
5. A jövedelempolitika szigorítása a bérnövekedés kontrollálása érdekében (az 1989 júliusában bevezetett általános bérindexálás rendszerének eltörlése az állami vállalatok esetében, valamint egy büntetőadó, az ún. *popiwki* bevezetése a többlet bérnövekményekre)
6. Számos intézményi reform

A lengyel kiigazító program kettős jelleggel bírt. Egyrészt az infláció megfékezését hagyományos módon a bérek lenyomásával és recesszió generálásával igyekezett megvalósítani, másrészt azonban egy sor olyan intézkedést is tartalmazott, mely a gazdaság szerkezetének átalakítására irányult. Összességében ezek a lépések az egyik legradikálisabb tranzíciós programot eredményezték a KKE országokban (Bresser Pereira et al. 1992:145). A programnak köszönhetően a hiperinflációt sikerült leküzdeni, a hiány és az üzletek előtt kigyózó sorok megszűntek, a magánszektor bővülése és a vállalatok strukturális átalakulása elkezdődött, valamint a többi tranzíciós országhoz képest Lengyelországban indult meg leghamarabb a gazdasági növekedés.

Másrészről azonban a lengyel átalakulás mégsem tűnt egyértelmű sikertörténetnek, a tranzíció kezdeti éveiben fennállt a veszély, hogy a reformprogram kisiklik az instabil parlament, az egyre elégedetlenebb társadalom és a törékeny koalíciós kormányok keresztüztüében. Továbbá, a Balcerowicz-programot az a kritika is érte, hogy túlbecsülte a stabilizáció méretét és ezzel a feltétlenül szükségesnél nagyobb outputvesztést okozott (Stone, 2002:95-96). A sokkterápia egyik legnagyobb támadója és kritikusa Grzegorz Kolodko volt, aki egyenesen „terápia nélküli sokként” (*shock without therapy*) jellemzi az 1989 és 1993 közötti időszakot Lengyelországban. Érvelése szerint a túl gyors és nagyméretű liberalizáció, valamint az állam növekedést segítő funkciójának figyelmen kívül hagyása azt eredményezte, hogy a lengyel transzformáció tényleges költsége jóval meghaladta a szükségszerű minimumszintet. Eközben a radikális út pozitív hozadéka jócskán elmaradt a korábban várttól. A transzformációs recesszió mértéke így sokkal nagyobb volt, mint egy megfelelő gazdaságpolitika mellett lett volna (Kolodko, 1991; 2005).

Tény, hogy a transzformációs recesszió alatt a lengyel kibocsátás közel 20%-kal esett összességében, 1990-ben a háztartások fogyasztása több mint 15%-kal zuhant a csökkenő reálbérek miatt és a beruházások is erőteljesen estek. A munkanélküliségi ráta közel 12%-ra emelkedett, az infláció mértéke pedig 250% volt 1991 végén (EBRD, 1994:165; 23. táblázat). Bár a súlyos egyensúlytalanságokat sikerült viszonylag gyorsan és eredményesen leküzdeni, a pozitív folyamatok egy szinten megállni látszódtak, az inflációt csak nagy nehézségek árán sikerült 1 számjegyre leszállítani. A munkanélküliség hosszú évekig még súlyos problémát jelentett és a strukturális büdzséhiány is újra emelkedni kezdett (Kolodko, 2005).

**23. táblázat: A bruttó hazai termék összetétele és alakulása Lengyelországban 1990-1992 között**

százalék	1990	1991	1992	1992
	éves változás	konstans áron	éves változás	megoszlás
<b>GDP</b>	<b>-11.6</b>	<b>-7</b>	<b>2.6</b>	<b>100.0</b>
Magánfogyasztás	-15.3	6.6	1	54.1
Közösségi fogyasztás	0.5	9.5	9.5	24.2
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	-10.6	-4.5	2.8	21.3
Belső kereslet	-15.4	-0.1	-0.1	97.0
Export	15.1	-1.7	10.8	32.7
Import	-10.2	29.6	1.7	29.7

Forrás: OECD (1994:12)

A társadalom speciális motivációja a Balcerowicz-program támogatására sem tartott sokáig. Ennek következtében, míg kezdetben a társadalom 35%-a támogatta a konszolidációt, addig a program előrehaladtával a támogatás 9%-ra zsugorodott. Alig három hónap alatt nyílt társadalmi elégedetlenséget szült a szociálisan érzékenyek nem tekinthető csomag (Batt, 1991:85). A reformprogram legkevésbé kedvelt elemét a nominális bérhorgony szerepét betöltő, a hatóságilag meghatározott béremelkedést meghaladó bérnövekményekre kivetett speciális büntetőadó (*popiwek*) jelentette. Hiperinflációs környezetben ugyanis a bérszabályozás hatása az volt, hogy az infláció megfékezésének költségeit legnagyobb részt a munkásosztályra hárították, akinek bére nemcsak reálértéken csökkent, hanem az állami szociális transzferekhez, a nyugdíjakhoz mérten is (Stone, 2002:94).

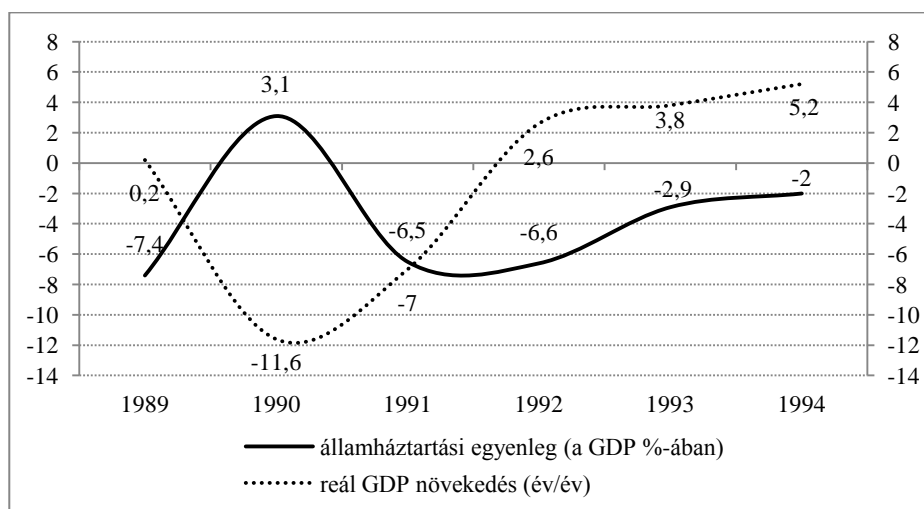
A gazdasági problémák mellett politikai okok is szerepet játszhattak a Balcerowicz-terv támogatásának drámai csökkenésében, így a Szolidaritáson belüli fokozódó konfliktus, majd 1990-ben bekövetkezett szétesésének körülményei. Azok az emberek ugyanis, akik számára a Szolidaritás a közjóért harcoló ideális mozgalmat testesítette meg, becsapva érezhették magukat (Balcerowicz, 1994:168). Az 1990-ben első ízben megtartott szabad köztársasági elnöki választáson Mazowiecki akkori miniszterelnök vereséget szenvedett a Szolidaritás elnökével, Lech Walesával szemben, aki kampányában élesen bírálta a kormány gazdaságpolitikáját. Győzelmét követően azonban kommunikációja jelentősen enyhült, és gyakorlatilag Mazowiecki politikáját folytatta. Ezt jól tükrözi, hogy Mazowiecki (veresége miatti) lemondását követően a sokat támadott Balcerowicz – miután a Walesa által felajánlott miniszterelnöki pozíciót visszautasította – pénzügyminiszter maradt, míg a kormányfő Jan Bielecki lett (Stone, 2002:97). Ezen túlmenően a korábbi kormány 19 miniszteréből összesen nyolc megtartotta székét, ami hozzájárult a kormányzás és az elindított gazdasági reformok kontinuitásához, egyúttal a szavazók értetlenségét és ellenérzését is kiváltotta, függetlenül attól, hogy melyik köztársasági elnökjelöltre adták voksukat (Batt, 1991: 88). Ezek az események és tapasztalatok rövid időn belül a választók politikai kiábrándulását eredményezték és hozzájárultak ahhoz, hogy a „mézeshetek” jelenség időszaka (*honeymoon period*) Lengyelországban jelentősen lerövidült (Balcerowicz, 1994:168).

A választási törvény elfogadását követően 1991. októberben megtartották a következő – immáron teljesen szabad – parlamenti választásokat Lengyelországban több mint 100 párt részvételével, mely végül a Balcerowicz-terv ellen kampányoló pártok sikerét

hozta (Kozenkow, 2011:80). Egyúttal a parlamenti erőviszonyokat az erőteljes fragmentáltság és polarizáció jellemezte, mivel egyik politikai szerveződés sem kapott 12,3%-nál több szavazatot, és csupán 10 párt vagy politikai csoport rendelkezett 16 vagy annál több székkal a 460-fős szejmben. Ezen előzmények vezettek oda, hogy a radikális antikommunista jobbközép kisebbségi Olszewski-kormány 1992. júniusig állt csak fenn, majd 1992. júliusban hétpárti centrum nagykoalíció alakult Hanna Suchocka vezetésével. Suchocka instabil és ideológiailag heterogén kormánya azonban szintén rövidéletűnek bizonyult és mindössze 1993. májusig tartott ki. Így összességében 1991 és 1993 között az instabil koalíciós kormányok váltották egymást a hatalmon (Szczerbiak, 2001:92; 20. Függelék). Fontos kiemelni, hogy az instabil politikai környezet és a társadalmi elégedetlenség ellenére a stabilizálás és a reformok nem akadtak meg, a rövid életű kormányok alapvetően fenntartották a tranzíció folyamatát (Kolodko, 2000:27).

Az 1993-ban megtartott parlamenti választások a mérsékelt reformellenes pártok győzelmét hozta el. Mégis az új kormány – mindenki meglepetésére – néhány reformot folytatott. A nyugdíj és társadalmi reformok azonban vontatottan haladtak, főként a koalícion belüli konfliktusok valamint a korábbi elnök, Lech Walesa ellenállása miatt. 1993 után a reformok már jelentősen lelassultak (Balcerowicz et al. 1997:160).

**24. ábra: Az államháztartási egyenleg és a gazdasági növekedés alakulása Lengyelországban 1989-1994 között**



Forrás: EBRD (1996)

A reformprogramok egyik meghatározó eleme volt a fiskális kiigazítás, mely elsőként került napirendre az intézkedések kialakítása során. Már 1989 végén megtették az első lépéseket a költségvetési deficit csökkentése érdekében, egyrészt a támogatások mérséklése és a beruházási projektek felfüggesztése, másrészt szigorúbb adófizetési határidők megállapítása révén. Majd a Balcerowicz-program keretében 1990-ben további, a GDP 7%-ának megfelelő mértékben hajtottak végre kiigazítást, aminek köszönhetően a költségvetés egyenlege jelentősen javult. Kiadási oldalon a támogatásokat tovább csökkentették, valamint a bérek indexálását is mérsékelték. Ezeket a lépéseket azonban ellensúlyozta a szociális juttatások növelése, de összességében még így is a GDP 3%-ának megfelelő megtakarítás történt (Bönker, 2006:62). Eredményképpen az a költségvetési egyenleg masszív javulást mutatott 1990-ben a súlyos gazdasági visszaesés ellenére (24. ábra).

A kedvező fiskális folyamatok 1991-ben azonban megfordultak, amikor újra deficitnövekedés figyelhető meg. Ebben egyrészt szerepet játszanak a transzformációval párhuzamosan csökkenő adóbevételek,<sup>62</sup> a kiadási oldalon azonban ellentétes irányú folyamatok tükröződtek. A szociális transfereken erős, a kiadásnövekedés irányába ható nyomás mutatkozott, amit más tételeken végrehajtott csökkentés 1991-től már nem tudott ellensúlyozni (OECD, 1992:33). 1991-1993 között a szociális transferek mellett a közszféra bérek is erősen bővültek. Az állami kiadások növekedésében ugyanakkor a drámaian megugró kamatkidadások is fontos szerepet játszottak (24. táblázat).

---

<sup>62</sup> A bevételek mérséklődését nagyrészt a vállalati profitsökkenés miatt visszaeső adóbevételek okozták. A forgalmi adók szintén alacsonyabbak voltak annak ellenére, hogy néhány termék esetében nőttek az adókulcsok, valamint néhány adó, így a jövedéki adó és importvám esetében nagyobb adóbevétel mutatkozott. Ezek azonban nem tudták ellensúlyozni a csökkenő társasági adóbevételt. Továbbá, az adóelkerülés jelensége is komoly problémát okozott.

**24. táblázat: Az állami kiadások szerkezetének gazdasági dekomponálása 1991-1993 között Lengyelországban (a GDP %-ában)**

<i>a GDP százalékában</i>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1993/1991 %</b>
Közösségi fogyasztás	20,0	18,9	17,8	-11%
Munkavállalói jövedelmek	9,7	11,5	10,8	11%
Kollektív fogyasztási kiadás	10,6	10,0	8,9	-16%
Természetbeni társadalmi juttatások	9,4	8,9	8,9	-5%
Pénzbeli társadalmi juttatások	16,3	18,3	18,1	11%
Kamatok	4,4	5,3	7,9	80%
Támogatások	2,5	2,2	1,9	-24%
Egyéb folyó kiadás	1,9	2,9	1,3	-32%
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	2,7	3,1	3,4	26%
<b>Összes kiadás</b>	<b>48,9</b>	<b>50,4</b>	<b>50,5</b>	<b>3%</b>

Megjegyzés: parlamenti választási évek a vizsgált időszakban: 1991, 1993

Az összes kiadás adatforrása: EBRD

Forrás: EB (2012), EBRD (1997)

1989-1990 során a kormányzat politikáját a kiigazító csomag uralta és mivel az intézményrendszer átalakulása is folyamatban volt, érdemi fiskális ciklusról ekkor aligha szólhatunk. A kampányok jellemzően a retorika szintjén zajlottak mintsem konkrét szavazatvásárlási akcióban öltöttek volna testet.

Tekintve a kiigazítás miatti társadalmi elégedetlenséget talán nem meglepő, hogy 1991. decemberben új kormány alakult a választásokat követően. Annak ellenére azonban, hogy választási kampányában támadta elődjének gazdaságpolitikáját, a Jan Olszewski vezetésével megalakult koalíció alapvetően folytatta elődje által elindított folyamatokat és hasonló célokat tűzött ki az infláció megfékezésével és a gazdasági növekedés beindításával. Mindezt ráadásul fegyelmezett költségvetési politikával igyekeztek megvalósítani. Az instabil politikai környezet ellenére a gazdaságpolitikai kontinuitást az a tény is jól tükrözi, hogy az előző kormány által 1992-re tervezett 5%-os hiánycélt az új kormány fenntartotta, és ennek elérése érdekében költségvetési korrekciókat célzott meg mind a bevételi, mind a kiadási oldalon (OECD, 1992:47-48). Ezeknek a lépéseknek köszönhetően sikerült az államháztartási hiányt valamelyest csökkenteni, ugyanakkor világos volt, hogy az intézkedések nem célozzák meg a fundamentális kiadási problémákat, különösen a szociális juttatások és adósságszolgálat problémáit, valamint a gyenge adóbevételeket. Ezek a témák 1992-1993 során is napirenden maradtak. A tényleges államháztartási hiány 1992-ben végül



a GDP 6,6%-a lett az EBRD mérése (24. ábra) és 6% az OECD szerint, főként a bevételek elmaradása miatt, míg a kiadások némileg a vártnál kedvezőbben alakultak (OECD, 1994:33). Az összes állami kiadás azonban még így is rendre meghaladta a GDP 50%-át 1992 és 1993 között, ami másfél százalékpontos növekedést jelent 1991-hez képest (24. táblázat). Ennek ellenére 1993-ban a költségvetési egyenleg jelentősen javult a bevételeknek köszönhetően.

A magas állami kiadási szint ellentétes folyamatok eredménye a tárgyalt időszakban. A 24. táblázat dekompozíciója alapján egyértelműen kitűnik, hogy míg az állami fogyasztás, a támogatások kiutalása, és kisebb mértékben a természetbeni szociális juttatások terén is komoly szigorítás ment végbe, addig a pénzbeli transferek és a közszféra bérek, valamint a kamatkiadások és állami beruházások GDP arányos mértéke erőteljesen növekedett. A pénzbeli juttatások súlya az összes állami kiadáson belül közel 40%, és ezzel a közösségi fogyasztás súlyával megegyező, 1993-ban pedig a legnagyobb kiadási tételt jelentették a pénzbeli transferek. A munkavállalói jövedelmek a második legfontosabb állami kiadást jelentik a lengyel büdzsében, és még a természetbeni juttatások szintjét is meghaladták a vizsgált időszakban.

Az aggregált folyamatok alapján a következőkben azt vizsgáljuk, hogy a pénzbeli szociális juttatások és a munkavállalói jövedelmek növekedésében mekkora szerepet játszottak az 1991-ben és 1993-ban tartott parlamenti választások. Természetesen az állami beruházások is tárgyát képezhetik szavazatmaximalizáló politikai viselkedés tárgyának. Mivel ezek esetében a tranzíciós országokban sokszor olyan produktív infrastruktúrafejlesztésről is szó van, melyek akár európai uniós forrásokból valósulnak meg és a felzárkózást, valamint a növekedési potenciált erősítik, a magyar esettanulmányhoz hasonlóan nem vonjuk őket elemzés alá.

#### 4.1.2. Közszféra létszám és keretek

Lengyelországban a közszférában dolgozók aránya nem tekinthető kiugró mértékűnek. 1996-ban az összes foglalkoztatott 18,3%-a dolgozott az állami szektorban, ami a KKE országokban az egyik legalacsonyabb mérték és messze elmarad a magyar szinttől. A teljes lakosság viszonylatában is ugyanezek a jellemzők. Szerkezeti megbontásban pedig további sajátosságként említhető a közigazgatás relatív alulreprezentáltsága az oktatás és egészségügy javára: míg előbbiben a

foglalkoztatottak 5%-a dolgozik, addig utóbbi kettőben 6-7%. Magyarország esetében a közigazgatás nagyobb súlya volt jellemző (25. táblázat).

**25. táblázat: A közszférában foglalkoztatottak aránya Európában 1996-ban (%)**

	<i>A foglalkoztatottak között</i>				<i>A teljes népességhez viszonyítva</i>			
	Közigazgatás	Egészségügy	Oktatás	Összesen	Közigazgatás	Egészségügy	Oktatás	Összesen
Lengyelország	5,0	6,8	6,5	<b>18,3</b>	1,9	2,7	2,5	<b>7,1</b>
Magyarország	8,4	6,2	8,8	<b>23,4</b>	3,0	2,2	3,1	<b>8,3</b>
Csehország	6,2	5,5	6,3	<b>18,0</b>	3,0	2,7	3,0	<b>8,7</b>
Nyugat-Európa (átlag)	6,6	10,9	6,7	<b>24,2</b>	2,8	4,9	2,9	<b>10,6</b>

Forrás: Kézdi (1998), saját összeállítás

Az állami szektor bérpolitikáját strukturális és stabilizációs tényezők egyaránt alakították. Egyrészt a stabilizáció egyik fő eszközeként 1990-1991 során alkalmazott büntetőadó (*popiwiek*) alapvetően gátat szabott a diszkrecionális béremeléseknek. Az adó lényege ugyanis, hogy a nominálbérek tényleges kumulált emelkedésének egy meghatározott állami norma feletti növekményét sújtotta, hogy ezzel szabjon gátat a bérinflációnak. Minden állami vállalat esetében megállapították ezt a normaszintet és havi szinten igazították az infláció meghatározott mértékével (OECD, 1992). Az állami szektorban a reálbérek így drasztikusan csökkentek, 1990 egészében összességében 20%-kal (Bresser Pereira et al. 1992:153). Noha 1991-ben több lazító lépést hajtottak végre a büntetőadón,<sup>63</sup> az Olszewski-kabinet 1992-től – összhangban a költségvetési restriktív célokkal – az állami bértömegben is próbált megtakarításokat elérni, és így javaslatot tett a közszféra béreknek a vállalati keresetekkel való indexálásának felfüggesztésére. Ezt a lépést azonban utólag az Alkotmánybíróság megvétózta, majd a parlament sem támogatta a szükséges 2/3-os többséggel (OECD, 1992:49).

A munkavállalói jövedelmek GDP arányos emelkedése 1992-ben tehát úgy következett be, hogy közben a teljes hiány csökkent, és bár 1993-ban, a parlamenti választások évében még mindig meghaladta az 1991-es szintet, de 7 százalékponttal így is kisebb volt, mint 1992-ben. A növekmény 1992-ben nagyrészt azért következett

<sup>63</sup> i) Noha az átlagbéreket maximalizálták, azok bizonyos feltételek mellett növekedhettek anélkül, hogy büntetőadót kellett volna fizetni. ii) Kereskedelmi vállalatok az állami tulajdon mértékétől függően különböző arányban mentességet kaptak. iii) A vállalati profitabilitási mutatók alapján végzett béremelés szintén mentes volt a büntetőadótól. iv) A bére minden kifizetés beletartozott (pl túlóra, egyéb pénzbeli és természetbeni ellátások), így a szociális és lakhatási alapokból kapott jövedelem is bizonyos szint felett adókötelessé vált (OECD, 1992:44-45).

be, mert az állami bérnorma 1991-ben mesterségesen alacsony szinten tartotta a bérkiadásokat a közszférában a stabilizálás alatt. A kiadások megugrásában az is szerepet játszott, hogy a közszféra bérek indexálásában tervezett szigorítást az Alkotmánybíróság megvétózta (OECD, 1992:77). Összességében tehát a növekedés mögött nem a közszféra bérek választási célú emelése állt.

#### 4.1.3. Szociális kiadások

A teljes lengyel államháztartás 11 elkülönített állami pénzalapot foglalt magába a rendszerváltás után, melyek közül a három legfontosabb az általános társadalombiztosítási alap (a FUS), a mezőgazdasági dolgozókat tömörítő TB-alap (a KRUS), valamint a munkanélküli segélyezési rendszert működtető Munkapiaci Alap. A TB alapok kiadásának 25%-a, a mezőgazdasági nyugdíjalap bevételeinek 94%-a és a Munkapiaci Alap bevételeinek 60%-a származott központi kormányzati támogatásból. Ez azért kiemelten fontos, mert a lengyel államháztartás hiányának tetemes részét az alapok generálják, és a központi költségvetés hiánya így a transzferek utalásából ered. A támogatások nélkül a központi költségvetés többletet érne el, míg az alapok tetemes hiányt halmozna fel (26. táblázat).

**26. táblázat: Államháztartási bevételek és kiadások Lengyelországban 1990-1994 között**

	1990	1991	1992	1993	1994	1990	1991	1992	1993	1994
	trillió zloty					GDP %-ában				
<b>Állami kiadások</b>	<b>253</b>	<b>371</b>	<b>575</b>	<b>778</b>	<b>1019</b>	<b>42,7</b>	<b>45,8</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>50</b>
Központi költségvetés transzferekkel	193,8	241,9	381,9	502,4	696	32,8	29,9	33,2	32,3	34,2
Központi költségvetés transzferek nélkül	150,6	165,7	244,9	324,4	465,6	25,5	20,5	21,3	20,8	22,9
Helyi önkormányzatok	-	35	48,1	71,7	106,3	-	4,3	4,2	4,6	5,2
Elkülönített állami pénzalapok	91	144,7	239	322	422,4	15,4	17,9	20,8	20,7	20,7
Központi költségvetés elkülönített pénzalapjai	11	13	15	21,2	24,3	1,9	1,6	1,3	1,4	1,2
Helyi önkormányzatok elkülönített pénzalapjai	-	12,2	28	40,3	-	-	1,5	2,4	2,6	-
	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>
	trillió zloty					GDP %-ában				
<b>Államháztartási egyenleg</b>	<b>15,7</b>	<b>-16</b>	<b>-56</b>	<b>-36</b>	<b>-78</b>	<b>2,7</b>	<b>-1,9</b>	<b>-4,9</b>	<b>-2,3</b>	<b>-3,8</b>
Központi költségvetés transzferekkel	2,4	-31	-69,1	-43,4	-83	0,4	-3,8	-6	-2,8	-4,1
Központi költségvetés transzferek nélkül	44,5	43,9	66,5	125,9	146,8	7,5	5,4	5,8	8,1	7,2
Helyi önkormányzatok	-	2,5	-3,6	-2,3	-17,4	-	0,3	-0,3	-0,1	-0,9
Elkülönített állami pénzalapok	-27,8	-60,2	-114	-158	-204	-4,7	-7,4	-9,9	-10,2	-10
Központi költségvetés elkülönített pénzalapjai	-1	2,7	3,2	1,8	-3,3	-0,2	0,3	0,3	0,1	-0,2
Helyi önkormányzatok elkülönített pénzalapjai	-	-4,8	-8,3	-12,4	-	-	-0,6	-0,7	-0,8	-

Forrás: OECD (1994:36)

A társadalombiztosítás Lengyelországban is felosztó-kirovó elven működik a rendszerváltás után, és jellemzően a nyugdíjakat (időskori, rokkantsági, özvegyi), a családi pótlékot, a táppénzt,<sup>64</sup> valamint az anyasági juttatásokat foglalja magába (OECD, 1992).

#### 4.1.3.1. Nyugellátások

A transzformációs recesszió miatt kialakult munkapiaci helyzet hatására szinte minden tranzíciós országban jellemzővé vált a munkanélküliség elkerülése érdekében a korai nyugdíjba vonulás. A jelenség mértéke azonban nem volt egyforma, Magyarország mellett Lengyelországban számított példa nélkülinek. A nyugdíjrendszer nagyvonalúsága fontos szerepet játszott a megemelkedő nyugdíjkiadásokban 1990 után. A kilencvenes évek első felében a nyugellátásra jogosultak száma drámaian megnőtt a rokkantsági és korengedményes nyugdíjazás liberális szabályozása miatt. Eközben a szokásos demográfiai folyamatok csak minimálisan magyarázták a kiadásnövekedést: míg a 60 év felettek száma 1989-1996 között 10%-kal nőtt, addig az időskorú nyugdíjasok száma 46%-kal, a rokkant nyugdíjasok száma pedig több mint 20%-kal. 1989 és 1996 között 475 ezer lengyel került rokkantsági és 1,05 millióan pedig rendes időskori nyugállományba. Ezen felül pedig további 500 ezer lengyel farmer választotta a számukra nyújtott speciális nyugellátást 1990-1995 között (Vanhuysse, 2004:88-89).

A magas nyugdíjkiadásokhoz a nyugdíjak relatív növekedése az átlagbérekhez mérten is hozzájárult. Az átlagos időskori nyugdíjak mértéke 1991-ben tetőzött, amikor az átlagbérek 76%-át tették ki, jócskán meghaladva a többi OECD országban jellemző értéket (OECD, 1998:68). Ennek két fő oka volt. Egyrészt az 1988-1989-ben tapasztalt bérrobbanás, ami magasabb nyugdíjakhoz vezetett, mivel a nyugdíjakat a munkában töltött utolsó két év keresete alapján állapították meg. Másrészt pedig a nyugdíjak az átlagbérekhez negyedévente történő indexálásának bevezetése. Ezzel egyidejűleg ugyanakkor a járulékbévételek csökkentek az alacsonyabb foglalkoztatás és a munkanélküliek növekvő száma miatt (OECD, 1992:76). 1991-ben az összes nyugellátás a GDP 12,6%-át tette ki, erőteljes, 2 százalékpontos növekedés 1992-ben figyelhető meg, majd 1993-ig stabil színvonal. Ez a kiadásnövekedés nagyrészt az

---

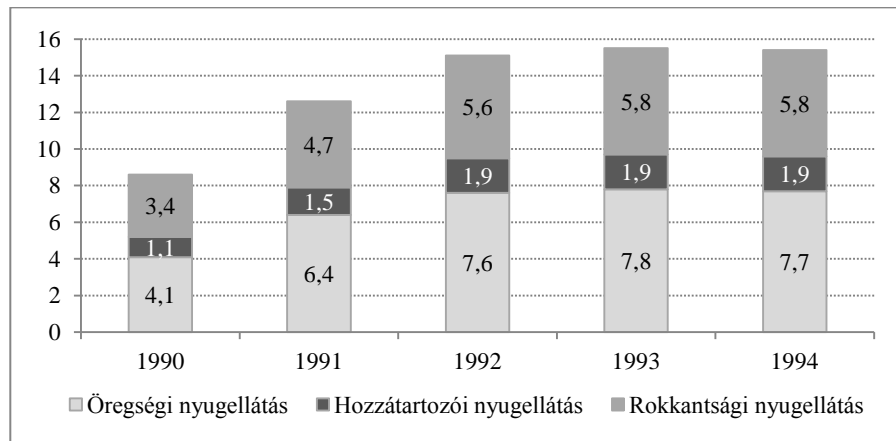
<sup>64</sup> De csupán a táppénzes időszak 6. hetétől, mert addig a munkáltató fizeti a táppénzt.

általános társadalombiztosítási alapon következett be, míg a gazdákat tömörítő TB alap kiadási szintje 1994-ben ugrott meg (21. Függelék). Ezek a folyamatok állandó fiskális nyomást eredményeztek a nyugdíjrendszerben a stabilizációs periódus alatt, ami a pénzügyi társadalmi transzferek magas és növekvő GDP-arányos mértékében is megmutatkozott (24. táblázat).

A megnövekedett költségvetési támogatásigényre reagálva a kormányok számos intézkedést hoztak: az indexálást elhalasztották 1991 második felében és javaslatot tettek arra, hogy évente csak kétszer kerüljön sor felülvizsgálatra. 1992. januárban a parlament elfogadta az évi háromszori indexálást, de csak akkor, amikor a megelőző 4 hónap átlagbér-emelkedése a gazdaságban elérte a 10%-ot. A legfontosabb lépés, hogy új módszertant vezettek be a nyugdíjak számítására. 1992-ben így minden nyugdíjat újrakalkuláltak az új séma szerint, ami a nyugdíjazás előtti három év jövedelmét veszi figyelembe. Továbbá, a nyugdíjakat az átlagbér 250%-ában maximalizálták. Az intézkedések hatására a nyugdíjasok közel 60%-a magasabb nyugdíjat kap, mint korábban, de 40%-uk esetében csökkent volna a kifizetés. Utóbbinál azonban az Alkotmánybíróság megvétózta a juttatás csökkenését és a szükséges 2/3-os parlamenti támogatottság sem volt ahhoz, hogy a szabály életbe lépjen. További ellentételező intézkedés hiányában így a költségvetési kötelezettségek 18 trillió zlotyval nőttek (OECD, 1992:77).

Összességében megállapítható, hogy a nyugdíjak növekedésében három tényező játszott szerepet 1989-1993 között: 1) a járulékfizetések csökkenése, 2) a nyugellátásra jogosultak számának növekedése 3) és a nagyvonalú indexálás az átlagbérekhez. 1993-ban jelentős megtakarítást hozott, amikor a juttatások indexálásának mértékét csökkentették, így a helyettesítési ráta az átlagbérek 65,3%-áról 60,7%-ra csökkent 1991-1993 között. Ugyanakkor a nyugdíjasok száma növekedett, míg a járulékfizetőké csökkent (OECD, 1994:39).

25. ábra: A nyugellátások alakulása Lengyelországban 1990-1994 között (a GDP %-ában)

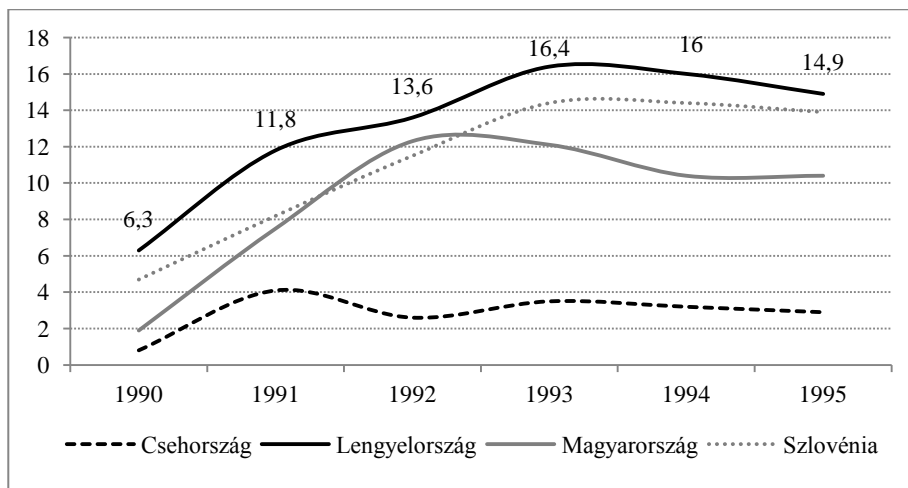


Forrás: OECD adatbázis

#### 4.1.3.2. Munkaerő-piaci Alap

A munkanélküliség problémája a közép-európai országok közül Lengyelországban volt a legsúlyosabb a tranzíció első éveiben, a munkanélküliségi ráta 16% felett tetőzött 1993-ban (26. ábra).

26. ábra: Munkanélküliségi ráták alakulása Közép-Európában 1990-1995 között (%)



Forrás: EBRD (1997)

A munkanélküliség növekedése abszolút értéken nagy volt, 1990-1991-ben összesen 2,16 millió fő veszítette el az állását és vált regisztrált munkanélkülivé, de egyúttal jelentős eltérések voltak a rátákban korra, nemre és régióra tekintettel (OECD, 1994:23). Összességében a tranzíció társadalmi költségei legjobban a

munkanélkülieket terhelte Lengyelországban, ezen belül is különösen a kis gazdálkodó háztartásokat. A mezőgazdasági dolgozók nagy részét képezték azoknak, akik elveszítették munkájukat, a munka mellett 2 hektárnál nagyobb területet művelők ugyanis nem számítottak munkanélkülinek, amikor elsődleges munkahelyük megszűnt, így nem járt nekik munkanélküli segély. Ezeket a rétegeket nagy jövedelemveszteség érte, különösen arra tekintettel, hogy 1992-ben például az 5-7 hektár területet művelők bevételeinek 58%-a nem a gazdálkodásból, hanem a primer munkájukból eredt. A munkanélküli segély fix volt, az átlagbér 36%-ára rúgott és 12 hónapig járt, noha utána lehetőség volt azt más típusú jövedelemtámogatással helyettesíteni (OECD, 1994:31).

A folyamat fontos következménye, hogy a reálbérek csökkenése, a bérnövekményekre kivetett büntetőadó, a növekvő munkanélküliség hatására a hivatalos forrásból származó bérjövdelem 1990-1993 között folyamatosan esett, így a súlya a háztartások összes jövedelmében jelentősen lecsökkent, és alig 25%-ot tett ki 1993-ra. Eközben az állami transferek szerepe értelemszerűen nőtt. További fontos jelenség volt az informális tevékenységek térnyerése, melyek a háztartások jövedelmének majdnem felét tették ki 1993-ban (27. táblázat).

**27. táblázat: A lengyel háztartások jövedelmének forrásai**

	1990	1991	1992	1993	1993 megoszlás, az összes jövedelem arányában, %
	éves változás, %				
<b>Háztartások reál (nettó) jövedelme</b>					100
fogyasztói árindex alapján	-19,9	4,1	-0,4	1,6	-
<b>Természetbeni társadalmi juttatások</b>	<b>0,4</b>	<b>-12,4</b>	<b>-9,9</b>	<b>-4,3</b>	<b>11</b>
<b>Háztartások jövedelme</b>	<b>-22,8</b>	<b>7,1</b>	<b>1</b>	<b>2,4</b>	<b>89</b>
<i>ebből: megfigyelhető forrásból származó jövedelem</i>	-	5,6	-6,3	-0,2	44,1
- bérjövdelem	-34,3	-4,7	-10	-6,1	24,7
- pénzbeni társadalmi juttatások	-14,3	28,3	-0,2	8,7	19,4
<i>ebből: nem megfigyelhető forrásból származó jövedelem</i>	-	9,1	9,7	5	44,9
- magángazdaságban végzett munka	-60,6	-32,4	20,1	7,6	4,7
- mezőgazdaságon kívül végzett munka*	47,4	-2,8	42,1	5,5	15,1
- kiegészítő tevékenység**	0,2	-11,5	-17,3	-2,6	1
- egyéb jövedelem	0,1	29,3	-4,1	4,4	24,1

\*mezőgazdaságban dolgozók más, nem mezőgazdasági szektorban végzett tevékenysége

\*\*szerződéses munka

Forrás: OECD (1994:15)

A Mazowiecki-kabinet által 1989. decemberben bevezetett munkanélküli segélyezési program igen nagyvonalú volt, a munkanélküliek utolsó bérből származó jövedelmük 70%-ára rúgó segélyre voltak jogosultak az első három hónapban, majd a 9. hónapig

50%-ra, azt követően pedig 40%-ra (OECD, 1997b:102). A növekvő munkanélküliségi ráta, a gyenge minőségű aktív munkapiaci politika a kormányzat részéről, valamint a költségvetési problémák miatt azonban a Munkaerő-piaci Alap kiadásai jelentősen megnöttek, az 1991. évi 1,4%-os GDP-arányos szintről 1,7%-ra emelkedtek 1992-re. Mivel a járulékok nem tartották a tempót a kiadásokkal, az alap költségvetése erősen függővé vált a kormányzati támogatásoktól. 1991-ben az összes bevétel 61%-át a költségvetési transzferek, míg a járulékbefizetések mindössze 34%-át tették ki. 1992-ben a helyzet tovább romlott, a GDP 0,9%-áról 1,4%-ra nőttek az állami támogatások, tekintve, hogy a kiadások a GDP 1,4%-áról 1,7%-ra ugrottak. 1993-tól ugyanakkor stabilizálódni látszott az alap büdzséje (21. Függelék), a foglalkoztatásban bekövetkezett javulásnak köszönhetően (26. ábra). Másrészt, a munkanélküliek számának emelkedésével a fiskális probléma kezelése érdekében 1992. márciusban a kormány szigorította a jogosultsági szabályokat: a kiutalás időtartama 12 hónapra csökkent, megválták a juttatások mértékét, a munkanélküli segély összegét a nemzetgazdasági átlagbér 36%-ára szállították le, valamint a korábbi jövedelemfüggő szint helyett átalányértéket vezettek be (OECD, 1997b:102). Az új szabályozás jobban ösztönöz a munkakeresésre. Másrészt azonban, a szigorú bérpolitika hamar csökkentheti a segélyek reálértékét, s ezzel a szegénységi küszöb alá taszíthat családokat. Ilyen körülmények közepette az informális tevékenységek a szegénység elkerülésének eszközévé váltak, ugyanakkor ezek telítődésével és a munkanélküliség emelkedésével egyesek számára elkerülhetlenné vált az elszegényedés (OECD, 1992:74-75). A szigorítás ellenére a munkanélküliséghez kapcsolódó kiutalások 1992 után is magasak maradtak, meghaladva a GDP 2%-át (OECD, 1997b:109).

#### 4.1.4. Összegzés

Lengyelországban a politikai és gazdasági transzformáció elindulásával egy időben ment végbe a makrogazdasági stabilizálás is a radikális utat követő Balcerowicz-terv keretében. Az időzítés ugyanakkor nem volt teljesen szabad gazdaságpolitikai döntés kérdése, az áruhiány és a hiperinfláció együttes jelenléte, valamint az ebből eredő társadalmi nyomás a helyzet megoldására, nem adott lehetőséget a halogatásra. Bár a program kezdeti társadalmi támogatása hamar eltűnt, és a politikai elit körében is komoly konfliktus tárgyát képezte, a kiigazító program intézkedéseit és a strukturális



átalakulást elindító döntéseket egyik kormány sem vonta vissza a politikailag rendkívül turbulens és instabil 1991-1993 közötti időszakban. Az erős politikai verseny ellenére a kampányok főként a retorika szintjén zajlottak, míg a cselekvés terén a gazdaságpolitikai folytonosság és a politikai józanság alapvetően fennmaradt. Másrésztől mindez azt eredményezte, hogy az átlagos lengyel választó elég hamar szembesült az újfajta politikai motivációs rendszerrel és manipulációs módszerekkel. A politikai kiábrándultság nem csak a mézeshetek effektus korai leáldozását eredményezte, hanem ahhoz is hozzájárulhatott, hogy a „cselekedve tanulás” folyamata Lengyelországban hamar elindulhatott, gyakorlatilag az 1991-es első teljesen szabad parlamenti választások előtt. Mint láttuk ugyanis, a fiskális illúzió első komoly sokkja az első köztársasági elnöki választás kapcsán 1990-ben érte a választókat.

Ebben a részben az 1989 és 1993 közötti időszakot vizsgálva teszteltük Lengyelországot PBC-re. A közszféra bérek terén nem találtunk ciklusra utaló jelet, 1992-ig a kiigazító csomag intézkedései, a büntetőadó alakította a béreket, mely gátat szabott a diszkrecionális lépéseknek. Majd 1992-ben a kormány további megtakarító lépését az Alkotmánybíróság vétózta meg. A szociális kiadásokon belül a nyugdíjkiadások jelentősen nőttek Lengyelországban 1989-1993 között, amiben – Magyarországhoz hasonlóan – a rokkantsági és karkedvezményes nyugdíjprogramokba áramlók nagy száma játszott fontos szerepet. Másrészt azonban a nagyvonalú juttatási rendszer is növelte az állami kiadásokat. Erre utal az is, hogy a rendes időskori kiadások is megugrottak (25. ábra). Összességében, bár volt kormányzati szándék a kiadások megfékezésére, érdemi lépésekre nem került sor, igaz, erőteljes és egyértelmű PBC-re sem találtunk empirikusan bizonyítékot.

## 4.2. Stabilizálás utáni felívelés időszaka: 1993-2000

### 4.2.1. Politikai és gazdasági áttekintés

Miközben Lengyelországban a gazdasági felívelés hamar beindult és erőteljes maradt a stabilizációs programot követően, addig ez a stabilitás a politikai életről sokáig nem volt elmondható. A politikai vezetők cserélődésének gyakorisága jelentős volt a kilencvenes években: az 1989-es parlamenti választások után és az 1997-es választások előtti időszak alatt 2 elnöki és 2 országgyűlési választást tartottak összesen Lengyelországban, ehhez képest 7 miniszterelnök és legalább ennyi kormány volt hatalmon. Ezzel összhangban a jogalkotói munkát gyakran érzékeny hangulat kísérte, lassú előrehaladással. A kormány és az elnök kapcsolata is nehezítette helyzetet, különösen Lech Walesa regnálása idején (EIU, 1997b:10-11). A problémák a végrehajtó és törvényhozó hatalom között részben személyes, részben politikai ellentétekből fakadtak. Ezek nem egyszer az 1992-ben elfogadott ún. „Kisalkotmány” kétértelműségeiből származtak. Így például az elnök, a kormány és a parlament közötti erőviszonyok nem voltak elég transzparenssek, különösen a költségvetési határidők vonatkozásában. Szintén problémát okozott, hogy az Alkotmánybíróság nem rendelkezett autonóm hatalommal az Alkotmány interpretálásához, csak arra volt jogosult, hogy egy-egy intézkedés alkotmányosságáról döntsön. A parlament alsóházának, a szejmnek joga volt felülbírálni az Alkotmánybíróság határozatait, ami tovább fokozta az intézményi bizonytalanságot (OECD, 1997b:54). Az 1991-es törvény hibáinak korrigálása érdekében 1993-ban új választási törvényt fogadtak el, mely a nagyobb pártoknak kedvezett és a túlzott parlamenti fragmentáció elkerülése érdekében, egyúttal bevezették az 5%-os küszöbértéket (Szczerbiak, 2001:93).

Az 1993. szeptemberben tartott parlamenti választásokkal új periódus kezdődött a lengyel politikai életben, mely véget vetett a sokszámú instabil kisebbségi kormány időszakának Lengyelországban. A választások a Baloldali Demokratikus Szövetség (SLD) és az agrár Lengyel Néppárt (PSL) győzelmét hozta el, így a Waldemar Pawlak vezette koalíció az első kormány volt a rendszerváltás óta, mely stabil parlamenti többséggel rendelkezett. Annak ellenére, hogy a ciklus alatt most is jellemzőek voltak a kormányfőcserék (*20. Függelék*), a kormánykoalíció kitöltötte a négyéves mandátumot. Erejét és stabilitását pedig tovább fokozta az 1995-ös őszi köztársasági elnöki választás eredménye, amikor is Lech Walesa elnököt az SLD jelöltje, Aleksander Kwasniewski váltotta. Eközben ugyanakkor a lengyel politikai életet újra a

fokozódó polarizáció jellemezte 1995-1997 között (Szczerbiak, 2001:93). A volt Szolidaritás Mozgalomból számos jobboldali kispárt jött létre, melyek azonban önállóan nem voltak képesek a kormányzó SLD 20-25%-os támogatottságával versenyezni, így 1996. júniusban a Szolidaritás Választási Akció (AWS) elnevezésű csoportosulásba tömörültek (EIU, 1996c:8).

Menetrend szerint 1997. szeptemberben tartották a harmadik teljesen szabad országgyűlési választásokat Lengyelországban (20. Függelék). A választások előtt a domináns politikai ellenfelek a kormányzó SLD és az ellenzéki Szolidaritás Választási Akció (AWS) voltak, a közvélemény-kutatások kevés elmozdulást mutattak a megelőző félévben mértékhez képest. Mindkét párt támogatottsága 25-29% között mozgott a különböző felmérések szerint. Őket az ellenzéki Szabadság Unió (UW) és a kormánykoalíció másik tagja, a Lengyel Néppárt (PSL) 10-14%-os támogatottsággal követi (EIU, 1997b:12). A választási kampány egyik fő jellegzetessége a három vezető párt gazdaságpolitikai programjának hasonlósága, ugyanis mindannyian a fiskális politikai fegyelem és az Európai Unió tagság mellett köteleződtek el (EIU, 1997e). Az európai integráció mellett való tartós és kormányokon átívelő elköteleződés azért is fontos, mert az EU tagsággal járó követelményeknek való megfelelés egyben a politikai és gazdasági konvergencia pályáján tarthat egy tranzíciós országot. Számos szerző kiemeli, hogy a KKE országok esetében az Európai Unió egyfajta horgony szerepét tölti be. A potenciális EU tagság ígérete így kritikus tényezőt jelentett a poszt-szocialista országok európaizációs folyamatában.<sup>65</sup>

A gazdasági sikerek (négy éve tartó gyors gazdasági növekedés és reáljövedelem-bővülés, csökkenő munkanélküliség), valamint az Európai Unióhoz és a NATO-hoz való csatlakozás irányába tett lépések, a tömeges privatizációs program ellenére a lengyel választók elutasították a baloldali koalíciót a választásokon. A Szolidaritás Választási Akció tömörülése ugyanis megalakulását követően mindössze egy év alatt képes volt népszerűségét felépíteni.<sup>66</sup>

Az AWS a szavazatok közel 34%-át, míg az SLD 27%-át szerezte meg. A nacionalista, családi és vallási értékeket képviselő AWS – a 3. helyen végzett, jellemzően liberális gazdaságpolitikát képviselő – Szabadság Unióval lépett koalícióra, akivel együtt a szejmben a mandátumok közel 57%-át birtokolták. A ciklus

---

<sup>65</sup> Anastasakis (2005), Anastasakis – Bechev (2003), Ágh (1998), Csaba (2004), Grabbe (2002)

<sup>66</sup> Ebben szerepet játszott az elemzések szerint az is, hogy a kormány nem kezelte időben és megfelelően 1997 nyarának súlyos árvíz-katasztrófáját (EIU, 1996c).

teljes ideje alatt Jerzy Buzek által vezetett kabinet 2001 őszéig volt hatalmon (EIU, 1997e:15-16).

A politikai stabilizálódás mellett az intézményépítés előrehaladását a kilencvenes évek közepétől nem csak az új választási törvény, hanem az új alkotmány 1997 májusában történt ratifikálása is jelzi, még ha a választásokhoz közeledve a politikai viták fókuszában is maradt (EIU, 1997b). A jobbközép Buzek-kabinet nevéhez a strukturális reformok második hullámának elindítása köthető a helyi önkormányzatok, a nyugdíjrendszer, az oktatás és az egészségügy terén. Mindazonáltal több intézkedésre – főleg az egészségügyben – jellemző volt a nem megfelelő előkészítés és irányítás. Továbbá a kormányzat az 1999 elején zajlott demonstrációkat és munkapiaci vitákat sem kezelte hatékonyan, ami pedig a támogatottságának jelentős csökkenéséhez vezetett. A helyzetet tovább rontották a koalíción belüli belső viták, melyet főként a pénzügyminisztérium élére visszatérő Balcerowicz által folytatott gazdaságpolitika fűtött. A konfliktusok végül oda vezettek, hogy 2000. júniusban a koalíció felbomlott és a hátralévő hivatali időben Buzek kisebbségben kormányzott (Szcerbiak, 2001:94). Míg a politikai platformot az erőteljes polarizáció és instabilitás jellemezte összességében, addig gazdasági vonatkozásban Lengyelország pozitív értelemben tűnt ki a többi tranzíciós ország közül. Az alkalmazott radikális stabilizáció és a reformok megindításának helyességét támasztja alá, hogy – bár a transzformációs recesszió súlyos volt 1990-1991-ben, de 1992-től megindult a felívelés és Lengyelország elsőként érte el az 1989-es reáljövedelmi szintet a tranzíciós országok közül. 1993-2000 között robusztus gazdasági növekedésnek lehettünk tanúi, mely időnként a 6-7%-ot is elérte (28. táblázat). Noha 1998-2000 között már némi enyhülés mutatkozott, ebben a régió egészét érintő orosz válság fontos szerepet játszott. A növekedés motorja az ipar, mely a beruházások és export által vezérelt, így a növekedés fenntartható volt (Kolodko, 2000:10). A belső kereslet is fokozatosan erősödött, a háztartások fogyasztása 55%, míg a közösségi fogyasztás 24%-ot képvisel megközelítőleg a GDP-ben (OECD, 1997b:18). A kedvező gazdasági növekedéshez 1994-1997 között jelentősen hozzájárult az 1994 közepén elindított, Grzegorz Kolodko nevével fémjelzett program, az ún. „Stratégia Lengyelország számára”.<sup>67</sup> Kolodko – aki a sokkterápia programjára gyakran úgy hivatkozott, mint „sokk, terápia nélkül” (*shock without therapy*) – programjában újradefiniálta az állam szerepét,

---

<sup>67</sup> “Strategy for Poland”

nagyobb hangsúlyt fektetve az állami szerepvállalásra az ipar- és kereskedelempolitikában, a társadalmi egyenlőségre és igazságos jövedelemelosztásra, illetve a fokozatosság elvére az intézményépítésben (Kolodko, 2004).

28. táblázat: Makrogazdasági mutatók Lengyelországban 1993-2000 között

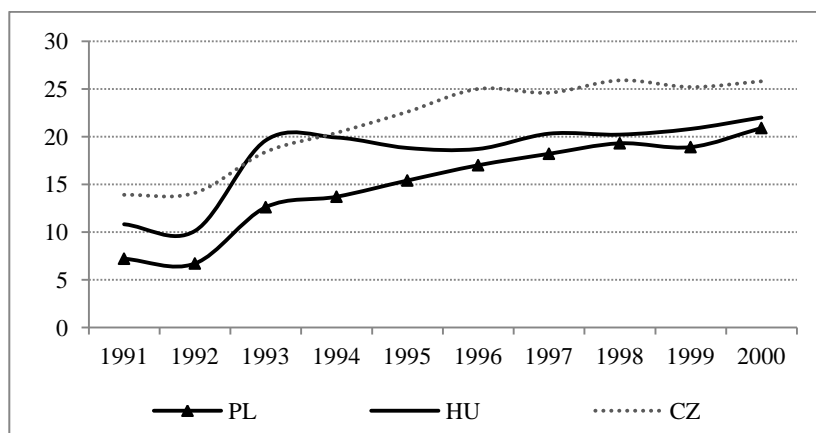
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
	éves reál változás, százalék							
<b>GDP</b>	<b>3.8</b>	<b>5.2</b>	<b>7.0</b>	<b>6.0</b>	<b>6.8</b>	<b>4.8</b>	<b>4.1</b>	<b>4.0</b>
Magánfogyasztás	5.2	4.3	3.6	8.6	6.9	4.9	5.4	2.6
Közösségi fogyasztás	3.8	2.8	2.9	2.0	3.1	1.4	1.0	1.1
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	2.9	9.2	16.9	19.7	21.7	14.2	6.5	3.1
Export	3.2	13.1	23.6	12.5	9.9	11.0	1.0	17.5
Import	13.2	11.3	24.3	28.0	16.7	14.0	6.0	12.0
Bruttó ipari kibocsátás	6.4	12.0	9.6	8.3	11.5	4.8	4.4	7.1
Bruttó mezőgazdasági kibocsátás	6.8	-9.3	10.7	0.7	1.0	1.0	-2.0	0.0
	éves változás, százalék							
Foglalkoztatás	-1.7	1.1	0.3	3.5	1.3	1.4	-1.5	-3.3
Fogyasztói árak (átlagos)	35.3	32.2	27.8	19.9	14.9	11.8	7.3	10.1
	százalék, év végén							
Munkanélküliségi ráta	16.4	16.0	14.9	13.2	8.6	10.4	13.0	15.0
	a GDP százalékában							
Folyó fizetési mérleg	-0.7	0.7	4.5	-1.0	-3.2	-4.4	-7.5	-6.2

\*: becslés

Forrás: EBRD (2001)

A gazdasági növekedés hatására az egy főre jutó GDP tekintetében is jelentős felzárkózás mutatkozik Lengyelországban 1993 és 1998 között, miközben a magyar mutató 2000-ben alig haladta meg az 1993-as szintet (27. ábra).

27. ábra: Az egy főre jutó GDP Közép-Európában 1991-2000 között (folyó áron, %, EU-15=100)



Forrás: EB (2008)

1994 közepe óta csökken ugyan, de még mindig nagyon magas a munkanélküliségi ráta, mely több mint 2,6 millió embert érintett 1995 végén. Ebben azonban az is szerepet játszik, hogy minden harmadik regisztrált munkanélküli valójában az árnyékgazdaságban dolgozik, és nem feltétlenül keres aktívan hivatalos munkahelyet (OECD, 1997b:23). A kedvező reálgazdasági folyamatok hatására azonban 1997-re 8,6%-ra süllyedt a munkanélküliségi ráta (28. táblázat). Ezt követően azonban a gazdasági növekedés lassulásával párhuzamosan újra növekedni kezdett az állásnélküliek száma 1998 és 2000 között, továbbra is komoly problémát okozva ezzel a lengyel gazdaságban.

A viszonylag magas munkanélküliség mellett a fogyasztói árak növekedési üteme – bár jelentős javulást értek el a stabilizációnak köszönhetően – továbbra is erőteljes, és messze felülmúlja a többi régiós ország szintjét. A Kolodko-program a dezinfláció felgyorsítását is igyekezett megvalósítani és 2000-re 5% alatti rátát elérni (EIU, 1996d). Majd 1996. májusban egy újabb anti-inflációs programot („*Package 2000*”) fogadtak el, mely a fenntartható növekedés és alacsony infláció érdekében kisebb államot, így alacsonyabb állami kiadási és bevételi szintet célzott meg. A csomag intézkedései több területre kiterjedtek pl. a jövedelempolitika, pénzkínálat, fiskális politika, legmagasabb bérsávba eső közszolgák bére, hatósági árak stb. Rövidtávon ezek közül az egyik legfontosabb lépés, hogy a hatósági árak, így az energia- és gázárak növekedése nem követi az inflációt és az 1996-ra tervezett emeléseket elhalasztották. A távközlési árakat szintén szigorú ellenőrzés alatt tartják (EIU, 1996c). Az antiinflációs kormányzati intézkedéseknek köszönhetően a kilencvenes években folyamatos volt a dezinfláció Lengyelországban, és az egyik legmagasabb szintről 1993-ban az egyik legalacsonyabb szintre sikerült leszállítani az infláció ütemét Közép-Európában (22. Függelék).

A vizsgált időszakban a fiskális politika is kedvezően alakult, az államháztartási deficitet sikerült stabilizálni és a GDP 3%-a alatt tartani a kilencvenes évek első felében (Kolodko, 2000:10). Ebben szerepet játszott a tervezettnél erősebb növekedés és magasabb infláció is. A növekedési többlet a reál adóbázist is szélesítette, míg a többletinfláció nettó hatása pedig azért volt pozitív hatással a költségvetésre, mert rövidtávon a kiadási oldal kisebb mértékben volt indexált, mint a bevételek (OECD, 1997b:36). Eközben az állami kiadások magas, 50% körüli szinten maradtak egészen 1996-ig. Ebben ugyanakkor az adósságszolgálat is fontos szerepet játszott, mivel a kamatfizetési kötelezettség az összes kiadás 11,9%-áról 1993-ban 13,4%-ra nőtték

1995-ben, míg a GDP arányában tartósan 4-5% körül alakult a kilencvenes évek második feléig (30. táblázat). Ennek egyaránt oka a külföldi adósságállomány átütemezésének véglegesítése és a fokozódó belföldi eladósodás (OECD, 1997b:42).

**29. táblázat: Állami bevételek és kiadások Lengyelországban 1992-1994 között**

<i>a GDP százalékában</i>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>
Állami bevételek	45.1	47.6	48.3
Állami kiadások	50	49.9	50.5
<b>Államháztartási egyenleg</b>	<b>-4.9</b>	<b>-2.3</b>	<b>-2.2</b>
- ebből központi kormányzat transzferekkel	-6	-2.8	-2.7
- ebből központi kormányzat transzferek nélkül	5.8	8.7	9.3

Forrás: OECD (1997b:37)

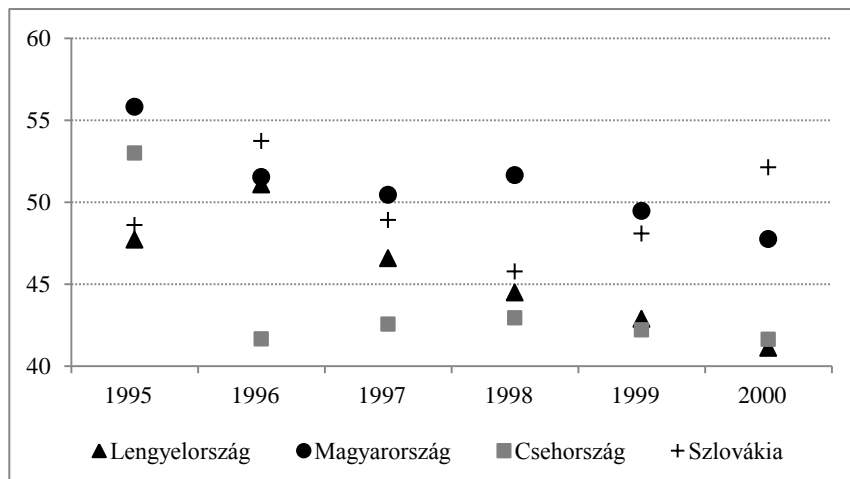
**30. táblázat: Fiskális mutatók Lengyelországban 1995-2000 között (a GDP %-ában)**

	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Összes kiadás	47.7	51.1	46.6	44.5	42.9	41.1
Összes bevétel	43.3	46.2	41.9	40.2	40.6	38.1
Államháztartási egyenleg	-4.4	-4.9	-4.6	-4.3	-2.3	-3.0
Nettó kamatfizetési kötelezettség	5.1	4.2	3.8	3.7	2.4	2.5

Forrás: OECD adatbázis

Az alrendszereket tekintve a központi kormányzat (*state budget*) hiánya valamivel magasabb volt, mint a teljes államháztartás deficitje, ez azonban csakis az egyes költségvetési alapoknak juttatott állami transzferek hatása miatt van. Ha utóbbiakkal korrigálunk, akkor hatalmas pénzügyi többlet mutatkozik az állami büdzsében. Mindez azt jelenti, hogy a tényleges hiány továbbra is az alapoknál mutatkozik, melyet a központi kormányzat támogatása egyenlít ki (29. táblázat). 1996-ra egy év alatt a hiány erősen megugrott, a GDP 4,4%-áról 4,9%-ra. Csökkenő kamatkidadások és növekvő állami bevételek mellett a romlást a kiadások jelentős növekedése okozta (30. táblázat). 1997-től azonban már jelentősen csökkent az állam mérete Lengyelországban, nem csak a korábbi időszakhoz, hanem a régiós országokhoz képest is (28. ábra). Ebben az 1997-es parlamenti választásokat követően felálló új kabinet gazdaságpolitikája fontos szerepet játszott.

28. ábra: Az állami kiadások alakulása a visegrádi országokban 1995-2000 között (a GDP %-ában)



Forrás: OECD adatbázis

Egyrészt az új kormány az 1998-as költségvetésben csak apró módosításokat hajtott végre. Ebben egyrészt a szűk határidők is szerepet játszottak, másrészt azonban a kormány elődjéhez hasonlóan szigorú költségvetési politikát hirdetett meg (EIU, 1997e:21). Végül pedig Balcerowicz pénzügyminiszter a kormány stabilizációs és strukturális politikáját egy középtávú pénzügyi stratégiai keretrendszerben kívánta megvalósítani, hogy 2003-ra a központi költségvetés hiányát megszüntessék. Erre tekintettel ki is nyilatkozta, hogy szigorú fiskális politikát folytat majd, tekintet nélkül a választási ciklusra. Ez pedig komoly nyugtalanságot okozott a közsféra dolgozók és más az állami támogatásoktól erősen függő társadalmi rétegek között (EIU, 1998d:13). A tényszámok is tükrözik a szigorú fiskális politikát, 1997-2000 között az állami kiadások és az államháztartási egyenleg is jelentős csökkentést mutatott (30. táblázat). A kiadások szerkezetét tekintve, az 1993-as választásokat követően szinte minden kiadási kategóriában átmeneti megtakarítás látszik 1994-ben, amit 1995-ben újra növekvő trend váltott. Tekintettel arra, hogy mind a nominális GDP, mind az átlagos árak hasonló mértékben növekedett 1994-1995 során, tényleges állami kiadásnövekedésről szólhatunk. A tipikus PBC ugyanakkor a választások utáni két évben inkább restriktívot indukál, a választási ciklus jellemzően a tárgyévet megelőző évben kezdődik, jelen vonatkozásban 1996-ban. A 31. táblázat adatai alapján azonban látszik, hogy a közösségi fogyasztás, a közsféra bérek és a természetbeni juttatások is 1995-ben érték el csúcukat, mielőtt csökkenni kezdtek. Ezt a tendenciát az 1997-es választási időszak sem törte meg. További jellegzetesség, hogy a pénzügyi társadalmi



transzferek eközben folyamatosan csökkentek 1993 óta, illetve a kilencvenes évek végére a kamatkötelezettség is jelentősen enyhült.

**31. táblázat: Az állami kiadások szerkezetének gazdasági dekomponálása 1993-2000 között Lengyelországban (a GDP %-ában)**

<i>a GDP százalékában</i>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Közösségi fogyasztás	17.8	15.4	18.7	18.3	17.8	17.3	17.4	17.4
Munkavállalói jövedelmek	10.8	10.0	10.7	10.5	10.5	10.0	10.1	10.1
Kollektív fogyasztási kiadás	8.9	6.3	7.3	7.4	7.3	7.3	7.3	7.3
Természetbeni társadalmi juttatások	8.9	9.0	11.3	10.9	10.4	10.1	10.1	10.2
Pénzbeli társadalmi juttatások	18.1	17.2	17.0	17.1	17.1	16.3	16.8	16.0
Kamatok	7.9	6.0	5.7	4.6	4.5	4.0	3.0	3.0
Támogatások	1.9	1.9	0.9	1.0	0.8	0.6	0.5	0.5
Egyéb folyó kiadás	1.3	1.3	1.2	1.3	1.4	1.0	0.6	0.7
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	3.4	3.1	3.3	3.6	3.9	3.9	3.5	2.4
<b>Összes kiadás</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>47.7</b>	<b>51.0</b>	<b>46.4</b>	<b>44.3</b>	<b>42.7</b>	<b>41.1</b>

Megjegyzés: parlamenti választási évek a vizsgált időszakban: 1993; 1997

Forrás: EB (2012)

#### **Államadósság alakulása Lengyelországban**

Magyarországhoz hasonlóan, Lengyelország is tetemes államadósság-állományt halmozott fel a kilencvenes évek elejére. 1991-ben a hitelező kormányokat tömörítő Párizsi Klub elengedte Lengyelország több mint 30 milliárd dolláros államokkal szembeni adósságának 50%-át. Majd 1994-ben a magánhitelezőket tömörítő ún. Londoni Klub szintén így járt el a 17 milliárd dolláros lengyel követelésével, elengedve annak felét (Slay, 1994). Ennek köszönhetően a külső adósságállomány 63%-ról 35%-ra való süllyedt, aminek eredményeként az adósságráta a GDP 86%-áról 1993 végén 56%-ra süllyedt 1995-ben. Mindez 1994-ben az adósságráta 11 százalékpontos csökkenését eredményezte, amit 1995-ben a zloty reálfelértékelődése, illetve az erős növekedés tovább erősített (OECD, 1997b:43). A kedvező tendencia ezt követően is folytatódott az ezredfordulóig (23. Függelék), amit tovább segített az 1996. áprilisban a szejm bizottsága által az új Alkotmánytervezet kidolgozása során hozott megállapodás is. A költségvetési deficit jegybanki finanszírozásának tiltása mellett ugyanis döntés született az adósságszabály bevezetéséről, mely kimondja, amennyiben a GDP-arányos adósság szint meghaladja a 60%-ot, a Miniszterek Tanácsa köteles ellentételező intézkedésekről dönteni (OECD, 1997b:57).

A köztársasági elnök költségvetési vétójogának korlátozása pedig azt a célt szolgálta, hogy az esetleges politikai ellentét a két testület között ne lehetetlenítse el a költségvetés végrehajtását.

1994-1995 során a kiadási nyomás oka a kiadási hátralékok erőteljes növekedése volt, így 1995 végén a hátralékok állománya elérte a GDP 0,8%-át. Ezek főleg az oktatási és az egészségügyi szektorra koncentráálódtak ki nem fizetett járulékok, fűtésszámlák és gyógyszer támogatások formájában. Az oktatásban a magasabb kiadások főként a tervezettnél magasabb foglalkoztatási szintből eredtek. Ezeket a tendenciákat az eredményszemléletű statisztikák tükrözik, míg a pénzforgalmi egyenlegek kevésbé (OECD, 1997b:42-43). Mindenesetre magyarázatot adnak a kiadások szerkezetében megfigyelt változásokra 1995-ben és nem utalnak PBC jelenlétére. A választási ciklus hiányát a gazdaságpolitikai folyamatok is alátámasztják. Az 1997-es választási év költségvetésének makrogazdasági keretét az 1994 májusában elindított és 1996 elején felülvizsgált középtávú gazdasági terv, a már említett „*Package 2000*” adta. A program, együtt az országnak a nemzetközi szervezetek – IMF és OECD – felé tett kötelezettségvállalásaival, kevés teret hagytak a költségvetési manőverezéshez a választási évben. A tervezet így 2,6%-os hiánycélt állapít meg 5,5%-os GDP növekedés és 15%-os átlagos infláció mellett (EIU, 1996f:15).

Míndeközben azonban a politikai nyomás erősödik. Egyrészt a baloldal egyre határozottabban követeli a kiadások emelését, miközben Kolodko pénzügyminiszter a fiskális egyensúly fenntartása mellett a kiadások és az adók egyidejű csökkentésével kívánja a gazdasági növekedést serkenteni.<sup>68</sup> Másrészt pedig a kormánykoalíció kisebbik tagja, az agrárpárt PSL átmenetileg megvonta támogatását, nagyobb pénzügyi szubvenciót követelve a szavazóbázisukat jelentő gazdáknak (EIU, 1997d:12).

#### 4.2.2. Közsféra létszám és keretek

1993 és 1997 között a reálbérek növekedése üteme erőteljes volt a lengyel nemzetgazdaságban, négy év alatt összességében megközelítőleg 30%-ot emelkedtek, noha még így is elmaradtak a termelékenységbővüléstől. A bővülés tetemes része 1996-1997 között következett be, amikor már a szociális partnerség által

---

<sup>68</sup> Ehhez azonban elengedhetetlen lenne a társadalombiztosítási alapok reformja, illetve a 15 veszteséges bányá bezárása, a veszteséges szénexport fokozatos csökkentése (EIU, 1996c).

meghatározott bérnorma szintjét is meghaladta.<sup>69</sup> Eközben ugyanakkor a közszféra bérek a norma szerint növekedtek (OECD, 1998:88). Az átlagos közszféra bérek relatív csökkenése a magánszféra bérekhez képest Lengyelországban is megfigyelhető a kilencvenes években: míg 1990-ben az index 107%-on állt, addig 1997-ben már csak 87%-on. Eközben a közszféra súlya az összes foglalkoztatott arányában 53%-ról 37%-ra csökkent 1989 és 1995 között (OECD, 1997b:60). Ezt követően azonban gyorsult a közszféra bérek nominális növekedése és a vállalati szektor ütemét is meghaladta. A lazuló állami béripolitikát a közelgő választások (EIU, 1996e:13-14) mellett a társadalmi elégedetlenség is fűthette. Míg a tranzíció kezdetén a Balcerowicz-program negatív szociális hatásaival párhuzamosan több ezer demonstráció zajlott Lengyelországban,<sup>70</sup> 1995-re ezek szinte teljesen eltűntek, bár ebben a szakszervezetek fragmentáltsága is szerepet játszott. 1996-tól azonban egyre növekvő elégedetlenség mutatkozott a közszférában – pl. a tömegközlekedésben dolgozók, a tanárok és egészségügyi dolgozók magasabb béreket követeltek. Ennek oka, hogy az oktatás és egészségügy területeit jelentősen érintette a költségvetési fegyelemi szándék. Míg 1994-ben az állami szférában a közszféra bértömeg reálértéken 1,1%-kal nőtt, addig 1995-ben már 5,3%-kal (OECD, 1997b:42). 1996-ban pedig mind a bérnorma szintjét (21,8%), mind az inflációt (26,9%) meghaladó mértékben, 27,8%-kal emelkedtek a reálbérek a közszférában (OECD, 1998:19-20). A trend a választások évében, 1997-ben is folytatódott: 1996. augusztusban ugyanis a kormányzat a munkavállalókkal és munkáltatókkal 5,5%-os közszféra reálbéremelésben állapodott meg 1997-re (EIU, 1996e:13-14).

Ezek a folyamatok ugyanakkor nem tükröződnek aggregált szinten a GDP arányos munkavállalói jövedelmek alakulásában, hiszen az 1995-ös 10,7%-ról 10,5%-ra csökkentek 1996-ban és ezen a szinten stabilizálódtak (31. táblázat). Ebben azonban a 6-7%-os gazdasági növekedés is fontos szerepet játszott (28. táblázat).

Másrésről, a béremelések ellenére az egészségügyi dolgozók masszív demonstrációja is folytatódott. Az orvosok szakszervezete egyrészt nagyobb béremelést,<sup>71</sup> másrészt

---

<sup>69</sup> Kollektív alkufolyamat alapján állapítják meg a béreket a közép- és nagyvállalatok esetében az államot, a szakszervezeteket és a munkáltatókat magába foglaló szociális partnerség ülésein. Minden évben a tripartizmusnak augusztus végéig döntenie kell a maximális béremelés negyedéves üteméről figyelembe véve a kormány GDP-re, inflációra és közszféra bérnövekedésre vonatkozó prognózisát. Ha a szociális partnerek nem jutnak döntésre, mint ahogy az 1997-ben történt, akkor a kormány egyoldalúan döntött (OECD, 1998:87).

<sup>70</sup> 1993-ban például több mint 7 ezer.

<sup>71</sup> Azzal érveltek, hogy míg 1994-ben a bértük másfélszer haladta meg az átlagos béreket, addig 1997 elejére ez az átlagbér körüli szintre süllyedt, ami 900 zlotynak (320 USD-nek) felel meg havi szinten.

pedig a bérhátralékok – így a korábbi időszakokban megítélt, de ténylegesen ki nem fizetett béremelések összegének – kifizetését követelte. A kormányzat ugyanakkor azzal érvelt, hogy 1997-ben 8,1%-kal nő reálértéken az egészségügyi kiadások mértéke a költségvetésben, aminek nagy része reálbér-emelkedésben manifesztálódik, valamint a hálapénzek is kiegészítik az orvosok jövedelmét. Ennek ellenére tény, hogy összességében reálbércsökkenés ment végbe a kilencvenes évek eleje óta. A demonstrációk azonban a választási évben, 1997-ben is folytatódtak, de ennek ellenére érdemi tárgyalás a kormányzat és a szakszervezetek között nem történt (EIU, 1997c: 13). Így a Buzek-kabinet, hivatalba lépésekor, az orvosok és egészségügyi dolgozók immáron 2 éve tartó sztrájkjával szembesült. További fontos momentum, hogy a közvélemény támogatását is élvezik az alacsony bérek, és romló körülmények között működő szektor alkalmazottjai. Az egészségügyi dolgozók bérezése ugyanis nem csak más szektorokhoz képest tekinthető alacsonynak, hanem a közszféra többi területéhez képest is (OECD, 2000b:105).

Az 1998-as költségvetés szűk kiadási kerete azonban nem ad lehetőséget az új kormányzatnak a manőverezéshez. Jelentős bérnövekedésre csak akkor van lehetőség, ha más területeken csökkentik a kiadásokat vagy növelik a bevételeket és egyben egy piacorientáltabb egészségügyi rendszerre térnek át (EIU, 1997e:20). Mivel jellemző volt az egészségügyi ellátás alacsony minősége, ami növekvő társadalmi elégedetlenséget generált, az egészségügyi reform a kormányzatok fő prioritásai között szerepelt. Noha néhány változás már a kilencvenes évek elején is történt, az új általános kötelező egészségbiztosítási rendszert 1999 elején vezették be (OECD, 2000b:93). PBC-re utaló jelet azonban nem látunk az aggregált számokban. Éppen ellenkezőleg, az 1998-ban bekövetkezett erősebb csökkenés a GDP-arányos közszféra bértömegben stabil maradt az ezredfordulóig. A 2001. évi parlamenti választások előtti év költségvetési terve sem utalt arra, hogy a kormány szavazatvásárlásba kezdett volna az állami dolgozók esetében: míg a magánszférában a reálbérek 2,7%-kal nőnek, addig a közszférában csupán 1%-kal (EIU, 1999f:17).

#### 4.2.3. Szociális kiadások

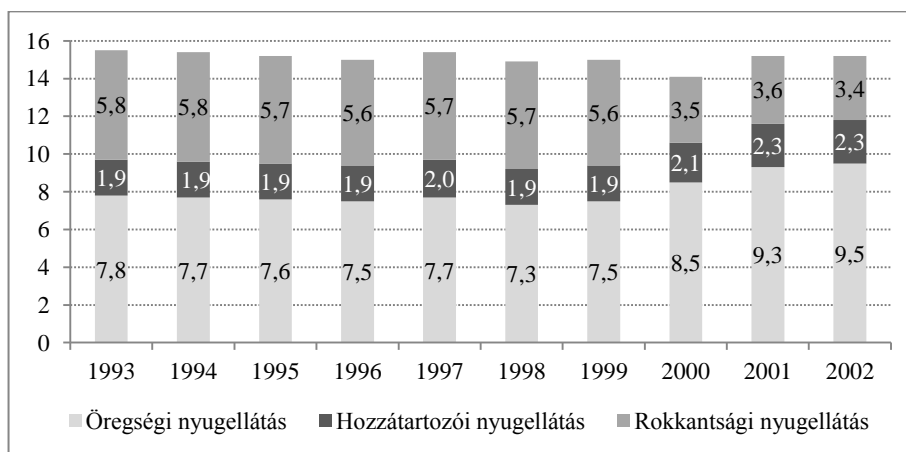
Az állami kiadásokon belül a legerőteljesebb növekedés a szociális transzferekben ment végbe, különösen az időskori és rokkantsági nyugdíjak, valamint a táppénz terén, és ezért a jóléti állam a régió egyik legkicsapongóbb állama lett (OECD, 2000b:52).

##### 4.2.3.1. Nyugellátások

Magyarországhoz hasonlóan Lengyelországban is jellemző volt, hogy az alkalmazottak nagy tömegei választották a korengedményes és rokkantsági nyugdíjat a munkanélküliség helyett a tranzíciós recesszió elől menekülve. Mivel a kapcsolódó szabályozás laza volt (a jogosultsági kritérium nem a munkaképtelenségre, hanem az egészségkárosodásra vonatkozott), a kilencvenes évek első felében a rokkantnyugdíjasok száma az összes nyugdíjas arányában megkétszereződött, s ezzel az egyik legmagasabb értéket tette ki a világon, 1993-ban 37%-ot, jelentősen meghaladva ezzel a szlovák és magyar 23%-ot vagy a cseh 20% körüli szintet (OECD, 1998:71). Ebben a kategóriában az átlagos tényleges nyugdíjkorhatár 49-ről 46 évre csökkent 1995-re, amikor is 3,4 millió fő részesült rokkantsági juttatásban. További 1,2 millió fő részesült özvegyi nyugdíjban, míg a lakosság 12%-a, azaz 4,5 millió fő részesült rendes időskori nyugellátásban (ebből 1,3 millió fő egyéni gazdálkodó). Így összességében a lengyel lakosság 24%-a részesült valamilyen formájú nyugellátásban (OECD, 1997b:106-107).

Ennek eredményeként – mint korábban tárgyaltuk – a nyugdíjkiadások jelentősen megugrottak 1990-1993 között. A helyzet 1993 után sem javult, mivel összességében magas szinten stabilizálódtak az összes állami kiadás 1/3-a körül és a GDP 15%-án (29. ábra), szemben az OECD országok 10% körüli értékével vagy a többi tranzíciós ország szintjével (OECD, 1997b:112). Ezzel a nyugellátások a költségvetésben a legnagyobb pénzbeli kiadási tételt jelentették (OECD, 1997b:107).

29. ábra: A nyugdíjkiadások alakulása Lengyelországban 1993-2002 között (a GDP %-ában)



Forrás: OECD adatbázis

Bár Lengyelországban – főleg a tranzíciós országok összehasonlításában – a nyugdíjkorhatár nem kirívóan alacsony (60 év a nők és 65 év a férfiak esetében 1995-ben), de számos kivétel és kedvezmény létezik (pl. a bányászok, vasúti dolgozók, oktatók stb.), amely fokozza a pénzügyi nyomást. Ezen kívül a rendszer lehetővé tette a nyugdíjba vonulást egyéni szinten akár az 5 évvel a hivatalos korhatár előtti, ha az egyén legalább 25 évig a nők esetében és 30 évig a férfiak esetében fizette a járulékot. Továbbá, a rendvédelmi szervek dolgozói 15 év szolgálat után jogosultak nyugdíjra. Ezt közvetlenül az állami költségvetésből fizették, mértéke az utolsó javadalmazási szint 40%-a, és növekszik további szolgálati évekkel. Ezen folyamatok eredményeként az átlagos tényleges nyugdíjkorhatár 1997-ben 59 év volt a férfiak és 55 év a nők esetében, jócskán elmaradva ezzel az OECD országok átlagos értékétől (OECD, 1998:67-68).

A rendszerbe áramló jogosultak nagy száma mellett az ellátások és az indexálás nagyvonalúsága is komoly szerepet játszott a kedvezőtlen pénzügyi folyamatokban.

Míg 1990-ben az átlagbérek 55,8%-ára rúgtak az időskori nyugdíjak, addig 1996-ra ez az arány 63,1%-ra nőtt, ami jóval magasabb, mint a régió többi országában. Mivel a nyugdíjakat a felosztó-kirovó rendszer keretében nagyrészt a munkáltatók által befizetett járulékból fizetik, a nagyvonalú transzferek jelentős járulékköltséget (a bérköltség 45%-a) generáltak, ami szintén a legmagasabb a régióban. De még ez sem elég a nyugdíjrendszer költségvetésének egyensúlyához, mely rendre állami transzferre szorul (EIU, 1997b:17-18).

1995-ben az OECD becslése szerint Lengyelország közel 80%-os értékével a 7. legmagasabb bruttó helyettesítési rátával rendelkezett az időskori nyugdíjak esetében, meghaladva ezzel nemcsak az OECD átlagot, de például a svéd szintet is (OECD, 1998:70). Ebben az is szerepet játszott, hogy Lengyelországban lehetőség volt a nyugdíj melletti munkavállalásra. A nyugdíjat csak akkor csökkentették ebben az esetben, ha a nyugdíjas az átlagbér legalább 60%-ának megfelelő összeget kapott kézhez munkabéreként. Becslések szerint az időskori és rokkantsági nyugdíjban részesülők 30%-a jogilag foglalkoztatott maradt ezután is, míg a 60 év feletti lakosság 3%-a a szürkegazdaságban dolgozott tovább (OECD, 1998:68).

Ezekkel a trendekkel azonban a lengyel hatóságok is tisztában voltak és a nyugdíjrendszer reformja az egyik legfontosabb stratégiai pontot jelentette. Ugyanakkor a reform nagyon lassan haladt a megelőző években, mivel politikailag érzékeny témát jelentett Lengyelországban is. A kapcsolódó intézkedések egyúttal vegyesek voltak. A parlamenti választások utáni évben, 1994-ben a minimál nyugdíjat felemelték az átlagbér 35%-áról 39%-ra, valamint a szénbányászok körét is bevonták a korkedvezményes nyugdíjra jogosultak körébe (noha ez a lépés speciális okokra, konkrétan a szénbányák tervezett bezárásának előkészítésére vezethető vissza<sup>72</sup>).

A nyugdíjrendszer átfogó átalakítása 1996-ban indult meg. Ebben az évben szigorítás következett be, az indexálásban áttértek a bérről az inflációra (OECD, 1997b:113). Ennek köszönhetően a helyettesítési ráta 70%-ra csökkent 1997-ben, bár még mindig magasnak számít nemzetközi összehasonlításban. Másrésztől azonban, 1997-ben a parlamenti választások évében a nyugdíjak reálértéke 5%-kal nőtt, míg az 1998-as büdzséterv 2%-os reálnövekedési előirányzatot tartalmazott (OECD, 1998:68-69). Ennek eredményeként 1997-ben átmenetileg 15%-ról 15,4%-ra nőtt a nyugellátások GDP-arányos mértéke (29. ábra).

---

<sup>72</sup> A szénipar reformjának (szénbányák bezárása) keretében 1998-ban 25 ezer bányász hagyta el az ágazatot és vonult nyugdíjba a nagyvonalú korengedményes nyugdíjazás lehetősége révén. A maradék 208 ezer bányász körében a kormányprogrammal szembeni ellenérzés erősödött. Noha a bányász szakszervezetek eleinte elfogadták a javaslatot és ajánlatot, utóbb mégis demonstrációval fenyegettek a bányászok nyugdíjkorhatárának emelése és a bérek befagyasztása miatt (EIU, 1999e:12).

A viszonylag magas reálnövekedés azonban nem ellensúlyozta azt, hogy a kormány 1997. áprilisban – fél évvel a választások előtt – elfogadta a társadalmilag népszerűtlen nyugdíjreform alappilléreit,<sup>73</sup> melynek időzítése meglepőnek bizonyult.<sup>74</sup> Továbbá, a kormány javaslatot tett arra, hogy a katonai és rendvédelmi dolgozók nyugdíja 1998-ban a nyugdíjak általános növekedési ütemével növekedjen, a volt katonák szokásos jutalmát pedig megvonták. Annak ellenére, hogy ez mindössze kismértékű spórolást jelentett, a pénzügyminiszter kijelentette, hogy ha ezt az intézkedést nem hajtják végre, akkor más területen kell lépni, hogy a hiánycélt tartani tudják<sup>75</sup> (EIU, 1998c:13). A ciklus második felében a kormányzat fókuszja az új nyugdíjrendszer kiépítésén és stabilizálásán volt.<sup>76</sup>

#### 4.2.3.2. Munkaerő-piaci Alap

A kilencvenes évek első felében a munkanélküliséghez kapcsolódó állami kiadások a GDP 2%-a körül alakultak Lengyelországban. A kiadások 2/3-át az állami költségvetés finanszírozta, a maradékot a munkáltatói járulékokból fizették. A rendszer a szociális háló része és a juttatások függetlenek az egyén korábbi munkaviszonyától és járulékfizetésétől. Ez pedig erkölcsi kockázati kérdéseket is felvetett: egy a minimumbérhez közeli juttatás ugyanis nem ösztönöz aktív munkakeresésre.

---

<sup>73</sup> A kormány terve a három pilléres rendszer kialakítása: az első pillért az állami felosztó-kirovó rendszer jelentené; ezenkívül 10 új nyugdíjalapot hoznának létre, egyhez minden egyénnek kötelezően csatlakoznia kellene; harmadik pilléreként pedig új, teljes mértékben önkéntes alapú magánpénztárakat vezetnének be.

<sup>74</sup> Ebben Baczkowski munkaügyi és szociális miniszter váratlan halála is szerepet játszik, mivel a kormány és az ellenzék megegyezett abban, hogy folytatják a reformot, amiért a miniszter annyira elkötelezetten dolgozott. A pénzügyminisztérium élén Kolodko-t annak lemondását követően váltó Marek Belka szintén támogatta az előrelépést. A nemzetközi szervezetek szintén régóta sürgették a reformot a nyugdíjrendszerben.

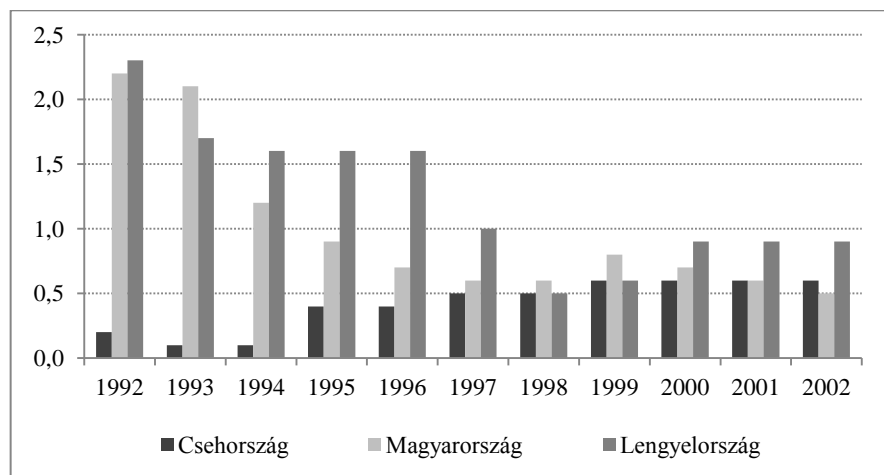
<sup>75</sup> Ezt a lépést Kwasniewski elnök (SLD) megvétőzte. Nem véletlen, hiszen az SLD támogatói az alacsonyabb fizetésű munkás és a nyugdíjas rétegekből kerülnek ki (EIU, 1998c:16).

<sup>76</sup> A központi költségvetésből 9,6 milliárd zloty utaltak át a társadalombiztosítási alapokba, hogy a nyugdíjreformot finanszírozzák. Ennek nagy részét privatizációs bevételből fedezték. A társadalombiztosítási alapok méretes hiányt építettek fel 1999 első felében is, amit kereskedelmi banki hiteltől fedeztek. Az év második felében pedig a költségvetés 4 milliárd zloty hitelt nyújtott a ZUS-nak az akut pénzügyi problémák kezelésére. Ezek a pénzügyi problémák három okra vezethetők vissza: Egyrészt egy jogi anomália az új adótörvényben egyhavi járulék kiesését eredményezte. A tb-járulékhátralékok a korábbinál nagyobb ütemben növekedett, mivel a kormány lehetővé tette a veszteséges szénbányáknak a ZUS felé való fizetési kötelezettségük felfüggesztését. Ezen kívül a régi járulékrendszer azelőtt vezeték ki, hogy az új rendszer tökéletesen működésbe került volna. Összességében a ZUS bevételkiesése elérte a GDP 0,75%-át (OECD, 2000b:57).



A munkanélküli segélyek nominálisan ugyanakkor nem tekinthetők magas mértékűnek (Boeri – Edwards, 1997) és a kilencvenes évek eleje óta lényegesen szigorították a jogosultsági feltételeket, aminek révén a transzferben részesülők aránya a regisztrált álláskereső arányában az 1991. évi 80%-ról 30%-ra csökkent 1997 végére, jócskán elmaradva az OECD országok szintjétől (OECD, 1998:94). A szigorítások ellenére azonban az állami kifizetések aggregált szintje magas maradt, és a GDP 1,5%-án stabilizálódott 1996-ig (30. ábra). Ekkor újabb szigorításokat hajtott végre a lengyel kormányzat: a bérekkel való indexálást megszüntették és helyette negyedévente az inflációval korrigálnak, valamint az aktív munkapiaci politika révén segítenék a munkanélküliek átképzését, közmunkába állását (OECD, 1997b:102). Továbbá, a kormányzat javaslatot tett a biztosítási elv erősítésére a kifizetésekben, melyet összekapcsolnának a korábbi aktív időszakokban szerzett jövedelemmel és járulékfizetéssel. Ezen kívül bevezetnék a kötelező munkavállalói járulékot is (OECD, 1997b:109).

**30. ábra: Az állami munkanélküli segélyek alakulása Közép-Európában 1992-2002 között (a GDP %-ában)**



Forrás: OECD adatbázis

A gazdaságpolitikai lépések, valamint a kedvező reálgazdasági és foglalkoztatási folyamatok (28. táblázat) hatására a munkanélküli segélyek mértéke erőteljes csökkenésnek indult 1996 után és 1998-1999 során már a cseh vagy a magyar szinttől is elmaradt. 1999-től azonban újra növekedés, majd 0,8%-os GDP-arányos kifizetési szint figyelhető meg (30. ábra). Ennek oka azonban, hogy 1998 második felétől a munkanélküliségi ráta csökkenő tendenciája megfordult. Ez egyrészt a lassuló

reálgazdasági növekedésnek tudható be, másrészt strukturális tényezőkre is visszavezethető<sup>77</sup> (OECD, 2000b:63). Továbbá fontos kiemelni, hogy a munkanélküliség Lengyelországban egyenlőtlenül oszlik meg, a vidéki területeken és az agrárszektorban különösen nagy problémát jelent, a teljes vidéki munkanélküliséget (regisztrált és rejtett) 1,7 millió főre becsülik ekkoriban (OECD, 2000b:71).

#### 4.2.3.3. Családtámogatások

A nyolcvanas években a gyermekes családoknak nyújtott pénzbeli támogatások növekvő szerepet játszottak Lengyelországban, 1989-ben virtuálisan minden család jogosult volt állami családtámogatásra, gyermekenként a nemzetgazdasági átlagbér 8%-ának megfelelő mértékben. A rendszerváltás után a kilencvenes évek első felében a juttatások reálértéke erőteljesen visszaesett a nem teljes körű indexálás miatt, továbbá 1995. márciustól a családi pótlékok kiutalását rászorultsághoz kötötték. Egyidejűleg döntés született a családi pótlékok reálértékének megőrzéséről is az inflációval való indexálás által (OECD, 1997b:104-105). Ennek eredményeként az állami családtámogatások mértéke Lengyelországban egy régiós összehasonlításban magasnak tekinthető 2,3%-os GDP-arányos szintről 1991-ben folyamatos csökkenés mellett 1% alá süllyedt 1997-re. Ezt követően minimális emelkedés, majd 1,2%-on való stabilizálódás mutatkozott 1998-2002 között, de még így is messze elmarad a lengyel mutató akár a régió akár az OECD országok átlagos értékétől (31. ábra), miközben választási célú volatilitás nem látszik. További sajátosság az egy főre jutó családtámogatás drámaian alacsony szintje Lengyelországban, főleg a magyar rátához képest, mely közel 4-szerese volt a lengyel értéknek 2000-ben (32. ábra). A szociális segélyek fő célcsoportjává a rendszerváltás után a hosszú távú munkanélküliek váltak Lengyelországban, de nem képvisel fontos súlyt a büdzsében. A szociális segély – az átlagbér legfeljebb 28%-a – rászorultsági alapon jár és a szociális munkások mérlegelése alapján ítélik oda. Az átmeneti juttatás általában 2-3 hónapig jár, de legfeljebb 10 hónapig. A rendszert helyi szinten működtetik, de jellemzően a központi

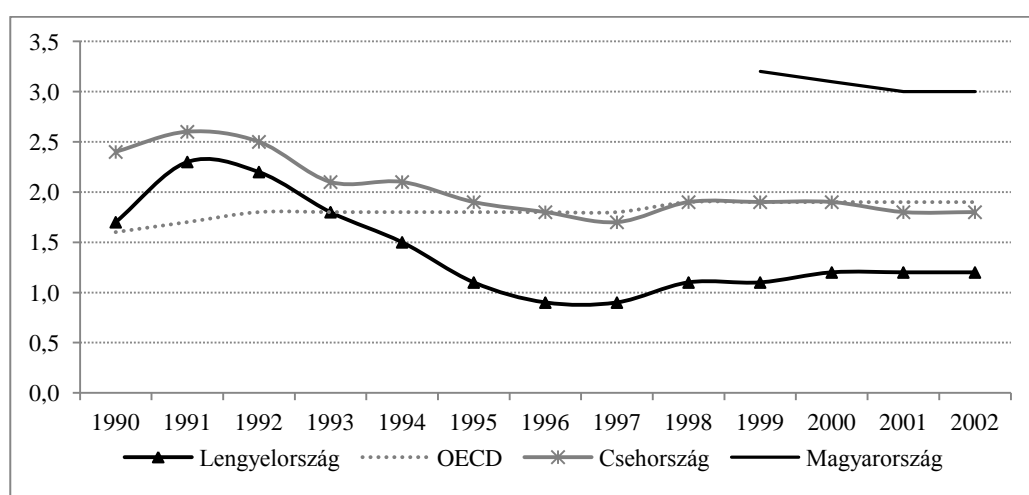
---

<sup>77</sup> Egyrészt demográfiai nyomás származott abból, hogy a *baby boom* generáció tagjai beléptek a munkapiacra. Másrészt a munkanélküliek egészségbiztosításának jogosultsági szabályai változtak 1999-től. Harmadrészt csoportos létszámleépítések történtek a vállalati átalakításokhoz kapcsolódóan.

büdzsét finanszírozza. A tartós szociális segélyben részesülők száma folyamatosan nőtt a transzformációs recesszió időszakában, az 1990. évi 88 ezerről 176 ezerre 1995-ben, míg az átmeneti transzferben részesülők aránya 0,8 milliőről 2,5 millióra nőtt 1993-ban, majd 2 millióra csökkent 1995-re (OECD, 1997b:105).

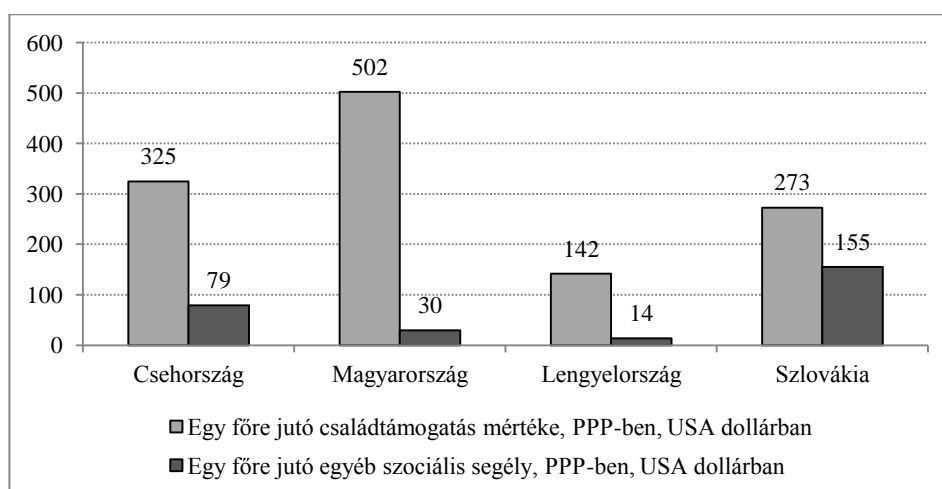
Összességében a szociális támogatások helyettesítési rátája 30-36%-ra rúg a család körülményeitől függően (OECD, 1998:98), az egy főre jutó értéke pedig kiemelkedően alacsony (32. ábra).

**31. ábra: Az állami családtámogatások alakulása Közép-Európában 1990-2002 között (a GDP %-ában)**



Forrás: OECD adatbázis

**32. ábra: Az egy főre jutó állami családtámogatás és egyéb szociális segély mértéke 2000-ben Közép-Európában (vásárlóerő-paritáson, USD-ben)**



Forrás: OECD adatbázis

#### 4.2.3.4. Ártámogatások (gyógyszertámogatások)

A makrogazdasági egyensúlytalanságok a nyolcvanas évek végére hiperinflációt eredményeztek Lengyelországban annak ellenére, hogy az árak nagy része hatóságilag szabályozott volt. Átfogó liberalizációra két lépésben került sor 1989. augusztusban és 1990. januárban a stabilizáció keretében. 1996 elején egyes termékek és szolgáltatások esetében fennmaradt a hatósági áras szabályozás számos más OECD ország gyakorlatához hasonlóan. Központi kormányzati szinten szabályozták pl. a gáz- és áramárakat, a fűtésdíjat, gyógyszerárakat; helyi szinten pl. a lakásbérleti díjakat vagy a tömegközlekedési árakat. Ennek ellenére azonban egyes adminisztratív árak jobban nőttek átlagosan, mint más liberalizált termékek ára, így a tömegközlekedés, az áram és gáz, a központi fűtés díja is jelentősen emelkedett. Utóbbi esetében például az árak az 1986. évi szint nyolcszorosára nőttek 1995-re. Az energiaárakra egyrészt továbbra is jellemző, hogy messze a piaci ár alatt vannak. Másrészt azonban a hatósági és a piaci ár közötti különbség kisebb Lengyelországban, mint más tranzíciós országban annak ellenére, a lengyel hatóságoknak a kilencvenes években nagyobb problémát jelentett az infláció leküzdése, mint más feltörekvő országnak. Az energiaárakat a kormányok szigorú antiinflációs politikája alakította jellemzően, nem pedig politikai haszonszerzési célok. Ennek ellenére a támogatási rendszer társadalmilag nem volt elég célzott és hatékony. Mivel a támogatás fogyasztási alapon járt, Lengyelországban is tipikusan a magasabb jövedelműek és a nagyobb fogyasztók profitáltak belőle (OECD, 1997b:110). A választások előtt, 1997. januárban a parlament elfogadta az energiatörvényt, melynek értelmében a szektor jelentős mértékben liberalizálásra került, és megnyílt az út a magánosítás felé. Az újonnan felállított Energiahivatal (URE) az energiatermelők részére biztosított licenst, illetve a szektor árait és nyereségét felügyelte. Ez jelentős elmozdulást jelent, a versenyző vállalatok maguk állapíthatták meg az árakat, még ha a szabályozó általános ellenőrzése mellett is (EIU, 1997c:17). A választásokat követően 1998-ban további csökkentések valósultak meg az ártámogatások terén. Legnagyobb mértékben a kommunális fűtés és a vasúti közlekedés támogatásait csökkentették, melynek eredményeként utóbbinál a díjak ára 9%-kal nőtt 1998. februárban. Továbbá, az EIU az átlagos inflációt meghaladó mértékű árnövekedést prognosztizált az áram (14%), a gáz (15%), és a gyógyszertermékek (11%) esetében (EIU, 1997e: 22). A támogatások csökkentése nem csak 1998-ban, hanem a következő években is rendre az átlagosnál erőteljesebb

áremelkedést eredményezett a máshol tipikusan államilag támogatott termékek és szolgáltatások esetében (*24. Függelék*). Mindez értelemszerűen kivívta a társadalom ellenérzését, az áremelkedés hatására 1998. áprilisban 15-25 ezer ember tüntetett Varsóban (EIU, 1998d:13).

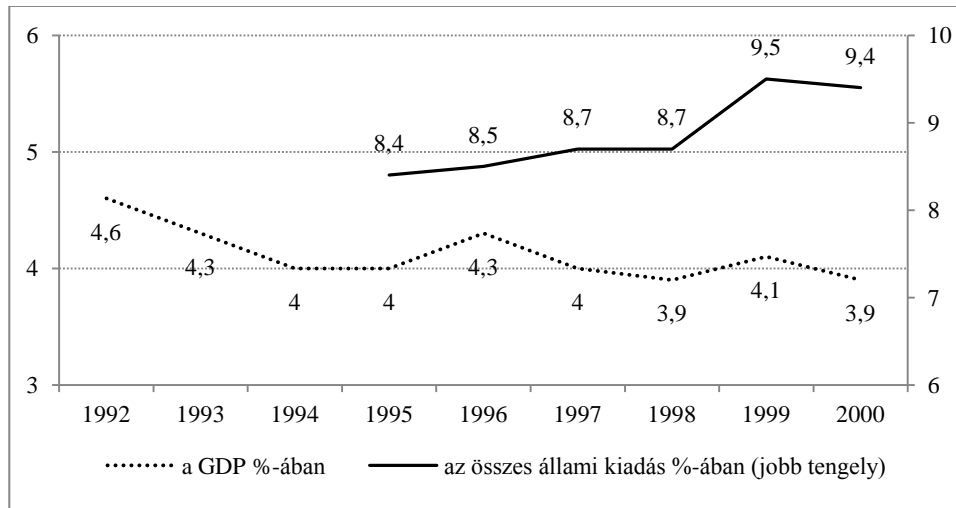
Eközben ugyanakkor az egészségügyi szektor és a lakásbérleti díjakat mesterségesen alacsonyan tartották (OECD, 1997b: 63-64). A lakástámogatások azonban szintén nem tekinthetők politikai haszonszerzés általános eszközének Lengyelországban. A rendszerváltás után 1994-ben bevezetett lakástámogatási rendszer erősen célzott volt és így fontos része a szociális hálónak. Csak azok a háztartások voltak jogosultak támogatásra, akik esetében az egy főre jutó jövedelem alacsonyabb, mint a minimum nyugdíj, a lakhatási kiadások meghaladnak egy bizonyos mértéket és a lakás egy főre jutó alapterülete szintén nem ér el egy meghatározott szintet. Így 1995-ben mindössze 0,8 millió háztartás részesült lakhatási támogatásban Lengyelországban (OECD, 1997b:105). Az aggregált tényszámok sem utalnak PBC jelenlétére, a lakástámogatások mértéke ugyanis nem tekinthető kiugró mértékűnek sem a GDP, sem az összes állami kiadás arányában (*25. Függelék*).

Bár a gyógyszer-támogatásokra jellemző volt, hogy mesterségesen alacsonyan tartották, az *24. Függelék* ábrája alapján mégsem tűnt olyan mértékű szavazatvásárlási eszköznek, mint Magyarországon.

A kilencvenes években Lengyelországban az egészségügyi rendszer univerzális és átfogó ellátást nyújtott az állami tulajdonban lévő létesítményeken keresztül. A rendszerre jellemző volt a túlzott centralizáció, túlszűkített költségvetés és a költségtudatlanság hiánya, a regionális egyenlőtlenségek, a nem megfelelő erőforrás-elosztás, növekvő hálapénz-rendszer. Az egészségügyi rendszer három – központi, regionális (*voivodship*) és kommunális (*gminas*) – szinten nyújt szolgáltatást autonóm egészségügyi adminisztrációs egységek (*ZOZ*) segítségével. Az ellátás minősége jellemzően alacsony volt, ami növekvő társadalmi elégedetlenséget generált. Ezt fokozta az egészségügyi dolgozók demonstrációsorozata a kilencvenes évek közepén. Az egészségügyi reform így a kormányzatok fő prioritásai között szerepelt. Noha néhány változás már a kilencvenes évek elején is történt, az új általános kötelező egészségbiztosítási rendszert 1999 elején vezették be. A kormányzat nem megfelelő kommunikációja és az előkészítés elégtelenségei miatt azonban a társadalmi nyomás a további változtatásokra erős maradt. Összességében az egészségügyi kiadások

Lengyelországban nemzetközi összehasonlításban alacsonynak tekinthetők, még a nem hivatalos kifizetéseket beleszámítva is (OECD, 2000b:93).

**33. ábra: Az állami egészségügyi kiadások alakulása Lengyelországban 1992-2000 között (%)**



Forrás: OECD adatbázis

1997-ben az összes egészségügyi kiadás a GDP 5,2%-át tette ki, ami az egyik legalacsonyabb az OECD országokban (OECD, 2000b). Ezen belül az állami egészségügyi kiadások GDP-arányos súlya relatíve stabilan alakult a kilencvenes években, 4% körül annak ellenére, hogy az összes állami kiadás arányában kismértékű emelkedés figyelhető meg az 1999-es reformig, amikor 9% fölé ugrik a ráta (33. ábra).

A központi kormányzat az összes egészségügyi kiadás 25%-áért felelős, 75%-a regionális szinten és a helyi önkormányzatokban keletkezett, 1992 óta a legtöbb egészségügyi programot ugyanis regionális költségvetésből finanszírozták. A régiók közvetlenül az egészségügyi minisztériumtól kapják a forrást, mely 1997-ben az összes kiadásuk 75%-át fedte le (OECD, 2000b:106-107).

Az egészségügyi kiadásokon belül a gyógyszer- és bérkiadásokat szintén a fejezet finanszírozza, emiatt bizonyos duplikációk is megjelennek. A párhuzamos rendszerek miatt többletkapacitások és a megfelelő elszámolás, illetve koordináció hiánya jellemző (OECD, 2000b:94).

Az egészségügyi kiadások mindössze 9%-a gyógyszertámogatás, továbbá az egy főre jutó állami gyógyszerkiadások aránya vásárlóerő-paritáson mérve is alacsonynak tekinthető. Más alacsony jövedelmű országhoz hasonlóan azonban a gyógyszerek

relatív nagyobb pénzügyi terhet jelentenek a fogyasztók számára, tekintettel a viszonylagos magas árakra a bérekhez vagy más egészségügyi kiadáshoz mérten.

Az egészségügyi szektor gyógyszerellátását torzította a belföldi és külföldi gyártók készítményeinek eltérő bánásmódja, ami a belföldi termékek alacsony súlyát eredményezte, 1997-ben 37%-ot tettek ki mindösszesen. A pénzügyminisztérium a hazai termékek árát hatósági úton állapította meg, és egyúttal meghatározta a nagy- és kiskereskedelmi árrés mértékét is. A hazai termékek így becslések szerint 3-6-szor olcsóbbak voltak, mint a külföldiek. Az alacsony haszonkulcs azonban nem ösztönözte a hazai gyártókat az innovációra. A kilencvenes évek végén azonban az egészségügyi minisztérium bejelentette az állami ármeghatározás eltörlését a lengyel készítmények esetében is. A szabályozás és a receptfelírások nem ösztönöztek a gyógyszerek hatékony fogyasztására. A regisztrációs eljárás lassú és a visszafizetési folyamat nem teljesen transzparens volt. A gyógyszer támogatás mértéke 0, 50, 70 vagy akár 100 százalékos is lehet gyógyszertől függően. Továbbá, az orvosok is nagy szabadsággal rendelkeznek a gyógyszerválasztás terén (OECD, 2000b:107-109).

#### 4.2.4. Összegzés

A 4.2. fejezetben vizsgált időszak alatt, 1993 és 2000 között 1997-ben tartottak parlamenti választásokat Lengyelországban. Az 1997. évi költségvetés az EIU értékelése szerint semmiképpen nem tekinthető választási büdzsének. Bár a fő kiadási fejezetek, az oktatás és egészségügy több forrást kapott, és a nyugdíjakat is emelték, kontrollálatlan osztogatásnak nem lehettünk szemtanúi. A ciklus ellen hat az a tény is, hogy a kormányzat 1997-ben fél évvel a választások előtt indította el a társadalmilag népszerűtlen nyugdíjreformot. A PBC hiányában az is szerepet játszott, hogy az optimista gazdasági kilátások 1997-re is jelezték, nincs szükség expanzív költségvetésre, mivel a növekedés biztosítja, hogy a társadalom minden rétege profitáljon kicsit belőle, segítve ezzel a kormányzat támogatottságát a választási évben (EIU, 1996f:16).

### 4.3. Gazdasági lassulás, romló fiskális pozíciók: 2000-2008

#### 4.3.1. Politikai és gazdasági áttekintés

Az AWS-UW koalíció 2000. júniusban bekövetkezett felbomlását követően a kisebbségi Buzek-kormány működését további problémák is nehezítették.<sup>78</sup> A 2001-es parlamenti választások előtt erőteljes politikai turbulencia figyelhető meg, komoly mozgásokkal, kiválásokkal, új tömörülések megalakulásával, míg a kampányok fókuszában a gazdasági lassulás és az újra növekvő munkanélküliség állt. A 2001. szeptemberben tartott országgyűlési választásokon (20. Függelék) a Baloldali Demokratikus Szövetség (SLD) és a Munka Uniója (UP) párt a szavazatok 41%-át nyerte el, majd a PSL párttal hármas koalícióra lépve, Leszek Miller vezetésével felállt az új kormány (EIU, 2001e). Az ezredforduló komoly változásokat hozott Lengyelországban: 10 évnyi pluralista és sokpárti politikai élet után a lengyel választók immáron világosabb és szilárdabb politikai preferenciával rendelkeznek. A korábbi fragmentált és instabil pártrendszert felváltotta egy viszonylag konszolidált rendszer. Mindez tetten érhető a parlamentbe bejutó pártok számának jelentős csökkenésében is: míg 1991-ben 29, 1993-ban 6, addig 1997-ben már csak 5 párt jutott be az országgyűlésbe. A kétezres évek elején a politikai életet két nagy politikai blokk, a Szolidaritás utódpartja a jobbközép AWS, illetve a balközép SLD, valamint két közepes párt, a liberális UW és az agrár-populista PSL uralja (Szczerbiak, 2001:95).

A fölényes győzelem ellenére az SLD a választásokat követően nem élvezte a PBC irodalomban jól ismert „mézeshetek effektust”, a közvélemény-kutatások szerint ugyanis folyamatosan csökkent a támogatottsága. Ennek oka főként a reálgazdasági és munkapiaci problémákban keresendő, amit a korrupciós ügyek – pl. Rywin-ügy – tovább rontottak. 2002. márciusban az SLD és a PSL közötti konfliktusok következtében a koalíció váratlanul felbomlott és Leszek Miller kisebbségben kormányzott tovább 2004. májusig, amikor is bejelentette lemondását. Őt pénzügyminisztere, Marek Belka váltotta a kormány élén. A 2005-ös őszi parlamenti választások előtt a nyár politikailag turbulens időszaknak bizonyult, amit végül

---

<sup>78</sup> Az SLD jelöltjét Kwasniewski elnököt 2000-ben újraválasztották, továbbra is az egyik legnépszerűbb politikus Lengyelországban. Ez nagy csapás volt az AWS számára egy évvel a parlamenti választások előtt. A kormánypártok jó ideje népszerűtlenek a belső ellentétek, a szociális reformok kisiklása, valamint a lassuló gazdasággal párhuzamosan újra masszívan növekvő munkanélküliség miatt. Az SLD támogatottsága ezzel először haladta meg az 50%-ot, amin felbátorodva előrehozott választásokat követeltek (EIU, 2000d:14).



sikerült kezelni és menetrend szerint megtartani a választásokat. Némi meglepetésre, a konzervatív Jog és Igazságosság (PiS) párt nyerte el a szavazatok 27%-át, míg a győzelemre esélyesnek tartott liberális-konzervatív Polgári Platform (PO) a második helyen végzett 24%-kal. A PiS nem lépett koalícióra más párttal, így kisebbségi kormány állt fel Kazimierz Marcinkiewicz vezetésével, ami igen instabillnak bizonyult (Millard, 2010). 2006. júliusban Marcinkiewiczet Jaroslaw Kaczynski váltotta, aki koalícióra lépett a Lengyel Családok Ligája (LPR) és az Önvédelem (SO) pártokkal a kormányozhatóság érdekében. A koalíció együttműködése azonban sikertelennek bizonyult és 2007. júliusban kormányválsághoz, majd augusztusban a három párti koalíció felbomlásához vezetett. A szejm számos politikai manőverezést követően szeptember elején feloszlatta magát és 2007. október végére előrehozott parlamenti választásokat írtak ki (EIU, 2007c). A koalíció azonban sikertelennek bizonyult és végül szakításhoz és előrehozott választásokhoz vezetett egy komoly feszültséggel teli időszakot követően (EIU, 2006c:12). A 2007. októberben levezényelt parlamenti választásokat a szavazatok 42%-ának megszerzésével ezúttal a Polgári Platform (PO) nyerte, aki a negyedik legtöbb szavazatot kapott PSL párttal lépett koalícióra Donald Tusk miniszterelnök vezetésével (Millard, 2010:154). Ez a kormány a következő, 2011-ben tartott parlamenti választásokig kitöltötte mandátumát.

**32. táblázat: Makrogazdasági mutatók Lengyelországban 2000-2008 között**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
	éves reál változás, százalék								
<b>GDP</b>	<b>4.2</b>	<b>1.1</b>	<b>1.4</b>	<b>3.8</b>	<b>5.3</b>	<b>3.6</b>	<b>6.2</b>	<b>6.8</b>	<b>4.9</b>
Magánfogyasztás	3.0	2.2	3.3	1.9	4.0	2.1	5.0	5.0	5.4
Közösségi fogyasztás	2.4	2.5	1.5	4.7	3.9	5.2	6.1	3.7	7.6
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	2.7	-9.7	-6.3	-0.1	6.3	6.5	14.9	17.6	8.1
Export	23.2	3.1	4.8	14.2	14.0	8.0	14.6	9.1	7.2
Import	15.5	-5.3	2.7	9.3	15.2	4.7	17.3	13.6	8.3
Bruttó ipari kibocsátás	7.1	0.0	1.5	8.7	12.3	4.4	11.6	11.3	n.a.
Bruttó mezőgazdasági kibocsátás	-4.1	6.6	1.0	2.7	6.0	-1.0	-2.2	-3.4	n.a.
	éves változás, százalék								
Foglalkoztatás	-2.6	-3.7	-11.9	-4.5	3.9	2.4	3.6	4.2	3.0
Fogyasztói árak (átlagos)	10.1	5.5	1.9	0.8	3.5	2.2	1.2	2.5	4.2
	százalék, év végén								
Munkanélküliségi ráta	15.1	17.5	20.0	20.0	19.0	16.7	12.2	8.5	6.7
	a GDP százalékában								
Folyó fizetési mérleg	-5.8	-2.8	-2.5	-2.1	-4.2	-1.2	-2.8	n.a.	n.a.

\*: becslés

Forrás: EBRD (2006; 2009)

1998-ig Lengyelország kedvező gazdasági teljesítményt ért el, robusztus növekedéssel, csökkenő munkanélküliséggel és dezinflációval, valamint mérsékelt külkereskedelmi deficittel. Ez a kedvező folyamat nagyban volt köszönhető a rendszerváltás utáni gazdaságpolitikának stabilizációval és strukturális reformokkal. 1999-től azonban a gazdasági túlfűtöttség jelei egyre jobban megmutatkoztak, a gazdasági ciklus elérni látszott a tetőpontját (OCED, 2001:22). Másrészt pedig a kedvezőtlen globális konjunkturális folyamatok is negatívan hatottak. Az orosz és ázsiai válságok után a globális aktivitás felívelése 1999 közepén megindult ugyan, de a 2000 közepétől tartósan újra növekvő energiaárak megakasztották a növekedést Európában. Az olaj- és energiaár-sokk főleg a német és olasz belső keresletet érintette negatívan a jövedelempozíciók és az üzleti bizalom romlása által. A gyenge európai kereslet pedig a kelet-európai országok exportlehetőségeit erodálta. A 2001. szeptemberi terrortámadás az USA ellen, a dotcom válság kirobbanása további globális lassulást és pénzpiaci bizalomcsökkenést eredményezett. Mindezt tovább fokozta az argentin válságnak – többek közt – a lengyel és magyar árfolyamokra gyakorolt pénzügyi nyomása (IMF, 2001).<sup>79</sup>

A lengyel GDP-növekedés lassulása szerkezeti szinten nagyrészt a beruházások visszaesésében, kisebb arányban a kivitel lassulásában érhető tetten. A bruttó állóeszköz-felhalmozás erőteljes növekedése 1999-ben 2,7%-ra lassult 2000-re, majd 9,7%-kal zuhant 2001-ben. Ez a magánszféra aktivitáscsökkenésének tudható be, míg az állami beruházások növekvő pályán maradtak. Eközben a közösségi és magánfogyasztás viszonylag stabil maradt, erőteljes dezinfláció mellett a nyugdíjak egyszeri 10%-os emelése (a II. világháborúhoz köthető kompenzáció jellegű kifizetés) 2002 elején ugyanis javította a háztartások rendelkezésre álló jövedelmét a csökkenő foglalkoztatás ellenére is (OECD, 2002b). A gyengülő kibocsátással párhuzamosan az infláció jelentősen lassult, míg a munkanélküliségi ráta újra növekvő pályára állt és 2002-2004 között a 20%-ot is elérte, komoly társadalmi és politikai nyomást generálva ezzel. A gazdaság 1998-ban kezdődött lassulása 2002 második felétől oldódni látszott és 2003-ban már közel 4%-kal nőtt a GDP. A növekedés nagyrészt exportvezérelt volt, a lengyel termékek versenyképességét a zloty 18%-os reál effektív leértékelődése is hajtotta. 2003 után a gazdasági válság begyűrűzéséig átlagosan 5%-kal bővült a

---

<sup>79</sup> Lásd: Eichengreen (2002)

lengyel gazdaság, kedvező beruházási és kormányzati fogyasztási kedv, valamint export mellett, míg a háztartások fogyasztása ennél mérsékeltebb maradt (OECD, 2004b). A munkapiaci mutatók szintén javulásnak indultak, miközben a fogyasztói árak emelkedése mérsékelt maradt (32. táblázat).

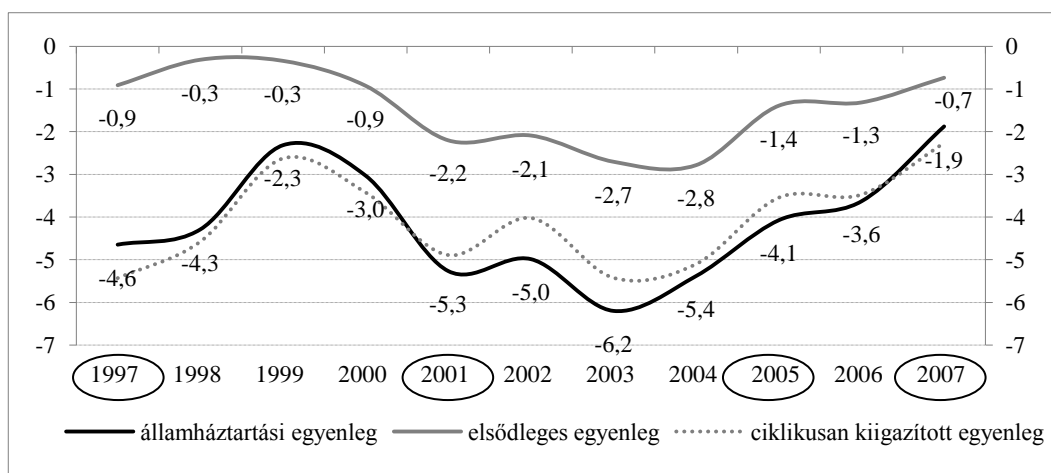
A külső konjunkturális folyamatok, illetve a belső gazdasági ciklusok alakulásán túlmenően, a lengyel gazdaság viszonylagos gyenge teljesítményének további oka az ezredforduló környékén a fiskális és monetáris politika nem megfelelő összehangolása (*mismatch*). A fiskális politikát ugyanis széles körben túl lazának tartották – tekintettel a közelgő 2001-es választásokra, valamint a gyenge közvélemény-kutatási eredményekre; a kormánypártokban nem volt meg a kellő akarat a szükséges kiadáscsökkentés végrehajtására –, amit viszont a szigorú monetáris politika túlkompensált. A kamatlábak magasak voltak, viszont a gyenge fiskális pozíció megakadályozta a jegybankot a monetáris lazításban, főleg a zloty jelentős felértékelődését is figyelembe véve (EIU, 2001c: 17).

A gazdasági ciklustényezővel korrigált strukturális egyenleg közel 2 százalékponttal rosszabb az államháztartási egyenlegnél 1997-ben, ami mutatja a viszonylag laza fiskális politikát a magas növekedési rátájú 1997-1998-as időszakban (34. ábra). Azaz a kormányzat a többletbevételt elköltötte ahelyett, hogy az automatikus stabilizátorokat engedte volna működni. Ugyanakkor az elsődleges egyenleg hiánya jóval kedvezőbb, ami összhangban áll a korábbi fejezet eredményeivel, mely szerint az 1997-es választási minta tartalmazott ugyan kis mértékben PBC-t, de messze nem olyan hangsúlyos mértékben, mint ahogy azt Magyarország esetében láttuk.

1999-2000 során, a gazdasági növekedés lassulásával párhuzamosan a fiskális politika is szigorodott Lengyelországban, amit azonban 2001-ben jelentős kiengedés követett (34. ábra). Ez a költségvetési lazítás azonban a lengyel gazdaság teljesítményének romlása, csökkenő infláció és jegybanki kamatvágás közepette ciklikusan semleges maradt (IMF, 2001:40).

34. ábra: Államháztartási egyenlegek 1997-2007 között Lengyelországban

(ESA-95, a GDP %-ában)



Megjegyzés: parlamenti választásokra az időszakban 1997-ben, 2001-ben, 2005-ben és 2007-ben került sor

Forrás: OECD adatbázis

Az OECD becslése szerint 2001-ben az államháztartási deficit romlásának közel feléért ciklikus tényezők, míg a másik feléért diszkrécionális lazító lépések voltak a felelősek (OECD, 2002b:57). 2000-ben ugyanis az állami kiadások növekedésében több tényező is fontos szerepet játszott: a munkapiaci környezet romlása miatt a munkanélküli segélyek nőttek, a magasabb referenciahozamok pedig a kamatfizetési kötelezettséget emelték. Végül pedig az állami költségvetés komoly mértékű transzfert kellett a helyi önkormányzatok felé utaltatnia, hogy a tanárok bérkövetelésének megfeleljen. A hiánycél teljesítése érdekében a kormány több kiadási tételt is 2001-re tolt. Így a központi költségvetés célja teljesült ugyan, de az államháztartás egészének hiánya növekedett (OECD, 2000b:56).

2000 tavaszán Balcerowiczot Jaroslav Bauc váltotta a pénzügyminisztérium élén, aki 1,7%-os GDP-arányos államháztartási hiánycélt tűzött ki 2001-re, és fiskális szigorítást helyezett kilátásba. Egyúttal bevezette az ún. *gazdasági egyenleg* fogalmát (EIU, 2000c). 2003 után így jelentős javulás figyelhető meg a fiskális mutatókban, és a 2005-ös, illetve az előrehozott 2007-es aggregált választási mintában nem mutatkozik fiskális ciklus.

## **Fiskális egyenlegdefiníciók és módszertani torzítások a lengyel államháztartásban**

1) Állami költségvetési egyenleg (*state budget balance*): a költségvetési hiány legszűkebb definíciója, mely a központi kormányzat nettó kiadásait foglalja magába.

2) A konszolidált államháztartási szektor egyenlege, amire gyakran pénzügyi vagy fiskális egyenlegként (*financial/fiscal balance*) is hivatkoznak, magába foglalja a központi büdzsét, a helyi önkormányzatokat, és az elkülönített pénzügyi alapokat (pl. TB alapok).

3) A Bauc pénzügyminiszter által bevezetett harmadik kategória az ún. gazdasági egyenleg (*economic balance*) korrigálja egyrészt a pénzügyi egyenleget a közszférában dolgozóknak és a nyugdíjasoknak kifizetett kompenzációval (egy alkotmánybírósági döntése értelmében ugyanis a kilencvenes évek elején a magas infláció miatt elszenvedett jövedelemveszteségért kárpótolni kell ezeket a rétegeket 2001-től), másrészt pedig levonja a II-es nyugdíjpillérbe utalt járulékokat. Utóbbiak ugyanis a nemzetgazdasági megtakarításokat növelik, ezért az államháztartási hiányt csökkentik. A gazdasági egyenleg módszertana ugyanakkor nem felel meg az ESA-95 standardoknak (OECD, 2001; EIU, 2000c).

Mind a gazdasági, mind az állami deficit torzítja a valós fiskális folyamatokról alkotott képet. A központi kormányzati egyenleg legnagyobb hibája, hogy éppen azokat a társadalombiztosítási alapokat nem tartalmazza, melyek a legnagyobb fiskális problémát okozzák Lengyelországban. És mivel az alapokat rendre az állami büdzsé egyenlegezi ki, a hiány utóbbinál keletkezik, pedig a költségvetési lyuk valójában nem is ott tátong (EIU, 2001c:19).

Mindezt tovább fokozza az a fundamentális probléma a lengyel költségvetésben, hogy az állami kiadások nagy része nem a központi kormány ellenőrzése alá tartozik, ami több szinten megjelenik:

1) Egyrészt az állami kiadások tetemes hányadát a szociális transzferek teszik ki, de sok jóléti program rosszul célzott, ami az inflációhoz (és sokszor a jövedelmekhez) történő indexálással együtt erőteljes kiadásnövekedést eredményezett.

2) Továbbá, a kormányzati kiadások jelentős része büdzsén kívüli alapok által kerül kiutalásra, melyek a pénzügyminisztérium hatályán kívül esnek.

3) Végül, olyan veszteséges szektorokat, mint a szénbányászat vagy a vasutak állandóan ki kell mentenie a kormánynak, ami tovább növeli az adósságot.

Ennek eredményeként, 2003-ban például romló tendencia mellett a kormányzati kiadások 2/3-a törvényben rögzített, és csupán 1/3-a tekintetében van a kabinetnek tere diszkrecionális döntésre (EIU, 2003b:19).

A 2001-es választási évi költségvetés végül az eredetileg tervezettnél némileg lazább lett.<sup>80</sup> A központi kormányzat kiadásai 12%-kal nőnek reálértéken, ami nagymértékben a ZUS alap felé irányuló nagyobb transzferből, illetve részben a nyugdíjreform költségeiből, részben pedig az állami vállalatok járulékhátralékaiból ered. Továbbá, egyes a 2000-es költségvetési évről áthozott kiadási tételek is növelik a kiadásokat, így a szociális juttatások és időskori nyugdíjak elhalasztott indexálása. Az ehhez szükséges fedezet megteremtése érdekében a kormány 3,4 milliárd zloty értékben csökkentett más kiadási tételeket pl. a tanárok bérnövekedésének lassítása által, egyes útberuházások elhalasztásával vagy a családi támogatások csökkentésével (OECD, 2001:57).

A gazdasági deficit így a GDP 2,8%-áról 1,8%-ra csökkenne 2001-ben. Értelemszerűen a gazdasági hiány a pénzforgalmi és eredményszemléletű hiánynál jóval kedvezőbb képet fest a lengyel fiskális pozíciókról, hiszen a II. pillér transzferei 2001-ben becslések szerint a GDP 1,8%-át tették ki. Eközben a valós államháztartási hiány az OECD számítása szerint a GDP 5,3%-ára rúgott 2001-ben (33. táblázat).<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> A költségvetés politikai viták keresztüzébe került, amit tovább fokozott, hogy szabály szerint, ha a parlament nem fogadja el meghatározott időben a költségvetést, akkor a köztársasági elnöknek joga van előrehozott választásokat kiírni (EIU, 2000d).

<sup>81</sup> 2001 nyarára világosság vált, hogy a túl optimista makrogazdasági előrejelzésen alapuló költségvetés nem tartható, és módosítani kell, mert a hiány a tervezettnél magasabb lesz. Mivel a rendszerváltás óta most először fordult elő, hogy módosítani kellett a költségvetést, a közvélemény számára ez az esemény azt tükrözte, hogy a kormány félremenedzselte a gazdaságot (EIU, 2001d:15).

33. táblázat: Fiskális mutatószámok Lengyelországban 1998-2001 között

	1998	1999	2000	2001
<i>mrd zloty</i>				
<b>Központi kormányzat pénzforgalmi egyenlege</b>	<b>-13.2</b>	<b>-12.5</b>	<b>-15.4</b>	<b>-20.5</b>
<b>Államháztartás pénzforgalmi egyenlege</b>	<b>-14.3</b>	<b>-19.9</b>	<b>-26.1</b>	<b>-23.0</b>
1. Bér- és nyugdíjkompenzáció	-	-	-3.4	-2.5
2. Átutalások a II. nyugdíjpillérbe	-	3.1	7.6	14.4
3. Egyéb tételek	-3.3	-	2.9	-3.1
<b>Államháztartás gazdasági egyenlege</b>	<b>-17.6</b>	<b>-16.8</b>	<b>-19.0</b>	<b>-14.2</b>
<i>a GDP %-ában</i>				
<b>Központi kormányzat pénzforgalmi egyenlege</b>	<b>-2.4%</b>	<b>-2.0%</b>	<b>-2.2%</b>	<b>-2.6%</b>
<b>Államháztartás pénzforgalmi egyenlege</b>	<b>-2.6%</b>	<b>-3.2%</b>	<b>-3.8%</b>	<b>-2.9%</b>
<b>Államháztartás gazdasági egyenlege</b>	<b>-3.2%</b>	<b>-2.7%</b>	<b>-2.8%</b>	<b>-1.8%</b>

Megjegyzés: 2000. évi adatok OECD becslés alapján; a 200. évi adatok a költségvetési törvény alapján

Forrás: OECD (2001:57) alapján saját összeállítás

A turbulens politikai környezet közepette, és a választási hajrá ellenére, a gazdaságpolitikai stabilitást és folytonosságot az is tükrözi 2001-ben, hogy a győzelemre esélyes SLD kampányában azt hangsúlyozta, hogy hatalomra kerülve a reformokat – hiába a társadalmi ellenérzés irántuk – nem fogják radikálisan visszafordítani, még ha az egészségügyben terveznek is változtatásokat (EIU, 2001d). Ráadásul Marek Belka, az SLD pénzügyminiszter-jelöltje néhány nappal a választások előtt egy adónövelő-kiadáscsökkentő csomag szükségességéről szólt (EIU, 2001e:23). Ezen konszolidációs célok ellenére, melyeket az Előcsatlakozási Programjaiban is rögzített Lengyelország, a fiskális politika 2002-2003-ban is expanzív maradt.<sup>82</sup> Miközben a növekedési és munkapiaci eredmények a vártnak megfelelően alakultak, a kiadások jóval a tervezett felett alakultak. Noha Lengyelországot fokozódó átláthatóság jellemezte a közpénzügyek terén, egyre inkább előtűnt az a probléma, hogy a büdészéalkotás folyamata nagyrészt az állami büdészéhez kötődik, mely az összes állami kiadás 40%-át fedi le, jelentősen korlátozva ezzel a kormányzat terét a fegyelmezett fiskális politika folytatásában. 2002-ben a hiány az eredeti büdészétervvel összhangban volt, mivel az alacsonyabb bevételeket ellensúlyozta a TB alapok felé irányuló transzfer, az alacsonyabb kamatszolgálat és tőkekiadás, valamint folyó

<sup>82</sup> 2002. július elején a pénzügyminiszter Marek Belka váratlanul lemondott, miután a 2003-as költségvetés hiánycélját a kormány magasabb szinten állapította meg. Utódja Grzegorz Kolodko lett, akinek a nevéhez a közvélemény gyors növekedést és alacsony munkanélküliségi rátát kötik az 1994-1997 közötti regnálása idején (EIU, 2002d:14).

kiadások. A hiány eltolása az elkülönített állami alapok felé abból eredt, hogy a lengyel törvények kimondják: az állami büdzcélt tartani kell (OECD, 2004b:78). 2003-ban hasonló folyamatok figyelhetőek meg a politikai manőverek és a közpénzügyek reformját övező viták ellenére.<sup>83</sup> A 2004-es költségvetési terv a gazdaság ösztönzése céljából komoly fiskális lazítási lépéseket tartalmazott társasági adócsökkentéssel és beruházási kiadásnöveléssel. Ekkorra azonban a 2001 óta a deficitnövekedés hatására növekvő pályára állt államadósság már az alkotmányos küszöbértéket közelítette.

### **Fiskális szabályok Lengyelországban**

*Adósságszabály:* Lengyelországban az államadósság növekedését jogi úton korlátozza az alkotmány, mely kimondja, az adósságráta nem haladhatja meg a GDP 60%-át. A törvény összesen három küszöbértéket állapít meg. Az első (50%) egy figyelmeztető küszöbérték, ha az adósságráta meghaladja az 50%-ot, de még nem éri el a következő küszöbértéket jelentő 55%-ot, akkor a tárgyévet követő évre vonatkozó költségvetési terv nem tartalmazhat a tárgyévinél magasabb államháztartási hiányt. Ennél lényegesen szigorúbb intézkedéseket von maga után, amennyiben az adósság az 55%-os küszöböt is átlépi. Ebben az esetben már olyan költségvetési törvényt kell elfogadni a következő évben, amely biztosítja, hogy a két évvel későbbi költségvetés nem lehet deficites. Az egyes költségvetési egységek kiadásai csak akkor haladhatják meg a bevételeket, ha az EU által finanszírozott kiadásokról van szó. Továbbá, az állami béreket befagyasztják, és a nyugdíjakat csak az inflációval indexálják, a költségvetési hitelezés teljes tilalma valósul meg. Végül, a kormány áttekinti a külföldi hitelből megvalósuló és hosszú távú kiadási programokat, és konszolidációs programot készít.

<sup>83</sup> A strukturális problémák megoldása és a deficit leszállítása céljából Kolodko középtávú stratégiát javasolt az adóbeszedés javítása és a kiadások megreformálása érdekében. 2006-ra kevesebb, mint 3%-os ESA-95-ös hiánycélt tűzött ki, amivel lehetővé válik az ország 2007-2008-as EU-s csatlakozása. Ezzel szemben Jerzy Hausner gazdasági és munkaügyi miniszter a gazdaság ösztönzését sürgette adócsökkentéssel és akár magasabb fiskális deficit megengedése által. Vitájuk végül Kolodko lemondásához vezetett (EIU, 2003a).



Amennyiben az adósság mértéke eléri a 60%-ot, akkor egyes költségvetési egységek kiadása nem haladhatja meg a bevételeket, valamint az állami szektor által történő kezességnyújtás tilalma is hatályba lép. A kormánynak továbbá olyan konszolidációs programot kell készítenie, amelynek segítségével az adósságot 60% alá szállítják (Ódor – P. Kiss, 2011; Gotz-Kozierkiewicz, 2005:76; Benczes – Kutasi, 2010:139).

*Nominális deficithorgony:* Lengyelországban az állami költségvetés szabály szerint korlátozva van, az Alkotmány tartalmaz egy záradékot, mely szerint egy már elfogadott deficitcél nem lehet a parlament jóváhagyása nélkül módosítani. Emiatt a költségvetési folyamat során óvatosan kell a kiadások és bevételek tervezése során eljárni. Ha a végrehajtás során a bevételek elmaradnak a várttól, akkor a kiadásokat törölni vagy elhalasztani kell (OECD, 2001). A 2006. évi felülvizsgált konvergencia program egy új költségvetési szabályt vezet be, melynek értelmében az állami (központi) költségvetés éves hiányát 30 milliárd zloty értékben maximalizálja, ami már a 2006-os költségvetésére is kötelező érvényű (KP, 2006b:43). A szabály hátránya ugyanakkor, hogy jogilag nem kötelező érvényű, mivel mindössze politikai állásfoglalásként értékelhető, illetve csupán csak a központi költségvetésre terjedt ki (Benczes – Kutasi, 2010:139). Már pedig – min láttuk – a fiskális problémák gyökere a TB alapoknál leledzik Lengyelországban.

Erre reagálva 2003 végén a gazdasági miniszter nevével fémjelzett program keretében ellentéző intézkedésekről döntött a kormány. A Hausner-terv többek között a szociális kiadások jelentős csökkentését célozta meg 2007-ig. Jerzy Hausner eredeti javaslata a jogosultságok szigorítása volt a táppénz, a kordedvezményes nyugdíjak terén, valamint a jómódú gazdálkodók esetében a KRUS-ba befizetett járulékok jelentős emelése, illetve egy kevésbé nagyvonalú indexálás bevezetése 2004-től. Ezen intézkedések nagy része azonban a kiadáscsökkentést később, így a 2005-ös parlamenti választásokat követően léptetné életbe. A lehetséges megtakarításokat 2004-ben azonban erodálta az a kormánydöntés, mely szerint a szociális juttatásokat teljes mértékben indexálni kell (EIU, 2004d:19). Az egyre bizonytalanabbá váló politikai környezetben és a kormánypárt népszerűségének csökkenésével azonban, az érdemi kiigazítás melletti elköteleződés és megvalósítás esélye is jelentősen csökkent. Ennek ellenére 2004-ben, valamint a parlamenti választások évében, 2005-ben az államháztartási egyenlegek jelentősen javultak (34. ábra). 2004 első hét hónapjában a

központi költségvetés hiánya az éves cél mindössze 51%-át tette ki, míg egy évvel korábban ugyanez a mutató 71% volt. A kiadásokat a felvigyázó szerepet betöltő Belka-kormány erős kontroll alatt tartotta. A valós képet több tényező árnyalja azonban: az alacsonyabb hiányban szerepet játszik egyrészt az erősödő gazdasági növekedés, másrészt az elszámolási módszertanban bekövetkezett (EU-s standardoknak megfelelő) változás, harmadrészt a tény, hogy a pénzügyminisztérium arra ösztönzi a Munkaerő-piaci Alapot, hogy kereskedelmi banki kölcsönök felvételével késleltesse a központi kormányzati támogatások lehívását (EIU, 2004e:20). Így 2005-2007 között a választások ellenére a fiskális mutatók tovább javultak. 2005-ben a félelmek, hogy a választási kampányok miatt a deficit a tervezettnél magasabban alakul, túlzottnak bizonyultak. A hiány a tervezett 35 helyett 27,5 milliárd zloty lett, a bevételek jóval a tervezett felett alakultak, noha a gazdasági növekedés a vártnál valamelyest enyhébb lett (EIU, 2006a:19). 2006-ban a politikai változások és turbulenciák csak kevés hatással voltak a gazdaságpolitikára. A kedvező gazdasági teljesítmény is hozzájárult ahhoz, hogy a fiskális deficit a tervezett alatt maradjon. A bevételek kis mértékben a tervezett felett alakultak, míg a kiadások enyhén alatta. A kiadások esetében az állami transzferek a TB-alapokba a tervezettek szerint alakultak, a diszkrécionális kiadások a várttól elmaradtak. A hiány így az éves terv 82%-a lett (EIU, 2007b:17). A 2007-es költségvetés is kedvezően alakult, egyrészt a magasabb bevételi szintnek köszönhetően, másrészt a kiadások is visszafogottak maradtak. Az év első hét hónapjában mindössze 9%-kal voltak magasabbak, mint egy évvel korábban, ami alulmúlja a büdzsében rögzített 16,2%-os szintet. Ennek oka részben a várttól elmaradó EU-s kiadások, részben pedig a ZUS-ba áramló alacsonyabb transzferek a magasabb járulékbevételeknek köszönhetően. A közpénzügyek nem várt kedvező helyzetére tekintettel a kormány számos adó- és kiadási intézkedést ígért 2008-ra. A parlament által 2007. júniusban megszavazott TB járulékcsoökkentésen túl Kaczynski kormányfő 2007. augusztusban megállapodott a minimálbérek 20%-os növeléséről 2008-ra, valamint ígéretet tett a közszféra dolgozók bérének 9,3%-os emelésére 2009-ben, valamint a nagyvonalú kordedvezményes nyugdíjuttatások még egy évvel való kitolására. Továbbá, a lengyel alsóház szeptember elején a kormány korábbi ígéreténél magasabb családi pótlék emeléséről döntött (EIU, 2007c:18-19).

Noha ezekre a politikai lépésekre közvetlenül az őszi választások előtt került sor, fontos kiemelni, hogy a döntések még azelőtt születtek, hogy 2007. szeptember elején kiírták volna az előrehozott parlamenti választásokat.

Az állami kiadások szerkezeti megbontása sem utal egyértelműen tipikus PBC-re Lengyelországban a kétezres években. Mind az általunk fókuszba helyezett közszféra bértömegre, mind a szociális kiadásokra igaz, hogy bár a 2001-es választási mintában átmeneti megugrást mutattak, az időszak további részében összességében csökkentek és sem 2005-ben, sem 2007-ban nem mutatkozik látszólag fiskális ciklus (34. táblázat).

**34. táblázat: Az állami kiadások szerkezetének gazdasági dekomponálása 2000-2007 között Lengyelországban (a GDP %-ában)**

<i>a GDP százalékában</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Közösségi fogyasztás	17.4	17.9	17.9	18.1	17.6	18.1	18.3	18.0
Munkavállalói jövedelmek	10.1	10.7	10.8	10.7	10.1	10.0	9.8	9.6
Kollektív fogyasztási kiadás	7.3	7.4	7.7	7.8	7.7	8.0	8.1	8.0
Természetbeni társadalmi juttatások	10.2	10.5	10.2	10.3	9.9	10.1	10.2	10.0
Pénzbeli társadalmi juttatások	16.0	16.9	17.0	16.9	16.0	15.7	15.2	14.2
Kamatok	3.0	3.1	2.9	3.0	2.8	2.8	2.7	2.3
Támogatások	0.5	0.4	0.4	0.3	0.6	0.6	0.6	0.6
Egyéb folyó kiadás	0.7	0.6	1.3	1.3	1.4	2.2	2.6	2.6
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	2.4	3.4	3.4	3.3	3.4	3.4	3.9	4.2
<b>Összes kiadás</b>	<b>41.1</b>	<b>43.8</b>	<b>44.3</b>	<b>44.7</b>	<b>42.6</b>	<b>43.4</b>	<b>43.9</b>	<b>42.2</b>
<b>Összes bevétel</b>	<b>38.1</b>	<b>38.5</b>	<b>39.3</b>	<b>38.5</b>	<b>37.2</b>	<b>39.4</b>	<b>40.2</b>	<b>40.3</b>
<b>Államháztartási egyenleg</b>	<b>-3</b>	<b>-5.3</b>	<b>-5.0</b>	<b>-6.2</b>	<b>-5.4</b>	<b>-4.1</b>	<b>-3.6</b>	<b>-1.9</b>

Megjegyzés: parlamenti választási évek a vizsgált időszakban: 2001; 2005; 2007 (előrehozott)

Forrás: EB (2012)

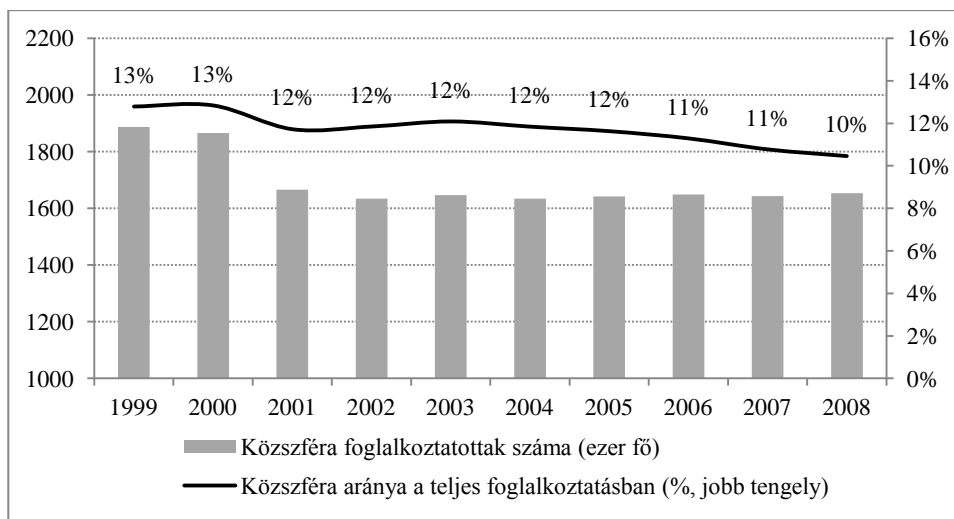
#### 4.3.2. Közszféra létszám és keretek

Az állami kiadások gazdasági dekomponálása alapján a közszféra bérek a GDP arányában 2001-ben megugranak, majd stabilizálódnak 2004-ig, mielőtt jelentős csökkenésnek indulnának (34. táblázat). Ezt a bővülést azonban nem indokolják a létszámadatok, éppen ellenkezőleg. Míg – Csehországgal és Magyarországgal ellentétben – a lengyel állami szféra súlya a teljes foglalkoztatásban növekedett a kilencvenes években, addig 2001-ben jelentős csökkenés következett be, közel 11%-os

éves visszaeséssel 1,67 millió főre esett vissza összességében az államháztartásban foglalkoztatottak száma (35. ábra). Ezen belül azonban a közigazgatás és a védelem területén növekedés ment végbe (OECD, 2006b:81).

**35. ábra: A közszféra foglalkoztatási mutatóinak alakulása**

**Lengyelországban 1999-2008 között**



Forrás: ILO

Amennyiben a kereseteket tekintjük a lengyel nemzetgazdaságban, akkor kitűnik, hogy a reálbérek növekedése a költségvetési intézményeknél rendre magasabb volt, mint a vállalati szektorban. Ugyanakkor a 35. táblázat alapján az is kitűnik, hogy ez a tendencia 1995 és 2001 között folyamatosan jellemző volt Lengyelországban. Másrészt pedig, ha azt nézzük meg, hogy a közszférában dolgozók reálbérnövekménye mikor és milyen mértékben haladta meg a nemzetgazdasági átlagot, akkor sem mutatkozik meg igazán a választási időszakokhoz köthető ciklikusság.

**35. táblázat: A reálbérek alakulása Lengyelországban 1995-2001 között**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	<i>éves változás (százalék)</i>						
<b>Reálbérek a nemzetgazdaságban</b>	<b>3.0</b>	<b>n.a.</b>	<b>6.1</b>	<b>3.5</b>	<b>4.8</b>	<b>0.9</b>	<b>3.2</b>
ebből: vállalati szektor	3.4	n.a.	5.7	3.8	3.1	1.2	1.5
ebből: költségvetési szektor	5.7	n.a.	7.2	4.5	8.2	4.9	2.5
A közszféra reálbérek eltérése a nemzetgazdasági átlagtól	2.7	-	1.1	1.0	3.4	4.0	-0.7

Forrás: OECD (2002b:33), saját összeállítás

A relatív bérnövekedési különbségek a két szektor között nem egy olyan korrekcióból fakadnak, amit a költségvetési bérek esetleges drasztikus elmaradása a nemzetgazdasági szinttől még indokolttá is tehetne. A lengyel bérfolyamatok egyik sajátossága ugyanis, hogy az állami bérek abszolút szinten meghaladják a kereseteket a vállalati szférában. A bérek korlátozott reakciója a munkapiaci feltételek változásaira részben tükrözi az eltérést a magán és állami alkufolyamatok végkimenete között, ami – számos országgal ellentétben – a lengyel közszférában a magánszféránál magasabb átlagbérekhez vezetett (OECD, 2002b:33). 2000-ben például az átlagos bruttó állami bérek több mint 17%-kal haladták meg a magánkereseteket (36. táblázat).

**36. táblázat: Bérkülönbségek a köz- és magánszféra között Lengyelországban (az átlagos bruttó állami bérek az átlagos bruttó magánbérek %-ában)**

<i>százalék</i>	<b>2000</b>
<b>Nemzetgazdaság</b>	<b>117,4</b>
Mezőgazdaság	172,4
Ipar	142,3
ebből: bányászat*	96,6
ebből: feldolgozóipar	119,7
ebből: áram-, gáz- és vízellátás	113
Építőipar	115,7
Kereskedelem, javítás	156,8
Vendéglátás	125,2
Szállítás, raktározás, kommunikáció	110
Pénzügyi közvetítés	86,5

\*1999-es érték: 131,5, a csökkenést a szektort érintő privatizáció okozta

Forrás: OECD (2002b:34)

Ugyanez a tendencia figyelhető meg az állami vállalatoknál, amelyek átlagosan 15%-kal magasabb béreket fizetnek és nagyobb emelést is kínálnak egyúttal, mint a magánvállalatok. Ilyen adottságok mellett és ezek ellenére, a 2001-es választások előtt jelentős állami béremelések történtek, amelyek a magánszféra bértárgyalásokra is kihatottak, aminek eredményeként a lengyel egységnyi munkaerő-költség 3,5%-kal nőtt egy olyan időszakban, amikor a vállalatoknak éppen, hogy javítaniuk kellett volna profitabilitáson (OECD, 2002b:35). A divergencia a két szektor között a kétezres évek első felében tovább nőtt, mivel 2004-ben a defláció ellenére a közszféra bérek már 20%-kal voltak magasabbak, mint 2000-ben (OECD, 2006b).

Azért, hogy a bérnövekedésben a választási ciklus hatását még inkább nyomon tudjuk követni, az ILO bérstatisztikáinak nemzetgazdasági ágazatok szerinti megbontását hívjuk segítségül. Ezek közül a túlnyomó részt állami súlyt képviselő oktatást, közigazgatást és egészségügyet emeltük ki és megnéztük, hogy ebben a három szektorban végbement éves bérnövekedés hogyan viszonyul a nemzetgazdaság egészében bekövetkezett átlagos béremelkedéshez. Az összehasonlíthatóság kedvéért Lengyelországra és Magyarországra is elvégeztük a számításokat, az eredményeket a 37. táblázat összesíti. Magyarország esetében a számok kiválóan tükrözik a közigazgatásban 2001-2002-ben az Orbán-kabinet idején végrehajtott emeléseket, valamint 2002-2003 során a Medgyessy-kormány 100 napos programjának keretében a tanárok és egészségügyi dolgozók számára nyújtott béremelést.

**37. táblázat: Az állami szektor éves bérnövekedésének eltérése a nemzetgazdaság egészének átlagától 2000-2008 között Lengyelországban és Magyarországon**

<b>Magyarország</b>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Közigazgatás, védelem,	-1%	13%	15%	-4%	-16%	1%	-5%	-1%	-8%
Oktatás	-2%	6%	19%	12%	-16%	1%	-9%	-13%	-8%
Egészségügyi, szociális ellátás	2%	2%	17%	12%	-14%	-2%	-8%	-9%	-7%
<b>Lengyelország</b>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Közigazgatás, védelem,	0%	1%	0%	-2%	1%	1%	0%	-3%	3%
Oktatás	8%	0%	2%	2%	3%	1%	-1%	-3%	-1%
Egészségügyi, szociális ellátás	-1%	3%	2%	1%	-1%	1%	3%	9%	6%

Megjegyzés: a parlamenti választások évét pirossal jelöltük; + jelöli az átlagosnál magasabb béremelkedést, - jelöli az átlagosnál kisebb bérnövekedést

Forrás: ILO, saját összeállítás

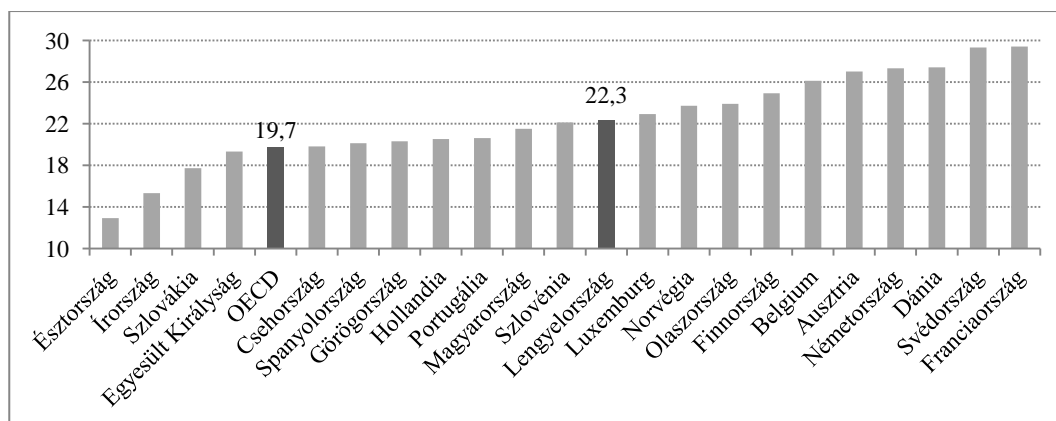
Lengyelországban 2000-ben az oktatásban mutatkozik erősebb ciklus, a 2001-es számokat azonban kissé torzítja a tény, hogy az állami béremeléseket a magánszektor is követte. 2002-ben elvileg a pénzügyminisztérium a bérek befagyasztását célozta meg (OECD, 2002b:35). Ennek ellenére azonban a közszféra bérek növekedését nem korrigálták a vártnál alacsonyabb inflációval párhuzamosan, ami további reálnövekedést eredményezhet. Továbbá, a tanárok bérét 2002. októberben, éppen az önkormányzati választások előtt emelték meg (EIU, 2002e:15).

Ugyanakkor az egészségügyi dolgozók bére továbbra is nagyon alacsony, ami a korrupció terjedését eredményezi a szektorban, valamint a demonstrációk időről időre való feléledését – pl. 2006. áprilisban az orvosok újra sztrájkba kezdtek (EIU, 2006b:20).

### 4.3.3. Szociális kiadások

A kilencvenes években elért fiskális konszolidáció ellenére az állami szociális kiadások szintje magas maradt Lengyelországban, nem csak az OECD átlagot, hanem a régiós országok szintjét is felülmúlta (36. ábra). A szociális kiadásokon belül főként a pénzbeli társadalmi juttatások mértéke ugrott meg erőteljesen az ezredfordulót követően, majd egészen 2003-ig ezen a magasabb szinten stabilizálódott (34. táblázat). 2005 után ugyanakkor jelentős javulás figyelhető meg az államháztartási pozícióban, amit nagymértékben támogatott az állami kiadások, ezen belül is a szociális kiadások csökkenése. A rokkantnyugdíj-rendszer megreformálása ugyanis jelentősen csökkentette a jogosultak körét, így az állami kiadásokat is (OECD, 2008:61). A rokkantsági nyugdíjkiadások a kétezres évek első felében jellemző 2,2%-os GDP arányos szintről 1%-ra mérséklődtek (37. ábra).

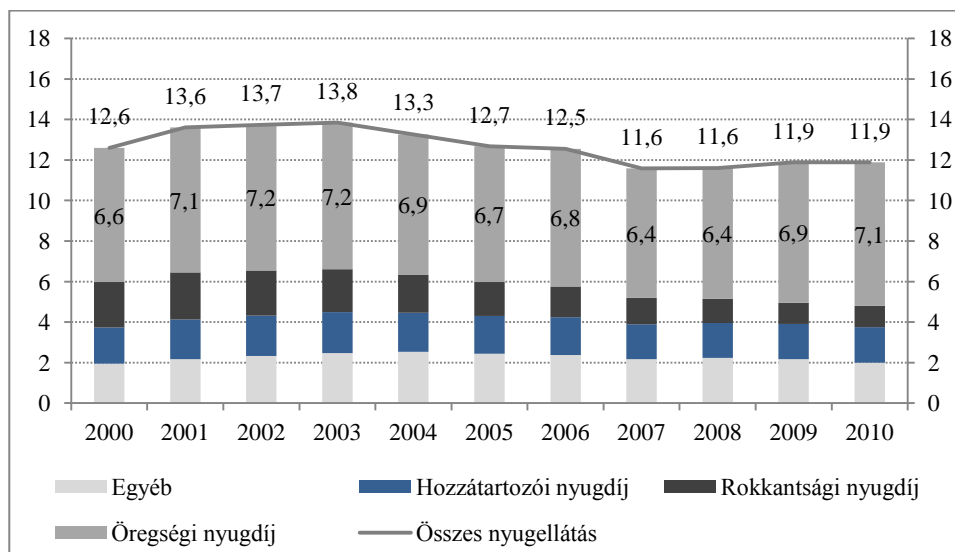
**36. ábra: Az állami szociális kiadások alakulása az OECD országokban 2002-ben (a GDP arányában)**



Forrás: OECD adatbázis

A szociális kiadások növekedésében ugyanakkor fontos tényezőt jelentett, hogy a gazdasági lassulással párhuzamosan a munkapiaci nyomás fokozódott, így a munkanélküliséghez kapcsolódó állami kiadások növekedtek (OECD, 2001). Továbbá a nyugdíjkiadások növekedése is megfigyelhető az időszakban, hiszen a 2000. évi 12,6%-ról egészen 13,8%-ra emelkedett 3 év alatt a bruttó hazai termék arányában. A nyugellátások szerkezeti megváltozása azt mutatja, hogy mindez főként az időskori nyugellátások terén bekövetkezett kiadásnövekedésre vezethető vissza (37. ábra).

37. ábra: Nyugdíjkiadások alakulása Lengyelországban 2000-2010 között (a GDP %-ában)



Forrás: Eurostat

#### 4.3.3.1. Nyugellátások

1999-ben az egészségügyi reformmal egyetemben a nyugdíjrendszer átalakítása is elindult, mely hatályon kívül helyezte az állami felosztó-kirovó rendszert és helyette egy új vegyes hárompilléres állami és magánfinanszírozáson alapuló rendszert vezetett be (OECD, 2001). A nyugdíjkorhatárt és a járulékrátákat azonban nem változtatták.<sup>84</sup> A nyugdíjrendszer implicit adósságállományának várt csökkenése helyett azonban a munkapiaci folyamatok és a nyugdíjkiadások vártnál nagyobb növekedése komoly deficitet eredményezett az állami időskori nyugdíjrendszerben. 1999 előtt Lengyelország rendelkezett az egyik legnagyobb nyugdíjrendszerrel Európában. Így a viszonylag fiatal társadalomból fakadó kedvező demográfiai folyamatokat ellentételezte az alacsony átlagos nyugdíjkorhatár és a nagyvonalú helyettesítési ráták

<sup>84</sup> Az 1948 után születettek számára megszüntették a régi rendszert. Az új rendszerben minden egyén számára két kötelező számlát hoztak létre: egy névértéken meghatározott hozzájárulási számlát az állami részben és egy tökefedezeti számlát a privát részben. Az 1948 és 1968 között születettek számára utóbbi opcionális maradt. Egy harmadik pillérként, önkéntes számla nyitására is lehetőség volt (IMF, 2005b)



(IMF, 2005b:55). A reform ellenére, a kétezres évek elején a nyugdíjkiadások növekedése tovább erősödött. Mivel mind a FUS, mind a KRUS esetében a járulékbévételek rendre elmaradtak a kiadások növekedésétől, újfent a központi kormányzat támogatása ellensúlyozta költségvetési lyukat (38. táblázat).

**38. táblázat: A Társadalombiztosítási Alapok pénzügyi helyzetének alakulása Lengyelországban 2000-2002 között**

	2000	2001	2002	2001/2000	2002/2001
	milliárd zloty			éves változás, %	
<b>FUS</b>					
<b>Bevételek</b>	<b>81.3</b>	<b>91.7</b>	<b>98.0</b>	<b>12.8%</b>	<b>6.9%</b>
ebből: központi transzfer	15.4	21.2	27.3	37.7%	28.8%
<b>Kiadások</b>	<b>84.9</b>	<b>95.4</b>	<b>99.6</b>	<b>12.4%</b>	<b>4.4%</b>
ebből: nyugdíjak	74.6	84.1	87.9	12.7%	4.5%
<b>KRUS</b>					
<b>Bevételek</b>	<b>14.0</b>	<b>15.8</b>	<b>16.3</b>	<b>12.9%</b>	<b>3.2%</b>
ebből: központi transzfer	13.2	14.9	15.4	12.9%	3.4%
<b>Kiadások</b>	<b>14.3</b>	<b>15.8</b>	<b>16.3</b>	<b>10.5%</b>	<b>3.2%</b>
ebből: nyugdíjak	12.1	13.3	13.6	9.9%	2.3%
<b>Munkapiaci Alap</b>					
<b>Bevételek</b>	<b>6.1</b>	<b>8.3</b>	<b>9.8</b>	<b>36.1%</b>	<b>18.1%</b>
ebből: központi transzfer	0.8	2.7	3.6	237.5%	33.3%
<b>Kiadások</b>	<b>7.2</b>	<b>8.3</b>	<b>9.8</b>	<b>15.3%</b>	<b>18.1%</b>
ebből: munkanélküli segély	3.5	3.9	4.4	11.4%	12.8%

Forrás: OECD (2002b:55)

A nyugellátások emelkedésében fontos szerepet játszott, hogy a 2000-ben elhalasztott indexálást az időskori nyugdíjak terén 2001-ben pótolták. Ráadásul a vártnál magasabb infláció 2000-ben a nyugdíjak indexálási szabályaiban egy záradékot aktivált, ami jelentős emelkedést okozott a FUS kifizetésekben 2001-ben (OECD, 2002b:56). Ezzel párhuzamosan, egyéb területeken azonban kiadáscsökkentést hajtott végre a lengyel kormány – pl. a tanárok béremelésének lassítása, útépitések elhalasztása (OECD, 2001:58). Az állami nyugdíjpillér kiadásai 2002-ben is magasan alakultak, a költségvetési törvény mind az időskori, mind a rokkantsági nyugdíjak esetében 6,9%-os nominális és 2,3%-os reálnövekedést célzott meg (OECD, 2002b: 57). Így, hiába kedvező az állami költségvetés pozíciója és szigorú a diszkrecionális kiadások feletti kontroll, a TB alapok fiskális nyomása továbbra is jelentős. Ezt jól mutatja az is, hogy 2002-ben a központi költségvetés támogatásai a Munkapiaci Alap felé 37%-kal, míg a FUS felé 28%-kal növekedett (OECD, 2004b).

A 2004 elején elfogadott közpénzügyi reform (Hausner-program) a szociális kiadások terén évente 10 milliárd zloty megtakarítást célzott meg. A kapcsolódó intézkedések nagy része pedig a nyugdíjrendszert érintették:

1. A nyugdíj-korhatár fokozatosan emelése 65 évre, mind a férfiak, mind a nők esetében, valamint egy rugalmas részleges korekedvezményes nyugdíjazási opció bevezetése a 62-65 év közöttiek számára.
2. Az idősebb csoportok munkapiaci teljesítményének javítása aktív munkapiaci politika által.
3. Néhány korengedményes nyugdíjprogram megszüntetése, a munkapiaci részvétel ösztönzése.
4. A speciális nyugdíjak fokozatos eltörlése és az érintett szakmák esetében egy biztosítási szempontból semleges mechanizmus bevezetése
5. Az időskori és rokkantnyugdíjak indexálásának felülvizsgálata: az özvegyi nyugdíjak csökkentése a jogosultsági kor rendes nyugdíjkorhatárhoz való közelítése által
6. A meglévő és új rokkantsági nyugdíjak jogosultsági szabályainak felülvizsgálata/szigorítása
7. A mezőgazdasági dolgozók TB alapjának, a KRUS-nak átalakítása/szigorítása

A szociális kiadásokon belül a legnagyobb megtakarítást a nyugdíjak indexálásának szigorításától várta a kormány (39. táblázat). Mivel azonban a parlament a reformprogramnak csupán egy részét fogadta el, a megtakarítások is részlegesek maradtak, az eredeti tervnek csupán 55%-át érték el (OECD, 2006b:72).

**39. táblázat: A Hausner-program tervezett fiskális megtakarításai (milliárd zloty)**

	2004	2005	2006*	2007*	2004-2007
<b>Közigazgatási és nemzetgazdasági</b>	0.11	0.38	0.46	0.45	1.40
<b>Szociális kiadások</b>	0.01	0.47	0.24	0.63	1.36
<i>ebből:</i>					
korengedményes nyugdíj	0.00	0.01	0.07	0.12	0.20
nyugdíj-indexálási szabályok módosítása	0.00	0.41	0.10	0.42	0.93
táppénz	0.00	0.03	0.03	0.03	0.09
rokkantsági nyugdíjak	0.01	0.02	0.05	0.06	0.15
<b>ÖSSZESEN</b>	<b>0.13</b>	<b>0.85</b>	<b>0.71</b>	<b>1.07</b>	<b>2.76</b>
<b>Eredetileg tervezett megtakarítás mértéke</b>					<b>5.02</b>

\* a 2005-ig jóváhagyott intézkedések alapján

Forrás: OECD (2006b:73)

Korábban a nyugdíjakat az infláció és az átlagos reálnövekedés minimum 1/5-ének mértékével indexálták (IMF, 2005b:56). A szigorítás eredményeként csak akkor hajtanak végre indexálást, ha a kumulált infláció meghaladja az 5%-ot. 2004 és 2006 között semmilyen új intézkedést nem hoztak a kiadások visszafogása érdekében (OECD, 2006b:73).

Míg a kilencvenes években a rokkantnyugdíjak a GDP 6%-ára rúgtak Lengyelországban, addig 1999 után a hatóságok korlátozták a hozzáférést a jogosultsági feltételek szigorítása által az új rokkantnyugdíjak esetében, és megszűnt a határozatlan időre szóló rokkantnyugdíj. Ezek a szigorítások azonban a KRUS-t nem érintették, csak az általános TB alapot. Ennek eredményeként a ZUS-ba áramló új rokkantnyugdíjasok száma és az állomány, következésképp a kiadások szintje egyaránt csökkent (40. táblázat).

**40. táblázat: A rokkantsági kiadások alakulása az általános (ZUS) és a mezőgazdasági (KRUS) társadalombiztosítási alapokban (a GDP %-ában)**

	ZUS	KRUS	Összesen
1995	4.0	0.9	4.9
2000	3.6	0.8	4.4
2004	2.9	0.7	3.6

Forrás: OECD (2006b:75)

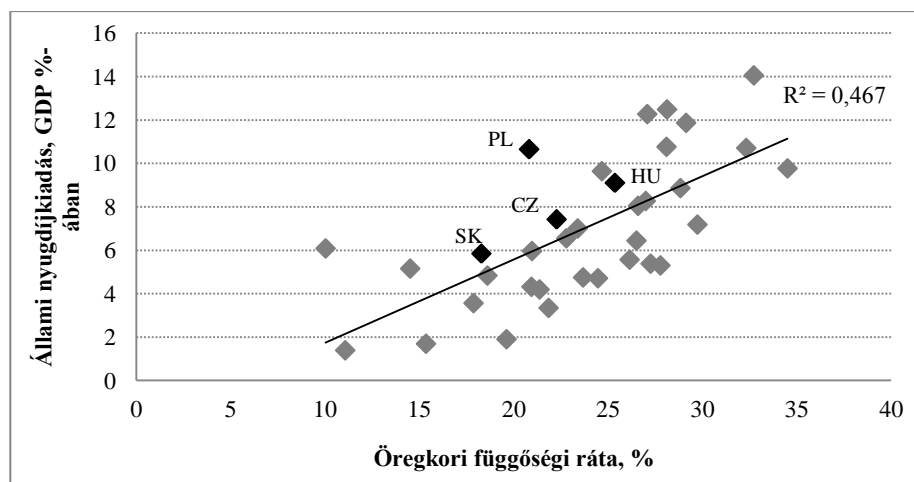
Ahogy az új rokkantnyugdíjasok száma csökkent a jogosultsági kritériumok szigorításával, úgy nőtt a korengedményes nyugdíjasok száma 2000 után. 2004-ig ugyanis korengedményes nyugdíjat igényelhettek azok a nők és férfiak, akik 30, illetve 35 éves munkaviszonnal és járulékfizetési időszakokkal rendelkeztek. Másrészt azonban a speciális munkaviszonnal rendelkezők esetében elégséges volt 15 év. A nagyvonalú jogosultsági feltételek révén a GDP arányos korengedményes állami nyugdíjkiadások 2%-ról 2000-ben 2,6%-ra nőttek 2003-ra, eliminálva ezzel a rokkantnyugdíj rendszerében elért megtakarítást. A Hausner-terv szintén tett javaslatot a korai nyugdíjrendszer szigorítására, de ezen intézkedések egy részét 2006-ról 2007-re halasztották (OECD, 2006b:76).

A KRUS egy másik fontos forrása a szociális kiadásoknak. A kormányzati támogatások a KRUS bevételének 90%-át teszik ki és a GDP 1,7%-ára rúgnak 2004-ben. A magas állami támogatás az alacsony járulékbételek következménye, a

járulékbe fizetés ugyanis nem a befizető jövedelmének függvénye, hanem az általános TB alap által fizetett minimum nyugdíj szintjének. A KRUS által kifizetett szociális juttatás mértéke jellemzően alacsonyabb, mint a ZUS alapé, de mivel a legtöbb érintett esetében a kisebb járulékból eredő megtakarítás felülmúlja az alacsonyabb transzfert, ez visszaéléseket eredményez. Ráadásul a KRUS rokkantsági szabályai enyhébbek a már fentebb említett okokból. Ezt az anomáliát jól tükrözi, hogy míg a rokkantnyugdíjak mértékének 25%-át a KRUS fizeti ki, addig a mezőgazdasági szektor aránya a teljes foglalkoztatásban mindössze 19%. Ilyen feltételek közepette a KRUS reformja egyrészt jelentős fiskális megtakarítást eredményezne, másrészt csökkentené a szektorális alkalmazkodás akadályait és a társadalmi egyenlőtlenségeket, mely a mezőgazdasági dolgozók és a társadalom többi rétege között fennáll. A 2006-os költségvetés azonban tovább enyhítette a gazdáknak nyújtott szociális juttatások jogosultsági feltételeit, még jobban növelve ezzel a rendszer nagyvonalúságát és a pénzügyi nyomást (OECD, 2006b: 77).

Összességében, a megvalósított szerkezeti átalakítások és az elért megtakarítások ellenére, a lengyel nyugdíjrendszer pénzügyi problémái továbbra is fennállnak. A fiskális nyomás ráadásul nem magyarázható kizárólag a demográfiai folyamatokkal (38. ábra).

**38. ábra: A demográfiai nyomás és állami nyugdíjkiadások kapcsolata az OECD országokban 2007-ben**



Megjegyzés: az időskori függőségi ráta a 65 éven felüliek arányát mutatja a 20 éven felüli populációban

Forrás: OECD adatbázis

#### 4.3.3.2. Munkaerő-piaci Alap

A 2001 és 2008 közötti időszak első felében a munkanélküliség problémájának fokozott „politizálódása” figyelhető meg. Az ezredforduló környékén a gazdaság teljesítményének lassulásával párhuzamosan a munkanélküliségi ráta újra növekedésnek indult, meghatározó témát szolgáltatva ezzel a 2001-es választások időszakára. A munkanélküliség azonban területileg és korosztályok szerint egyenlőtlenül oszlott meg, főként az alacsonyan képzett társadalmi csoportokra, a fiatalokra, az alacsony jövedelmű mezőgazdasági régiókra koncentrált az ország nyugati területein, valamint a Balti-tengerhez és Oroszországhoz közeli részekben (26. *Függelék*). Szektorális megbontásban pedig a rendszerváltás után erőteljesen átalakított bányászat és acélipari ágazatok bizonyultak sérülékenyek. Ezeken a területeken a rendszerváltás óta sem javult lényegesen a munkapiaci helyzet (OECD, 2002b:29-30).

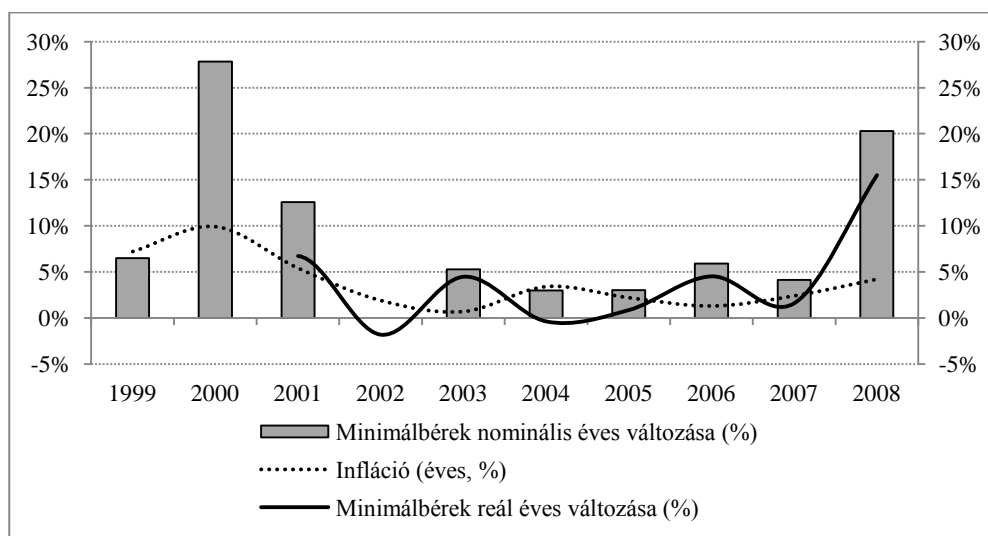
A magas munkanélküliséggel párhuzamosan a foglalkoztatás mértéke is az egyik legalacsonyabb Lengyelországban: 51%-os foglalkoztatási ráta mellett a munkaerő 20%-a keres munkát 2003 közepén, ezzel a legrosszabb képet festi az ország az OECD-n belül, de Csehország vagy Magyarországhoz képest is (27. *Függelék*). A strukturális problémák itt is megmutatkoznak. A kilencvenes években a foglalkoztatás csökkenő pályára állt és csak mérsékelten nőtt az évtized közepén tapasztalt magas növekedés mellett. 1998 és 2003 között a 11%-os foglalkoztatás csökkenés fele 1998-2000 között történt, amikor a GDP több mint 4%-kal nőtt. Így, bár a munkanélküliség esett a kilencvenes évek nagy részében, ezt a látszólagos javulást a kedvező ciklikus fejlemények alakították. Az állami nehézipar és szénbányászat átalakítása, a privatizációs szerződések szociális elemének lejáratása, a mezőgazdaság csökkenése, az orosz válság, és a külső konjunktúra romlása mind szerepet játszottak a munkapiac átalakulásában; mindazonáltal nem adnak magyarázatot arra, miért nem jöttek létre új munkahelyek más szektorokban (OECD, 2004b:40-41).

A növekedés volatilitásán túlmenően a magas munkanélküliség oka továbbá a gyenge munkahelyteremtés, amit viszont részben a munkát terhelő magas adók okoznak, de a munkaerőpiac rugalmatlansága is szerepet játszik benne. A munkahely-teremtés legfontosabb ellenősztonzó tényezője pedig a nagyvonalú táppénz, az elbocsátás magas költségei, nem utolsósorban pedig a magas minimálbér. A kilencvenes évek közepén a minimálbérek messze magasabban alakultak Lengyelországban, mint a

régió más országában, előbbiben az átlagbérek 40%-a körül mozgott, míg a cseheknél és a magyaroknál 20-30% között (28. Függelék). 1999-2000 között Lengyelországban is egy erőteljes korrekció mutatkozott, majd 2000-2001 között újra 35%-ra nőtt a ráta és stabilizálódott. Érdeemes emlékezni, hogy Magyarországon a 2002-es parlamenti választások előtt a politikai szavazatvásárlás egyik eszköze volt a minimálbérek masszív megemlése 2000-2001 között, mely a gazdasági növekedésből alig profitáló alacsonyabb jövedelmű szakmunkás rétegek támogatását volt hivatott elősegíteni. Ezzel az átlagbérek több mint 40%-át érték el a minimálbérek.

A 39. ábra a minimálbérek, illetve referenciaértékként a fogyasztói árak éves növekedési ütemét mutatja. Eszerint a minimálbérek éves nominális növekedési üteme meghaladta az infláció mértékét 2000-2001-ben, 2003-ban, 2006-2008-ban. 2001-ben 7%-os, 2003-ban és 2006-ban 4-5%-os, illetve 2008-ban erőteljes 16%-os reálbér-emelkedés figyelhető meg.

**39. ábra: Minimálbérek és a fogyasztói árak alakulása 1999-2008 között Lengyelországban**



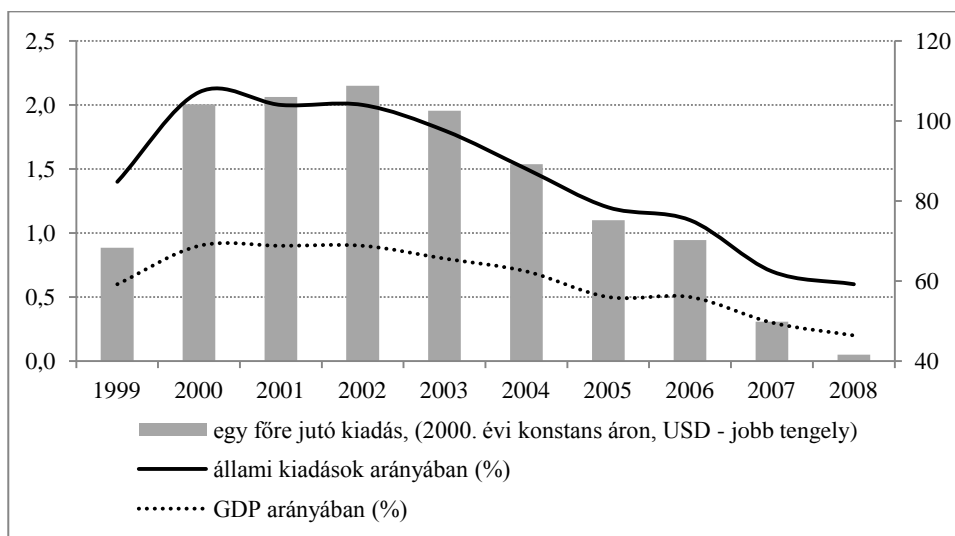
Forrás: OECD adatbázis

A tény, hogy Lengyelországban a minimálbért nemzeti szinten állapítják meg, a képzettségben, a lakhatási költségekben és a munkanélküliségi rátákban megfigyelhető hatalmas regionális különbségek ellenére, komoly szerepet játszott a tartósan magas munkanélküliségben. A rendszerváltás óta egyik kormány sem célozta meg ennek a strukturális deficitnek a kezelését, nagyrészt két fontos befolyással bíró szakszervezet (a Szolidaritás, és az OPZZ) aktivitása miatt (EIU, 2001c).

A munkanélküli juttatások mértéke független a korábbi jövedelemtől, de függ a munkában eltöltött évek számától. A juttatás időtartama 6-tól 18 hónapig terjed a régiós munkanélküliségi rátáktól függően. Ugyanakkor, mivel a juttatás mértéke függ a korábbi foglalkoztatás időhosszától, nem pedig a munkajövedelemtől, a helyettesítési ráták az alacsony képzettségű rétegeknél nagyon magasak lehetnek. A munkanélküli segélyek mértéke a minimálbér rendre 62%-a, 77%-a és 90%-a a 6 év alatti, 6 és 20 év közötti, valamint a 20 évnél magasabb korábbi munkaidővel rendelkező munkanélküliek esetében. Tekintve a viszonylag magas minimálbéreket, valamint a lakhatási támogatást, melyben a munkanélküliek részesülhetnek, a helyettesítési ráták nagyon magasak, 82%, 106% és 120%-ot tesznek ki a három csoportban. A munkanélküli segélyeket továbbra is a Munkaerő-piaci Alap finanszírozza, a bruttó bértömeg 2,45%-ának megfelelő munkáltatói adóból, valamint az állami költségvetés támogatásaiból.

A nagyvonalú juttatások ellenére azonban, a teljes kiadási szint nem tekinthető magasnak Lengyelországban és egyúttal elmarad más OECD országok szintjétől (OECD, 2004b:103-04). A kétezres évek elején a kedvezőtlen reálgazdasági folyamatok ellenére sem érték el a munkanélküli segélyek a GDP 1%-át, amivel az összes állami kiadás 2%-át tették ki mindössze. Ezt követően mértékük jelentősen csökkent, ahogy a foglalkoztatás növekedni kezdett. Ennek oka az is, hogy mivel a juttatás időtartama rövid, ellenben a hosszú távú munkanélküliség Lengyelországban magas, a munkanélküliek alacsony száma részesül munkanélküli segélyben, 2003-ban például mindössze 15%. Ez pedig magyarázatot ad arra, hogy az egy főre jutó transzfer megugrásában 2000-ben nem diszkrecionális expanzió játszott szerepet, mint ahogy azt első ránézésre gondolhatnánk (40. ábra).

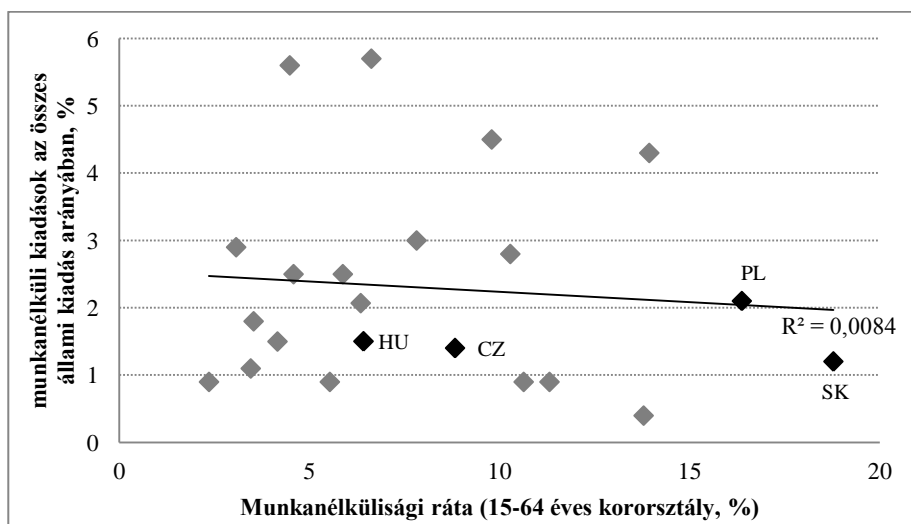
40. ábra: Munkanélküli juttatások alakulása Lengyelországban 1999-2008 között



Forrás: OECD adatbázis

A nemzetközi összehasonlítás is megerősíti mindezt. Bár a munkanélküliségi ráták és az állam munkanélküliséghez kapcsolódó juttatásai között gyenge kapcsolat mutatkozik, a lengyel adat nem tekinthető kiugrónak, azaz adott munkanélküliségi rátához kapcsolódó állami kiadások szintje normálisnak tekinthető (41. ábra).

41. ábra: A munkanélküliségi ráta és az állami munkanélküliségi transzferek közötti kapcsolat 2000-ben az OECD országokban



Forrás: OECD adatbázis

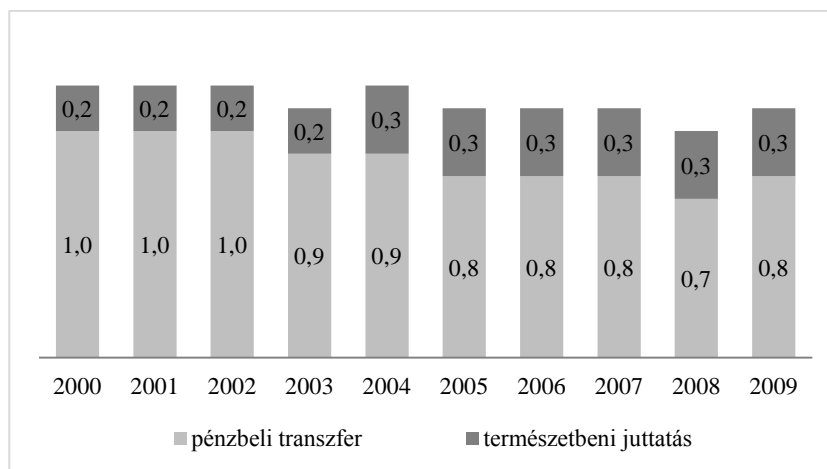


#### 4.3.3.3. Családtámogatások

Az 4.3. fejezetben láthattuk, hogy a családtámogatások mértéke Lengyelországban a kilencvenes években folyamatosan csökkent. Ez a tendencia alapvetően a kétezres években is fennmaradt, a pénzbeli juttatások a GDP 1%-áról 2000-ben 0,8%-ra csökkentek 2009-re (42. ábra).

42. ábra: A családtámogatások alakulása Lengyelországban 2000-2009 között

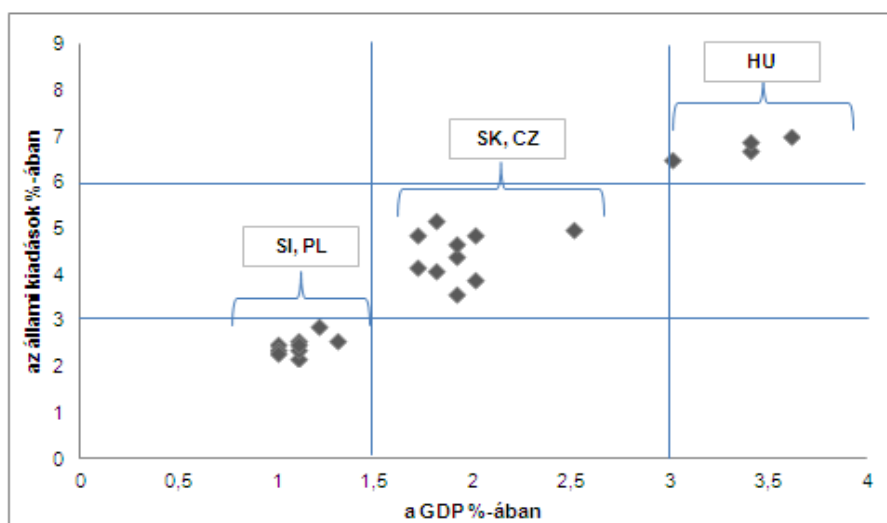
(a GDP arányában, %)



Forrás: OECD adatbázis

Az összes állami kiadás arányában sem képviseltek nagy súlyt a családtámogatások, 2003-ban például 4,5%-ot tettek ki az OECD 8,7%-os átlagával szemben (OECD, 2006b:74). A 43. ábra alapján pedig az is kitűnik, hogy a szűkebb régiót tekintve is alacsony a lengyel állami családtámogatások mértéke.

43. ábra: A családtámogatások alakulása Közép-Európában



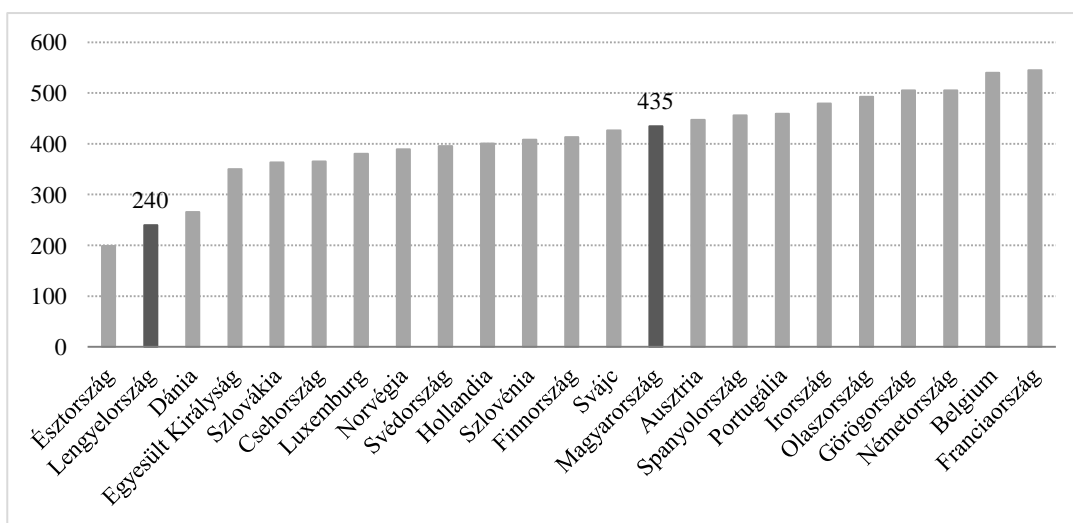
Megjegyzés: az ábra adatai 1995, 2000, 2007, 2008 és 2009-es év értékeit mutatják

Forrás: OECD adatbázis

#### 4.3.3.4. Gyógyszertámogatások

Noha a fejlett országok viszonylatában az egészségügyi kiadásokon belül magas a gyógyszerkiadások aránya Lengyelországban, a régiós társakhoz képest nem tekinthető a magyarhoz hasonlóan kiugró mértékűnek (9. táblázat). Ezen belül az állami gyógyszerkiadások pedig kifejezetten alacsonyok a többi visegrádi országhoz képest: a kétezres évek második felében az összes folyó állami egészségügyi kiadás csupán közel tizede gyógyszerkiadás Lengyelországban, ami a GDP arányában 0,6%-0,7%-nak felel meg (29-30. Függelék). Továbbá nem találunk a magyaréhoz hasonló volatilitást az értékekben, csökkenő tendencia mellett kifejezetten stabilnak mutatkoztak a gyógyszerkiadások Lengyelországban. A 44. ábra alapján ugyanakkor az is jól látszik, hogy az egy főre jutó kiadások tekintetében is az egyik legalacsonyabb a lengyel mutató.

**44. ábra: Az egy főre jutó vásárlóerő-paritáson mért gyógyszerkiadások alakulása 2005-ben (USD-ben)**



Forrás: OECD adatbázis

#### 4.3.4. Összegzés

Magyarországhoz hasonlóan az ezredforduló Lengyelországban is gazdasági lassulást hozott a külső dekonjunktúra, a belső gazdasági ciklusok alakulása, valamint a laza fiskális politika miatt. A 2001-es választásokhoz közeledve a kormánypártokban nem volt meg a kellő akarat a fiskális kiigazítás végrehajtására. 1999-2000 során a gazdasági növekedés lassulásával párhuzamosan a fiskális politika is szigorodott ugyan, de ezt 2001-ben jelentős kiengedés követte. Benecki et al. (2006) egyértelműen kiemelik a PBC jelenlétét a 2001-es választásokon, amire a szerzők szerint az erős politikai verseny kényszerítette a kormányt. Ha azonban a kiadások szerkezeti megbontását tekintjük, akkor a következőket látjuk: a 2000-es hiányban fontos szerepet játszik az, hogy 2000-ben az egyensúlyi pozíció javítása érdekében a kormány elhalasztotta egyes szociális kiadások indexálását 2001-re. Az ehhez szükséges fedezetet pedig más kiadási tételek csökkentése által teremtették meg (pl. a tanárok bérnövekedésének lassítása, családtámogatások mérséklése által), mely lépések mindenképpen a PBC ellen hatnak. A közsféra bérek esetében ugyanakkor megerősítettük a ciklus jelenlétét, hiszen míg 2001-ben béremelésekre került sor, addig 2002-ben befagyasztották azokat. A romló fiskális pozíciókra a kormányzat érdemben 2003 végén reagált, amikor a Hausner-terv a kiadások jelentős csökkentését célozza meg 2007-ig. Ezen belül a szigorítás nagymértékben érintette a

nyugdíjrendszert, noha az intézkedések egy részét a parlament megvétózta. Ennek ellenére a 2005-ös parlamenti választások esetében fiskális ciklusokra utaló jelet nem találtunk, az időszak nagy része a konszolidáció jegyében telt, és az előzetes félelmek, hogy a választási kampányok miatt a deficit a tervezettnél magasabban alakul, túlzottan bizonyultak.

2006-ban a politikai változások és turbulenciák csak kevés hatással voltak a gazdaságpolitikára. A kedvező gazdasági teljesítmény is hozzájárult ahhoz, hogy a fiskális deficit a tervezett alatt maradjon. A kiadások terén az állami transzferek a TB-alapokba a tervezettek szerint alakultak, a diszkrecionális kiadások a várttól elmaradtak. A 2007-es költségvetés is kedvezően alakult, egyrészt a magasabb bevételi szintnek köszönhetően, másrészt a kiadások is visszafogottak maradtak. A közpénzügyek nem várt kedvező helyzetére tekintettel a kormány számos adó- és kiadási intézkedést ígért 2008-ra, így közszféra béremelést, minimálbér-emelést, a családi pótlék növelését, valamint a nagyvonalú kordedvezményes nyugdíj juttatások még egy évvel való kitolását (EIU, 2007c). Noha ezekre a politikai lépésekre közvetlenül az őszi parlamenti választások előtt került sor, fontos kiemelni, hogy a döntések még azelőtt születtek, hogy 2007. szeptember elején kiírták volna az előrehozott parlamenti választásokat.

Az állami kiadások szerkezeti megbontása sem utal egyértelműen tipikus költségvetési ciklusra a Lengyelországban a kétezres években. Mind az általunk fókuszba helyezett közszféra bértömegre, mind a szociális kiadásokra igaz, hogy bár a 2001-es választási mintában átmeneti megugrást mutattak, az időszak további részében csökkentek és sem 2005-ben, sem 2007-ban nem mutatkozik aktív és jelentős PBC.

#### 4.4. Válságkezelés: 2008-2011

##### 4.4.1. Politikai és gazdasági áttekintés

Dacára annak, hogy a Donald Tusk vezette Polgári Platform (PO) és a Lengyel Néppárt (PSL) vezette kormánykoalíció instabil politikai környezet és előrehozott parlamenti választások eredményeként került hatalomra, korábban nem látott politikai stabilitás övezte működését<sup>85</sup> egészen a következő 2011-es parlamenti választásokig, amikor Tusk újra kormányt alakíthatott (*20. Függelék*). A kezdeti időszakban a koalíciós partnerek közötti kooperáció működött, majd 2008 nyarára ellentmondások kezdtek körvonalazódni. A PO az egészségügyi rendszer és a helyi önkormányzatok reformját sürgette, valamint a gazdák adó- és járulékrendszerének átalakítását (EIU, 2008a:9). 2008 őszétől azonban már a piaci turbulencia begyűrűzése került a fókuszba. A válságot megelőző időszakban a lengyel gazdaság erőteljes növekedést mutatott, az államháztartási hiány 2007 közepéig folyamatosan csökkent, illetve az inflációt is kordában tartották összességében. Az OECD megítélése szerint a gazdasági stabilitás nagyban köszönhető a prudens múltbeli gazdaságpolitikának, miközben a zloty leértékelődése ellensúlyozta valamelyest a külső kereslet összeomlását. A hazai deviza további visszaesését pedig a jegybank és a kormányzat szóbeli intervenciója, valamint az EU-s források átváltása megállította. A korábbi fiskális politikai lépések az adóék csökkentésére, az infrastrukturális beruházások növelése, valamint a 2012-es futball Európa-bajnoksághoz kapcsolódó beruházások mind-mind segítettek ellensúlyozni a magánberuházások visszaesését Lengyelországban. A viszonylag zárt gazdaságból eredő előnyök, egyedi országspecifikus tényezők által is támogatott fundamentumok (pl. nem alakult ki hitelbuborék a korábbi jegybanki politikának köszönhetően, erős pénzügyi rendszer, illetve a stabilizációs célú fiskális politikai lépések), valamint az IMF-fel kötött rugalmas készenléti hitelkeret lehetővé tették a recesszió elkerülését és a befektetők bizalmának elnyerését (OECD, 2010). 2010-2011-ben már újra 4% körüli és afeletti növekedés ment végbe (*41. táblázat*).

---

<sup>85</sup> A politikai stabilitást sikerült fenntartani akkor is, amikor 2010-ben a katyni mészárlás 70. évfordulója alkalmából egy oroszországi megemlékezésre tartva számos politikai, vallási és közéleti méltóság vesztette életét egy repülőgép szerencsétlenségben.

41. táblázat: Makrogazdasági mutatók Lengyelországban 2008-2011 között

	2000-2007 átlag	2008	2009	2010	2011*
	éves reál változás, százalék				
<b>GDP</b>	<b>4.1</b>	<b>5.0</b>	<b>1.6</b>	<b>3.9</b>	<b>4.3</b>
Magánfogyasztás	3.5	5.3	2.3	3.1	3.4
Közösségi fogyasztás	3.6	6.7	2.5	3.8	0.1
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	4.0	9.7	-1.2	-0.2	7.2
<b>Belföldi felhasználás</b>	<b>3.7</b>	<b>5.1</b>	<b>-0.5</b>	<b>4.5</b>	<b>3.9</b>
Export	11.4	5.9	-6.0	12.1	6.8
Import	9.3	8.0	-12.7	13.8	5.5
<b>Külkereskedelmi mérleg**</b>	<b>0.2</b>	<b>-0.6</b>	<b>2.7</b>	<b>-0.7</b>	<b>0.4</b>
	éves változás, százalék				
Foglalkoztatás	0.4	3.7	0.4	0.6	1.0
Fogyasztói árak	3.4	4.2	3.5	2.6	4.2
	százalék				
Munkanélküliségi ráta	16.8	7.1	8.2	9.6	9.6
	a GDP százalékában				
Folyó fizetési mérleg	-4.0	-6.5	-3.9	-4.5	-4.5

\*: előrejelzés

\*\* GDP-hez való hozzájárulás mértéke

Forrás: OECD (2012:12)

Bár a gazdaság visszaesését sikerült elkerülni, a negatív folyamatok rövidtávon elodázták az ország eurozóna-csatlakozási szándékát és a közpénzügyek romlását eredményezték, egyúttal az államadósság alkotmányos plafonszintjének célját is veszélyeztették. A kiadások növekedése és a bevételek elmaradása 2008-tól a deficit erőteljes emelkedését okozta. 2009-2010 során az államháztartás hiánya soha nem látott méreteket öltött, meghaladva a GDP 7%-át (42. táblázat). A kiadási tételeknél expanzió ment végbe 2008-ban, amit ellentételező intézkedések nem követték. A stabilizálás érdekében a lengyel hatóságok már 2008 őszén megtették az első lépéseket, ezek mértéke azonban elmaradt a többi OECD országban jellemzőtől. 2008 novemberében pedig a kormány egy stabilitási és fejlesztési tervet hozott nyilvánosságra, melynek célja a lengyel gazdaság erősítése és ellenálló képességének fokozása.<sup>86</sup> A mélyülő költségvetési problémák (2009-ben a költségvetés bevételi oldala

<sup>86</sup> Ennek keretében főként a beruházásokat, illetve a K+F tevékenységet igyekeztek ösztönözni, az adminisztratív korlátokat csökkenteni, vagy éppen a megújuló energiafejlesztést támogatni (OECD, 2010:34).

gyengült leginkább)<sup>87</sup> hatására azonban 2009-ben a GDP 0,7%-ának megfelelő mértékű kiigazítást hajtottak végre a strukturális egyenlegben. 2010 elején a kormány egy átfogó konszolidációs tervet mutatott be, mely 2010-2011-ben régóta halogatott és a nemzetközi intézmények által is szorgalmazott intézkedéseket célozta meg (fiskális intézmények erősítését, nyugdíjreform befejezését, adóbázis szélesítése). 2011-től így jelentős javulás figyelhető meg a fiskális mutatókban, a deficit mértékét két év alatt a maastrichti követelmény szintjére sikerült leszállítani.

A 42. táblázat alapján a költségvetési kiadások alakulását tekintve a 2007-2012 közötti időszak két periódusra bontható, ahol a 2008-as pénzügyi válság mutatkozik ciklikus kulcstényezőnek, mintsem a parlamenti választások. 2007 és 2009/2010 között ugyanis a szociális juttatások, a munkavállalói jövedelmek, illetve a kamatkidadások (a lengyel zloty leértékelődése az államadósság devizában denominált részéhez köthető adósságszolgálat emelkedését okozta) mutattak erősebb növekedést. Majd a tárgyidőszak második felében, azaz 2009 után ugyanezen kiadási tételek évről évre mérséklődtek. Mindez egyúttal azt is jelenti, hogy a 2011-es választási mintában nem mutatkozik választási ciklushatás aggregált szinten sem az államháztartási hiány, sem a kiadási tételek szintjén.

---

<sup>87</sup> A válság előtt a kedvező gazdasági teljesítmény a vártnál magasabb állami bevételeket generált. A kedvező költségvetési helyzetet kihasználva, a kormány nagy volumenű adóreformot hajtott végre, melynek keretében az adóék – amely az egyik legmagasabb volt Lengyelországban az OECD országok vonatkozásában és komoly szerepet játszott az alacsony foglalkoztatási rátában – jelentősen csökkent. Az adócsökkentés egyrészt anticiklikus hatásként segítette a gazdaságot 2009-ben, másrészt azonban erősítette a fiskális problémákat (OECD, 2010).

**42. táblázat: Az állami kiadások szerkezetének gazdasági dekomponálása 2007-2012 között Lengyelországban**

<i>a GDP százalékában</i>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Közösségi fogyasztás	18,0	18,5	18,5	18,9	18,1	17,8
Munkavállalói jövedelmek	9,6	10,0	10,3	10,2	9,8	9,7
Kollektív fogyasztási kiadás	8,0	8,0	7,8	8,1	7,7	7,6
Természetbeni társadalmi juttatások	10,0	10,5	10,7	10,8	10,4	10,2
Pénzbeli társadalmi juttatások	14,2	14,0	14,7	14,8	14,1	14,0
Kamatok	2,3	2,2	2,6	2,7	2,7	2,7
Támogatások	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4
Egyéb folyó kiadás	2,6	2,6	2,3	2,4	2,3	2,4
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	4,2	4,6	5,2	5,6	5,8	5,6
<b>Összes kiadás</b>	<b>42,2</b>	<b>43,2</b>	<b>44,5</b>	<b>45,4</b>	<b>43,6</b>	<b>43,1</b>
Összes bevétel	40,3	39,5	37,2	37,5	38,5	40,1
<b>Államháztartási egyenleg</b>	<b>-1,9</b>	<b>-3,7</b>	<b>-7,4</b>	<b>-7,8</b>	<b>-5,1</b>	<b>-3,0</b>

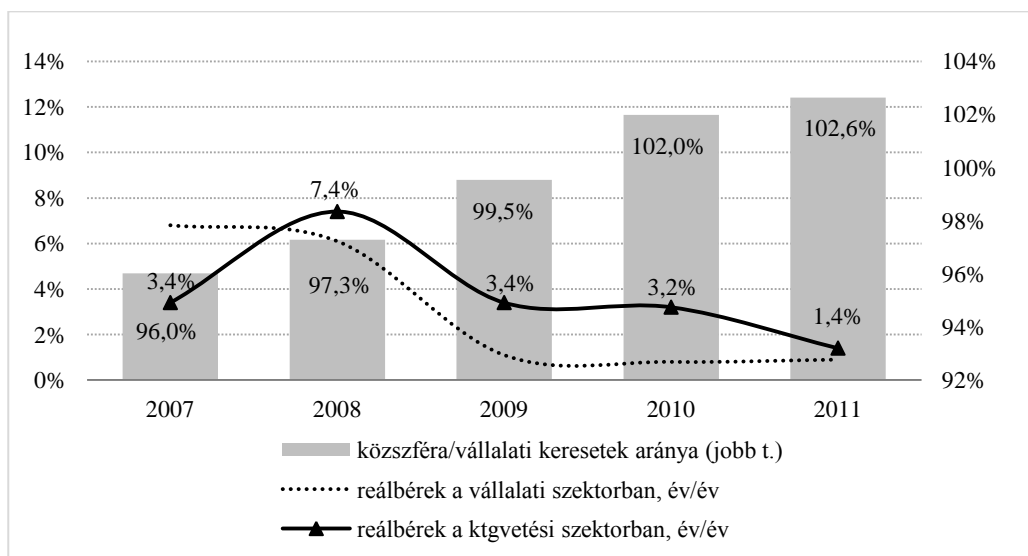
Forrás: EB, 2012

#### 4.4.2. Közsféra létszám és keresetek

Az állami kiadások 2008-2009 során tapasztalt növekedésének egyik fő okozója a közsféra bértömeg emelkedése volt, mely a 2007-es 9,6%-os GDP arányos szintről 10,3%-ra bővült 2009-re. Ez arra vezethető vissza, hogy a 2007-es választási ígéretéhez híven a PO megemelte a tanárok bérét (EIU, 2008b:12). A közsférában a bérek így több mint 7%-os reálnövekedést értek el 2008-ban és 2010-re a költségvetési szféra bérei meghaladták a magánszektor átlagos bérszínvonalát (45. ábra). A béremelés hatása ugyanakkor a ciklus második felére lecsengett, és tipikus PBC-re utaló jelet a 2011-es választások előtt nem találni. A költségvetési konszolidáció mellett a munkavállalói jövedelmek mértéke stabil maradt, majd a gazdasági fellendüléssel párhuzamosan csökkent és 2012-ben a 2007-ben jellemző szintnek megfelelően alakult.



**45. ábra: A bérek és keresetek alakulása Lengyelországban 2007-2011 között**

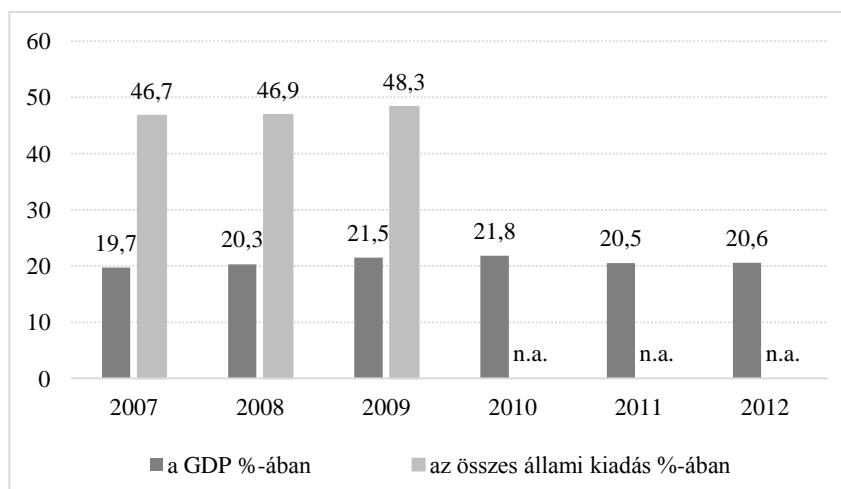


Forrás: GUS

#### 4.4.3. Szociális kiadások

A közsféra bérek mellett a GDP-arányos szociális kiadások (a természetbeni és pénzbeli juttatások egyaránt) is jelentős növekedést mutattak 2009/2010 során. Ebben fontos szerepet játszik az indexálási szabály megváltozása, 2008-tól ugyanis a szociális kiadásokat nem csak az inflációhoz, hanem részben a bérekhez indexálják, ami megemelte a kiadási szintet (46. ábra).

**46. ábra: Az állami szociális kiadások alakulása Lengyelországban 2007-2012 között (%)**

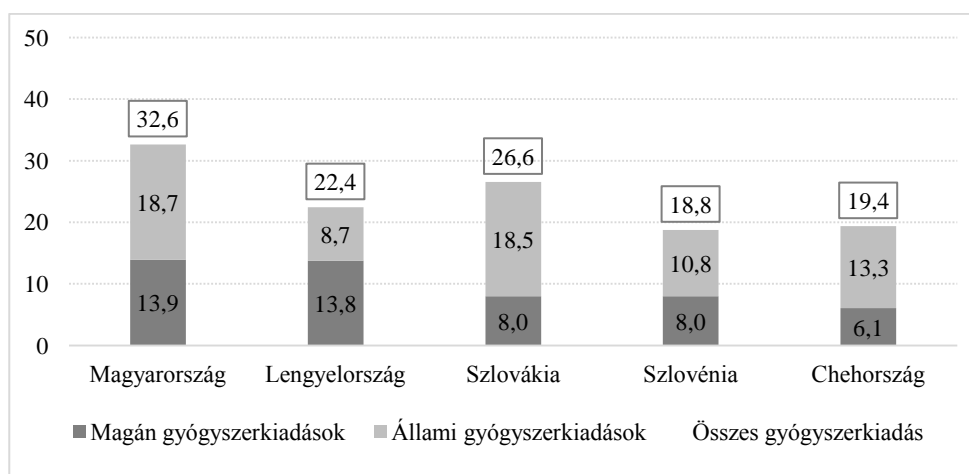


Forrás: OECD adatbázis

A szociális kiadások emelkedése nagyrészt a nyugellátások bővülése miatt következett be, míg a családtámogatások továbbra is a GDP 1%-a körül alakulnak stabilan, messze elmaradva a magyar 3,5%-tól vagy a cseh 1,8%-os szinttől 2009-ben.

A gyógyszer-támogatásokban hasonló tendenciák látszódnak: annak ellenére (vagy éppen azért), hogy alacsony kiadási tételt képviselnek Lengyelországban (47. ábra), 2007-2011 között sem mutattak érdemi elmozdulást (29-30. Függelék).

47. ábra: A gyógyszerkiadások alakulása Közép-Európában 2009-ben (%)



Forrás: OECD (2012)

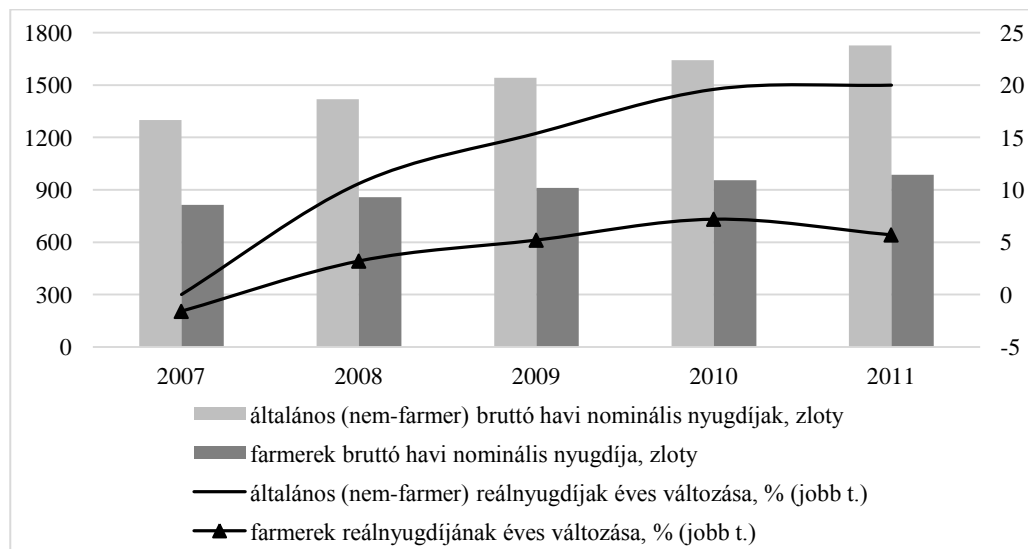
#### 4.4.3.1. Nyugellátások

A 2008-as közszféra béremelés mellett az indexálási rendszer változása szintén emelte a kiadásokat. Az általános nyugdíjak terén az éves inflációval való indexálást kiegészítették az előző évi reálbér-emelkedés legalább 20%-ának megfelelő növekménnyel (OECD, 2010:36). Az általános társadalombiztosítási alaphól teljesített nyugdíjkifizetések reálértéke így a válság időszakában drámai mértékben emelkedett (48. ábra). Ennek eredményeként az állami nyugdíjkiadások a GDP 11,6%-áról 11,9%-ra nőttek 2008 és 2010 között, tekintve, hogy az öregségi nyugellátások 6,4%-ról 7%-ra emelkedtek (37. ábra), tovább fokozva a nyugdíjrendszerben lévő fiskális nyomást.

2008. november végén a Tusk-kormány a parlamentnek benyújtotta a nagy vitát kiváltó nyugdíjreform javaslatát, az ún. átmeneti nyugdíjak (*bridge pensions*) bevezetéséről a kerkedvezményes nyugdíjak vonatkozásában. Az elnöki vétó ellenére az ellenzéki SLD támogatása révén a törvényjavaslat végül megkapta a szükséges 3/5-

ős parlamenti támogatást. A reform értelmében az akkor megközelítőleg egy millió kordedvezményes lengyel nyugdíjas közel  $\frac{3}{4}$ -e elveszítette jogosultságát, mivel a korengedményes nyugdíjazást bizonyos szakmákra korlátozzák (EIU, 2009d). Majd a 2010-es közpénzügyi konszolidációs terv folytatta a nyugdíjrendszerben megkezdett reformokat és a következő elemeket tartalmazta: 1) Az újonnan szolgálatba álló katonai és rendvédelmi dolgozók esetében emelik a nyugdíjkorhatárt, a már állományban lévők esetében pedig ösztönző rendszert alakítanak ki a minél későbbi nyugdíjba vonulásra. 2) A rokkantsági nyugdíjak számítási szabályait harmonizálják a kétpilléres rendszerrel, hogy csökkentsék a korai nyugdíjba vonulás ösztönzőit. 3) A 2. pillér hatékonyságának felülvizsgálata, az elvárt hozamok növelése. 4) Általános vita kezdeményezése a nyugdíjrendszer átalakításához szükséges lépésekről, pl. a nyugdíjkorhatár emelése és azonos szintre hozása a nők és férfiak esetében; a KRUS-ban a járulékfizetések igazítása a jövedelmekhez stb. (OECD, 2010:39).

**48. ábra: A nyugdíjak nominális és reálértékének változása Lengyelországban 2000-2011 között**



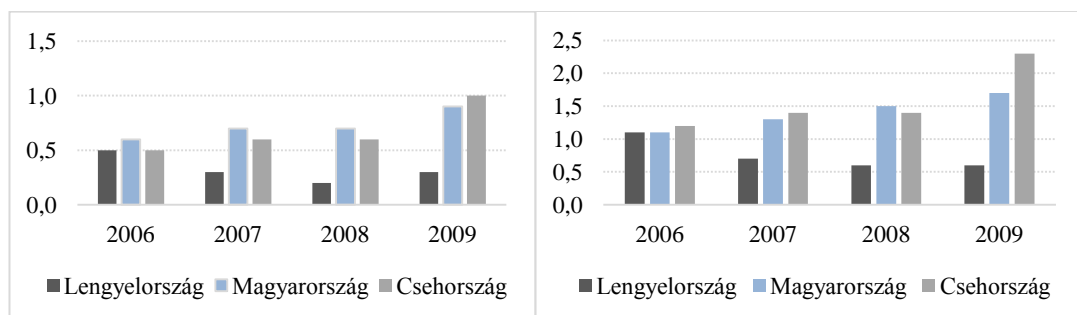
Forrás: GUS

#### 4.4.3.2. Munkaerő-piaci Alap

A szociális kiadások emelkedésében fontos szerepet játszott a munkanélküli segélyek növekedése is. Ennek eredményeként a Munkaerő-piaci Alapban 2007-2008 során felhalmozódott többlet eltűnt (OECD, 2010:35). A segélyek emelkedése azonban

összhangban állt a munkanélküliségi rátával, mely a 2008. évi 7,1%-ról 8,2%-ra, majd 9,6%-ra nőtt 2009-2010-ben (41. táblázat). Ezek az értékek ugyanakkor nem tekinthetőek kirívónak régiós összehasonlításban: Csehországban 2009-ben 6,8%-ot, míg Magyarországon 10,1%-ot ért el a munkanélküliség aránya. Annak ellenére azonban, hogy Lengyelország a középmezőnybe esik a munkanélküliségi rátát tekintve, a munkanélküli segélyek mind a GDP, mind az összes állami kiadás arányában nagyon alacsonyak és még 2009-ben is messze elmaradtak a cseh vagy magyar szinttől (49. ábra).

**49. ábra: Munkanélküli segélyek alakulása Közép-Európában a GDP %-ában (bal ábra) és az összes állami kiadás %-ában (jobb ábra)**



Forrás: OECD adatbázis

#### 4.4.4. Összegzés

A régió legtöbb országával ellentétben Lengyelországnak sikerült elkerülnie a gazdasági recessziót a 2008-tól begyűrűző pénzügyi válság idején, amiben számos országspecifikus és egyedi tényező egyaránt szerepet játszott. Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy a gazdasági stabilitás nagyban köszönhető a prudens múltbeli gazdaságpolitikának. A korábbi évek kedvező fiskális folyamatai 2008-tól megfordultak ugyan és 2009-ben egy év alatt a duplájára nőtt a hiány, ebben azonban a válság hatásra tükröződött. A költségvetési kiadások alakulását tekintve a 2007-2012 közötti időszak két periódusra bontható, ahol a 2008-as pénzügyi válság mutatkozik ciklikus kulcstényezőnek, mintsem a parlamenti választások. 2007 és 2009/2010 között a szociális juttatások és a munkavállalói jövedelmek, illetve a kamatkidadások mutattak erősebb növekedést. Majd 2009 után ugyanezen kiadási tételek, valamint a teljes államháztartási hiány is évről évre mérséklődtek. Ez részben a 2009-ben végrehajtott kiadáscsökkentésnek, részben a 2010 elején meghirdetett átfogó

konszolidációs tervnek volt köszönhető. Mindez egyúttal azt is jelenti, hogy a 2011-es választási mintában nem mutatkozik választási ciklushatás aggregált szinten sem az államháztartási hiány, sem a kiadási tételek szintjén.

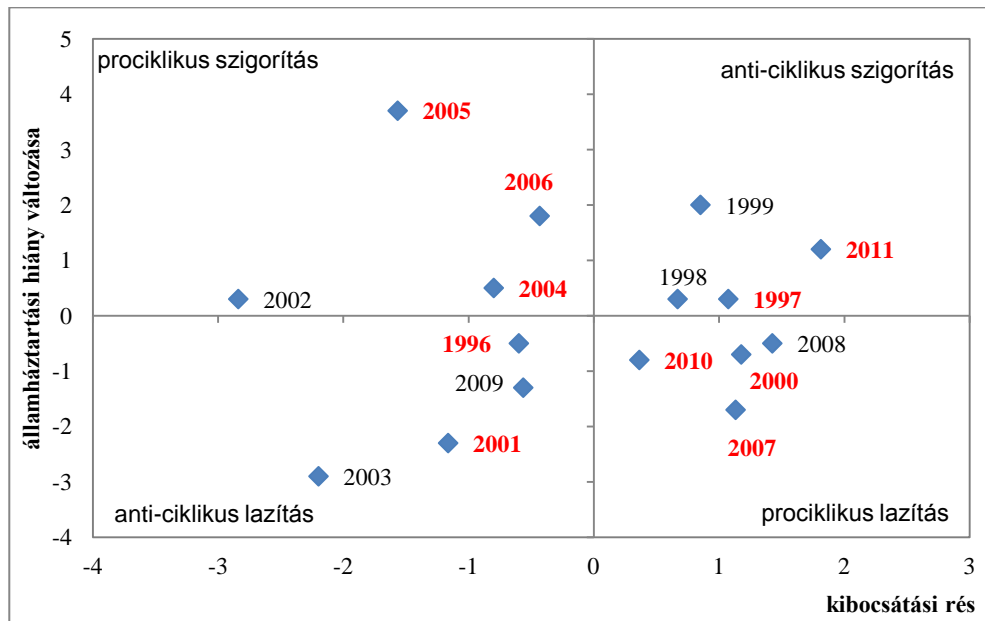
#### 4.5. Az eredmények értékelése

A lengyel esettanulmány főbb eredményeit a következőképpen foglalhatjuk össze (Halász, 2014b):

1. A várakozásoktól eltérően a politikai költségvetési ciklusok jelenlétét a lengyel mintában nem tudtuk empirikusan érdemben megerősíteni sem a teljes államháztartási egyenlegben, sem az állami kiadások területén.
2. Bár az 1997-es és 2001-es választási mintában azonosítottunk fiskális ciklushatásokat az állami kiadásokban – főleg a nyugdíjak és közszféra bérek terén –, ezek átmeneti jellegűek voltak és a pozitív szavazatvásárlási hatásukat sokszor egyéb tényezők, hatások mérsékeltek.
3. Összességében megállapíthatjuk, hogy a lengyel költségvetési egyenleg ciklikus mozgását – különösen a kilencvenes években – jellemzően nem a PBC okozta.
4. A lengyel minta ily módon szintén nem erősíti meg Brender és Drazen elméletét abban az értelemben, hogy Lengyelország, mint új demokrácia már a tranzíció elején sem mutatott fiskális ciklust. Ez viszont a brender-drazeni modell „cselekedve tanulás” folyamatának elméleti implikációt is megkérdőjelezi, és azt sejteti, hogy nem ennek a tanulási folyamatnak van meghatározó szerepe a ciklusok alakulásában vagy pedig azt, hogy a „learning by doing” nem egyformán 4 választási ciklus alatt zajlik le minden új demokráciában, ahogy azt a szerzők feltételezték.

A ciklikus tényezők szerepének elemzéséhez a magyar esettanulmányhoz hasonlóan a lengyel adatokra is elkészítettük a kibocsátási rés és az államháztartási egyenleg relatív változásának kapcsolatát bemutató 50. ábrát. Ez megerősíti eddigi eredményeinket, mely szerint fiskális ciklushatás az állami kiadásokban Lengyelországban a 2001-es választások idején figyelhető meg. A többi parlamenti választás idején rendre jellemzőbb volt a fegyelmezett fiskális politika.

50. ábra: Ciklikus tényezők hatása a fiskális mutatókban Lengyelországban



Megjegyzés: X tengely: kibocsátási rész, %; Y tengely: a GDP arányos költségvetési egyenleg relatív éves változása, százalékpont; a parlamenti választásokat megelőző, valamint a tárgyévet pirossal jelöltük.

Forrás: EBRD, EC, AMECO adatbázis, saját összeállítás

## 5. FEJEZET: MAGYARORSZÁG ÉS LENGYELORSZÁG ÖSSZEHASONLÍTÁSA

Az előző fejezetekben a magyar és lengyel esettanulmányban empirikusan bizonyítottuk és részletesen bemutattuk, hogy míg előbbi esetében szignifikáns PBC-t találtunk az állami kiadásokban főleg a kétezres években, addig a lengyel mintában nem nyert egyértelműen megerősítést a fiskális ciklus jelenléte. A visegrádi négyek közül vizsgált két ország mintájában tapasztalat divergencia azt sejteti, hogy egyrészt a poszt-szocialista új demokráciák nem tekinthetők homogén csoportnak a PBC tekintetében, szemben az eddig jellemző empirikus eljárással. Másrészt azonban az eredmények alapján az is kitűnik, hogy az új demokráciáknak még egy szűkebb és homogénebb csoportja (pl. a visegrádi országok) sem követi ugyanazt a mintát. Ezen empirikus eredmények fényében jogosan merül fel az utolsó kutatási kérdésünk, mely egyúttal az összehasonlítás alapját is képezi. Nevezetesen: milyen tényezők állnak a divergáló eredmények mögött? A kérdés megválaszolásához az intézményi tényezőket, ezen belül is Franzese és Jusko elméleti áttekintésben (2.5. fejezet) már tárgyalt kontextusfüggőség elméletét vesszük alapul. Korábban már megállapítottuk, hogy a kontextusok lehetőséget teremtenek arra, hogy a PBC empiriában alkalmazott és vizsgált egyedi magyarázó tényezőket keretrendszerbe foglaljuk és csoportosítsuk. Első lépésként ezt a kategorizálást végezzük el és az eredményeket a szerzők modelljének a segítségével a 43. táblázatban szemléltetjük. Ezen a ponton fontosnak tartjuk leszögezni, hogy a potenciális magyarázó tényezők köre nem véges. Értelemszerűen számtalan egyéb hatás azonosítható, mint a fiskális politikát befolyásoló tényező, így az összehasonlítás során figyelembe vett egyedi elemzési tényezőknek szükséges bizonyos határt szabni. A 43. táblában így azokat a tényezőket vettük figyelembe, melyeket az eddigi empirikus kutatásokban már nagyobb arányban vizsgáltak a közgazdászok. Célunk ugyanis nem az, hogy teljesen új magyarázó tényezőket vezessünk be, hanem az eddigiekben már alkalmazott tényezők tesztelése két olyan országra, ahol eddig esettanulmányi szintű elemzés kevés született. Egy olyan új kategóriát vezetünk csupán be, melynek vizsgálata megítélésünk szerint elkerülhetetlen a tranzíciós országok vonatkozásában, ez pedig a makrogazdasági stabilizációs módszer.

Végül pedig ki kell emelni, hogy bár a kontextuselmélet három fő csoportot azonosít, a legtöbb magyarázó tényezőt nem lehet egyértelműen és kizárólagos módon egy kategóriába sorolni. A legtöbb hatás ugyanis több csatornán keresztül is érvényesül,



így inkább metszetek kialakítása célszerű, ahogy azt a 43. táblázat is mutatja. A fenti megkötések figyelembe vételével a következő fejezetben röviden, tézisszerűen tárgyaljuk a fiskális ciklusok magyarázótenyezőinek lehetséges hatásait a fiskális ciklusok alakulására.

**43. táblázat: A fiskális ciklushatások magyarázótenyezőinek osztályozása a kontextusok szerint**

Nemzetközi és belföldi kontextusok eltérései	Politikai és gazdasági kontextusok eltérései	Intézményi, strukturális és stratégiai kontextusok eltérései
1) Nemzetközi intézmények szerepvállalása (IMF, EU)		
2) Országméret (kis nyitott versus zárt gazdaság)		
3) Külső konjunkturális hatások		
4) Gazdasági fejlettség, jólét		
5) Kormányzási formák, választási rendszerek		
6) Intézményi korlátok (kölségvetési intézmények és szabályok)		
7) Intézményrendszer minősége, stabilitása		
8) Politikai polarizáció		
9) Makrogazdasági stabilizáció		

Forrás: Franzese és Jusko (2005) alapján saját összeállítás

## **5.1. Nemzetközi intézmények szerepvállalása (IMF, EU)**

A tranzícióban élenjáró visegrádi országok számára a nemzetközi intézmények kapui relatíve hamar megnyíltak. Lengyelország már 1992-ben, Magyarország pedig egy évvel később tagja lett a CEFTA-nak. 1995-ben a két ország egyszerre csatlakozott a WTO-hoz, majd 1996-ban pedig az OECD-hez. Az IMF-nek Magyarország 1982 óta, Lengyelország 1986 óta tagja.

A PBC irodalomban a nemzetközi intézmények, így például az IMF szerepvállalását a fejlődő országokban rendszerint a fegyelmezett fiskális politika irányába ható tényezőként értékelik (Schuknecht, 1996). Ennek oka, hogy az IMF által nyújtott pénzügyi segítség feltétele jellemzően a szigorú, expanzív célú diszkrecionális intézkedésektől mentes fiskális politika folytatása. Ezáltal a szervezet egyfajta felügyelő szerepet is betölt ezekben az országokban. A következőkben azt teszteljük, hogy az általunk vizsgált két országban az IMF-programok bírtak-e hasonló fegyelmező hatással a költségvetési politikában.

A Nemzetközi Valutaalap forrásait Magyarország többször is igénybe vette, jellemzően az ún. készenléti hitelkeret formájában. Már 1988-ban, a Németh-kormány idején történt folyósítás, melynek célja a kibontakozó reformfolyamatok pénzügyi támogatása volt. 1992-ben tovább folytak a tárgyalások Magyarország és a Valutaalap között, végül az akkori hitelszerződés – melynek fő feltétele az állami redisztribúció és az állam méretének érdemi csökkentése – megghiúsult. Az IMF programok kedvező pénz- és tőkepiaci megítélését az is jelzi, hogy az egyensúlytalanságok és a halogatott stabilizáció mellett a megghiúsult megállapodás is szerepet játszott a nemzetközi piacok Magyarországra vetett bizalmának csökkenéséhez 1995-ben. Végül a sokkhelyzet hatására a kormány 1996-ban elővigyázatossági megállapodást kötött az IMF-fel a stabilizációs program támogatására. Az IMF a hitel feltételeként szabta meg a megbízható gazdaságpolitika folytatását Magyarországon (Csáki, 2013).

A magyar esettanulmányban részletesen tárgyaltuk, hogy a 2008-as gazdasági válság rendkívül gyorsan begyűrűzött Magyarországra. Noha a fiskális kiigazítás már közel másfél éve zajlott, ami a piacok megítélését javította, a magas belső és külső adósságállomány párosulva a pénz- és tőkepiacokon végbement kockázati étvágy drasztikus romlásával, a finanszírozási források elapadásához vezetett Magyarországon. A finanszírozási problémák kezelése érdekében 2008 őszén a kormány megállapodást kötött az Európai Unióval, a Nemzetközi Valutaalappal és a

Világbankkal egy 20 milliárd eurós hitelcsomagról, ami a pénzügyi helyzet stabilizálódását eredményezte. A hitelfacilitás feltételei pedig szigorú és kötött költségvetési politikát irányoztak elő, melyet a szervezetek állandó kontrollja volt hivatott biztosítani. A drasztikusan megváltozott lehetőségek és körülmények hatására a tervezett fiskális lazítás helyett további fiskális szigorítások váltak szükségessé, melyekre több hullámban került sor a gazdasági recesszió folyamatos mélyülésével párhuzamosan 2008-2010 között.

Lengyelországban az IMF szerepvállalása már a rendszerváltáskor megfigyelhető, hiszen 1990. januárban IMF tanácsadók is részt vettek a tranzíciós reformprogram kidolgozásában. Ráadásul abban, hogy a Balcerowicz-terv az átalakulásban a radikális megoldást választotta, az is szerepet játszott, hogy az IMF részéről a sokkterápia atyja, Jeffrey Sachs is a tanácsadók között volt. Más országok tapasztalata, illetve nemzetközi tanácsadók véleménye is azt sejtette, hogy csak radikális antiinflációs politikával lehet az árak szárnyalását megfékezni (Stone, 2002).

A pénzügyi válság egyik meglepetése, hogy Lengyelországnak sikerült elkerülnie a gazdasági visszaesést. Ennek több oka is volt,<sup>88</sup> mindenesetre az ország erős makrogazdasági fundamentumokkal rendelkezett, amikor 2009 tavaszán az IMF-hez fordult egy rugalmas, 20,6 milliárd dolláros elővigyázatossági hitelkeret igénylésének kérelmével. A megállapodással az ország a válság tovagyrúzó hatásaival és a spekulációval szemben igyekezett védeni magát, miközben lehívást nem terveztek. Az IMF és a piacok is üdvözölték a lépést, így a pénzügyi stabilitás fennmaradt, a zloty jelentősen erősödni tudott. A gazdasági lassulás ellenére a kormány nem csak a 2009-es állami költségvetési célok mellett, hanem a középtávú fiskális tervezés és a fenntartható adósságpálya mellett is elköteleződött.<sup>89</sup>

A rugalmas hitelkeret (*flexible credit line*) azon országok számára vehető igénybe, akik erős fundamentumokkal bírnak, de egy régiós válság hatásaival szemben kívánják védeni magukat. Ilyen megközelítésben alapvetően különbözik a Magyarország számára nyújtott készenléti hitelkerettől (*stand-by credit line*), ahol az

---

<sup>88</sup> 1) nem volt hitelbuborék (ciklikus okok, pénzügyi intézményi fejletlenség a kétezres évek elején, szigorú jegybanki politika); 2) jelentős belső piac mellett kisebb a külkereskedelem súlya; 3) a beruházások magasak maradtak az EU régiós forrásai és a futball Európa bajnokság miatt; 4) fiskális szabályok; 5) IMF hitelszerződés (Gyórfy, 2011)

<sup>89</sup> <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr09383.htm>

IMF sokkal szigorúbb kontrollszerepet tölt be. Az is látszik azonban, hogy ennek ellenére Lengyelországban nem is lett volna szükség a fiskális fegyelem kikényszerítésére, hiszen a lengyel kormány maga igyekezett azt fenntartani.

A KKE országok számára az Európai Unió is egyfajta horgonyként (*anchor*) szolgálhat elvben. A legtöbb politikai döntést az EU formális vagy informális követelményei határozták meg politikai beállítottságtól függetlenül. Az 1989-1990-es reformfolyamatok lendületét az EU-s csatlakozáshoz szükséges követelményeknek való megfelelés tulajdonképpen meghosszabbította (Sigér, 2010:30). Ez azt is jelenti, hogy az europaizáció folyamata segítette fenntartani a fejlődés folyamatát. Az európai integráció mellett való tartós és kormányokon átívelő elköteleződés azért is fontos, mert az EU tagsággal járó követelményeknek való megfelelés egyben a politikai és gazdasági konvergencia pályáján tarthat egy tranzíciós országot. Az EU-s tagságnak köszönhetően nemcsak a gazdasági fejlődés új lehetőségei nyílnak meg például a tényezők szabad áramlása vagy az uniós források révén, hanem a közös valuta bevezetése melletti középtávú elköteleződés a szabályalapú politizálás kötelezettségét is magába foglalja. A Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP) által megfogalmazott fiskális politikai szabályok fegyelmezett költségvetést igényelnek. Egyrészt a tapasztalat azt mutatja, hogy Magyarország esetében az EU-tagság önmagában nem hatott fegyelmezőleg a fiskális politikára. Ennek okát pedig a megfelelő és kellően szigorú kikényszerítő mechanizmusok hiányában látjuk. Ezt jól bizonyítja az is, hogy az ország 2004. májusi csatlakozása után tartósan az EU túlzott deficit eljárása alatt állt, mindaddig, amíg az EU-s források megvonása valós fenyegetettséget nem jelentett. A fegyelmező erő hiányát különösen igazolja az is, hogy a csatlakozás után két évvel, a 2006-os mintában azonosítottuk a legerőteljesebb fiskális ciklust. Másrészt pedig, az SNP fiskális fegyelmező hatásának a tesztelése a KKE régióra (és a közös valutát még nem adoptáló Magyarország és Lengyelország esetében) egyelőre korlátozott.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a korábbi eredményekkel összhangban, az IMF pénzügyi szerepvállalása (hitelnyújtása) a feltörekvő tranzíciós országokban is komoly fegyelmező hatással bír. Külső kényszertényezőként, egyfajta fiskális felvigyázó szerepet betöltve ugyanis pozitívan hat a fiskális politika alakulására azáltal, hogy akadályozza a rövidtávú, diszkrecionális és politikai célú döntéseket, másrészt pedig támogatja a távlatos, reformorientált gazdaságpolitizálást. Az Európai Unió esetében ilyen egyértelmű kapcsolatról nem szólhatunk. Bár az integráció révén a gazdasági

növekedés a költségvetésre pozitívan hat, az EU nem korlátozza közvetlenül és hatásosan az esetleges rövidtávú öncélú politikai költést. Az SNP szabályainak tesztelésére és általános következtetések levonására a régió vonatkozásában pedig egyelőre nincs mód.

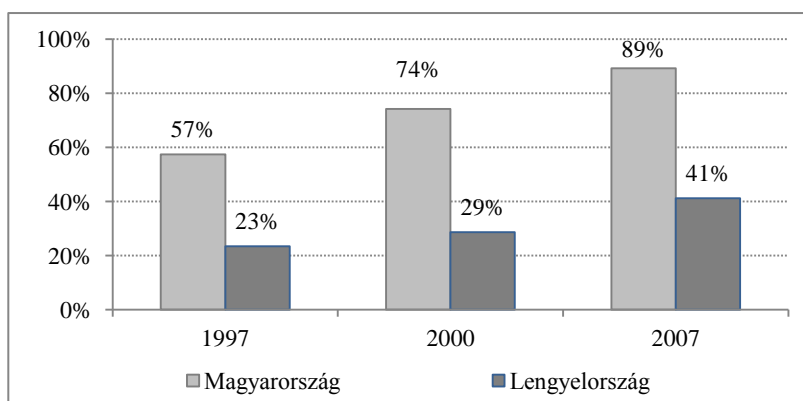
## 5.2. Országméret (nyitott versus zárt gazdaság)

A 2.5. fejezetben már tárgyaltuk, hogy a PBC irodalomban az országméret is magyarázótenyezőként szolgált az eltérő empirikus eredmények okának felderítése során. Schuknecht (1996) úgy érvelt, hogy a manipulatív fiskális politika egy kis, nyitott gazdaságban kevésbé megvalósítható, mint egy relatíve zártabb gazdaságban. Előbbiben ugyanis a politikusok szűkebb mozgástérrel rendelkeznek gazdaságpolitikájuk kialakításában, így a manipulációs képességük is kisebb (Benczes – Kutasi, 2010:233). Ráadásul, ahogy a KKE országok a rendszerváltás után a globális pénzügyi és gazdasági integrációban előrehaladtak, a globalizáció hatása még inkább fokozta a külső folyamatoktól való függőséget.

A gazdasági nyitottság versus zárttság több formában is megnyilvánulhat egy országban, attól függően, hogy pénzügyi vagy reálgazdasági vonatkozásban vizsgáljuk. Hagyományos módon a reálgazdasági szerkezet alapján szokás a nyitottság fokát mérni, nevezetesen az exportvolumennek a bruttó hazai össztermékben mutatott aránya szerint (Bagó, 2001). Minél nagyobb ugyanis ez az arány, a nemzetgazdaság növekedése annál inkább függ a külkereskedelmi partnerek keresletétől. És fordítva, minél nagyobb a belső kereslet, annál kisebb hatással van egy esetleges külső dekonjunktúra. Márpedig a mély gazdasági integráció a gazdasági növekedésen keresztül közvetlen hatással bír a költségvetési folyamatokra.

Az ország méretét, mint gazdasági tényezőt relatíve könnyen tudjuk tesztelni a két vizsgált országra, lévén, hogy Magyarország egy kis nyitott ország, míg Lengyelország a közép-európai régió legnagyobb gazdasága. Az 51. ábra alapján jól látszik egyrészt, hogy mind Magyarországon, mind Lengyelországban a tranzíció és a világgazdaság folyamataiba való bekapcsolódás hatására folyamatosan növekedett összességében a külkereskedelem súlya. Másrészt ugyanakkor az is kitűnik, hogy a GDP-arányos exportvolumen Magyarországon 2-2,5-szer akkora, mint Lengyelországban.

**51. ábra: A termékek és szolgáltatások exportvolumenének súlya a bruttó hazai termékben Magyarországon és Lengyelországban**



Megjegyzés: előző évi áron számolt EUR-ban kalkulált volumenek alapján

Forrás: Eurostat

Amennyiben a reál nyitottsági mutatót vizsgáljuk, (amikor az exportot a termékimporttal korrigáljuk és a vásárlóerő-paritáson mért GDP-hez viszonyítjuk), akkor sem változik a kép: 2004-ben a KKE országok közül Szlovákia és Magyarország vezet a rangsort közel kétszer akkora mutatóval, mint Lengyelország, amely Európán belül is az egyik legzártabb gazdaság (Gács, 2007:883).

Az előzetes várakozásokkal ellentétben a két ország mintája tehát nem erősíti meg az országmérettel kapcsolatos eddigi PBC eredményeket, mely szerint a fiskális ciklusok inkább a zártabb gazdaságok sajátja. Esettanulmányaink alapján éppen a kis nyitott Magyarországon találtunk PBC-t, míg Lengyelországban nem volt jellemző ciklus. Ennek okát egyrészt abban látjuk, hogy bár a növekedés szerkezete valóban hatással van a fiskális politikára, ennek korlátozó hatása azonban főként egyoldalú és dekonjunktúra idején jelentkezhet elsősorban. Hiszen, ha a külkereskedelmi mérleg pozitívan járul hozzá a GDP-hez, akkor a költségvetés mozgásteret sem korlátozódik érdemben. Nyitottságból származó korlátozó hatás akkor alakulhat ki, ha a külkereskedelmi partnerek keresletének drasztikus csökkenése révén a növekedés lassul, esetleg recesszióba fordul át, s ehhez a sokkhoz a költségvetési politikának is alkalmazkodnia kell. A másik ok, amiért nem tudtuk megerősíteni az országméret és a PBC közötti pozitív kapcsolatot, a tranzíciós országok speciális helyzetéből fakadhat. A rendszerváltás után ugyanis ezen országok számára a világgazdasági folyamatokba való hirtelen és erőteljes bekapcsolódás nagymértékben javította a növekedési lehetőségeket még a zártabb országok esetében is. Ilyen megközelítésben, a tranzíciós országokat talán nem is lehet a fejlett országokkal összemérni.

### 5.3. Külső konjunkturális hatások

Külső konjunkturális hatások alatt jelen keretek között a külső globális gazdasági környezet olyan mértékű megváltozását értjük, ami hatással van az országok gazdasági és pénzügyi folyamataira, mely végső soron a fiskális politikában is változásokat indukált. A transzformáció okozta változásokat e helyen nem vizsgáljuk, mivel a következő részben külön foglalkozunk a makrogazdasági stabilizációval. Annyit azonban már itt előrevetítünk, hogy Magyarországon a stabilizálás időzítésében fontos szerepet játszott külső tényezőként a mexikói válság, és az államcsőd veszélye. A kiigazításban tehát közvetlen szerepet játszott a külső környezet megváltozásából eredő kényszerhelyzet, mintsem az endogén módon kialakuló belső politikai elköteleződés. A stabilizációt követően a gazdasági növekedés erősödése már 1997-től megfigyelhető és egészen 2000-ig tartott. Majd 2001 második felétől az ország a poszt-tranzíciós időszak első endogén gazdasági lassulásával szembesült. A növekedés mérséklődése főként a külső konjunktúra lassulása kapcsán a magyar export  $\frac{3}{4}$ -ének felvevőpiacát jelentő Európai Unió importkeresletének csökkenésére vezethető vissza. Mivel a kormány 2001. augusztusban bejelentette, hogy minden – nem előírányzott – többletbevételt főként a jóléti kiadásokra fordítanak, hogy ellensúlyozzák a globális gazdasági lassulás negatív hatásait, az állami kiadások növekedni kezdtek. A nemzetközi konjunktúra lassulását egyéb diszkrecionális kiadási intézkedések is ellensúlyozták (pl. béremelés, minimálbér-emelés stb.), így a magasabb jövedelmi színvonal az 1998. augusztus óta megfigyelhető legmagasabb szintre emelte a magyar fogyasztói bizalmat (EIU, 2002a:15). A diszkrecionális kiadásnövelés 2002 és 2006 között is folytatódott. A piacok viselkedése egyre inkább jelezte a kockázatokat, a romló fiskális pozíciók hatására a piaci hangulat és így a magyar eszközökbe vetett bizalom is csökkent. 2005 végétől a nagy hitelminősítők folyamatosan rontották a magyar szuverén adósság minősítését vagy kilátásait. Ennek ellenére a 2006-os kiigazító csomag előtt nem szólhatunk olyan külső konjunkturális vagy pénzügyi változásról, mely közvetlenül kvázi kikényszerítette volna a restriktív a Bokros-csomaghoz vagy a 2008-2009-es konszolidációhoz hasonlóan. 2008 őszén ugyanis a pénzügyi turbulencia és az ennek nyomán kialakult globális gazdasági válság egyből begyűrűzött Magyarországra. Az ország pénzügyi és reálgazdasági pozíciója drámai romlásnak indult. A pénzügyi stabilitás és a bizalom erősítésének szükségessége, a korábbi költségvetési expanzió, majd a 2006-ban megkezdett konszolidáció azonban



nem tették lehetővé anticiklikus fiskális politikai eszközök alkalmazását a gazdasági visszaesés ellensúlyozására. A gazdasági recesszió így tovább fokozta a nyomást a költségvetésen, az adóbevételek 2009-ben 4%-kal, 2010-ben további 3%-kal csökkentek éves alapon.

Eközben Lengyelország 1998-ig kedvező gazdasági teljesítményt ért el, robusztus növekedéssel, csökkenő munkanélküliséggel és dezinflációval, valamint mérsékelt külkereskedelmi deficittel. Ez a kedvező folyamat nagyban volt köszönhető a rendszerváltás utáni gazdaságpolitikának stabilizációval és strukturális reformokkal. Majd az ezredforduló körül itt is gazdasági lassulás figyelhető meg a kedvezőtlen globális konjunkturális folyamatok miatt. Magyarországhoz képest Lengyelországban a helyzetet az is rontotta, hogy 1999-től a gazdasági túlfűtöttség jelei is egyre jobban megmutatkoztak, a gazdasági ciklus elérni látszott a tetőpontját. Ezt az is bizonyítja, hogy a lengyel GDP-növekedés lassulása szerkezeti szinten nagyrészt a beruházások visszaesésében, kisebb arányban a kivitel lassulásában következett be. Az olaj- és energiaár-sokk miatt tapasztalt gyenge nyugat-európai kereslet a kelet-európai országok exportlehetőségeit erodálta. Majd az USA elleni terrortámadás és a dotcom válság kirobbanása nyomán további globális lassulás és pénzügyi bizalomcsökkenés következett be. Ezen folyamatokkal párhuzamosan 1999-2000 során a lengyel fiskális politika is szigorodott annak ellenére, hogy az állami kiadásokra nyomást gyakorolt a dekonjunktúra kapcsán romló munkapiaci környezet hatására emelkedő munkanélküli segélyek, valamint a magasabb referenciahozamok pedig a kamatfizetési kötelezettséget emelték. 2001-ben a választás évében azonban jelentős kiengedés figyelhető meg. Az OECD becslése szerint ebben az évben az államháztartási deficit romlásának közel feléért ciklikus tényezők, míg a másik feléért diszkrecionális lazító lépések voltak a felelősek (OECD, 2002b:57). A 2004-es költségvetési terv a gazdaság ösztönzése céljából komoly fiskális expanziót tartalmazott társasági adócsökkentéssel és beruházási kiadásnöveléssel. Ekkor azonban a 2001 óta a deficitnövekedés hatására emelkedő pályára állt államadósság már az alkotmányos küszöbértéket közelítette. Erre a lengyel hatóságok kénytelenek voltak reagálni, és a Hausner-program keretében középtávú kiadáscsökkentő intézkedésekről döntöttek.

A 2008-as válság hatása Lengyelországban számos elemző meglepetésére korlátozott maradt. Ebben több egyéni tényező is szerepet játszott. Gyórfy (2011) kiemeli, hogy a legtöbb országgal ellentétben Lengyelországban nem alakult ki hitelbuborék. Ennek oka egyrészt a szigorú monetáris politika Balcerowicz jegybankelnöksége alatt, a

pénzügyi fejletlenség a kétezres évek elején, valamint ciklikus tényezők, nevezetesen a kétezres évek elején tapasztalt kedvezőtlen konjunkturális folyamatok szintén nem engedtek teret a hitelezés felfutásának. Továbbá, a nagy belső piac, valamint a futball EB miatt a belső felhasználás magas maradt. Végül, az IMF hitelszerződés és a politikai konszenzus a fiskális szabályok betartása tekintetében pedig a fegyelmezett fiskális politika mellett való elköteleződést üzent a piacoknak. Az ország zárt jellege bizonyosan hozzájárult ahhoz, hogy a külső konjunkturális változása begyűrűzése a lengyel gazdaságba korlátozott maradt, de önmagában ez az adottság nem biztosította volna a védettséget. Az OECD (2010) megítélése szerint is a gazdasági stabilitás nagyban köszönhető a prudens múltbeli gazdaságpolitikának.

Összességében megállapítható, hogy bár az országok adottságából fakadóan is tény, hogy Magyarországnak a külső folyamatokból eredő sérülékenysége messze meghaladja a lengyel szintet, a kitettség csökkentéséhez kiemelkedően fontos lett volna a stabil és fegyelmezett költségvetési politika folytatása, ami egyben lehetővé tette volna az anticiklikus döntéseket szükség esetén. Ehhez képest Magyarországon a „húzd meg – ereszd el” típusú, de összességében tartósan laza fiskális politika mellett a külső környezet változása rendre kikényszerítő szerepet játszott a konszolidációban. Eközben Lengyelországban, a kétezres évek elején bekövetkezett lassulás negatív tapasztalatából tanulva, a későbbiekben fenntartották a szigorú és hiteles költségvetési politikát, ami fontos szerepet játszott abban, hogy a recesszió nélküli válságkezelés megvalósuljon.

#### 5.4. Gazdasági fejlettség, jólét

A fejlettség mértéke és a politikai költségvetési ciklusok közötti interakcióról az elméleti áttekintésben már szóltunk. Általános nézet, hogy az állami újraelosztás mértéke és a jövedelmi egyenlőtlenség pozitívan korrelál egymással (Meltzer – Richard, 1981; Tóth, 2008). Kopits (2008) szerint a társadalmi igény az állami szerepvállalásra általában nagyobb méretű államot eredményez.

A jövedelmi mutatók és a költségvetési ciklusok közötti kapcsolatot az eddigi empirikus eredmények is sejtetik, hiszen a PBC-t a kutatók általában a kevésbé fejlett, fejlődő országokban tudták bizonyítani, míg a fejlett, iparosodott országok mintája nem mutatott ciklust. Már pedig a legnyilvánvalóbb különbség a fejlett és fejlődő országok választópolgárai között éppen az életszínvonalbeli eltérés, ami opportunistá hajlamot kölcsönözhet egy fejlődő ország medián szavazójának, szemben egy fejlett országbeli választóval. Mivel előbbi nagyobb mértékben van rászorulva az állam paternalista szerepvállalására, egy fejlődő ország választója akár keresletként is megjelenhet a választási ciklusban, pusztán azért, mert gazdasági önérdékkövető, függetlenül attól, hogy tisztában van-e a politikai manipulációval vagy sem. A politikai költségvetési ciklusok elméletét megalapozó Rogoff és Sibert is arra építettek modelljükben, hogy nem csak a politikusok, hanem a választók is önérdékkövetők, így a magánjavak mellett az állami termékek és szolgáltatások terén is haszonmaximalizálók. Ebből pedig arra következtethetünk, hogy az alacsonyabb jövedelmű országokban magasabb a cikluspreferenciával rendelkező szavazók száma. A kevésbé fejlett országokban ugyanis nagyobb a jólétfejlesztésnek a szerepe, mivel a választók hasznossággörbéjük alacsonyabb pontján állnak, mint a fejlett országok szavazói.

A fentiekre tekintettel, a gazdasági fejlettség, fejlődés és az egy főre jutó jövedelem alakulása, valamint a fiskális ciklusok kapcsolódása például az alábbi tényezőkben, folyamatokban érhető tetten: Egyrészt számít az, hogy egy nemzetgazdaságban mekkora azon háztartások aránya a társadalomban, amelyek fő jövedelmi forrása állami transzferekből származik (pl. nyugdíjasok, segélyből élők stb). Másrészt pedig az is meghatározó, hogy az egyébként bérből élők számára teljes jövedelmük mekkora hányadát teszik ki az állami transzferek. Minél nagyobb ugyanis ez az arány, annál nagyobb befolyása lehet a politikusok szavazatvásárlási célú manipulációjának. Ez a két hatás együtt alakíthatja az állami redisztribúció iránti össztársadalmi igényt. Minél

nagyobb ugyanis az állami jóléti juttatásokra való rászorultság, az államfüggőség, annál nagyobb lehet a lakossági kereslet az állam jóléti szerepének és paternalista jellegének erősítésére. Végül soron pedig az állami transzferek szavazatvásárlási célú kihasználásának potenciális haszna a politikusok számára.

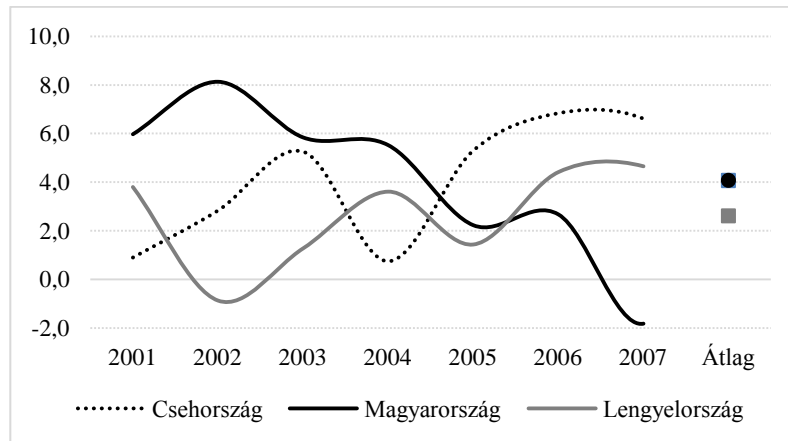
A fentiekre tekintettel, arra keresve a választ, hogy Magyarország és Lengyelország eltérő ciklusmintázatát magyarázzák-e gazdasági és jóléti mutatók, a következő tényezőket vizsgáljuk és hasonlítjuk össze a két ország esetében: 1) jövedelmek alakulása, 2) jövedelmi egyenlőtlenségek, 3) foglalkoztatás.

1) A poszt-szocialista országokban a rendszerváltást követően a politikai és gazdasági átmenet során szinte mindenhol tranzíciós recesszió ment végbe, ami a folyamat természetes velejárójának tekinthető. A visszaesés mértéke, valamint a felívelés kezdete azonban eltérő mintát mutatott az egyes országokban. Magyarországon az 1991-ben tetőző transzformációs recessziót követően még további 2 évig maradt negatív a gazdaság teljesítménye, és a rendszerváltást követő 5 éven át összességében több mint 16%-kal zsugorodott a reál GDP mértéke. Így a régióban Magyarországon tartott a legtovább a transzformációs recesszió és ezt követően a felívelés is lassabb ütemű volt (EBRD, 1997). Ebben több tényező is szerepet játszott, így például a halogatott stabilizálás vagy éppen az erőteljes gazdasági nyitottság. Eközben Lengyelországban a gazdasági recesszió kumulált értéke nagyobb volt és a 20%-ot közelítette. A visszaesés ugyanakkor két évig tartott csupán és a felívelés már 1992-től megindult. Ebben szerepet játszott egyrészt az 1989-ben elindított sokkterápia, valamint az a tény, hogy az ország nagy belső piaccal rendelkezik.

Az egy főre jutó jövedelmek alakulását illetően a következő megállapításokat tehetjük régiós összehasonlításban: Csehországban az egy főre jutó jövedelem rendre meghaladta a többi visegrádi ország mutatóját. Eközben a magyar és lengyel adat a kilencvenes években egyformán alakult, majd a 2001-2006 közötti magyar jóléti fordulat, valamint az ezredfordulótól gyengülő lengyel gazdasági teljesítmény eredményeképpen 2005-ben Magyarországon nagyobb egy főre jutó jövedelmet mérhetünk. Ezt követően azonban, a kétezres évek közepétől ellentétes irányú folyamatoknak lehettünk tanúi. A 2006 és 2010 között végrehajtott kiigazítások Magyarországon, valamint az erősödő lengyel gazdasági növekedés és recesszió nélküli válságkezelés eredményeképpen 2010-ben Lengyelországban az egy főre jutó jövedelmek magasabbak voltak, mint Magyarországon (53. ábra). Ennek ellenére, az időszak egészére jellemző maradt, hogy a háztartások rendelkezésre álló jövedelmének

reálnövekedése a kétezres évek közepéig Magyarországon volt a legerőteljesebb (52. ábra).

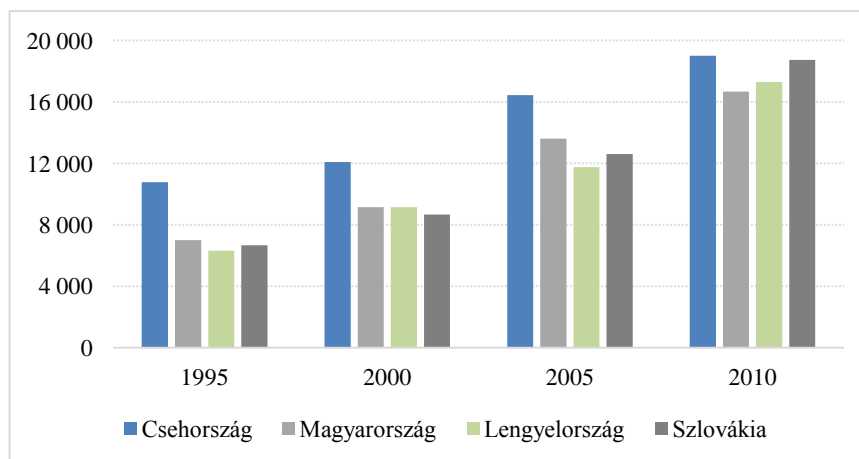
**52. ábra: A háztartások rendelkezésre álló jövedelmének alakulása 2001-2007 között Közép-Európában (reál éves növekedés %)**



Megjegyzés: a cseh és magyar átlagos érték megegyezik egymással

Forrás: OECD adatbázis

**53. ábra: Az egy főre jutó nettó nemzeti jövedelem Közép-Európában (piaci áron, vásárlóerő-paritáson mért USD-ben)**

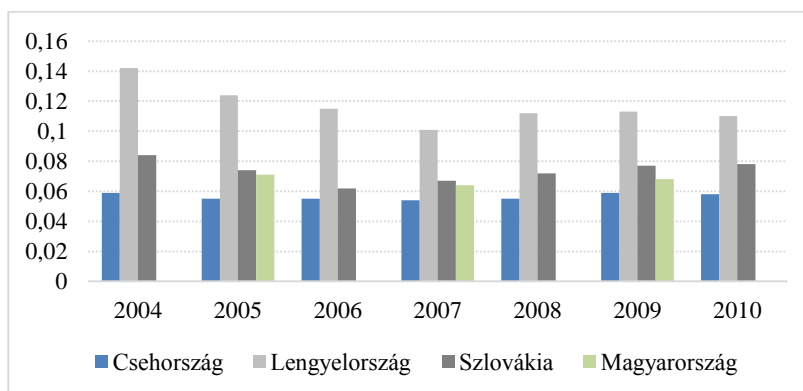


Forrás: OECD adatbázis

2) A rendszerváltás után a tranzíció során a gazdasági visszaeséssel párhuzamosan a jövedelmi egyenlőtlenségek szinte mindenhol nőttek, az egyes országok között azonban nagy különbségek mutatkoztak (54. ábra). A Gini-együttható mértéke Csehországban a legalacsonyabb, míg Lengyelországban kiugróan és tartósan

magas. Ezt Medgyesi (2008a) eredménye is megerősíti, aki szerint a KKE országok közül Lengyelországot jellemzi az egyik legmagasabb jövedelmi egyenlőtlenség.

**54. ábra: A Gini-együttható alakulása Közép-Európában 2004 és 2010 között (adózás előtt és transzferek nélkül)**



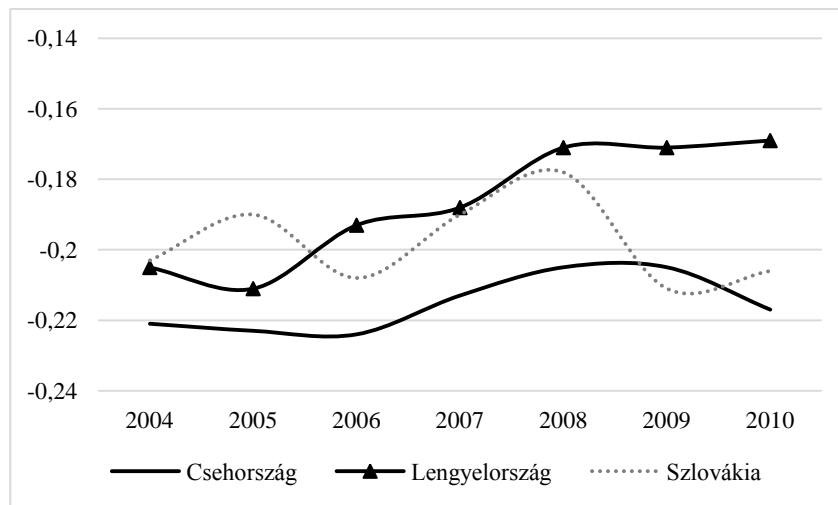
Megjegyzés: 50%-os szegénységi küszöbérték mellett, hiányos magyar értékek

Forrás: OECD adatbázis

A 3.3. fejezetben bemutattuk, hogy Magyarországon a 2000-es évek jóléti fordulata azonban nem eredményezte a jövedelmi különbségek érdemi csökkenését, aminek oka főként abban rejlik, hogy a kiadásnövekedés mögött a programok célzottságának javítása nem figyelhető meg. A jogok egyetemlegességének újbóli bevezetésével 1998-tól a jóléti programok hatékonysága megkérdőjeleződik, egyúttal más, politikai célok megjelenését sejteti. Lengyelország esetében látszólag még nagyobb torzítás mutatkozik, a transzferprogramok hatékonysága drámaian alacsonynak tűnik az EU-ban átlagosan megfigyelhető tendenciákhoz képest (15. ábra).

Az 55. ábra azt szemlélteti, hogy a Gini-együttható hogyan változik az adózás és az állami transzferek figyelembevételével. Az ábrán a két együttható különbségét tüntettük fel. Minél nagyobb a negatív érték, annál nagyobb a különbség az *ex post* és *ex ante* értékek között. Nevezetesen, annál jobban támogatja az adórendszer és az állami transzferek a jövedelmi különbségek enyhülését. Ebben a megközelítésben is összességében Csehország jár az élen, míg Lengyelország lemarad (a magyar mutatók értékelését megfelelő adatok hiányában nem tudtuk elvégezni).

**55. ábra: Az adózás előtt és transzferek nélkül, illetve az adózás és transzferek után számított Gini-együtthatók különbségei Közép-Európában 2004 és 2010 között**



Megjegyzés: 50%-os szegénységi küszöbérték mellett; a magyar adatok nem elérhetőek

Forrás: OECD adatbázis

A tényadatok és az egyenlőtlenség társadalmi percepciója érdekes eltéréseket mutat. Annak ellenére, hogy a valós jövedelmi egyenlőtlenségek alapján Magyarország nem lóg ki nemzetközi összehasonlításban, a népességnek ennél nagyobb hányada ítéli meg úgy, hogy az egyenlőtlenségek nagyok és a kormánzatnak csökkentenie kell azokat. 2009-ben például a felnőtt lakosság 72%-a értett egyet azzal, hogy Magyarországon túl nagyok a jövedelmi egyenlőtlenségek (Tóth, 2009:39).

3) A munkapiaci folyamatok Lengyelországban és Magyarországon hasonlóan alakultak abból a szempontból, hogy mindkét ország tartósan alacsony foglalkoztatási rátákkal rendelkezett és lemaradt mind a szlovén, mind a cseh mutatótól (27. Függelék). Ennek oka részben mindkét országban a transzferből élők és a nyugdíjasok magas aránya, illetve a lengyel esetben a tartósan magas munkanélküliség is fokozta a problémát.

Tóth (2008b) hangsúlyozza, hogy a társadalom azon rétegei, akik alapvetően javulást várnak jövedelmi helyzetükben, kevésbé igénylik az állami támogatást, míg azok, akik bizonytalanok saját jövőbeni jövedelmüket illetően, inkább a nagyobb fokú redistribúció mellett teszik le voksukat. Ráadásul az iskolai végzettség és a gazdasági bőség között pozitív kapcsolatot talált. Így a végzettség hiánya, illetve a rosszabb jövedelmi helyzet, az elszegényedés esetleges veszélye teret enged az intenzívebb

állami szerepvállalás támogatásának. Medgyesi (2008a) azt találta, hogy az alacsony végzettségűek relatív jövedelme a régióon belül Lengyelországban és Csehországban a legalacsonyabb.

Összességében a fenti elemzés alapján a következő eredményekre jutottunk: mind az egy főre jutó jövedelem, mind pedig a foglalkoztatási ráták, következésképp az állami transzferből élők aránya összességében hasonlóan alakult 1989 és 2011 között Magyarországon és Lengyelországban. Mindez pedig azt jelenti, hogy a gazdasági mutatók nem indokolják az eltérő fiskális ciklusmintát a két országban. Másrészt, mivel a régióban a jövedelmi egyenlőtlenségek Lengyelországban a legerőteljesebbek, a hipotézisünk alapján ez inkább a lengyel mintában indokolta volna a PBC jelenlétét, mintsem Magyarországon. Erre az ellentmondásra magyarázatként szolgál a tényadatok és az egyenlőtlenség társadalmi percepciója közötti eltérés. Ha a lakosság ugyanis magasnak ítéli meg a jövedelmi egyenlőtlenségeket – függetlenül attól, hogy az jogos vagy sem – akkor az állami paternalizmus iránti igény is nagyobb, következésképp a PBC iránti társadalmi kereslet is nő.



## 5.5. Kormányzási formák, választási rendszerek

Az elméleti áttekintésben a választási rendszereket, mint a politikai költségvetési ciklusokra ható intézményi tényezőket már tárgyaltuk. Mint láttuk a főként Persson és munkatársai kutatásaihoz köthető empirikus eredmények szerint a választási célú fiskális politika eltérő formában jelentkezik a többségi, illetve arányos választási rendszerű demokráciákban. Konkrétan a választási szabály közvetve vagy közvetlenül, de hatással van a kiadási szintre oly módon, hogy az arányos rendszerekben nagyobb a ciklushajlam, mint többségi szabály mellett. A következőkben ezt a tételt vizsgáljuk Magyarország és Lengyelország esetében.

A disszertáció által vizsgált időperiódusban Magyarország parlamentáris demokráciaként a német példán alapuló vegyes választási rendszert alkalmazott, mely a többségi és az arányos rendszerek elemeit vegyítve, kétfordulós rendben, a töredékszavazatok visszaszámolásával állapította meg a mandátumokat. A 386 fős egykamarás parlamentbe az országgyűlési képviselők egyéni, országos, illetve területi pártlistákról szerzett mandátummal juthattak be. A választási törvény a pártlisták esetében az időszak nagy részében 5%-os küszöbértéket állapított meg. A rendszer alapvető törekvése volt, hogy az arányosság elvét érvényesítve a lehető legkisebb szavazatvesztéssel álljon fel a mindenkori kormányzat.

1991 óta Lengyelország parlamentáris-elnöki, avagy fél-elnöki demokráciaként működik. A nemzetgyűlés kétkamarás, mely a 460 fős parlamentből, az alsóházból (szejm), valamint a 100 tagú felsőházból (szenátus) áll. Lengyelországban a küszöbérték mértéke függ attól, hogy egy párt egyedül verseng vagy több párttal együtt szövetséget alkot. Előbbi esetében 5%, utóbbinál 8% a küszöbérték. A fél-elnöki rendszerben a végrehajtó hatalmat a négy évre megválasztott kormány és az öt évre megválasztott köztársasági elnök közösen folytatja, így szerepe erősebb nem csak a politikai életben, hanem a költségvetési folyamatban is más régiós országhoz képest. Az 1997-es Alkotmány ugyanakkor több területen – pl. a költségvetési folyamatban – gyengítette az elnök hatáskörét és erősítette a parlamentét (Fricz, 2012). Lengyelországban az alkotmánybíróság szerepe is kiemelkedik. Mint az esettanulmányban láttuk, a kormány döntéseit több alkalommal is megvétózta a testület, ami így szabály szerint visszakerül a parlamenthez és immár 2/3-os többség szükséges az elfogadásához, ami ritkán valósult meg. Ezek olykor komoly

költségvetési tételeket jelentettek. Így volt ez pl. az Olszewski-kabinet kiadáscsökkentő szándékával 1992-ben.

Magyarország és Lengyelország tehát nem csak a kormányzási forma, hanem a választási rendszer tekintetében is eltérő utat választott. A vegyes választási rendszerrel Magyarország nem a tipikus utat követte, a poszt-kommunista országok zöme, ezen belül a többi visegrádi ország mindegyike ugyanis az arányos választási rendszert adoptálta. Ami az országok teljesítményét illeti, Fábián (1999) azt találta, hogy a fiatal demokráciákban a vegyes választási rendszer tudja a leginkább a választási rendszer funkcióit megvalósítani. Ezen belül Karp és Banducci (2008) bemutatták, hogy az arányos rendszereket alkalmazó KKE országok közül Lengyelország egyike azoknak, amelyek a legaránytalanabb politikai kimenetet produkáltak. A szerzők szerint a választási szabályok befolyásolják a politikai viselkedést és a szavazói hozzáállást azáltal, hogy mennyire ösztönzik vagy sem a választókat a szavazáson való részvételre. Számos tanulmány azt találta, hogy a szavazók ellenérdekeltek a választási részvételben azokban az országokban, ahol a szavazatok mandátummá való formálása erős torzításokat tartalmaz. Ilyen megközelítésben az arányos rendszerek inkább ösztönzőleg hatnak, mint a többségi rendszerek, mivel kevesebb szavazat vész el. Noha a magyar választási rendszer a többségi szabály felé mozdult el, a rendszer jellemzője volt, egyúttal komplikált jellege is abból fakadt, hogy a lehető legkisebb szavazatvesztésre törekedett. Eközben a régió leghatékonyabban és legstabilabban működő választási rendszerének éppen a magyar bizonyult (Fábián, 1999).

Ezzel a magyar és a lengyel minta empirikusan nem erősíti meg azt az elméletet, hogy az arányos rendszerekben inkább mutatkozik fiskális ciklus, mint a többségi szabály mellett. Mint láttuk Lengyelországban, ahol arányos választási rendszert alkalmaztak, nem mutatkozott érdemi PBC 1991-2011 között. Ellenben Magyarországon, ahol vegyes választási rendszer működött, erőteljes költségvetési ciklust mutattunk ki. Az eredmény további érdekessége, hogy a választási rendszerek teljesítménye alapján is inkább Lengyelországban vártuk volna a fiskális ciklust. A kormányzási forma alapján eddig felállított elmélet ugyanakkor megerősíti a két ország: az általános empiriának megfelelően a félelnöki demokrácia Lengyelországban nem találtunk PBC-t, míg a parlamentáris demokrácia Magyarországon igen.

Összességében azonban a két ország tesztje azt mutatja, hogy önmagában a választási rendszer formája nem alapozza meg a politikai fiskális ciklus jelenlétét közvetlen módon. Mivel a későbbiekben a közgazdászok is elmozdultak a közvetlen hatás elemzésétől a közvetett hatás felé, így mi is ezt tesszük. Eszerint az eredmények azért mutatnak nagyobb kiadási szintet arányos szabály mellett, mert ebben az esetben nagyobb az esélye a koalíciós kormányok kialakulásának. A többségi rendszerekben ugyanakkor alacsonyabb a pártok száma, és ezáltal kisebb az esély a koalícióra.

Lengyelországban 1991 és 2011 között a győztes pártok rendre koalíciót alakítottak más pártokkal. A 2005. évi parlamenti választásokat követően fordult elő csupán, hogy a győztes Jog és Igazságosság (PiS) párt nem lépett koalícióra más párttal, így kisebbségi kormány állt fel. Ez a formáció azonban csak 2006 nyaráig tudott fennmaradni, amikor kormányváltás és koalícióalakítás következett be a kormányozhatóság érdekében (*20. Függelék*).

Magyarországon hasonlóan 1990 és 2010 között végig koalíciós kormányok alakultak, aminek oka, hogy egyik párt sem szerezte meg jellemzően az egypárti kormányzáshoz szükséges többséget (*5. Függelék*). A lengyel és magyar eset e tekintetben hasonlóságot mutat, mindkét országban a kormánykoalíciók váltak jellemzővé. A két ország mintája tehát nem támasztja alá az elméletet. Összességében az alkalmazott kormányzati és választási rendszer, mint a PBC magyarázótenyezői nem nyertek megerősítést Magyarország és Lengyelország mintájában.

## 5.6. Intézményi korlátok (kölségvetési intézmények és szabályok)

Az elméleti áttekintésben részletesen bemutattuk a politikai fiskális ciklusok és a kölségvetési intézmények közötti kapcsolatot, valamint az empirikus eredményeket az intézmények kormányzati kiadásokra gyakorolt fegyelmező hatásáról. A következőkben a magyar és lengyel fiskális intézményeket hasonlítjuk össze. A kölségvetési folyamatok szabályozása tekintetében a Blöndal (2003) és Gleich (2003) által ismertett rendszerezéséből indulunk ki és ezek alapján röviden értékeljük a kölségvetési intézmények három szakaszát, az *előkészítést*, a *törvényhozást* és a *végrehajtást*.

a) Ahogy azt a 2.5. fejezetben tárgyaltuk, a kölségvetés *tervezési szakaszának* kritikus pontjai a 1) fiskális politikai keretszámokat megalapozó makrogazdasági előrejelzések, 2) egy középtávú kiadási pálya megállapítása, mely segíti a fiskális fegyelem megvalósítását, valamint 3) a kemény kölségvetési korlátok alkalmazása, pl. fiskális szabályok által.

### 1. Hiteles makrogazdasági prognózis

Mivel a mindenkori kölségvetési tervezési folyamat kiindulópontját a főbb makrogazdasági indikátorokra adott prognózis jelenti, melyekre a kölségvetés keretszámai is épülnek. Így egy megbízható és inkább konzervatív előrejelzés kulcsfontosságú a hiteles büdzsé elkészítéséhez. Ennek teszteléséhez érdemes megvizsgálni, hogy a várt és a végül ténylegesen megvalósuló folyamatok mekkora volatilitást mutattak. A 44. tábla alapján kitűnik, hogy Magyarországon a kormányzati növekedési prognózisra sokszor jellemző volt a túlzott optimizmus, ami a várt és valós értékek közötti jelentős különbségekhez vezetett. Különösen nagy az eltérés az eredeti előrejelzésekhez képest. A GDP prognózisok folyamatos túllövése pedig automatikusan maga után vonta az adóbevételek túltervezését, ami rontja a kölségvetési politikai megbízhatóságát és hitelességét, egyúttal növeli a későbbi büdzsémódosítások szükségességét, rosszabb esetben pótkölségvetés benyújtásának az esélyét.

**44. táblázat: A reál gazdasági növekedés várt és tényleges alakulása Magyarországon (éves növekedési ütem, %)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PEP 2003	3.5	3.5	-	-	-	-	-	-
KP 2004-2008	-	3.9	4	4.2	4.3	4.6	-	-
KP 2005-2009	-	-	4.1	4.1	2.2	2.6	4.1	-
KP 2006-2010	-	-	-	4	2.2	2.6	4.2	4.3
KP 2007-2011	-	-	-	-	1.7	2.8	4	4.1
KP 2008-2011	-	-	-	-	-	1.3	-0.9	1.6
KP 2009-2012	-	-	-	-	-	-	-6.7	-0.3
<b>Tényadat</b>	<b>3.9</b>	<b>4.8</b>	<b>4</b>	<b>3.9</b>	<b>0.1</b>	<b>0.9</b>	<b>-6.8</b>	<b>1.1</b>

Forrás: PEP (2003a), Konvergencia Programok, Eurostat adatbázis

Amennyiben ugyanezeket az indikátorokat Lengyelország vonatkozásában is megfigyeljük (45. táblázat), akkor azt látjuk, hogy ebben az esetben inkább a konzervatív tervezési hozzáállás volt jellemző mind az első, mind a tárgyév előtti legutolsó év konvergencia programjának előrejelzése terén.

Mindkét ország esetében igaz ugyanakkor, hogy 2009-2010-ben az előrejelzést a gazdasági válság fokozatos begyűrűzése és mélyülése nehezítette, ellehetlenítve ezzel a hiteles prognóziskészítést.

**45. táblázat: A reál gazdasági növekedés várt és tényleges alakulása Lengyelországban (éves növekedési ütem, %)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PEP 2003	3	5	5	5,6	-	-	-	-
KP 2004 (aktualizált)	-	5,7	5	4,8	5,6	-	-	-
KP 2005	-	-	3,3	4,3	4,6	5	-	-
KP 2006	-	-	-	5,4	5,1	5,1	5,6	-
KP 2007	-	-	-	-	6,5	5,5	5	5
KP 2008	-	-	-	-	-	5,1	3,7	4
KP 2009	-	-	-	-	-	-	1,7	3
<b>Tényadat</b>	<b>3,9</b>	<b>5,3</b>	<b>3,6</b>	<b>6,2</b>	<b>6,8</b>	<b>5,1</b>	<b>1,6</b>	<b>3,9</b>

Forrás: PEP (2003b), Konvergencia Programok, Eurostat adatbázis

## 2. *Középtávú költségvetési tervezés*

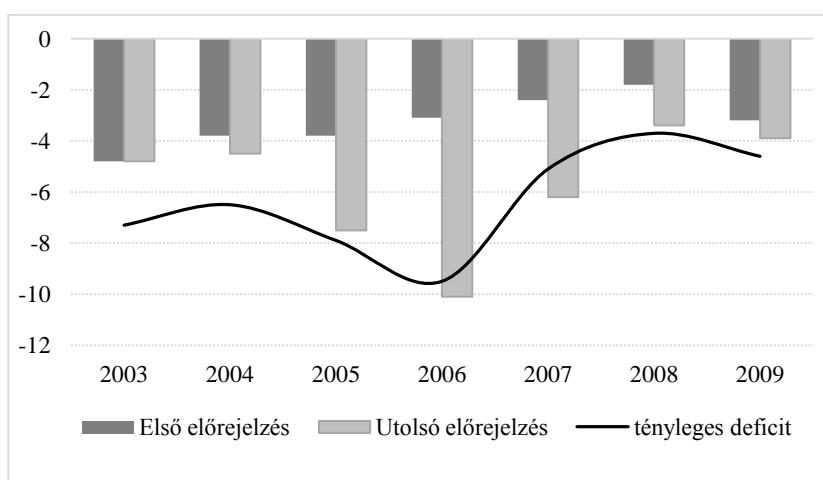
Magyarországon az 1992-es államháztartási törvény alapján többéves kiadási becsléseket a sortételek szintjén a költségvetési évet követő három évre közzéteszik, de ezek nem játszanak szerepet a költségvetés kidolgozása során. Magyarországon így a költségvetési folyamat során a következő költségvetési évre koncentrálnak, nem pedig középtávra (Bergvall et al. 2006:269). Mivel azonban a helyi önkormányzatok autonóm szervezetek, számos kockázat övezi a kiadási korlátok megvalósíthatóságát (IMF, 2000:37). Többéves költségvetési folyamat bevezetésére első ízben a Fidesz-kormányzat tett kísérletet választási győzelmét követően. Egy három éves gazdasági programmal egyidejűleg, 2000-ben a pénzügyminiszter kétéves költségvetést nyújtott be parlamentnek. A középtávú gazdaságpolitikai prioritások meghatározása hozzájárult a fiskális politikai irányelvek könnyebb azonosíthatóságához is, a fő makrogazdasági számokkal egyetemben intervallumszerűen meghatározták a fő fiskális változókat (IMF, 2000:47).

Annak ellenére, hogy a kétéves költségvetés több oldalról is nyomás alá került (kiadási nyomás a fejezetek felől, egyszeri tételek, valamint a választási ciklus) a bevételek a várakozásokat jobban tükrözték, mint korábban, és a költségvetés 2000-ben a tervnek megfelelően alakult. Noha 2001-ben a választásokkal összefüggő kiadások már erőteljesebben éreztették hatásukat, a kétéves költségvetési terv összességében hasznosnak bizonyult a fiskális fegyelem szempontjából, a kormányzat által tervezett és a tényleges hiány közel megegyezett egymással. 2002-ben, a választások évében ugyanakkor már masszív eltérés mutatkozott a tervezett és tényleges hiány között (Gyórfy, 2005:765). A választásokon győztes balliberális kormány nem folytatta a többéves költségvetési tervezési eljárást, és a költségvetési hiány évről évre növekedett.

Az Európai Unióhoz való csatlakozási folyamat által támasztott követelmény és nyomás elvben a fenntartható fiskális politika kialakításának irányába hat. Az Előcsatlakozási Gazdasági Program (PEP), majd a csatlakozást követően ezt felváltó Konvergencia Program középtávú makrogazdasági és fiskális keretrendszert fogalmaznak meg, még ha nem is tekinthetőek hivatalos középtávú költségvetési tervnek. A programok mégsem tűntek elég hatásos és fegyelmező erővel bíró eszközöknek. Ez több szinten is megmutatkozik: 1) Magyarországon a 2004. évi csatlakozás óta folyó túlzott deficit eljárás ellenére ment végbe drasztikus fiskális expanzió, mielőtt a kiigazítás 2006 nyarán megkezdődött volna. Ráadásul a

konzolidációt közvetlenül nem az EDP alól való kikerülés szándéka indukálta a kormányzat részéről, amiben az is szerepet játszott, hogy közvetlen szankciók (pl. az EU-s források befagyasztása) ekkor nem szerepeltek napirenden. 2) A költségvetési politika hitelessége éppen ebben az időszakban csökkent drasztikusan, amit az is tükröz, hogy a konvergencia programokban aktualizált tárgyévi hiánycélok masszív volatilitást mutattak (56. ábra). 3) A tényleges hiány végül messze az eredetileg tervezett szint felett alakult.

**56. ábra: A tervezett és tényleges államháztartási hiány alakulása Magyarországon (a GDP %-ában, eredményszemléletben)**



Megjegyzés: első előrejelzés: a PEP vagy az első olyan KP, amely tartalmaz prognózist a tárgyévre; utolsó előrejelzés: a legutolsó aktualizált prognózis a tárgyévre a tényleges adat megjelenése előtt

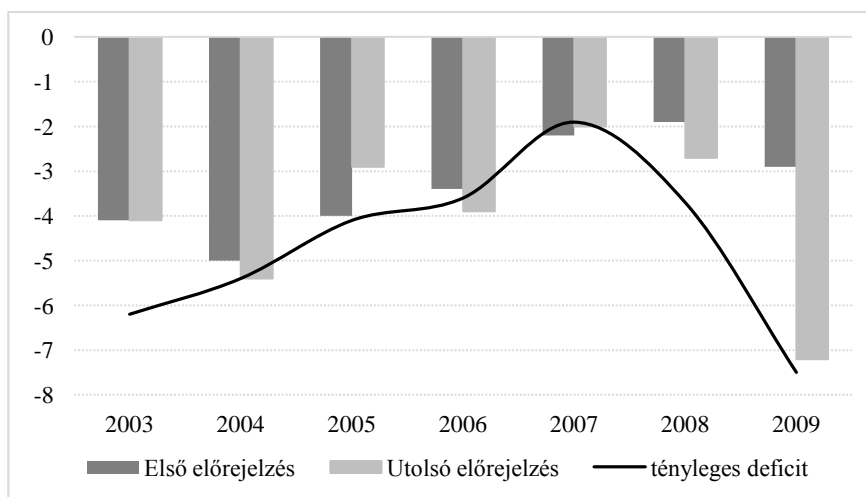
Forrás: PEP (2003a), Konvergencia Programok, Eurostat adatbázis

Míg Magyarországon a költségvetési folyamatokat alapvetően a „húzd meg – ereszd el” típusú távlatos gondolkodást nélkülöző gazdaságpolitika jellemezte nagy volatilitású fiskális kimenetekkel, addig Lengyelországban már a kilencvenes években is kialakult az átfogó középtávú stratégiai tervezés, mely reálgazdasági és fiskális előrejelzéseket egyaránt magába foglalt. A stabilizálás utáni első ilyen programnak az 1994-ben elfogadott „Stratégia Lengyelország számára” tekinthető. A program konzervatív jellegét az is tükrözi, hogy az előrejelzéseit a tényszámok rendre felülmúlták (OECD, 1997b). Ezt egy újabb középtávú program követte, az ún. „Package 2000”, mely szintén átfogó jelleggel bírt: a fenntartható növekedés és alacsony infláció elérése érdekében az állami kiadások csökkentését célozta meg. Az

1997-es választási év költségvetésének makrogazdasági keretét is a Package 2000 adta, mely szigorú fiskális politikát fogalmaz meg. A választásokat követően az új pénzügyminiszter, Balcerowicz folytatta elődje stratégiai tervezését, és az EU-s csatlakozásra készülve a kormány stabilizációs és strukturális politikáját szintén egy középtávú pénzügyi stratégiai keretrendszerben kívánta megvalósítani, hogy 2003-ra a központi költségvetés hiányát megszüntessék (IMF, 2000). A terv megvalósulását azonban a kétezres évek elején bekövetkezett gazdasági lassulás gátolta. A kedvezőtlen konjunkturális folyamatok fiskális hatásainak kompenzálása érdekében 2003 végén az akkori kormány egy közpénzügyi reformot fogadott el, a Hausner-tervet, mely szintén többéves időhorizontban gondolkodva 2007-ig döntött lényeges kiadáscsökkentő lépésekről.

Továbbá, Magyarországhoz hasonlóan, az EU-s csatlakozási folyamat részeként Lengyelország is rendre benyújtotta a Bizottságnak Előcsatlakozási, majd Konvergencia Programjait. Az 57. ábra alapján elmondható, hogy a tervezés során Lengyelországot a konzervatív attitűd jellemezte, hiszen – Magyarországgal ellentétben – nagy kilengések az éves prognózisok felülvizsgálatában nem mutatkoztak (eltekintve 2009-től, ahol a válság hatása érződik).

**57. ábra: A tervezett és tényleges államháztartási hiány alakulása Lengyelországban (a GDP %-ában, eredményszemléletben)**



Megjegyzés: első előrejelzés: a PEP vagy az első olyan KP, amely tartalmaz prognózist a tárgyévre; utolsó előrejelzés: a legutolsó aktualizált prognózis tárgyévre a tényleges adat megjelenése előtt

Forrás: PEP (2003b), Konvergencia Programok, Eurostat adatbázis



### 3. *Kemény költségvetési korlátok*

Tanulmányunk első fejezetében részletesen áttekintettük a politikai konjunktúraciklusok elméleti fejlődését, mely során kitértünk azokra a politikai intézményi tényezőkre is, melyek eszközként szolgálhatnak a prudens és fenntartható, a mindenkori politikai érdekektől függetleníthető költségvetési politika folytatására. Ezen intézményi eszközök egyik nagy csoportját képezik a fiskális szabályok. A több évre kiterjedő költségvetési keretrendszer akkor működik hatékonyan, ha fiskális szabályok kapcsolódnak hozzá, melyek biztosítják a plafonokat túllépő események ellentételezésének kötelezettségét (Bergvall et al. 2006:273). Magyarországon sokáig hiányoztak az ilyen típusú költségvetési szabályok. Bár 1996-ban az önkormányzati törvénybe került egy szabály, mely az önkormányzatok adósságára vonatkozóan állapít meg korlátozásokat, a központi költségvetést érintő fiskális szabályok alkalmazására csak 2008-ban került sor. Ezt is tulajdonképpen a gazdasági válság kényszerítette ki. A takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi törvény új költségvetés-politikai szabályokat állapít meg a központi kormányzatra – kiadási plafon és reáladósság szabály –, valamint létrehozza a Költségvetési Tanácsot. A törvény értelmében az elfogadott középtávú kiadási plafonokhoz képest pótlólagos kiadási igények csak akkor vehetők figyelembe, ha azok hatása más kiadások csökkentésével vagy a bevételek növelésével ellensúlyozásra kerül, az állami kiadások az infláció mértéke plusz az éves GDP növekedés 50%-ának mértékével nőhet legfeljebb (EIU, 2008c:11). A reáladósság-szabály – mely 2012-től lép életbe – kimondja, hogy a költségvetési egyenlegre vonatkozó célokat a reálértéken nem növekvő államadósság követelménye alapján kell kialakítani, tehát az államadósság nominálisan legfeljebb az infláció mértékével nőhet. 2008-ban felállították a Költségvetési Tanács intézményét, mely a költségvetési tervezés átláthatóságát és szakmai, módszertani megalapozottságát hivatott biztosítani. A Tanács egy három főből álló, az Országgyűlés munkáját segítő intézmény, amelynek tagjait az Országgyűlés egyszerű többséggel, kilenc évre választja a köztársasági elnök, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke javaslatára. A Tanács fő feladatai: 1) makrogazdasági előrejelzések készítése és közzététele; 2) a költségvetési adatokra vonatkozó technikai kivetítés készítése és közzététele; 3) a költségvetési tervezéssel és előrejelzéssel kapcsolatos módszertani ajánlások készítése és közzététele; 4) független becslés készítése az Országgyűlés által tárgyalt törvényjavaslatok és módosító indítványok költségvetési hatására

vonatkozóan (KP, 2008:59). Az intézmény azonban nem volt hosszú életű, a 2010-ben kormányra került Fidesz-kormány korábbi formájában megszüntette. Helyette egy háromfős (az MNB elnöke, az ÁSZ elnöke, valamint egy elismert közgazdász, akit a köztársasági elnök nevez ki) testület jön létre új jogosítványokkal, jellemzően véleményezési jogkörrel.

Összességében azonban tény, hogy Magyarországon 1989 és 2008 között nem korlátozták fiskális szabályok a kormányok diszkrecionális politikai mozgásterét. A szabályelvű politizálás hiánya is hozzájárult a nagy fiskális kilengésekhez, és a választási ciklusok kialakulásának lehetőségéhez.

Lengyelországban ezzel szemben több fiskális szabály is bevezetésre került, 1997-től van érvényben adósságszabály. Az államadósság növekedését ugyanis az alkotmányban jogi úton korlátozták, mely kimondja, hogy az adósságráta nem haladhatja meg a GDP 60%-át, ami a maastrichti követelményeknek is megfelel. Az államháztartásról szóló törvény ezt több rendelkezéssel egészítette ki. Egyrészt bevezetett egy 50%-os és egy 55%-os védősávot. Amennyiben az 50%-os határt túllépi az adósság, akkor olyan költségvetési törvényt kell elfogadni szabály szerint a következő évben, amely biztosítja, hogy a két évvel későbbi költségvetés bevételi szintje ne csökkenjen.

Az adósságszabály mellett a központi költségvetést illető nominális deficitszabály is érvényben van Lengyelországban, amelyet a 2006-os konvergencia program tovább szigorított. Ezen túl további fiskális szabályok vonatkoznak a helyi önkormányzatok kiadásaira és kölcsönfelvételére is (OECD, 2001). A fiskális szabályok társadalmi elfogadottságát az is tükrözi Lengyelországban, hogy a szavazóknak kevesebb, mint 50%-a támogatná az alkotmányos adósságkorlát megemelését (Ódor – P. Kiss, 2011:27).

Másrészről azonban a szabályok hatékonysága megkérdőjeleződik azáltal, hogy nem előzték meg a fiskális kisiklásokat. Ennek azonban nagyrészt az az oka, hogy a lengyel költségvetés problémáját okozó TB alapokra nem vonatkoznak egyértelmű és szigorú fiskális szabályok. A helyzetet tovább rontotta, hogy a ZUS visszatérő pénzügyi egyensúlytalanságait a kormányok rendre központi kormányzati transferekkel oldották meg a rendszer megreformálása helyett. Ez további erkölcsi kockázatot és gyenge pénzügyi fegyelmet eredményezett. Továbbá, a deficitszabály is hozzájárulhatott egyrészt a kiadási hátralékok felhalmozásához, valamint a kreatív

könyvelési technikák alkalmazásához – pl. a hiányt az államháztartás más alrendszerében mutatták ki (OECD, 2001:54).

Ennek ellenére ugyanakkor az adósságszabály hasznosságát és fegyelmező erejét több tényező is alátámasztja. Miután a bruttó államadósság a kétezres évek elejétől erőteljesen növekedni kezdett és 2003-ban már az alkotmányos plafont fenyegette (23. *Függelék*), a kormány a Hausner-program keretében hosszú távú kiadáscsökkentő intézkedésekről döntött, melyek eredményeként a költségvetési hiány évről évre mérséklődött és az államadósság növekedési üteme sem gyorsult. 2008-tól azonban az adóék mérséklése érdekében végrehajtott adó- és járulékcsökkentések, valamint a már tárgyalt expanzív lépések hatására (jelentős közsféra béremelés, a nyugdíjak nagyvonalú indexálása), melyet nem ellentételeztek, 2008 második felétől a fiskális pozíciók romlásnak indultak. Mindezt a válság hatása tovább fokozta, az államadósság újra növekedni kezdett és átlépte az alkotmányos küszöbértéket (OECD, 2010). A Tusk-kormány a folyamat megfékezése és a fiskális szabálynak való megfelelés érdekében egy közpénzügyi konszolidációs tervet fogadott el a 2010-2011-re, azaz éppen a parlamenti választások előtt. Mindezek fényében az adósságszabály hatékonynak tekinthető Lengyelországban. Továbbá, tekintettel arra, hogy stabil kamatkiadási szint mellett az adósság növekedésének érdemi megállítása a költségvetési hiány csökkentése által valósítható meg, ez kihatással van a tárgyévi költségvetési folyamatokra és közvetett módon deficitszabályként is érvényesül.

Végül szólni kell az Európai Unió által támasztott követelményekről is, melyek hasonlóan érintik a két országot. Lengyelország és Magyarország is 2004 májusában csatlakozott az EU-hoz, egyik sem tagja az euróövezetnek és mindkét ország egyből a csatlakozás pillanatában bekerült a túlzott deficit eljárás alá. A Stabilitási és Növekedési Paktumban rögzített a fiskális politikára vonatkozó nominális konvergenciakritériumok is a fegyelmezett költségvetési politika megteremtését szolgálják. Bár az empirikus eredmények nem meggyőzőek a GMU szabályrendszerének hatékonyságáról, ebben szerepet játszik az is, ha egy ország bekerül a Monetáris Unióba, akkor kikényszeríthetőség eszközei jelentősen csorbulhatnak (Benczes – Kutasi, 2010:136). A kívülállók számára azonban a tagság lehetősége, mint potenciális gazdaságpolitikai cél kellene, hogy elősegítse a megvalósítást. Bár az értékelést és megítélést a válság gazdasági, fiskális és társadalmi vonatkozásai egyaránt nehezítik (pl. a politikai prioritások változása), néhány összefüggés megmutatkozik: 1) Lengyelországban 2004 után a kiigazításnak

köszönhetően csökkent a deficit, melynek eredményeként az ország 2008-ban kikerült az EDP alól. Magyarország az általunk vizsgált időhorizont utolsó évében, 2010-ben még az EDP alatt állt és ezzel az új tagállamok közül a leghosszabb ideig volt eljárás alatt (2013-ban szüntették meg az eljárást, nem minden vita és kritika nélkül). 2) Lengyelország már 2006-ban deficithorgony révén igyekezett saját diszkrecionális politikai mozgásterét még tovább szűkíteni a fiskális fegyelem fenntartása érdekében. Eközben Magyarország 2008-ban vezette be első komolyabb fiskális szabályait a gazdasági válság hatására. 3) Lengyelország számára az EDP alól való kikerülés pillanatában nem álltak fenn szankciók, míg Magyarország esetében 2013-ban az EU-s források megvonása, mint szankció már komoly fenyegetettséget jelentett.

Annak ellenére, hogy a fiskális szabályok hatékonysága a választási célú gazdaságpolitika korlátozásában empirikusan nem egyértelműen meggyőző, azok az országok, melyek alkalmaztak ilyen szabályokat egyben kedvezőbb fiskális teljesítményt értek el. Ebben ugyanakkor az is szerepet játszik, hogy éppen azok az országok mutathatnak nagyobb hajlandóságot a szabályelvű költségvetési politika felé való elmozdulásra, melyek maguk is endogén módon elkötelezettebbek a fegyelmezett fiskális politika mellett. Ezt megerősíti a lengyel és a magyar eset egyaránt. Magyarországon 2008-ig szigorú szabályok gyakorlatilag nem korlátozták a kormányzatok diszkrecionális politikai terét, ami lehetővé tette a fiskális ciklusok kialakulását. Eközben Lengyelországban a fiskális szabályok fontosságát még turbulens politikai környezetben sem kérdőjelezték meg a különböző kormányok.

b) *A törvényhozói vagy elfogadási szakasz értékelésére* Gleich (2003) és az OECD (2002) tanulmányát hívjuk segítségül. Gleich a következő tényezőket tekinti determinánsnak ebben a fázisban: a) a költségvetési módosító indítványok korlátozása; b) a szavazás menete; c) a kormány parlamenti ereje a költségvetési elképzelések keresztülvitelére; d) az alsó- és a felsőház közötti erőviszonyok megoszlása; e) a köztársasági elnök beavatkozási jogosultsága a büdzsé folyamatokban.

Magyarországon a költségvetés elfogadási folyamata sem járul hozzá a nagyobb fiskális fegyelemhez, mivel nem ösztönzi a képviselőket a módosító javaslatok költségeinek a társadalom egészének szempontjából való átgondolásra (Györffy, 2005:765). Lengyelországban ezzel szemben a költségvetés kiadási tételei esetében csak akkor hajtható végre re-allokáció vagy kiadásemelés, ha annak fedezetét más területen biztosítják (OECD, 2002c:157). Ez tükröződik abban is, hogy

Magyarországon a költségvetést jellemzően jelentős, míg Lengyelországban csak kis módosításokkal fogadják el (46. táblázat). Mivel Magyarországon jellemzőek voltak a rendszerváltás óta a többségi és koalíciós kormányok, a módosítások arra utalnak, hogy a változtatások elsősorban a kormányoldaltól jönnek (Györffy, 2005:765).

**46. táblázat: A költségvetési folyamat jellemzői a törvényhozó szerepére tekintettel Magyarországon, Lengyelországban és Németországban**

	Magyarország	Lengyelország	Németország
1. Korlátozzák-e a törvényhozónak a kormány által beterjesztett költségvetés módosítására vonatkozó jogosultságait?	NEM	IGEN	NEM
2. A kormány által beterjesztett költségvetést általában módosítások nélkül fogadja-e el a törvényhozó?	Jelentős módosításokkal	Kis módosításokkal	Kis módosításokkal
3. Van-e jogosultsága a törvényhozónak a költségvetés benyújtását megelőzően formális módon megvitatni a költségvetési politikát?	IGEN	NINCS	NINCS
4. A törvényhozó első körben a kiadási és bevételi főösszegekről szavaz-e, majd ezt követően az egyes fejezeti előirányzatokról?	NEM	IGEN	NEM
5. Jellemző-e, hogy a miniszterek bizottsági meghallgatások megjelennek, hogy a kérdések megválaszolják?	NEM	IGEN	IGEN
6. Létezik-e egy speciális a törvényhozóhoz kapcsolt intézmény, mely a költségvetésről készít elemzéseket?	NEM	IGEN	NEM

Forrás: OECD (2002c)

További fontos különbség a magyar és lengyel minta között, hogy utóbbi esetében az értékelést átfogó hatásvizsgálatok és elemzések segítik, mely a transzparenciát is erősíti. Lengyelországban szabály szerint lehetőség van továbbá arra, hogy a parlament feloszlassa magát, ha nem tudják határidőre elfogadni a költségvetési törvényt. Így a kormány alkupoziója nő az idő előrehaladtával. Magyarországon ugyanakkor a konstruktív bizalmatlansági indítvány benyújtásának opciója a költségvetési vita során adna elvileg lehetőséget a kormány számára a szigorúbb költségvetés elfogadtatásához (Györffy, 2005:761-766).

c) A *végrehajtási* szakaszban olyan mechanizmusok szükségesek, melyek biztosítják a célok teljes mértékű végrehajtását, valamint azt, hogy gazdasági sokkok esetében olyan kiigazításra kerüljön sor, mely konzisztens a józan fiskális politikával (IMF, 2005a). Ebben a szakaszban továbbá a fejezetek felől érkező pénzügyi nyomás okozhat problémát, mely könnyen a már elfogadott költségvetés módosításához, pótköltségvetés benyújtásához vezethet. A végrehajtási szakasz teljesítménye nagymértékben függ attól, hogy olyan erőskezű pénzügyminiszter regnál-e, aki képes

ellenállni a fejezetek vagy a kormánypártok felől eredő pénzügyi nyomásnak. A Financial Times által évente közölt, az európai pénzügyminiszterek munkájának értékelésére felállított rangsorban a lengyel pénzügyminiszter 2010-ben a második helyen végzett, míg a magyar miniszter a rangsor végén helyezkedett el. A kedvezőtlen teljesítményben az is szerepet játszik, hogy Magyarországon 2004-ig a pénzügyminiszter szabadon változtathatott mind a sarokszámokon, mind a fejezetek közötti forráselosztáson (Gyórfy, 2005:766). Az IMF eredménye hasonló tüköröz, a végrehajtási szakasz értékelése alapján Magyarország az utolsó helyre kerül a tranzíciós országok közül (47. táblázat).

**47. táblázat: Fiskális intézmények minősége szerinti rangsor**

	1997				2003			
	Elokészítési szakasz	Elfogadási szakasz	Végrehajtási szakasz	TOTÁL	Elokészítési szakasz	Elfogadási szakasz	Végrehajtási szakasz	TOTÁL
Észtország	3	2	1	1	3	2	1	1
Lengyelország	4	7	5	6	3	1	4	1
Szlovénia	1	3	7	2	1	4	7	3
Lettország	2	8	1	3	2	9	1	4
Csehország	7	1	8	4	5	2	8	5
Litvánia	7	4	1	5	5	5	5	6
Románia	6	10	4	7	8	7	3	7
Bulgária	7	9	6	9	5	10	5	8
Szlovákia	10	5	9	10	10	6	9	9
Magyarország	4	6	10	8	8	7	10	10

Forrás: IMF (2005a:24)

Össességében, a költségvetési folyamat három szakaszát értékelve megállapíthatjuk, hogy Lengyelország intézményrendszere egy viszonylag kedvező szintről jelentős fejlődést követően az egyik legjobb minőségűvé vált a térségben. Magyarország ezzel szemben egy kedvezőtlen pozícióból még hátrébb került és a legutolsó helyen állt 2003-ban.

## 5.7. Intézményrendszer minősége, stabilitása

Az intézményrendszer minőségének vizsgálatához az eddigi empirikus kutatások során használt magyarázótenyezőket vesszük alapul, így a 1) fiskális transzparenciát, valamint 2) a demokrácia fokának méréséhez a demokráciával való társadalmi elégedettség szintjét, az intézményi bizalom mértékét vesszük figyelembe.

1) A fiskális transzparencia mérésére jellemzően a következő négy területet vesszük az elemzők górcső alá: középtávú költségvetési tervezés; a kvázi-fiskális tevékenységek, illetve a büdzsén kívüli tételek; hatékony számviteli gyakorlat, riportálás és monitoring; valamint a kormányközi kapcsolatok erősítése.

a) A középtávú fiskális tervezés gyakorlatát részletesen tárgyaltuk az előzőekben és bemutattuk, hogy Lengyelországban sokkal inkább jellemző volt a távlatos gazdaságpolitizálás, mint Magyarországra. Mindez még annak figyelembe vételével is igaznak bizonyult, hogy a költségvetési tervezés folyamata mindkét országban elsősorban éves tervezésre épül.

b) A könyvelési technikák hatékonysága mindkét országban jelentősen fejlődött az EU-s csatlakozással, hiszen az országok eredményszemléletben és az ESA-95 módszertan szerint kötelesek a fiskális eredményeket riportálni. Ezt megelőzően ugyanakkor Lengyelországban jellemző volt a nagyszámú fiskális egyenleg, melyek a rendkívül fragmentált államháztartás mellett erősen csökkentették az átláthatóságot. A helyzetet ráadásul tovább rontotta az ezredfordulón az ún. gazdasági egyenleg bevezetése, melynek módszertana nem felelt meg az ESA-95 standardoknak (OECD, 2001). A főbb hivatalos egyenlegek rendre torzították a valós fiskális folyamatokat. A központi kormányzati egyenleg legnagyobb hibája, hogy éppen azokat a társadalombiztosítási alapokat nem tartalmazza, melyek a legnagyobb fiskális problémát okozták Lengyelországban. És mivel az alapokat rendre az állami büdzsé egyenlegezi ki, a hiány utóbbinál keletkezik, nem pedig a TB alapok könyveiben. Néha az is előfordult, hogy a kormányokat éppen a deficitszabálynak való megfelelés kényszerítette arra, hogy kreatív könyvelési technikákat alkalmazzanak vagy megengedjék a túlzott hitelfelvételt a büdzsén kívüli intézmények számára (Benecki et al. 2006:24).

Mielőtt a kormányzat 2002-ben bevezette az Európai Unió által használt ún. ESA-95 elszámolási rendszert, a korábbi GFS pénzforgalmi (GFS) szemlélet helyett, Magyarországon is több költségvetési egyenleg létezett. Ennek ellenére a helyzet

messze nem volt olyan átláthatatlan, mint Lengyelországban. A legfontosabb egyenleg a konszolidált államháztartás költségvetési mutatója volt, másodsorban pedig az alrendszerek közül a központi alrendszer, illetve a helyi önkormányzatok egyenlege. Az átláthatóságot bonyolította, hogy a Magyar Nemzeti Bank az ún. SNA módszertan<sup>90</sup> szerint szintén előállította saját fiskális mutatóit. A helytálló és hatékony értékelést ugyanakkor nehezítette, hogy a különböző egyenlegek között olykor hatalmas eltérés mutatkozott (OECD, 2005c:50).

A fiskális transzparenciát tovább csökkentette az a technikai tényező, hogy az Eurostat az országok kérésére mind Magyarország, mind Lengyelország esetében 2007-ig lehetővé tette a kötelező, tőkefedezeti elven működő nyugdíjpénztárak kormányzati szektor részeként való kimutatását. Ez kedvezőbb fiskális pályát eredményezett, de bővítette a fiskális mutatók számát.

c) A fiskális transzparenciát nagyban erősíti a kvázi fiskális tevékenységek bevonása az államháztartásba. Lengyelországban a kormányzati kiadások jelentős része büdzsén kívüli alapok által kerül kiutalásra, melyekre a pénzügyminisztérium, mint felvigyázónak a hatásköre nem terjed ki. 1999-től a lengyel fiskális pozíciók romlásában egyre nagyobb szerepet játszottak a központi költségvetésen kívüli intézményeknek nyújtott hitelek. A kétezres években ugyanakkor történt előrelépés a konszolidáció felé (néhány ügynökséget megszüntettek, másokat bevontak az államháztartásba. 2004 után az elkülönített pénzalapok nagyszámban kerültek a központi kormányzat felügyelete alá. Ezen kívül a pénzügyminisztérium az éves költségvetési folyamatba bevonja, és egyúttal korlátozni próbálja a kvázi fiskális tételeket (Benecki et al. 2006). Magyarországon e tekintetben is kedvezőbb a helyzet, az államháztartás négy alrendszere sokkal kevésbé fragmentált. A kvázi fiskális tevékenységek büdzsén kívülre való tolása ugyanakkor itt is jellemzővé vált. Míg az ezredfordulón történt hatékonyságjavulás (pl. az ÁPV Rt. működését bevonták az államháztartásba, az MFB kvázi fiskális tevékenységeit megszüntették), számos olyan javaslat is született, mely a transzparencia csökkentésének irányába hatott. Erre példa a magánszektor bevonásával megvalósuló állami tevékenységek, az ún. PPP-

---

<sup>90</sup> A „kiegészített” SNA típusú hiánymutató olyan, az MNB-ben 1998-ban kialakított elemzési célú jelzőszám, amellyel a jegybank az állami szektor keresletre és a megtakarítás-egyensúlyra gyakorolt hatását kívánja bemutatni, függetlenül az egyes tranzakciók hivatalos hiányban történő tényleges megjelenésének időpontjától. Léteznek ugyanis olyan rendkívüli állami transzferek (bankkonszolidációk, a MÁV hitelek átvállalása, stb.) amelyeknek a GFS és ESA típusú hiánymutatókban való megjelenésének időpontja esetleges, általában elszakad a valódi közgazdasági hatás (keresleti hatás) időpontjától.



konstrukciók (*public private partnership*), vagy a nyugdíjreform hatásainak kivonása a költségvetési deficitből (Gyórfy, 2005).

d) A kormányközi kapcsolatok tekintetében a lengyel költségvetés egyik fundamentális problémája, hogy az állami kiadások nagy része nem a központi kormány ellenőrzése alá tartozik, mivel az állami szektor erőteljesen fragmentált. 2003-ban például a kormányzati kiadások 2/3-a törvényben rögzített, és csupán 1/3-a tekintetében van a kabinetnek diszkrecionális politikai mozgástere (EIU, 2003b:19). Benecki et al. (2006) azonban hangsúlyozzák, hogy a kormányközi kapcsolatok terén a transzparencia jelentősen javult, miután a lengyel pénzügyminisztérium egyrészt a bevételek, kiadások és külföldi finanszírozási források tekintetében egy új, az európai szabályoknak megfelelő klasszifikációt vezetett be. Másrészt pedig a helyi önkormányzatok számára új riportálási információs rendszert alakított ki. Továbbá, az önkormányzatokra Lengyelországban külön adósságszabály vonatkozik, mely szerint adósságuk nem haladhatja meg bevételük 60%-át, míg adósságszolgálati kötelezettségük a bevételük legfeljebb 15%-át tehetik ki (Ódor – P. Kiss, 2011).

Mivel azonban a magyar önkormányzati rendszer rendkívül elaprózott, ez lehetővé teszi az önkormányzatok számára a nem transzparens pénzügyi magatartás folytatását. A helyzetet rontja, hogy az önkormányzatok igen innovatívak a vagyon és szolgáltatások kiszervezésében. A koncessziós szerződések pedig egyrészt titokvédelem alatt állnak akár több évtizedig, másrészt pedig sokszor hiányosak vagy túl rövidek, illetve a lakosságra vagy az önkormányzatra nézve hátrányos feltételeket fogalmazznak meg (Kopányi, 2001). Emiatt az önkormányzatokra vonatkozó szabályozások erősítése nem elhanyagolható a költségvetés átláthatósága érdekében (Gyórfy, 2005:769).

Végül érdemes megemlíteni, hogy az *International Budget Partnership* által közölt a fiskális transzparencia mérésére alkalmas ún. költségvetési nyitottság mutató (Open Budget Indicator<sup>91</sup>) Lengyelországban 2006-ban 74%-on állt, amivel nemcsak a cseh értéket haladta meg jelentősen, hanem a svéd szinttel közel megegyezően alakult.

---

<sup>91</sup> Magyarország nem tagja a társulásnak, így az összehasonlítást nem tudjuk elvégezni.  
<http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/data/>

2) Intézményi bizalom alatt az államba, esetleg valamely szűkebb állami intézménybe (a politikai pártok, a kormány, a parlament, a rendvédelmi szervek, a tanárok, a média stb.) vetett társadalmi bizalmat értjük. Az intézményi bizalom azért fontos, mert a tartósan magas bizalmatlanság a költségvetési politikára több csatornán keresztül hat (Gyórfy, 2007). Egyrészt kiemeli az adócsalásra és a gazdaságpolitikai populizmusra való hajlamot. Tehát végső soron a deficit hajlamot és ezzel együtt a ciklushajlamot is fokozza. Másrészt pedig az állam paternalista szerepvállalása iránti társadalmi elvárást is növeli. Az alacsony bizalmi környezet minden politikai erő számára komoly kísértést jelent a rövid távú gazdaságpolitikai populizmusra a szavazatok megnyerése érdekében (Gyórfy, 2007). A kiigazítások jellemzően politikai és társadalmi konszenzus nélkül születtek meg Magyarországon és az ellenzéki erők rendre ki is használták az ebből származó politikai tőkét. Így volt ez a Bokros-csomagnál, valamint a 2006-os és 2008-2009-es kiigazítások során is. A társadalom elégedetlenségét a politikai populizmus és rövidtávú érdekek tovább fűtötték, mely megmutatkozik abban, hogy egy-egy konszolidációs intézkedéssorozat követően a kormánypártok rendre elveszítették a következő parlamenti választásokat. Már pedig, ahol alacsony a politikai elit pozitív társadalmi megítélése, ott a közbizalom is alacsony fokú. Ilyen környezetben a választói támogatást rövidtávú, mindenekelőtt anyagi jellegű ígéretekkel lehet megszerezni (Kis, 2004). A bizalommal kapcsolatos empirikus eredményekre tekintettel különösen aggasztó a magyar intézményi bizalmi indikátor (48. táblázat). Ezen belül drámaian alacsony a magyar átlagember bizalma a politikusokkal szemben (Tóth, 2009:23). Bernát (2009) is megerősíti ezt, aki szerint az intézményi szereplők közül a magyar lakosság bizalma a kormány és a politikusok felé a legalacsonyabb, 10-es skálán mindössze 2-3 pont.

48. táblázat: Az intézményi bizalom alakulása Európában 1999-2005 között (átlagos érték)

Helyezés	Ország	Intézményi bizalom index
1.	Finnország	2,66
2.	Dánia	2,59
.....		
10.	Szlovákia	2,41
.....		
17.	Lengyelország	2,3
18.	Horvátország	2,29
19.	Fehéroroszország	2,28
20.	Belgium	2,28
21.	Litvánia	2,27
22.	Lettország	2,27
23.	Románia	2,27
24.	Ukrajna	2,25
25.	Észtország	2,24
26.	Bulgária	2,22
27.	Szlovénia	2,21
28.	Oroszország	2,2
29.	Moldova	2,17
30.	Magyarország	2,15
31.	Csehország	2,11
32.	Szerbia	2,09

Forrás: Tóth (2009:19)

A magyar mutatóval szemben a lengyelek kiemelkedően jól teljesítenek, és a szlovákok után ők mutatják a második legmagasabb intézményi bizalmi szintet a Kelet-Európában. Ezek az eredmények pedig magyarázatként szolgálnak az eltérő magyar és lengyel empirikus PBC eredményekre.

## 5.8. Politikai polarizáció

A politikai stabilitás, mint puha intézményi tényezőt több módon is vizsgálhatjuk. Fábíán (1999) a választási rendszer változása szerint méri a politikai stabilitást. A KKE országokat ez alapján három csoportba sorolja: 1) az első csoportba azok az országok tartoznak, ahol a választási rendszerek olyan jelentős változáson mentek keresztül a rendszerváltás utáni első 10 évben, melyek eredményeként teljesen új választási szabály alakult ki. A legtöbb ország ide sorolható, így Lengyelország is. 2) A második csoportban lévő országoknál csupán kisebb változások mentek végbe; 3) Az utolsó csoportra pedig jellemző, hogy gyakorlatilag változatlan maradt a választási rendszer a tranzíció első évtizedében. Ebbe a kategóriába csak Magyarország sorolható. Ebben a vegyes választási rendszer is szerepet játszik, hiszen az arányos rendszerhez képest gyakoribb, hogy a legerősebb párt alakít kormányt, és pártpolitikailag homogénebb kormányzat alakul (Fábíán, 1999:119). Mindezt ellenpéldaként az arányos szabályt alkalmazó lengyel minta is megerősíti. Mint az esettanulmányban láttuk – főleg a kilencvenes évek első felében, amíg a végleges alkotmányt el nem fogadták – rendkívül polarizált és fragmentált politikai élet volt jellemző Lengyelországban. Ezek az eredmények a parlamentbe bejutó pártok számában is tükröződik. Az első teljesen szabad országgyűlési választások során Lengyelországban 1991-ben nem kevesebb, mint 29 párt jutott be a parlamentbe.<sup>92</sup> Két hónapos tárgyalássorozatot követően sikerült csak egy 5 párti koalíciós, de kisebbségi kormánynak felállnia, ami nem bizonyult stabilnak. 1991-1993 között a lengyel politikai életet a nagyszámú, egyben rövid életű politikai formációk jellemezték, nehezítve ezzel a hatékony kormányzati működést. Az 1993-ban elfogadott új választási törvény már jobban segítette a stabil politikai élet kialakulását, és a túlzott parlamenti fragmentáció elkerülését. Ez tükröződik is, hiszen ezt követően lényegesen csökkent és stabilan alakult a szejmbe bekerülő pártok száma Lengyelországban (49. táblázat). Eközben ez a fajta politikai stabilitás Magyarországon mindvégig jellemző volt a rendszerváltás óta, az első szabad parlamenti választásokra országos listát állító 12 pártnak a fele jutott be az

---

<sup>92</sup> Ennek oka, hogy ekkor nem volt küszöbérték. Amennyiben 5%-os bejutási küszöbértéket tekintünk, akkor 9 párt jutott volna be a szejmbe.

országgyűlésbe, és a legtöbb szavazatot elnyerő MDF a harmadik helyen végzett párttal sikeresen lépett koalícióra.

**49. táblázat: A parlamentbe bejutó pártok száma Magyarországon és Lengyelországban 1990-2011 között**

Lengyelország	1991	1993	1997	2001	2005	2007	2011
	29	7	6	7	7	5	6
Magyarország	1990	1994	1998	2002	2006	2010	-
	6	6	6	4	6	5	-

Forrás: Millard (2010); vokscentrum.hu

A politikai instabilitás az esetleges kormányválságokban, kormányfő-cserékben és a koalíciókon belüli konfliktusokban is tetten érhető. A kilencvenes években, Lengyelországban a politikai vezetők cserélődésének gyakorisága jelentős volt, 1989-1997 között 7 miniszterelnök és legalább ennyi kormány volt hatalmon. Mint fentebb tárgyaltuk, 1993 jelentős stabilizálódást hozott a pártok számát tekintve, valamint az ekkor hatalomra került kormány először töltötte ki 4 éves mandátumát, még ha a politikai turbulencia továbbra is fennmaradt. 1993-1997 között ugyanis 3 miniszterelnöke volt az országnak. A következő ciklus ilyen téren pozitív változást hozott a Buzek-kormány regnálása alatt, de ekkor meg a belső konfliktusok okoztak instabilitást. Olyannyira, hogy 2000-ben a koalíció fel is bomlott és egy erőteljesen turbulens időszak következett 2001-ig komoly mozgásokkal, kiválásokkal, új tömörülések megalakulásával. Ezt követően az új évezred a politikai életben is trendfordulót hozott és immáron Lengyelországban is kialakult egy olyan viszonylag konszolidált és stabil rendszer, ami Magyarországon szinte a kezdetektől jellemző volt. Nevezetesen, ekkortól a lengyel politikai platformot két nagy blokk, a jobbközép AWS, illetve a balközép SLD, valamint két közepes párt, a liberális UW és az agrárpopulista PSL uralta. A belső konfliktusok azonban továbbra is jelen voltak, mely 2007 nyarán kormányválsághoz, majd a jobbközép koalíció felbomlásához vezetett, ami végül azt eredményezte, hogy Lengyelországban 2007-ben a rendszerváltás óta először előrehozott választásokat kellett tartani.

Magyarországon a rendszerváltás után stabil politikai környezet figyelhető meg, 1990 óta minden kormányzat kitöltötte a négy évet, az első kormánykoalíciónak Antall József miniszterelnök 1993-ban bekövetkezett halála után is sikerült fennmaradnia. A politikai pártok száma a rendszerváltás után közvetlenül közel 100 volt, de számuk

hamar lecsökkent, az egyéni jelöltet állító pártok száma 20 és 35 között mozgott az elmúlt két évtizedben, míg nyolc olyan pártról szólhatunk, amelyek legalább egy kormányzati ciklus erejéig a parlamentben legalább 15 jelölttel jelen voltak.

Magyarországon a politikai blokkok kialakulása tulajdonképpen már 1994-re bekövetkezett, a baloldali MSZP, illetve a jobboldali Fidesz jelentették a két nagy tömörülést, melyekhez középpártként a liberális SZDSZ, az agrárpárt FKGP, valamint az MDF kapcsolódott. A politikai verseny is tulajdonképpen a két nagypárt között folyt a hatalomért, valamint a középpártok egymás közötti vetélkedéséről szólt. Az elmúlt évek választási eredményei kapcsán a kérdés rendre az volt, hogy az MSZP vagy a Fidesz kapja-e a legtöbb szavazatot, illetve a kisebb pártok hogyan szerepelnek. 1990-2010 között Magyarországnak majdnem fele annyi miniszterelnöke volt mindössze, mint Lengyelországnak, továbbá, előre hozott választásokra még a 2006 őszi zavargásokat követően sem került sor.

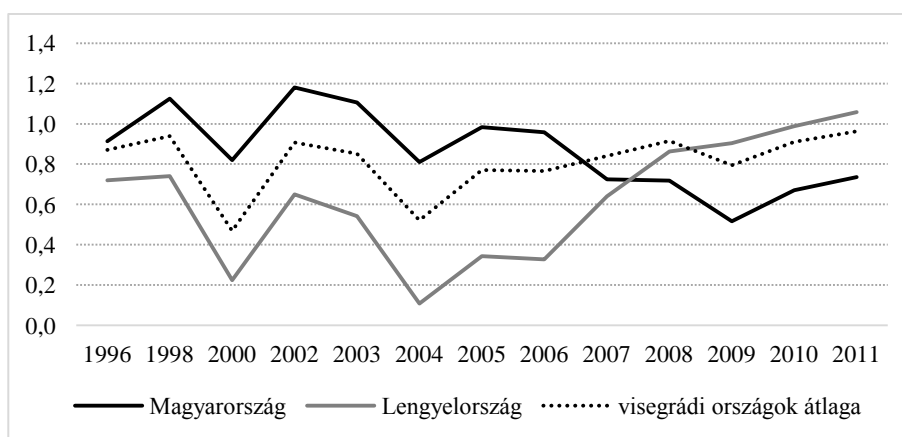
Kisebb kormányválság 2004-ben Medgyessy Péter miniszterelnöksége idején zajlott az MSZP és az SZDSZ között, melynek eredményeként a kormányfő lemondott. A politikai változások azonban viszonylag gyorsan végbementek és a koalíció is egyben maradt. A két nagypárt politikai versenyt és kampányait ugyanakkor gyakran ellenséges és negatív hangvétel jellemezte, különösen a kétezres évek második felében.

Lengyelország viszonylagos előnyéhez a politikai stabilitás terén az erősebb gazdaságpolitikai kontinuitás is hozzájárult. Mint tárgyaltuk, az 1990-ben első ízben megtartott szabad köztársasági elnöki választáson Mazowiecki akkori miniszterelnök vereséget szenvedett a Szolidaritás elnökével, Lech Walesával szemben, aki kampányában élesen bírálta a kormány gazdaságpolitikáját (a sokkterápiát). Győzelmét követően azonban kommunikációja jelentősen enyhült, és gyakorlatilag Mazowiecki politikáját folytatta. Mindez hamar a lengyel választók politikai kiábrándulását eredményezte és hozzájárult ahhoz, hogy a „mézeshetek” jelenség időszaka (*honeymoon period*) Lengyelországban jelentősen lerövidült. 1991 és 1993 között az instabil politikai környezet és a társadalmi elégedetlenség ellenére a stabilizálás és a reformok nem akadtak meg, a rövid életű kormányok alapvetően fenntartották a tranzíció folyamatát. Az 1993-ban megtartott parlamenti választások a mérsékelt reformellenes pártok győzelmét hozta el. Mégis az új kormány – mindenki meglepetésére – néhány reformot szintén folytatott.

Eközben Magyarországon jellemzően ennek az ellenkezője vált megszokottá, főleg a szigorító intézkedések és reformok terén a kilencvenes évek második felétől. 1998-ban a választási győzelmét követően a Fidesz-kormány a Bokros-csomag számos lépését megsemmisítette. 2007-ben az egészségügyi rendszer reformja esetében is hasonló figyelhető meg, hiszen az ellenzéki ellenállás végül népszavazás kiírásához, majd számos lépés (pl. a vizitdíj) visszavonásához vezetett.

Végül, hogy kvantitatív módon is megragadjuk a politikai stabilitást a két vizsgált országban, a Világbank WGI<sup>93</sup> adatbázisát, azon belül is a politikai stabilitást és erőszakmentességet (*Political stability and absence of violence*) mérő indikátort hívjuk segítségül.

**58. ábra: „Politikai stabilitás és erőszakmentesség” indikátor alakulása 1996-2011 között**



Megjegyzés: az indikátor lehetséges értékeinek intervalluma: -2,5 és +2,5, ahol a pozitív érték jelöli a nagyobb politikai stabilitást.

Forrás: Világbank, WGI adatbázis

Az 58. ábra a magyar és a lengyel, valamint a visegrádi országok átlagos indikátorait mutatja 1996-2011 között. A mutató megerősíti eredményeinket: a magyar politikai életet a régió átlagánál erősebb stabilitás jellemezte 2007-ig, míg a lengyel politikai turbulenciákat a Világbank indikátora is tükrözi. Erőteljes javulás 2007-től mutatkozik, amikor a Donald Tusk vezette Polgári Platform került kormányra.

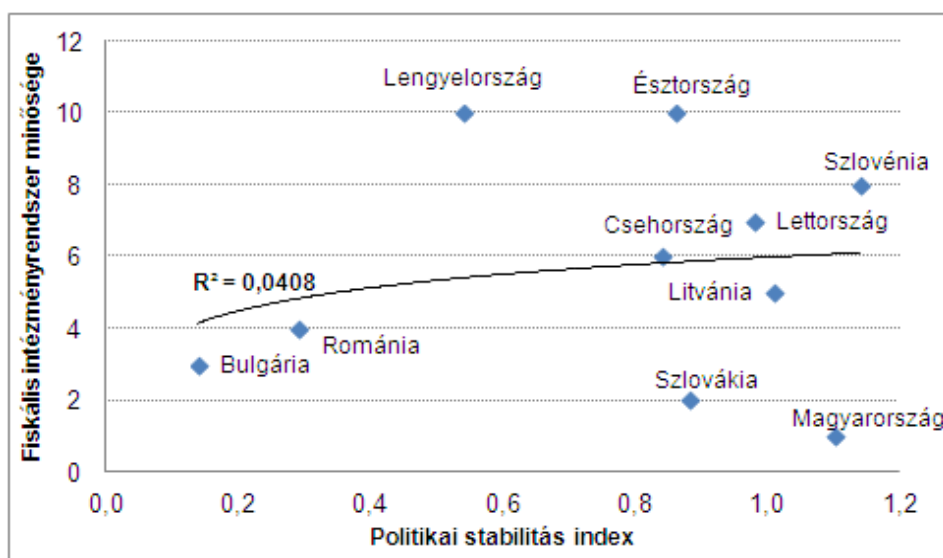
<sup>93</sup> Worldwide Governance Indicators: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

Ugyanerre az időszakra tehető a magyar indikátor masszív romlása, amiben fontos szerepet játszik a 2006-os ún. balatonőszödi beszéd kapcsán elindult demonstrációsorozat. A vizsgált időszak nagy részére ugyanakkor elmondható, hogy míg Magyarországon a politikai stabilitás volt jellemző, addig Lengyelországban inkább a polarizált, fragmentált és instabil politikai élet.

A szakirodalomban általános nézet, hogy a nagy és fragmentált koalíciós kormányok, valamint a polarizáltabb és politikailag instabilabb országok jellemzően nagyobb deficitet és adósságot halmoznak fel, mint az egypárti vagy kisebbségi kormányok, mivel a konszolidációt kevésbé tudják végrehajtani. Ezáltal a deficit és ciklus hajlamuk is nagyobb.<sup>94</sup> Mint láttuk, sem a lengyel, sem a magyar minta nem erősíti meg ezt az elméletet, hiszen a politikailag instabil Lengyelország mintája nem, míg a stabil magyar minta tartalmazott fiskális ciklust.

A politikai stabilitás ellentmondásos szerepét a fiskális intézményekre gyakorolt egyértelmű pozitív hatás hiánya is tükrözi (59. ábra). Míg Magyarországon a politikai környezet az egyik legstabilabbnak mondható a régiós országokhoz képest, addig a fiskális intézményrendszere az egyik legrosszabb minőségű.

59. ábra: A politikai stabilitás és a fiskális intézményrendszer közötti kapcsolat 2003-ban



Forrás: Heritage Foundation, IMF (2005a)

<sup>94</sup> Lásd: Alesina (2000b); Alesina et al. (1995); Alesina – Tabellini (1990a), Vergne (2009)



A fragmentált és polarizált politikai környezet elvben erős politikai versenyt is jelenthet. A PBC és a politikai verseny tekintetében eltérő elméleti megközelítést találunk. Hallerberg (2002) azt találta, hogy a fiskális ciklusok azokban az országokban válnak meghatározóvá, ahol sok politikai szereplő van jelen, azaz erőteljes a politikai harc a hatalomért. Alt és Lassen (2006) ugyanakkor ennek éppen az ellenkezőjét állítja, mely szerint az erősebb politikai verseny nagyobb transzparenciát és végső soron kisebb fiskális ciklust eredményez. A politikai verseny és a fiskális ciklusok kapcsolatát nem könnyű tehát megragadni. Ennek oka, hogy mást jelent a politikai verseny önmagában, mint a PBC-vel való interakcióban. Önmagában a politikai verseny sok párt egymással folytatott küzdelmét takarja a hatalomért. A lengyel minta a tipikus politikai versenyre hoz példát: erősen polarizált, heterogén politikai rendszer, ahol sok, eltérő értékrendű politikai formáció vesz részt a politikai versenyben. Ebből a megközelítésből Alt és Lassen elmélete igazolódik.

Másrészről azonban kérdéses, hogy valódi politikai harcról szólhatunk-e egy sokszereplős politikai környezet esetében, ahol a hatalomra kerülés esélye jóval kisebb, mint kisszámú párt mellett. A magyar példa éppen ezt látszik megerősíteni. Mivel a valódi politikai verseny a hatalomért a két nagypárt között zajlott az esetek többségében, a győzelmi esélyek így sokkal nagyobbá váltak. Ez pedig még inkább kiélezte a versenyt az MSZP és a Fidesz között, főleg a kétezres években. A politikai versenyt tehát nem önmagában a pártok számában kell mérni, hanem a hatalomra jutás esélyével. Minél nagyobb egy párt kormányon maradási esélye, annál nagyobb lehet a szavazatvásárlás potenciális haszna. Ebben az esetben a PBC stratégiai tényezővé válhat: akkor éri meg vele élni a hivatalban lévő politikusoknak, ha kevés és jól azonosítható politikai ellenféllel áll szemben. Ebben az esetben éppen a kiszámíthatóság teszi a fiskális ciklust célszerű vagy racionális magatartási formává az önérdékkövető politikusok számára. Ha ugyanis számos politikai szereplő működik, instabil és polarizált a politikai élet, akkor a választói viselkedés is kiszámíthatatlanná válhat, így a PBC potenciális pozitív hozadéka is kisebb lehet.

## 5.9. Makrogazdasági stabilizáció

Magyarország a tranzícióban élen járt a liberalizáció és a privatizáció terén egyaránt, ami az EBRD tranzíciós indexei alapján is nyomon követhető. Továbbá, az intézményépítés is elindult, az Antall-kormány idején számos fontos intézményi reform megvalósult, beleértve a banktörvényt vagy a szigorú csődtörvényt.

Ennek ellenére a makrogazdasági stabilizáció késlekedett, ami pedig már a növekedési kilátásokra is negatívan hatott. A Németh-kormány már 1989-ben kezdeményezte ugyan a stabilizációt az IMF pártfogása alatt, és az Antall-kormány első hónapjaiban Rabár Ferenc pénzügyminiszter még szigorú fiskális politikát célzott meg. A transzformációs válság elindulásával és a fiskális problémák erősödésével azonban a társadalmi elégedetlenség is nőtt (pl. taxisblokad), a kormány hajlandósága a kiigazításra pedig egyre csökkent. Erre lehetősége is volt, hiszen Magyarországon nem volt olyan közvetlen kikényszerítő tényező, mint például Lengyelországban az infláció-áruhiány együttes problémája miatt. Ezt fontos szem előtt tartani, hiszen ez az egyik kulcstényező a két ország eltérő stabilizációs pályája között. Bár történtek próbálkozások az állami kiadások csökkentésére (pl. Kupa-program), ezek a kellő politikai akarat és a közvetlen gazdasági kikényszerítő erő hiányában, valamint a szociális nyomás miatt rendre elháltak. A kiigazítás és az állam méretének csökkentése helyett a paternalista szerepvállalás erősítése és annak a társadalmi-politikai illúzióknak a terjedése figyelhető meg Magyarországon, hogy a piacgazdasági átmenet komolyabb konszolidáció és társadalmi áldozatvállalás nélkül végbemehet. Amikor koraszülött jóléti államról beszélünk, tulajdonképpen a jóléti állam illúziójának csapdájáról szólhatunk, amibe az ország a kilencvenes évek első felében került. Hiszen ezek a folyamatok azt erősítették a társadalomban, hogy az előző érában megszokott jogosultságok automatikusan és ingyen járnak az átmenet után is. Bármilyen olyan intézkedéssorozat a későbbiekben, mely ezt az attitűdöt igyekezett megváltoztatni, komoly ellenérzést váltott ki, hiszen azt az üzenetet hordozhatta, hogy az érintett politikusok nem kompetensek. A végül 1995-ben végrehajtott makrogazdasági stabilizáció több fontos jellemzővel is bír dolgozatunk szempontjából: 1) A belső és külső egyensúlytalanságok, a halogatott stabilizáció mellett, a kiigazítás végrehajtásának közvetlen kiváltó oka a mexikói válság nyomán kialakult pénzügyi csőd esélyének fenyegetettsége, azaz egy külső tényező. Ez azért fontos, mert ha a magyar társadalom is szembesült volna például a lengyelhez hasonló infláció-áruhiány

párossal, akkor a kiigazítás támogatottsága nagyobb lehetett volna. 2) A Bokros-csomag egyik sajátossága annak meglepetés jellege volt. Ez egyrészt hozzájárult a stabilizáció sikeréhez, másrészt a kormány hitelessége és kiszámíthatósága a társadalom szemében komoly csorbát szenvedhetett, jelentősen rontva ezzel az intézményi bizalmat. Ráadásul ez már másodszor fordul elő, hiszen 1990. októberben a kormány egyik napról a másikra sokkolta a lakosságot a drasztikus benzináremeléssel. 3) Ilyen körülmények között a szociális jogosultságok csökkentése nem feltétlenül azt az üzenetet hordozta, hogy ez a lépés a „szükségyszerű rossz”, amit a hosszú távú fejlődésért cserébe a társadalomnak átmenetileg el kell viselnie. Sokkal inkább arról lehetett szó, hogy a kormányzat kompetenciája kérdőjeleződött meg és alkalmassága a helyzet megfelelő kezelésére. Ennek a gondolkodásnak a helyességét erősítette az is, hogy az Alkotmánybíróság a Bokros-csomag számos szociális intézkedését később megsemmisítette.

Összességében tehát nem sikerült megvalósítani a paternalista társadalmi igények megváltoztatását.

A strukturális változások Magyarországhoz hasonlóan Lengyelországban is már a hetvenes-nyolcvanas években megkezdődtek és az utolsó kommunista kormány alatt a gazdaság liberalizálása is megindult. Egyidejűleg ugyanakkor laza makrogazdasági politika volt jellemző, ami egyre fokozódó bérnyomást eredményezett. A bérrobbanást drasztikus áremelkedés követte. Az élelmiszerárak és az árfolyam 1989 őszén végrehajtott liberalizálásával pedig egyenes út vezetett az ún. *shortage-flation* szindrómához, azaz a hiperinfláció és áruhiány együttes jelenlétéhez. Ezt a helyzetet a masszív adósságteher tovább fokozta. Ilyen körülmények közepette 1989 végére a gazdasági és politikai feltételek – a súlyos gazdasági válság, illetve az erős társadalmi mandátummal bíró új kormány – kedvezőek voltak egy radikális reformprogram elindításához. A Mazowiecki-kormány már 1989 utolsó negyedévében azonnali lépéseket tett, hogy a makrogazdasági egyensúlytalanságot kezelje, majd 1990 elején a Balcerowicz pénzügyminiszter nevével fémjelzett stabilizációs és liberalizációs csomag keretében az ország a piacgazdasági átmenet gyors és radikális módját választotta. A transzformációs program a kormányon belül erős támogatást élvezett, de a kormányon kívül is, sem a szejm, sem a Szolidaritás nem merte megvétózni. Ehhez az is hozzájárult, hogy Lengyelország jelentősen nehezebb kezdeti gazdasági helyzettel szembesült a rendszerváltáskor, így a választott tranzíciós stratégia is kritikusabb volt számára, mint a sokkal stabilabb Magyarországon. A hiperinfláció és

a termékhiány okozta makrogazdasági egyensúlytalanság az átalakulás radikális formáját tette szükségessé. További érv volt a sokkterápia alkalmazása mellett, hogy a fokozatos reform esetén fennállt a veszélye annak, hogy elvesztegetik azt a politikai tőkét, mely a társadalomnak a változtatások iránt mutatott nyitottságából eredt. Ekkoriban ugyanis a társadalom hajlandósága egy nehéz és radikális program elfogadására nagy volt a súlyos és fenntarthatatlan körülmények miatt. Ebben a környezetben a drasztikus fiskális intézkedések javaslatát gyakorlatilag senki nem támadta. Annak ellenére, hogy a kezdeti társadalmi támogatás talán nem meglepő módon hamar elillant, és többen támadták is a programot, alapvető különbség a lengyel és a magyar stabilizációs csomag között azok időzítése. A kedvezőtlen kezdeti adottságok Lengyelországban elkerülhetetlenné tették az azonnali kiigazítást, ami azonban hozzájárult ahhoz, hogy az állam szerepéről formált társadalmi kép megváltozzon. Magyarországon eközben éppen ellentétes folyamatok zajlottak. Mindez megerősíti azt, hogy a formális intézmények transzformálása sokkal egyszerűbb, mint az informális intézmények, a szokások vagy tradíciók átalakítása, melyek a gazdaságot és a társadalmat átszövik (Muraközy, 2010: 57). Másrészt pedig az eredmények alapján elmondhatjuk, hogy az informális intézmények szerepe legalább olyan meghatározó, mint a formális intézményeké.

## 6. FEJEZET: KONKLÚZIÓ

A disszertációban a politikai költségvetési ciklusokat vizsgáltuk két új demokrácia, Magyarország és Lengyelország esettanulmányi szintű empirikus elemzése által, különös tekintettel Brender és Drazen elméletére. Eszerint az új demokráciákban a rendszerváltás után eleinte megfigyelhető ciklus idővel eltűnik, ahogy a választópolgárok fokozatosan kiismerik a demokratikus intézmények működését és a politikai manipulációt. Az értekezésben részletesen bemutattuk, hogy a két ország – bár azonos úton indult el a rendszerváltáskor és mindkét esetben a tranzícióban élenjáró országokról szólhatunk – igen eltérő mintát követett a fiskális ciklusok tekintetében. A két esettanulmány eredményeit a következőképpen összegezhetjük:

Magyarországon a politikai költségvetési ciklusok, ezen belül is a célzott szavazatvásárlás az állami kiadások növelése által, meghatározó szerepet játszottak a fiskális politikában 1990 és 2010 között. Az államháztartási egyenleg volatilitását a vizsgált időszakban a kormányzatoknak a parlamenti választásokkal összefüggő deficithajlama, azaz a ciklushajlam eredményezte. Nevezetesen, Magyarországon a kormányok a kiírt parlamenti választások előtt expanzív fiskális politikát folytattak szavazatvásárlás (*pork barrel spending*) céljából, saját újraválasztási esélyük javítása érdekében. A politikai költségvetési ciklus eszköze az állami kiadásokon belül jellemzően a közszféra bérek, valamint a pénzbeli szociális kiadások, kisebb súlyban az ártámogatások voltak. Továbbá – az eddigi főbb empirikus eredményekkel ellentétben – a PBC várt lecsengése, illetve 4 választási ciklus utáni eltűnése nem igazolható empirikusan a magyar mintában. A fiskális ciklusok ugyanis fokozatosan erősödtek Magyarországon a kétezres években és a 2002-es, valamint 2006-os parlamenti választások idején csúcsosodtak ki. Annak ellenére, hogy az utolsó 2010-es parlamenti választási mintában nem találtunk PBC-t, a dolgozatban részletesen bemutattuk, hogy emögött politikai és gazdasági okok egyaránt meghúzódnak.

A magyar mintával ellentétben Lengyelországban a politikai költségvetési ciklusok nem játszottak érdemi szerepet a fiskális folyamatokban 1989 és 2011 között. A várakozásoktól eltérően ugyanis a PBC jelenlétét sem a teljes államháztartási egyenlegben, sem az állami kiadásokban nem tudtuk empirikusan bizonyítani. Bár az 1997-es és a 2001-es választási mintában azonosítottunk fiskális ciklushatásokat a

nyugdíjak és közszféra bérek terén, ezek átmeneti jellegűek voltak és a pozitív szavazatvásárlási hatásukat sokszor egyéb tényezők, intézkedések mérsékeltek. Összességében megállapíthatjuk, hogy a költségvetési egyenleg ciklikus mozgását – különösen a kilencvenes években – Lengyelországban jellemzően nem a PBC okozta.

Az 5. fejezetben a PBC magyarázótenyezői mentén végrehajtott összehasonlítás eredményei és a megfogalmazott tézisek alapján megállapítható, hogy a fiskális ciklusok elemzéséhez elengedhetetlen a különböző politikai, gazdasági vagy intézményi tényezők komplex vizsgálata, így a Franzese és Jusko által elővezetett kontextusfüggőség elméletének helytállósága az új demokráciák esetében is bizonyítást nyert.

A fenti eredményekre tekintettel a doktori értekezés első tézisét a következőképpen fogalmazzuk meg:

*1. tétel: Magyarország és Lengyelország költségvetési folyamatainak mélyreható vizsgálata alapján bizonyítást nyert, hogy a két új demokrácia érdeemben eltérő empiriát mutat a politikai költségvetési ciklusok terén 1989 és 2011 között. A heterogén eredményekből pedig az következik, hogy nem csak a KKE országok en block, de azoknak még egy szűkebb csoportja – pl. visegrádiak –, mint új demokráciák sem tekinthető homogén országcsoportnak a fiskális ciklusok tekintetében. Ilyen formán pedig nem vonhatunk általános következtetéseket a politikai költségvetési ciklusokra. A ciklusok fejlődésének megértéséhez az új demokráciákban is elengedhetetlen ugyanis a kontextusfüggőség elméletének figyelembe vétele. Végül soron számos tényező – politikai, gazdasági, intézményi stb. – együttes hatásától függ az, hogy kialakul-e ciklus egy országban vagy sem. Önmagában az időtényező és a tapasztalatszerzés nem elégséges magyarázótenyezője a PBC-nek.*

A PBC kutatásokban eddig alkalmazott módszertan jellemzően csupán egy-két magyarázótenyezőre koncentrált és igyekezett megfogni a fiskális ciklusok jelenlétének vagy hiányának okát egy-egy országban, országcsoportban. Ez az oka annak, hogy az eltérő empirikus eredmények nem tették lehetővé általános következtetések levonását a fiskális ciklusok vonatkozásában. Az új demokráciák, így Lengyelország és Magyarország tapasztalata is a kontextusfüggőség fontosságát erősíti. Nevezetesen azt, hogy a fiskális ciklusokat számos tényező, globális és lokális,

nemzeti és nemzetközi, gazdasági és politikai egyaránt alakítja és ezek együttes összhatásától függ az, hogy kialakul-e ciklushajlam és PBC egy országban vagy sem. A kontextuselmélet fontos hozadéka továbbá, hogy keretrendszert is szolgáltat a fiskális ciklusok irodalmának eddigi egyedi elemzési és magyarázótenezőinek csoportosítására és komplex vizsgálatára (43. táblázat). Az 5. fejezetben ezeket a tényezőket teszteltük arra keresve a választ, hogy a magyar és lengyel minta mely változók szignifikanciáját erősíti meg, melyekét nem. Mindezzel lehetővé vált, hogy a két ország közötti eltérő eredmények okát felkutassuk, egyúttal empirikusan is bizonyítsuk a kontextusok jelentőségét a két új demokráciában. Eredményeinket a következő tézisekben foglaljuk össze:

2. *tézis: A nemzetközi intézmények – ezen belül is különösen az IMF – pénzügyi szerepvállalása alapvetően a fegyelmezetlen fiskális politika és a ciklushajlam ellen ható tényezőt jelentenek, amennyiben megfelelő kikényszerítő mechanizmusok is életbe lépnek. Hasonló fiskális fegyelmező erővel bírnak a külső konjunkturális és pénzpiaci folyamatok különösen a világgazdaság folyamataiba mélyen integrált nyitott országok esetében.*

A magyar és a lengyel minta egyaránt megerősíti a szakirodalom eddigi eredményeit a nemzetközi szervezetek hatását illetően. Különösen igaz ez az IMF-hitelprogramokra, melyek érdemben korlátozzák a diszkrecionális költségvetési politikát nemzetgazdasági szinten. Az EU, mint külső horgony fegyelmező ereje kettős. Egyrészt a magyar minta azt mutatta, hogy önmagában az EU tagság nem jelent kellő fegyelmező erőt, ennek oka nagyrészt a megfelelő kikényszerítő mechanizmusok hiányában rejlik. Másrészt az SNP szabályainak tesztelése korlátozott maradt, mivel egyik tesztország sem tagja még a közös valutaövezetnek. Hasonlóan a külső gazdasági és pénzügyi folyamatok fegyelmező ereje is meghatározó a ciklushajlam csökkentésében. Különösen Magyarországon, a „húzd meg – ereszd el” típusú gazdaságpolitika alakulásában nagy szerepet játszottak a külső hatások, amennyiben a PBC rendre a fiskális expanzió irányába hatott, míg az érdemi konszolidációt rendre külső gazdasági és pénzügyi folyamatok kényszerítették ki.

3. *tézis: A gazdasági fejlettség és jólét, valamint a politikai költségvetési ciklusok között nem azonosítható egyértelmű közvetlen kapcsolat. Ha ugyanis a társadalom tagjai saját jövedelmi helyzetüket negatívan ítélik meg, akkor fokozzák az állami*

*paternalizmus iránti keresletüket, ami növeli a fiskális ciklusok kialakulásának az esélyét is.*

Eredeti hipotézisünket, mely szerint a gazdasági fejlettség és jólét a PBC ellen hat, nem sikerült egyértelműen megerősíteni a magyar és lengyel mintában. Mind az egy főre jutó jövedelem, mind pedig a foglalkoztatási ráták, következésképp az állami transzferből élők aránya, összességében hasonlóan alakult Magyarországon és Lengyelországban. Mindez pedig azt jelenti, hogy a gazdasági mutatók nem indokolják az eltérő fiskális ciklusmintát a két országban. Másrészt pedig, mivel a régióban a jövedelmi egyenlőtlenségek Lengyelországban a legerőteljesebbek, hipotézisünk alapján ez inkább a lengyel mintában indokolta volna a PBC jelenlétét, mintsem Magyarországon. Erre az ellentmondásra magyarázatként szolgál a tényadatok és az egyenlőtlenség társadalmi percepciója közötti eltérés. Ha a lakosság ugyanis magasnak ítéli meg a jövedelmi egyenlőtlenségeket – függetlenül attól, hogy az jogos vagy sem – akkor az állami paternalizmus iránti igény is nagyobb, következésképp a PBC iránti társadalmi kereslet is növekszik.

*4. tézis: A politikai rendszer intézményi tényezői, pl. a választási rendszer, mint a PBC magyarázó tényezője nem nyert megerősítést Magyarország és Lengyelország mintájában. Ezzel szemben a költségvetési intézmények minőségének szerepe a politikai költségvetési ciklusok korlátozásában meghatározó. A kemény költségvetési intézmények és szabályok, úgy, mint a hiteles és konzervatív makrogazdasági prognózis, valamint a középtávú, távlatos és reformorientált stratégiai költségvetési tervezés fokozzák a fiskális transzparenciát, egyúttal csökkentik a fiskális ciklusokat. A procedurális szabályokhoz hasonlóan a kemény költségvetési korlátok alkalmazása numerikus fiskális szabályok révén, szintén csökkentik a kormányok ciklushajlamát.*

A főként Persson és munkatársai kutatásaihoz köthető empirikus eredmények szerint a választási célú fiskális politika eltérő formában jelentkezik a többségi, illetve arányos választás rendszerű demokráciákban. Konkrétan a választási szabály közvetve vagy közvetlenül, de hatással van a kiadási szintre oly módon, hogy az arányos rendszerekben nagyobb a ciklushajlam, mint többségi szabály mellett.

Magyarország parlamentáris demokráciaként a német példán alapuló vegyes választási rendszert alkalmazott, mely a többségi és az arányos rendszerek elemeit vegyítve, kétfordulós rendben, a töredékszavazatok visszaszámolásával állapította meg a



mandátumokat. Eközben 1991 óta Lengyelország parlamentáris-elnöki, avagy fél-elnöki demokráciaként működik.

Magyarország és Lengyelország tehát nem csak a kormányzási forma, hanem a választási rendszer tekintetében is eltérő utat választott. A vegyes választási rendszerrel Magyarország nem a tipikus utat követte, mégis a régió leghatékonyabban és legstabilabban működő választási rendszerével bírt (Fábián, 1999). Ezzel a magyar és a lengyel minta empirikusan nem erősíti meg azt az elméletet, mely szerint az arányos rendszerekben inkább mutatkozik fiskális ciklus, mint többségi szabály mellett. Mint láttuk Lengyelországban, ahol arányos választási rendszert alkalmaztak, nem mutatkozott érdemi PBC 1989 és 2011 között. Ellenben Magyarországon, ahol vegyes választási rendszer működött, erőteljes költségvetési ciklust mutattunk ki. Az eredmény további érdekessége, hogy a választási rendszerek teljesítménye alapján is inkább Lengyelországban vártuk volna a fiskális ciklust. A kormányzási forma tekintetében eddig felállított elmélet részben megerősíti a két ország: az általános empíriának megfelelően a parlamentáris demokrácia Magyarországon találtunk PBC-t, míg a félelnöki demokrácia Lengyelországban nem.

Az inkább politikai tényezőnek tekinthető választási rendszerrel szemben a költségvetési intézmények meghatározó szerepet játszanak a fiskális ciklusokban. E téren ugyanis egyértelműen megmutatkozik Lengyelország előnye Magyarországgal szemben a költségvetési folyamat mindhárom ismert szakaszában. A tervezési szakaszban mind a hiteles makrogazdasági prognózis, mind a középtávú tervezés terén a lengyel példa jár élen. Míg Magyarországon a költségvetési folyamatokat alapvetően a „húzd meg – ereszd el” típusú, távlatos gondolkodást nélkülöző gazdaságpolitika jellemezte nagy volatilitású fiskális kimenetekkel, addig Lengyelországban már a kilencvenes években is kialakult az átfogó középtávú stratégiai tervezés, mely reálgazdasági és fiskális előrejelzéseket egyaránt magába foglalt. Ilyen programok voltak az 1994-es Stratégia Lengyelország számára, a Package 2000 vagy a Hausner-terv. A fegyelmezett fiskális politikát pedig a numerikus fiskális szabályok is segítik Lengyelországban (pl. adósságszabály), még akkor is, ha hiányosságokat is megállapítottunk ezzel kapcsolatban. Magyarországon ugyanakkor gyakorlatilag semmilyen deficit- vagy adósságszabály nem korlátozta a kormányok diszkrecionális politikai terét egészen 2008-ig, és akkor is a globális válság kényszerítette ki változást. A hiteles és stratégiai költségvetési tervezés, valamint a kemény költségvetési korlátok Lengyelországban jelentősen hozzájárultak ahhoz, hogy a fiskális transzparencia

erősödjön a fragmentált és komoly strukturális problémával küszködő államháztartási rendszer ellenére. A mindössze 4 államháztartási alrendszerrel rendelkező Magyarország esetében azonban hasonlóan kedvező fejlődés nem mutatkozik.

5. *tézis: Alacsony intézményi bizalommal rendelkező országokban erőteljesebbek a politikai költségvetési ciklusok. Ahol ugyanis a demokratikus intézményrendszerbe, s így a jövőbe vetett bizalom gyenge, ott az állami paternalizmus iránti társadalmi igény is nagyobb. Ez pedig növeli a PBC kialakulásának és tartós fennmaradásának az esélyét. Az informális vagy puha intézmények szerepe ezzel szintén meghatározóvá válik a PBC-ben.*

A disszertációban az intézményi bizalom és a fiskális ciklusok között erőteljes negatív korrelációt találtunk, amit mind a lengyel, mind a magyar minta megerősített. A kapcsolat a két tényező között pedig abból származik, hogy a gyenge intézményi bizalmi mutatóval rendelkező országban a társadalom nagyobb igényt mutat az állam paternalista szerepe iránt, ami pedig keresletet generál az állami transzferek, végső soron pedig a szavazatvásárlás és a politikai költségvetés ciklusok iránt is. Mindez azt is jelenti, hogy a társadalom demokratikus intézményrendszerbe vetett bizalmának erősítése egyúttal csökkenti a fiskális ciklusokat is. A kemény költségvetési korlátok alkalmazása révén lehetővé válik a fiskális transzparencia erősítése, és egy pozitív kör alakul ki, növelve a társadalom intézményi tényezőkhöz vetett bizalmát, egyúttal csökkentve a költségvetési ciklusokat.

6. *tézis: A politikai instabilitás és a fiskális ciklusok között nem azonosítható közvetlen pozitív irányú kapcsolat. Önmagában a politikai élet fragmentáltsága, és a politikai polarizáció nem magyarázza a PBC-t, ha politikailag turbulens időszakban is fennmarad a reformfolyamatok kontinuitása és a gazdaságpolitikai következetesség.*

A politikai stabilitás ugyanis nem feltétlenül jelent gazdaságpolitikai vagy fiskális stabilitást is és fordítva. Mindezt a magyar és a lengyel tapasztalat szinte tökéletesen tükrözi. Mind a parlamenti pártok, mind a kitöltött mandátumok és a kormányzatok stabilitása tekintetében Magyarország messze felülteljesítőnek számít a régióban. Ezzel szemben Lengyelországban egymást váltották a rövid életű és instabil kormányok, a politikai életet nagyfokú fragmentáció és polarizáció jellemezte kormányválságokkal és előre hozott választásokkal tarkítva. Érdemi politikai letisztultságról és stabilitásról a kétezres évektől szólhatunk. Ennek ellenére,

Lengyelországban a populizmus jellemzően a retorika szintjén zajlott, miközben a gazdaságpolitikai kontinuitás alapvetően fennmaradt. Mindez hamar a lengyel választók politikai kiábrándulását eredményezte és hozzájárult ahhoz, hogy a „mézeshetek” jelenség időszaka (*honeymoon period*) Lengyelországban jelentősen lerövidült. 1991 és 1993 között az instabil politikai környezet és a társadalmi elégedetlenség ellenére a stabilizálás és a reformok nem akadtak meg, a rövid életű kormányok alapvetően fenntartották a tranzíció folyamatát. Az 1993-ban megtartott parlamenti választások a mérsékelt reformellenes pártok győzelmét hozta el. Mégis az új kormány – mindenki meglepetésére – néhány reformot szintén folytatott.

Eközben Magyarországon ennek jellemzően az ellenkezője vált megszokottá, főleg a szigorító intézkedések és reformok terén a kilencvenes évek második felétől. 1998-ban a választási győzelmét követően a Fidesz-kormány a Bokros-csomag számos lépését megsemmisítette. 2007-ban az egészségügyi rendszer reformja esetében is hasonló figyelhető meg, hiszen az ellenzéki ellenállás végül népszavazás kiírásához, majd számos lépés (pl. a vizitdíj) visszavonásához vezetett.

*7. tézis: A poszt-szocialista országok esetében a makrogazdasági stabilizálás időzítésének és alkalmazott módszerének mélyreható vizsgálata elengedhetetlen annak megértésében, hogy miért mutatnak eltérő empirikus eredményt az új demokráciák a fiskális ciklusok terén. E mögött politikai, gazdasági és társadalmi okok egyaránt meghúzódnak. Minél drasztikusabb a stabilizálás, annál kisebb eséllyel figyelhető meg PBC.*

A tranzíciós országokban a politikai és gazdasági átmenet során végrehajtandó feladatok egyik fontos lépése a makrogazdasági stabilizáció. Noha mind Magyarország, mind Lengyelország élenjárt a reformfolyamatokban, a stabilizálás tekintetében eltérő utat választottak. Míg a magyar makrogazdasági stabilizáció késlekedett egészen a kilencvenes évek közepéig késlekedett, addig a lengyeleknél már 1989-ben elindították a sokkterápiát. Ennek gazdasági, politikai és társadalmi okai egyaránt voltak. Lengyelország jelentősen nehezebb kezdeti gazdasági helyzettel szembesült a rendszerváltáskor, így a választott tranzíciós stratégia is kritikusabb volt számára, mint a sokkal stabilabb Magyarországon. A hiperinfláció és a termékhiány okozta makrogazdasági egyensúlytalanság az átalakulás radikális formáját tette szükségessé. További érv volt a sokkterápia alkalmazása mellett, hogy a fokozatos reform esetén fennállt a veszélye annak, hogy elvesztegetik azt a politikai tőkét, mely

a társadalomnak a változtatások iránt mutatott nyitottságából eredt. Ekkoriban ugyanis a társadalom hajlandósága egy nehéz és radikális program elfogadására nagy volt a súlyos és fenntarthatatlan körülmények miatt. A kedvezőtlen kezdeti adottságok Lengyelországban elkerülhetetlenné tették az azonnali kiigazítást, ami azonban hozzájárult ahhoz, hogy az állam szerepéről formált társadalmi kép megváltozzon. Magyarországon eközben éppen ellentétes folyamatok zajlottak. Bár történtek próbálkozások az állami kiadások csökkentésére, ezek a kellő politikai akarat és a közvetlen gazdasági kikényszerítő erő hiányában, valamint a szociális nyomás miatt rendre elháltak. Erre lehetőség is volt, hiszen Magyarországon nem volt olyan közvetlen kikényszerítő tényező, mint Lengyelországban az infláció-áruhiány együttes problémája. A kiigazítás és az állam méretének csökkentése helyett a paternalista szerepvállalás erősítése és annak a társadalmi-politikai illúzióknak a terjedése figyelhető meg Magyarországon, hogy a piacgazdasági átmenet komolyabb konszolidáció nélkül végbemehet. Amikor koraszülött jóléti államról beszélünk, tulajdonképpen a jóléti állam illúziójának csapdájáról szólhatunk, amibe az ország a kilencvenes évek első felében került. Hiszen ezek a folyamatok azt erősítették a társadalomban, hogy az előző érában megszokott jogosultságok automatikusan és ingyen járnak az átmenet után is. Bármilyen olyan intézkedéssorozat a későbbiekben, mely ezt az attitűdöt igyekezett megváltoztatni, komoly ellenérzést váltott ki, hiszen azt az üzenetet hordozhatta, hogy az érintett politikusok nem kompetensek. A végül 1995-ben végrehajtott makrogazdasági stabilizáció több fontos jellemzővel is bír dolgozatunk szempontjából: 1) A belső és külső egyensúlytalanságok, a halogatott stabilizáció mellett, a kiigazítás végrehajtásának közvetlen kiváltó oka a mexikói válság nyomán kialakult pénzügyi csőd esélyének fenyegetettsége, azaz egy külső tényező. Ez azért fontos, mert ha a magyar társadalom is szembesült volna például a lengyelhez hasonló infláció-áruhiány párossal, akkor a kiigazítás támogatottsága nagyobb lehetett volna. 2) A Bokros-csomag egyik sajátossága annak meglepetés jellege volt. Ez egyrészt hozzájárult a stabilizáció sikeréhez, másrészt a kormány hitelessége és kiszámíthatósága a társadalom szemében komoly csorbát szenvedhetett, jelentősen rontva ezzel az intézményi bizalmat. 3) Ilyen körülmények között a szociális jogosultságok csökkentése nem feltétlenül azt az üzenetet hordozta, hogy ez a lépés a „szükségyszerű rossz”, amit a hosszú távú fejlődésért cserébe a társadalomnak átmenetileg el kell viselnie. Sokkal inkább lehetett arról szó, hogy a kormányzat kompetenciája kérdőjeleződött meg és alkalmassága a helyzet megfelelő kezelésére.

Ennek a gondolkodásnak a helyességét erősítette az is, hogy az Alkotmánybíróság a Bokros-csomag számos szociális intézkedését később megsemmisítette, majd a következő parlamenti választásokon 1998-ban a kormánypártok alul maradtak az ellenzékkel szemben. Eközben Lengyelországban a társadalom kiábrándultsága hamar bekövetkezett, ami a kiigazítás által okozott gazdasági sokkra, és a politikai folyamatokra (így a retorika és a tényleges gazdaságpolitika közötti differenciára) egyaránt visszavezethető. Ezek pedig azt eredményezték, hogy a jól ismert mézeshetek effektus Lengyelországban nagyon rövid ideig tartott. Azaz a magyar példával ellentétben a lengyel választók hamar megtapasztalták, hogy a politikai kommunikáció választások előtt gyakran csak ígéretes szintjén marad.

Eredményeink alapján új lehetséges kutatási irányok és kérdések is felmerülnek. Egyrészt szinte automatikusan adódik a kérdés, hogy a szűkebb vagy akár tágabb régió más országai milyen fiskális ciklusmintát követnek a rendszerváltás óta eltelt időszakban.

Másrészt nyitott maradt annak eldöntése, hogy az eltérő magyar és lengyel példa egyúttal a brender-drazeni „cselekedve tanulás folyamat” elvetésének szükségességét is magával hozza-e. Vagy a feltétel önmagában helytálló, csak a tapasztalat általi tanulás időigényessége eltérő az egyes társadalmakban. Ez a feltevés ugyanakkor ellentmond annak, hogy a lengyel mintában már a kezdetektől sem találtunk PBC-t. Mint láttuk, a sokkterápiának, mint stabilizációs módszernek ebben kiemelkedő szerepe volt. Ez pedig felveti annak lehetőségét, hogy a vázolt ciklustényezők közül azonosítható egy vagy több elsődleges magyarázótényező, melyek az új demokráciák esetében jobban alakítják a politikai manipulációt, mint a régi vagy fejlett demokráciákban.

További érdekességként és potenciális kutatási irányként merül fel annak lehetősége is, hogy a fiskális ciklusokra olyan jelenségként, kvázi „jószággként” tekintünk, amelyre érvényesíthetők a tipikus kereslet-kínálati dimenziók. Értelemszerűen a politikusok, a ciklustermelők jelentik a kínálatot, míg a választópolgárok a fogyasztók, avagy a keresletet támasztók. Ebben a megközelítésben lehetőség nyílik a fiskális ciklusok magyarázótényezőinek kereslet-kínálat szerinti csoportosítására. Megvizsgálhatjuk azt is, mely tényezők befolyásolják inkább a keresletet és melyek a kínálatot, esetleg mindkettőt. A gazdasági fejlődés és jólét esetleges ciklushatásainak

elemzése során hasonlót vetítettünk előre. Hiszen, ahol alacsony a munkából, illetve magas az állami transzferből származó jövedelem a háztartások bevételeiben, ott racionálisnak tűnhet nagyobb mértékű keresletet feltételezni a PBC iránt. Hasonló logikát követve, ahol magas a transzferből élők aránya a társadalmon belül, ott szintén magas kereslet mutatkozhat össztársadalmi szinten. Mindez igaz, a lengyel és a magyar mintára egyaránt. Költségvetési ciklus mégis csak az utóbbiban mutatkozik. Tehát hiába van meg elvileg a kereslet, ha nincs meg hozzá a kínálat. Azaz a politikusok nem hajlandóak ciklustermelésre. Ennek oka részben a már tárgyalt intézményi tényezőkben keresendő, valamint a politikai elit „minősége” és önmagából eredő fiskális elköteleződése is a ciklushajlam ellen hathat.

## FÜGGELÉK

### 1. Függelék

#### A Nordhaus-modell feltételrendszere:

1. A gazdaságot rövidtávú várakozásokkal kiegészített Phillips-görbe írja le, azaz negatív átváltás érvényesül az infláció és a munkanélküliség között, mely makrováltozókra a választók is érzékenyen reagálnak döntéseik során:

$y_t = \bar{y} + \gamma(\pi_t - \pi_t^e)$ , ahol  $y_t$  a  $t$  időszak kibocsátásának növekedése,  $\bar{y}$  a potenciális kibocsátás,  $\pi_t$  a  $t$  időszaki infláció,  $\pi_t^e$  pedig a  $t$  időszakra vonatkozó inflációs várakozás,  $\gamma$  pozitív (becsült együttható).

Az egyenlet azt mondja ki, hogy adott  $\pi_t^e$  és  $\bar{y}$  mellett, a politikusok magasabb output szintet érnek el, ha a monetáris eszközök manipulatív alakításával növelik az inflációt adott  $\pi_t^e$  és  $\bar{y}$  mellett.

2. A választók adaptív inflációs várakozásokkal rendelkeznek, azaz visszatekintő módon, a  $t-1$  időszak tényleges inflációjának mértéke alapján alakítják ki várakozásaikat:

$\pi_t^e = \pi_{t-1} + \lambda(\pi_{t-1}^e - \pi_{t-1})$ , ahol  $\lambda$  becslési hiba,  $0 < \lambda < 1$ , azt mutatja meg, hogy a választók mennyire tanulékonyak. A választók a politikai pártokat is múltbeli teljesítményük alapján ítélik meg. Ha a gazdasági feltételek romlottak a várakozásokhoz képest, akkor a hatalmon lévő pártot „megbüntetik” és leváltják.

3. A hivatalban és ellenzékben lévő politikusok azonos preferenciával rendelkeznek, céljuk – Downs (1957) alapján<sup>95</sup> – a hatalom megtartása/megszerzése, azaz saját (újra)választási esélyük maximalizálása. Feltéve, hogy a hatalmon lévő politikus ismeri a választók preferenciáját, amely megegyezik saját preferenciájával, a folyamatot az alábbi aggregált szavazati függvény írja le:

$V_t = \sum_{i=0}^t \beta^i g(y_t, \pi_t)$ , ahol  $\beta$  a politikus diszkontfaktora,  $0 < \beta < 1$ ;  $g$  pedig az egyes választók preferenciáját tükrözi.

4. Két jelölt van, a szavazók ideológiailag egyikhez sem kötődnek.

---

<sup>95</sup> Downs (1957) elméletében a politikai pártok egyetlen célja a hivatalban maradás, és nem foglalkoznak politikájuk gazdasági hatásával mindaddig, amíg az nem befolyásolja a szavazók választását.

5. A választók rövidlátóak (*myopic*), döntésüket csakis a gazdaság jelenbeli teljesítménye alakítja, nem pedig a jövőbeni kilátások. Ráadásul a közelmúlt eseményeire jobban emlékeznek és veszik figyelembe, mint a hivatali periódus más időszakának gazdasági teljesítményét. A szavazók egyaránt elutasítják az inflációt és a munkanélküliséget.
6. A kormányzat monetáris politikai eszközökkel igyekszik célját megvalósítani, és ehhez rendelkezésére állnak a megfelelő eszközök, valamint a gazdasági kontroll.
7. A választások időpontja exogén változó a modellben, a választási rendszer versenyző.

Forrás: Nordhaus (1975), Benczes – Kutasi (2010), Gautier (2003)

## 2. Függelék

### A racionális pártos modell feltételrendszere:

1. A két párt (*J*, jobboldali és *B*, baloldali) az alábbi célfüggvényt maximalizálja:

$$u_L = -(\pi_t - \bar{\pi}_L)^2 + b_L \cdot y_t, \text{ valamint } u_R = -(\pi_t - \bar{\pi}_R)^2 + b_R \cdot y_t, \text{ ahol}$$

$\bar{\pi}_L > \bar{\pi}_R > 0$ , a két párt kihirdetett inflációs célja,  $b_L > b_R > 0$  pedig a célfüggvényekben a reálgazdasági teljesítmény súlya.

2. A szavazók is hasonló célfüggvényekkel rendelkeznek:

$$u_i = -(\pi_t - \bar{\pi}_i)^2 + b_i \cdot y_t, \text{ nyilvánvalóan akkor szavaznak a jobboldali pártra, ha az}$$

antiinflációs szempontokat tartják fontosabbnak, míg akkor voksolnak a baloldalra, ha a reálgazdasági célok súlya nagyobb számukra.

3. A gazdaságot a várakozásokkal kiegészített Phillips-görbe írja le:

$$y_t = \bar{y} + \gamma \cdot (\pi_t - \pi_t^e)$$

4. A Phillips-görbe egyenletét visszahelyettesítve a pártok célfüggvényébe, megkaphatjuk a célfüggvények értékét maximalizáló inflációs szinteket:



$\pi_L^* = \bar{\pi}_L + \frac{b_L \cdot \gamma}{2}$ , illetve  $\pi_R^* = \bar{\pi}_R + \frac{b_R \cdot \gamma}{2}$ , ahol a korábbi feltételeknek megfelelően:  $\pi_L^* > \pi_R^*$ .

5. A szavazók ezzel tisztában vannak, mivel várakozásaik racionálisak, így a választásokat megelőzően a várt infláció a következő:  $\pi^e = P \cdot \pi_L^* + (1-P) \cdot \pi_R^*$ , ahol  $P$  a baloldali párt győzelmének tulajdonított valószínűség.

6. Ha a baloldali párt nyer, akkor az infláció ennél nagyobb lesz, hiszen  $\pi_L^* > \pi_R^*$ , míg a kibocsátás meghaladja a potenciális szintet:  $y_L = \bar{y} + \gamma \cdot (1-P) \cdot (\pi_L^* - \pi_R^*)$ . Ezzel szemben a jobboldali párt győzelme esetén a vártnál kisebb infláció és recesszió következik:  $y_R = \bar{y} + \gamma \cdot P \cdot (\pi_R^* - \pi_L^*)$ .

Forrás: Hibbs és Alesina alapján Gautier (2003) és Németh (2009) felhasználásával

### 3. Függelék

#### A racionális opportunistá modell feltételrendszere:

5. A választók inflációs várakozása *racionális*, azaz minden rendelkezésre álló információt figyelembe vesznek:

$\pi_t^e = E(\pi_t | I_{t-1})$ , ahol  $I_{t-1}$  a t-1 időszakban rendelkezésre álló összes információ

6. A Phillips-görbe magába foglal egy kompetenciaváltozót, mely azt mutatja meg, hogy a kormányzat mennyire kompetens (*competent*), azaz mennyire képes hatékonyan menedzselni a gazdaságot (pl. a kínálati sokkokat kezelni):

$y_t = \bar{y} + \gamma(\pi_t - \pi_t^e) + \varepsilon_t$ , ahol  $\varepsilon_t$  a kompetenciatényező, mely elsőrendű mozgóátlag

folyamatot követ  $\varepsilon_t = \phi_t + \phi_{t-1}$ ;  $E(\phi_t) = 0 \quad \forall t = 1, 2$ .

7. A szavazók homogén preferenciával rendelkeznek és arra a jelöltre szavaznak, aki maximalizálja várható jövőbeni hasznosságukat.

8. A politikusok közvetlenül kontrollálják az inflációt.

Forrás: Gautier (2003) és Németh (2009) felhasználásával

## 4. Függelék

### A Rogoff-féle kompetenciamodell feltételrendszere:

1. A szavazók az alábbi hasznosságfüggvény várható értékét maximalizálják:

$$\Gamma_t = \sum_{s=t}^T \{ [U(c_s, g_s) + V(k_s) + \eta_s] \cdot \beta^{s-t} \}$$

, ahol  $c$  az egyéni fogyasztás,  $g$  a kormányzati fogyasztás,  $k$  a kormányzati beruházás,  $\eta$  a kormányzat nem gazdasági jellemzőiből fakadó hasznosság,  $\beta$  a diszkontfaktor.

2. A szavazók rendelkezésre álló jövedelmüket fogyasztásra költik:

$$c_t = y - \tau_t, \text{ ahol } y \text{ az összjövedelem, } \tau \text{ az egyösszegű adó.}$$

3. A kormányzati vásárlások termelési függvénye a következő:

$$g_t + k_{t+1} = \tau_t + \varepsilon_t, \text{ ahol } \varepsilon \text{ a kormányzat kompetenciaszintje.}$$

4. A kompetenciaparaméter egy elsőrendű mozgóátlag folyamatot követ:

$$\varepsilon_t^i = \alpha_t^i + \alpha_{t-1}^i, \text{ ahol } \alpha \text{ paraméterek kétféle („alacsony” és „magas”) értéket vehetnek fel.}$$

5. A nem gazdasági jellemzőkből fakadó hasznosság is elsőrendű mozgóátlag folyamatot követ:

$$\eta_t^i = q_t^i + q_{t-1}^i, \text{ ahol a } q \text{ paraméterek véletlen változók.}$$

6. A kormányzat a következő célfüggvényt maximalizálja:

$$E_t^i(\Gamma_t) + \sum_{s=t}^T [\beta^{s-t} \cdot X \cdot \pi_{s,t}]$$

, ahol a második tag reprezentálja a kormányzat presztízset,  $X$  egy év hatalom presztízsnövelő hatása,  $\pi_{s,t}$  pedig annak valószínűsége, hogy a  $t$ -edik időszakban hatalmon lévő párt lesz kormányon az  $s$ -edik időszakban is.

Forrás: Rogoff és Sibert (1988), valamint Rogoff (1990) alapján Németh (2009) felhasználásával

## 5. Függelék

### Kormányok Magyarországon 1990-2010 között

<i>Időszak</i>	<i>Miniszterelnök</i>	<i>Kormánypartok</i>	<i>Típus</i>
1990. május - 1993. december	Antall József	MDF, FKGP, KDNP	jobboldali
1993. december - 1994. július	Boross Péter	MDF, FKGP, KDNP	jobboldali
1994. július - 1998. július	Horn Gyula	MSZP, SZDSZ	szocialista-liberális
1998. július - 2002. május	Orbán Viktor	FIDESZ, FKGP, MDF	jobboldali
2002. május - 2004. szeptember	Medgyessy Péter	MSZP, SZDSZ	szocialista-liberális
2004. szeptember - 2006. június	Gyurcsány Ferenc	MSZP, SZDSZ	szocialista-liberális
2006. június - 2009. április	Gyurcsány Ferenc	MSZP, SZDSZ	szocialista-liberális
2009. április - 2010. május	Bajnai Gordon	MSZP	szocialista
2010. május -	Orbán Viktor	FIDESZ, KDNP	jobboldali

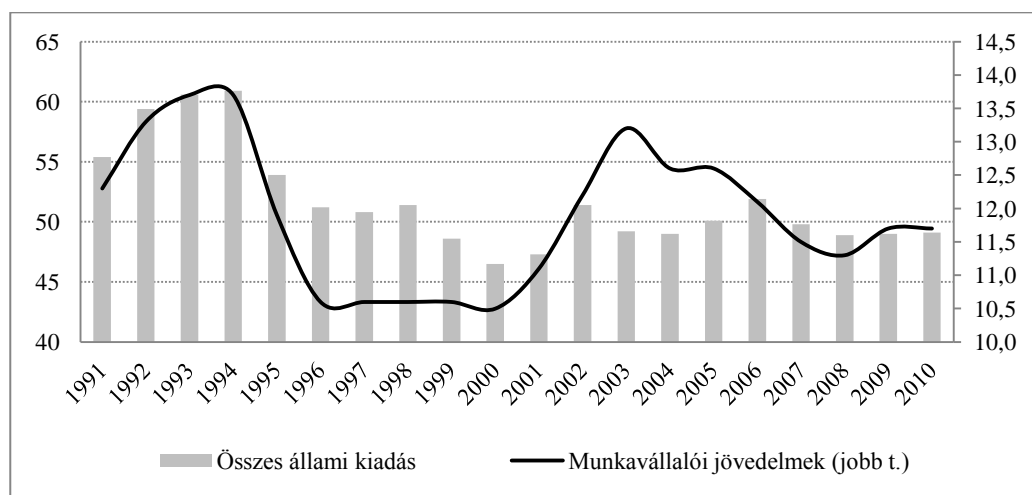
Magyar Szocialista Párt (MSZP)	Magyar Demokrata Fórum (MDF)
Szabaddemokraták Szövetsége (SZDSZ)	Fiatal Demokraták Szövetsége (FIDESZ)
Független Kisgazdapárt (FKGP)	Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP)

Forrás: EIU

## 6. Függelék

Az állami kiadások és ezen belül a munkavállalói jövedelmek alakulása

Magyarországon 1991-2010 között, (a GDP százalékában)



Forrás: EBRD (1998), EB (2008)

## 7. Függelék

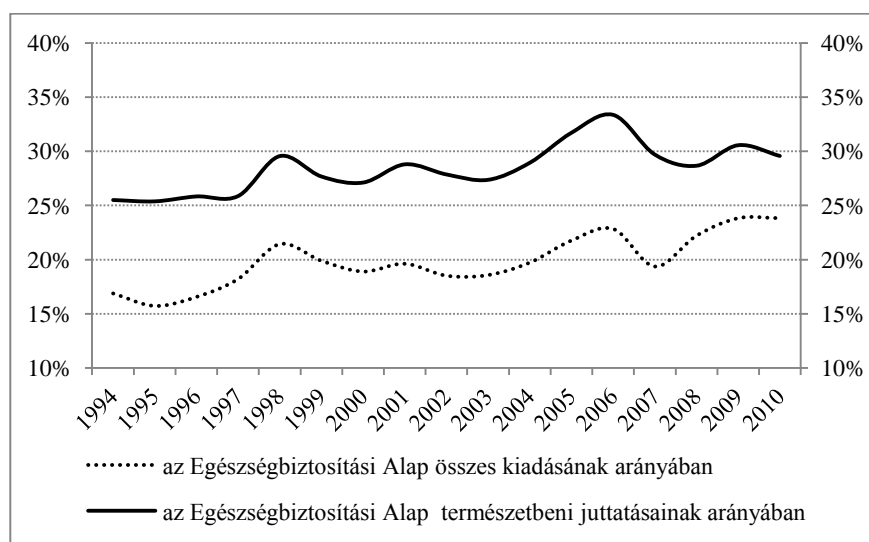
A karkedvezményes nyugdíjba vonulók aránya a nyugdíjba vonulás időszaka és nemek szerint Magyarországon (százalék)

Időszakok	Nő	Férfi
Rendszerváltás előtt (-1989)	33,0	44,2
Rendszerváltás során (1990-1996)	52,7	75,2
Nyugdíjreform után (1997-)	39,2	68,0

Forrás: Kolosi – Tóth (2008:22)

## 8. Függelék

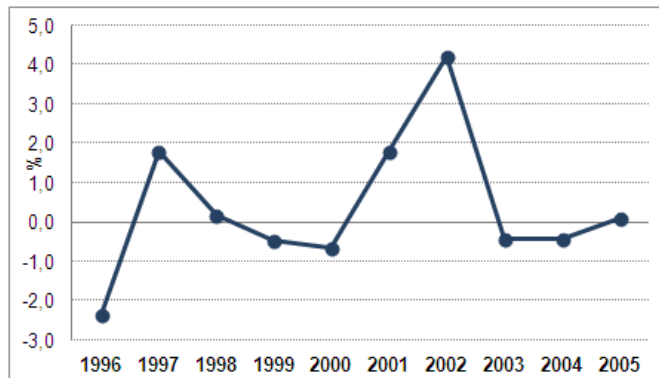
A gyógyszer támogatások alakulása Magyarországon 1993-2010 között (százalék)



Forrás: OEP, KTV törvények alapján saját összeállítás

## 9. Függelék

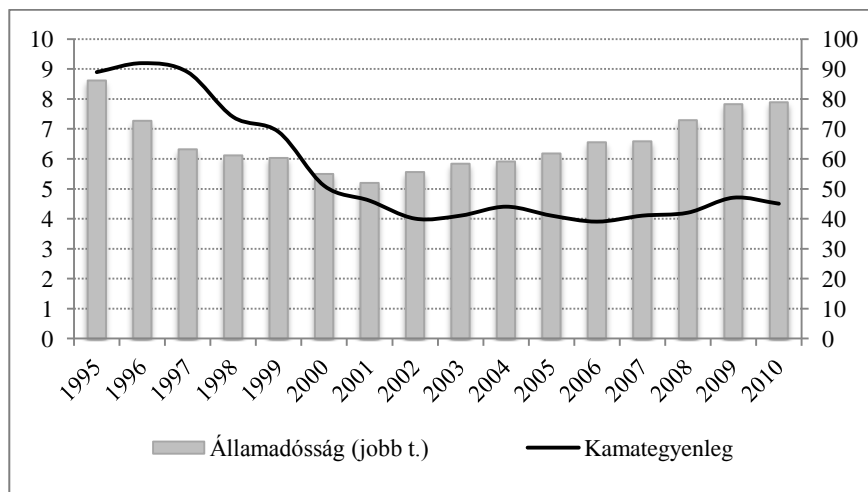
A fiskális keresleti hatás alakulása Magyarországon 1996-2005 között  
(a GDP százalékában)



Forrás: MNB (2005a:67)

## 10. Függelék

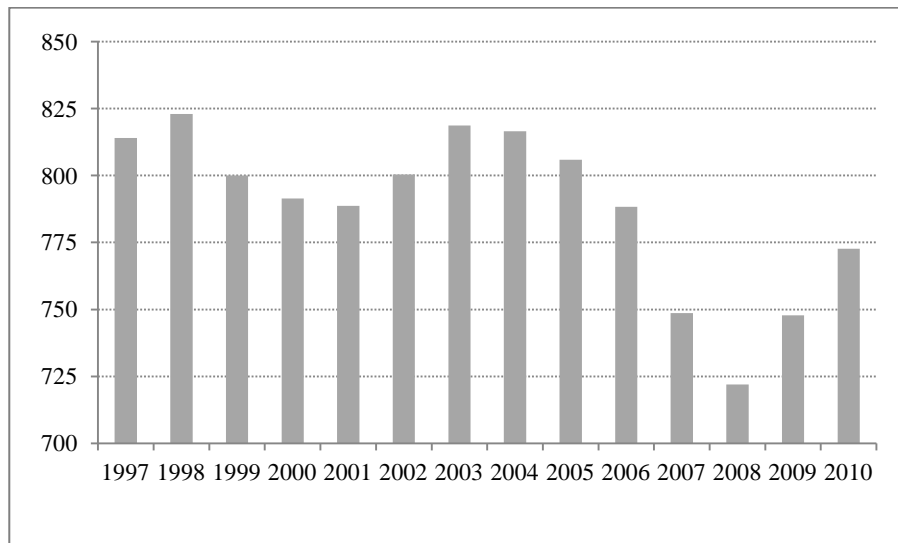
Az államadósság és a kamategyenleg alakulása Magyarországon 1995-2010 között  
(a GDP százalékában)



Forrás: EB (2010)

## 11. Függelék

Az alkalmazásban állók létszáma a közsférában 1997-2010 között Magyarországon  
(ezer fő)



Forrás: OECD (2002a:61), KSH

## 12. Függelék

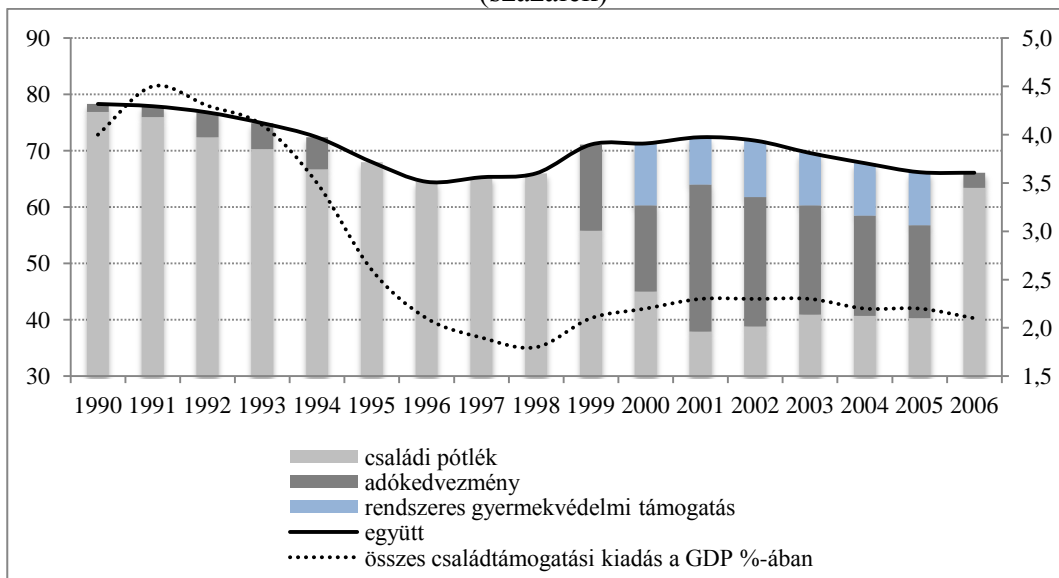
A szociális támogatásban részesülők megoszlása transzfertípusonként  
Magyarországon (a munkaképes korúak százalékában)

	1995	1996	1997
Munkanélküli támogatások	5,4	5,5	4,6
Aktív munkaerő-piaci programok	1,7	1	1,2
Rokkantsági és baleseti támogatások	9,7	10,1	10,4
Táppénz	2,8	2,3	2,2
Korengedményes nyugdíj	1,3	1,3	1,3
Gyermekfelügyeleti támogatások (gyes, gyed)	3,2	3,2	3,2
<b>Összesen</b>	<b>24,2</b>	<b>23,3</b>	<b>22,9</b>

Forrás: OECD (1999:65)

### 13. Függelék

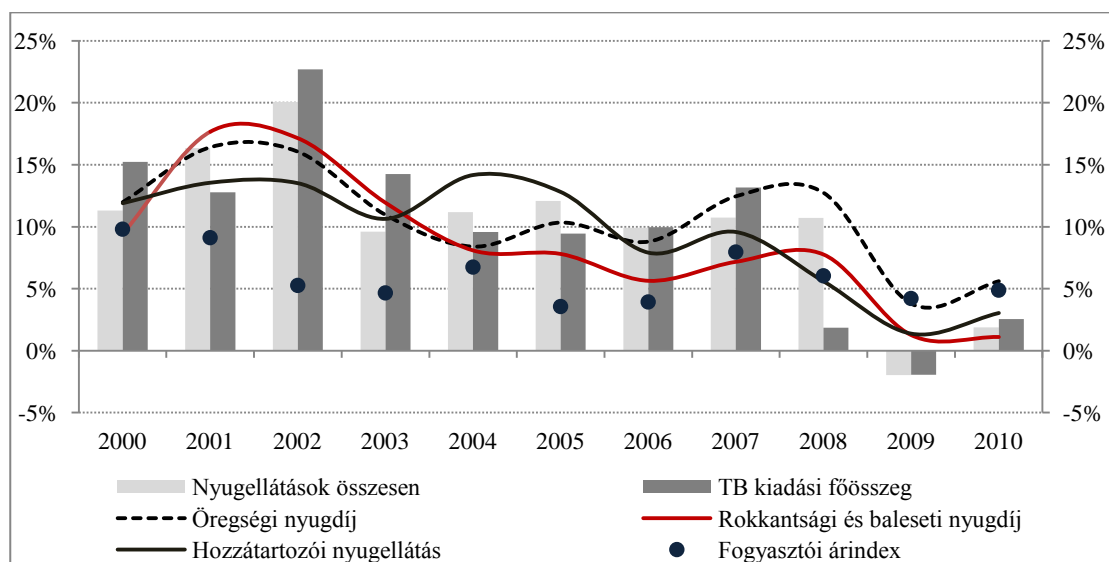
A családtámogatások alakulása és megoszlása Magyarországon (százalék)



Forrás: Gábos (2008:310), saját összeállítás

### 14. Függelék

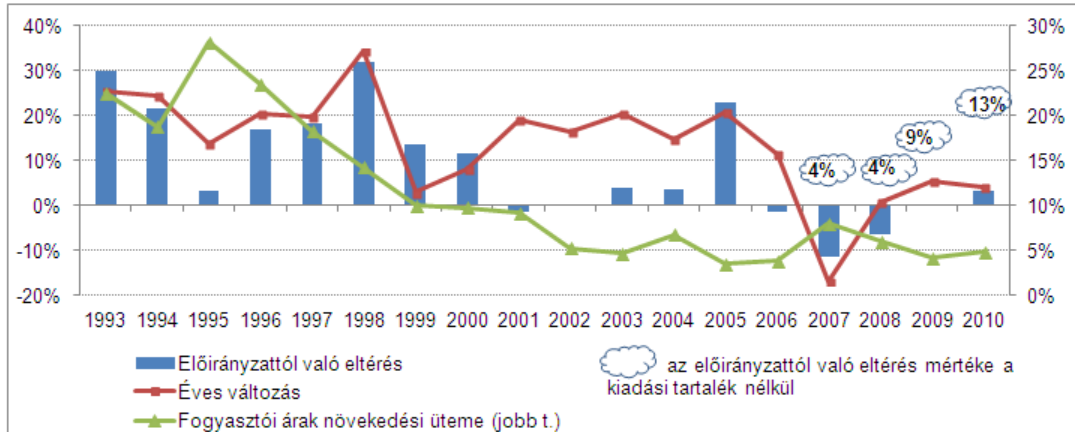
A nyugdíjak éves változásának alakulása 1999-2010 között Magyarországon (%)



Forrás: KGVTV törvények, MÁK

## 15. Függelék

Az állami gyógyszerár-támogatások alakulása Magyarországon 1993-2010 között

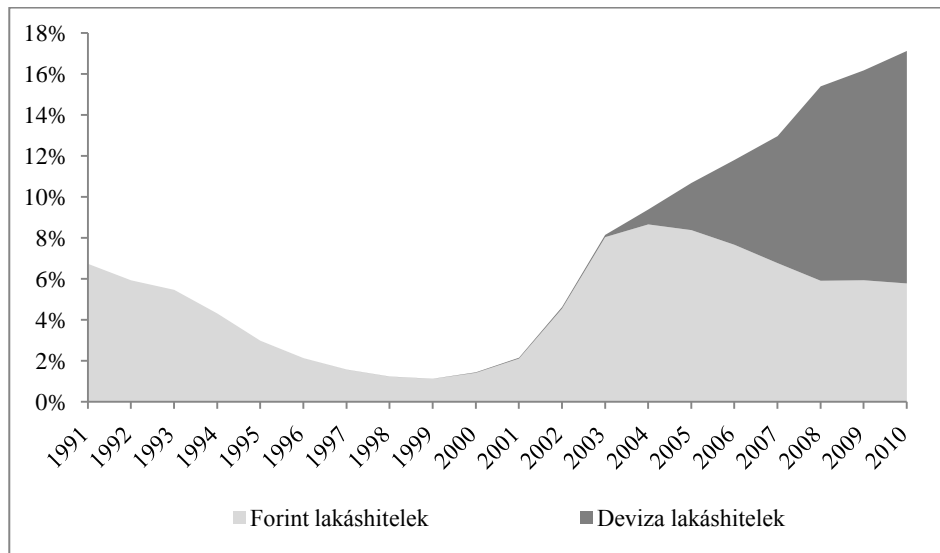


Megjegyzés: eredeti előirányzat

Forrás: KSH, költségvetési törvények, és törvény a költségvetés végrehajtásáról

## 16. Függelék

A magyar háztartások lakáshitel-állományának alakulása 1991-2010 között  
(a GDP százalékában)

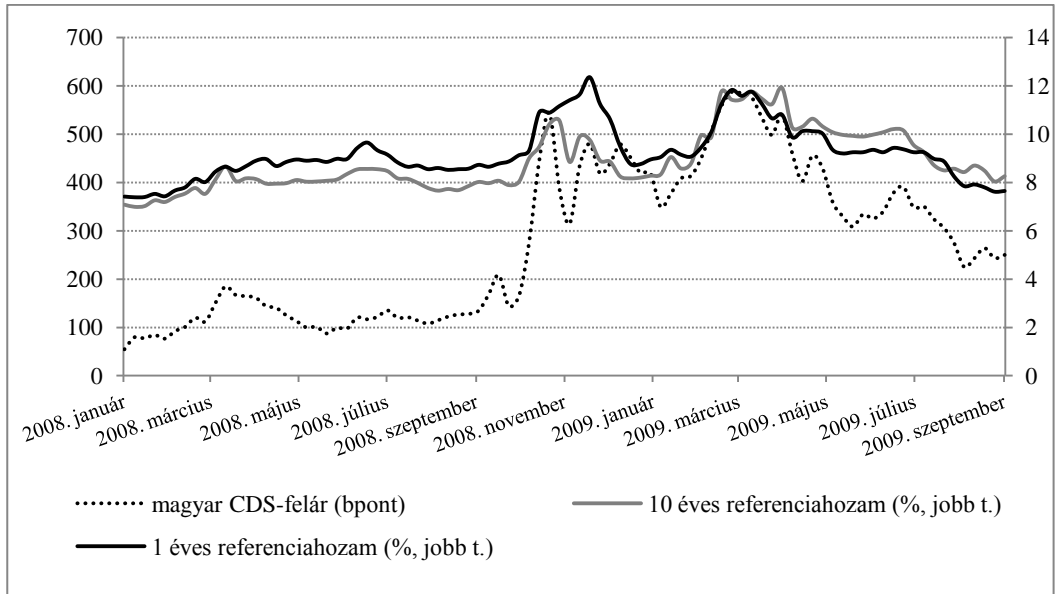


Forrás: KSH, MNB



## 17. Függelék

Magyar CDS-felárak és referenciahozamok alakulása a 2008-2009 között



Forrás: ÁKK, MNB

## 18. Függelék

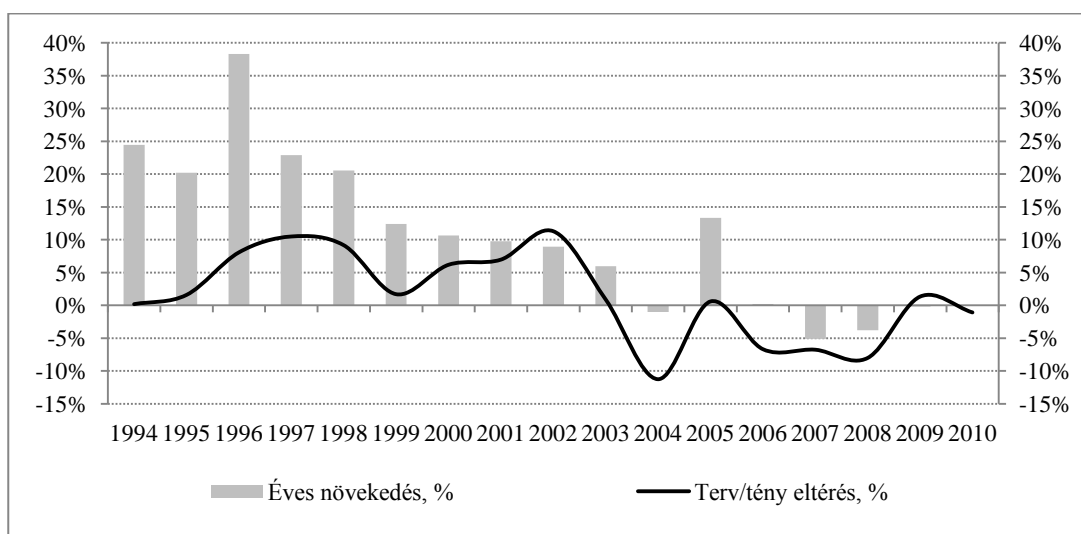
Költségvetési mutatók Magyarországon 2008-2010 között

	2008	2009	2010
<b>Állami bevételek</b>			
éves növekedési ütem (%)	-	-0,6%	0,4%
a GDP %-ában	45,4	46,9	45,5
<b>Adóbevételek</b>			
éves növekedési ütem (%)	-	-4,0%	-3,1%
a GDP %-ában	40,4	40,2	37,5
<b>Állami kiadások</b>			
éves növekedési ütem (%)		0,8%	-0,8%
a GDP %-ában	49,2	51,4	49,8
<b>Állami kiadások (kamatok nélkül)</b>			
éves növekedési ütem (%)	-	0,2%	1,2%
a GDP %-ában	45,1	46,8	45,6

Forrás: AMECO

## 19. Függelék

A fogyasztói árkiegészítések mértékének alakulása Magyarországon 1994-2010 között



Forrás: KTGTV törvények

## 20. Függelék

Kormányok Lengyelországban 1989-2011 között

Országgyűlési választások	Időszak	Miniszterelnök	Főbb kormánypártok	Típus
1989. jún (félig szabad)	1989. aug - 1991. jan	Tadeusz Mazowiecki	Szolidaritás, Kommunista Párt	Szolidarista, kommunista
	1991. jan - 1991. dec	Jan Krzysztof Bielecki	KLD	ötpárti centrum
1991. okt (első szabad)	1991. dec - 1992. jún	Jan Olszewski	PC-ZChN	ötpárti jobbközép
	1992. jún - 1992. júl	Waldemar Pawlak	nem alakul kormány	
	1992. júl - 1993. okt	Hanna Suchocka	UD	hétpárti centrum
1993. szept	1993. okt - 1995. márc	Waldemar Pawlak	SLD-PSL	baloldali
	1995. márc - 1996. febr	Józef Oleksy	SLD-PSL	baloldali
	1996. febr - 1997. okt	Włodzimierz Cimoszewicz	SLD-PSL	baloldali
1997. szept	1997. okt - 2001. okt	Jerzy Buzek	AWS-UW	jobboldali
2001. szept	2001. okt - 2004. máj	Leszek Miller	SLD-UP-PSL	baloldali
	2004. máj - 2005. okt	Marek Belka	SLD-UP	baloldali
2005. szept	2005. okt - 2006. júl	Kazimierz Marcinkiewicz	PiS	jobboldali, kisebbségi
	2006. júl - 2007. nov	Jaroslaw Kaczynski	PiS-SRP-LPR	jobboldali
2007. okt	2007. nov - 2011. okt	Donald Tusk	PO-PSL	jobbközép-agrár
Liberális Demokrata Kongresszus (KLD)	Keresztény Nemzeti Egyesülés (ZChN)			
Centrum Megegyezés (PC)	Demokratikus Unió (UD)			
Baloldali Demokratikus Szövetség (SLD)	Szolidaritás Választási Akció (AWS)			
Lengyel Néppárt (PSL)	Munkások Uniója (UP)			
Szabadság Unió (UW)	Önvédelem (SRP)			
Jog és Igazságosság (PiS)	Lengyel Családok Ligája (LPR)			
Polgári Platform (PO)				

Forrás: EIU, Kozenkow (2011), Millard (2010)

## 21. Függelék

A Társadalombiztosítási alapok költségvetésének alakulása Lengyelországban 1991-1996 között, (a GDP %-ában)

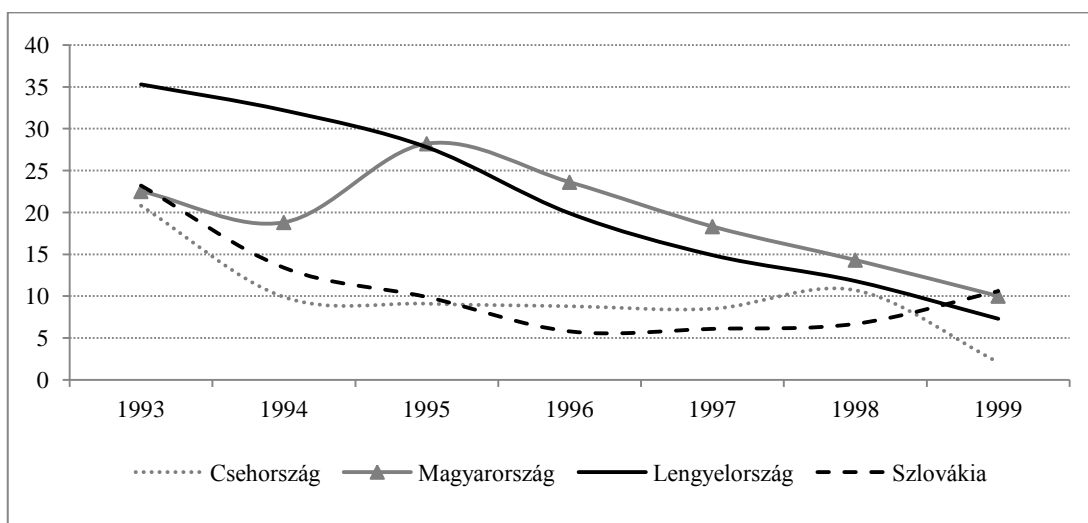
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Általános Társadalombiztosítási Alap (FUS)</b>						
Bevételek	13,8	16,1	16,0	16,2	14,7	14,8
<i>ebből: transzfer a kp-i büdzséből</i>	2,7	4,3	4,2	3,9	2,1	1,9
Kiadások	14,2	15,8	15,8	16,1	14,4	14,9
<i>ebből: nyugellátások</i>	10,9	12,8	12,7	13,2	12,4	13,0
<b>Mezőgazdasági Társadalombiztosítási Alap</b>						
Bevételek	1,9	2,0	2,1	2,4	2,3	2,3
<i>ebből: transzfer a kp-i büdzséből</i>	1,7	2,0	2,0	2,2	2,1	2,2
Kiadások	1,9	2,0	2,1	2,4	2,3	2,3
<i>ebből: nyugellátások</i>	1,7	1,8	1,9	2,2	2,2	2,2
<b>Munkaerőpiaci Alap</b>						
Bevételek	1,5	2,0	2,0	2,1	2,2	2,0
<i>ebből: transzfer a kp-i büdzséből</i>	0,9	1,4	1,3	1,3	1,4	1,1
Kiadások	1,6	2,0	2,0	2,1	2,2	2,0
<i>ebből: munkanélküli segély</i>	1,4	1,7	1,7	1,7	1,8	1,7
<b>Nyugdíjkiadások, összesen</b>	<b>12,6</b>	<b>14,6</b>	<b>14,6</b>	<b>15,4</b>	<b>14,6</b>	<b>15,2</b>
<b>Központi transzfer, összesen</b>	<b>5,3</b>	<b>7,7</b>	<b>7,5</b>	<b>7,4</b>	<b>5,6</b>	<b>5,2</b>

Megjegyzés: az 1991-1995 közötti adatok pénzforgalmi szemléletben, 1996. évi értékek a költségvetési törvény alapján; az állami költségvetésből közvetlenül fizetett nyugdíjakat, és az egészségügyi kiadásokat nem tartalmazza a táblázat.

Forrás: OECD (1997b:104)

## 22. Függelék

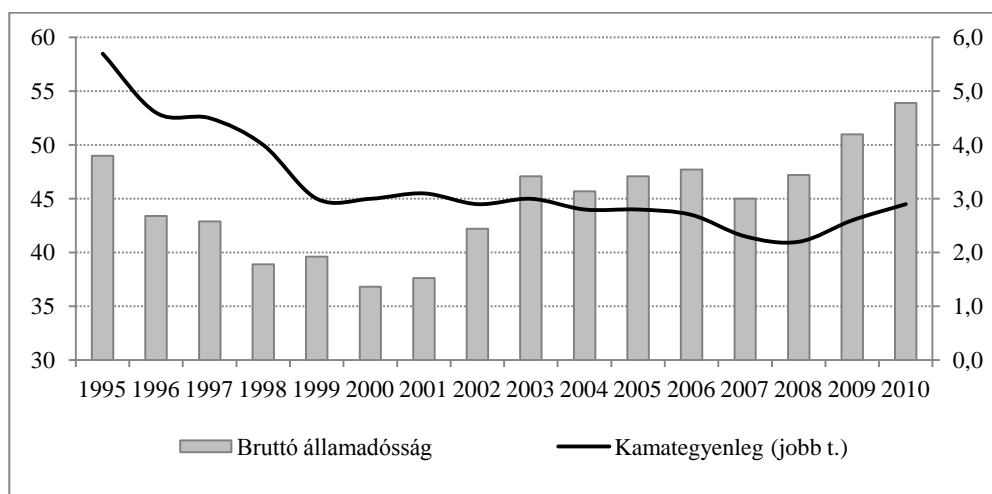
Fogyasztói árak alakulása Közép-Európában 1993-1999 között  
(éves átlagos változás, százalék)



Forrás: EBRD (2001)

### 23. Függelék

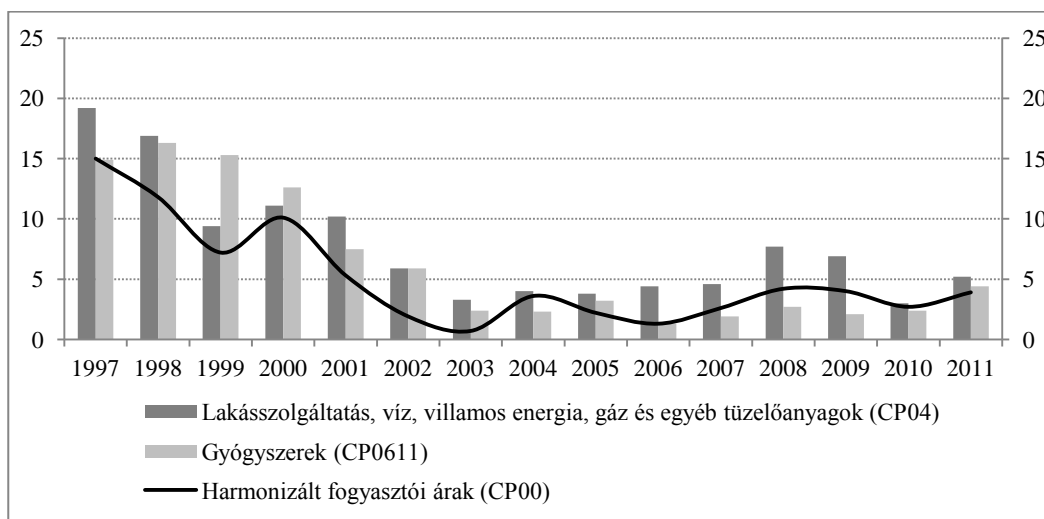
Az államadósság és az adósságszolgálat alakulása Lengyelországban 1995-2010 között (a GDP %-ában)



Forrás: EB (2010)

### 24. Függelék

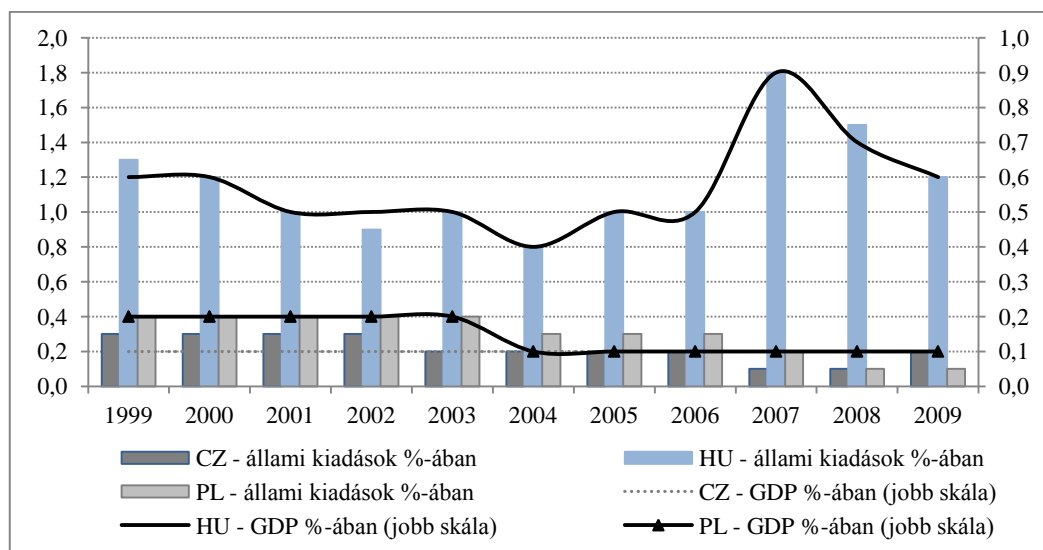
Néhány hatósági áras termék és szolgáltatás fogyasztói árának éves átlagos változása Lengyelországban 1997-2011 között (COICOP osztályozás alapján, %)



Forrás: Eurostat

## 25. Függelék

A lakástámogatások alakulása Közép-Európában 1999-2009 között



Forrás: OECD adatbázis

## 26. Függelék

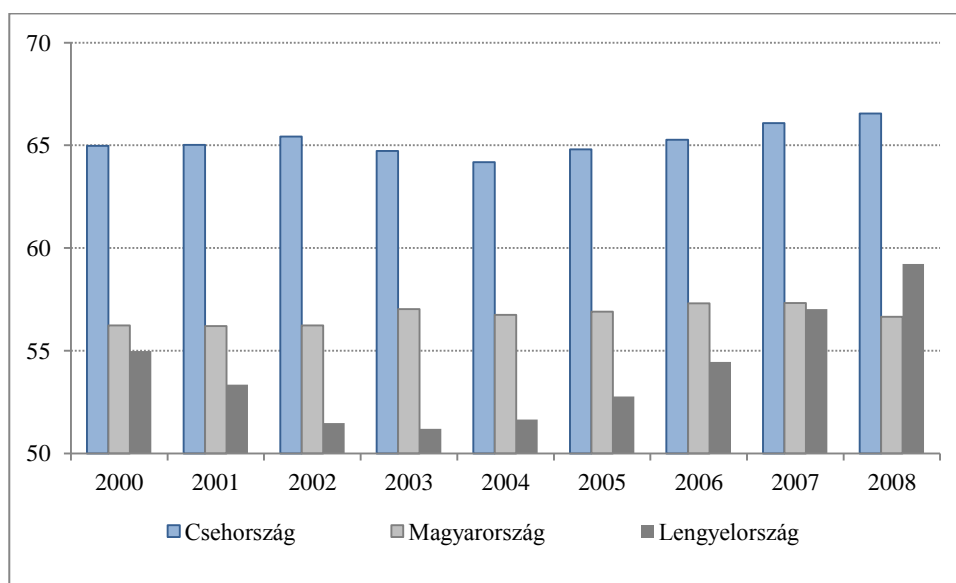
Munkanélküliségi ráták alakulása kor és képzettség szerint Lengyelországban 2000-2002 között

	2000	2001	2002
<i>a munkaerő százalékában</i>			
<b>Munkanélküliségi ráta</b>	<b>16,7</b>	<b>18,2</b>	<b>20,3</b>
- nők	15,2	17,0	19,6
- férfiak	18,5	19,8	21
- városi	17,1	19,2	21,2
- vidéki	16,1	16,7	18,7
<b>Korcsoportok szerint</b>			
15-24	37,9	41,2	45,5
25-34	18,0	19,5	22,2
35-44	14,2	15,4	16,9
45+	10,6	11,9	13,5
<b>Képzettség szerint</b>			
Felsőfokú	4,8	5,5	6,8
Középfokú	20,9	21,6	22,8
Alapfokú	22,1	22,9	26,5
<b>Hosszú távú munkanélküliség (a munkanélküliek %-ában)</b>	<b>35,2</b>	<b>40,2</b>	<b>47,4</b>

Forrás: OECD (2002b)

## 27. Függelék

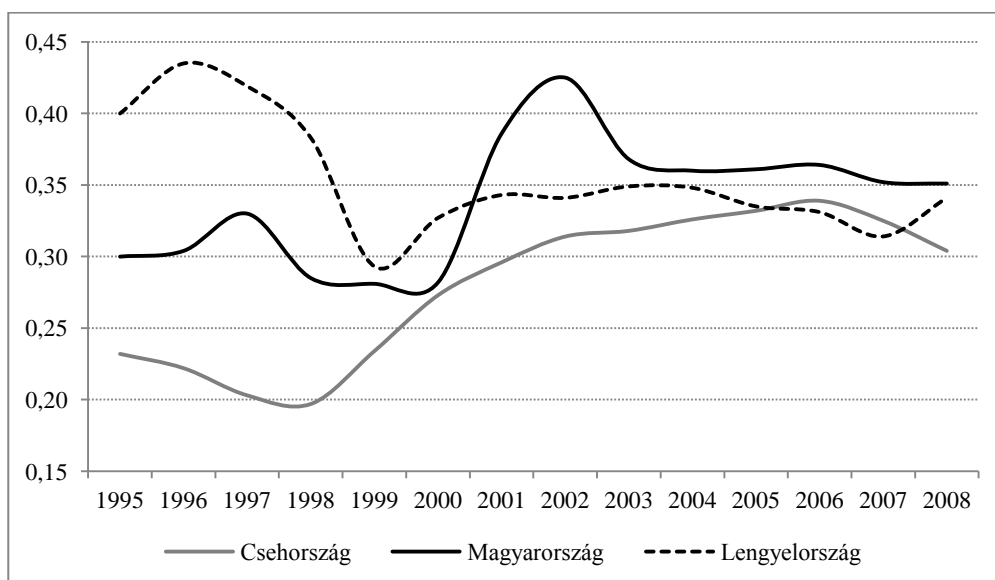
Foglalkoztatási ráták Közép-Európában (15-64 év közöttiek, %)



Forrás: OECD adatbázis

## 28. Függelék

A minimálbérek relatív aránya a nemzetgazdasági átlagbérekhez Közép-Európában  
1995-2008 között (százalék, a teljes munkaidőben foglalkoztatottakra)

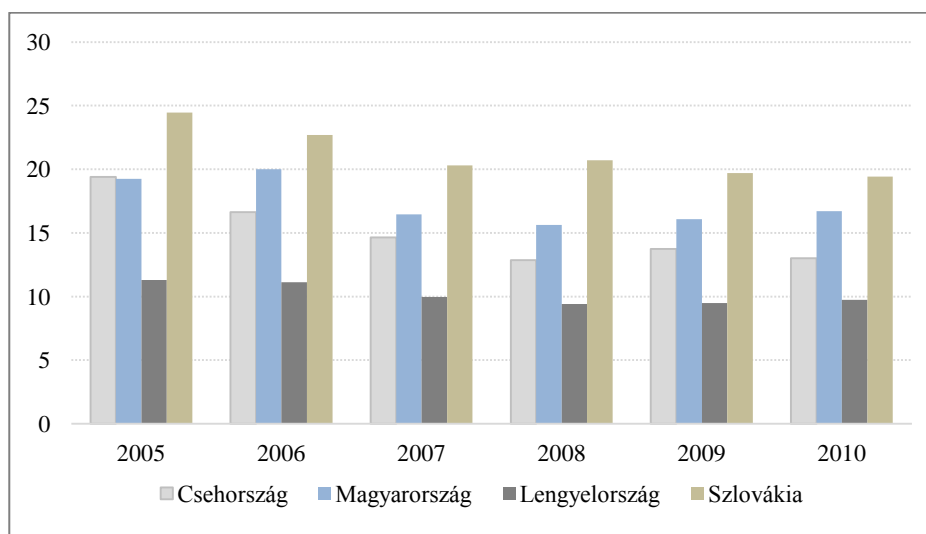


Forrás: OECD adatbázis

## 29. Függelék

Az állami gyógyszerkiadások alakulása Közép-Európában 2005-2010 között

(az összes egészségügyi kiadás %-ában)

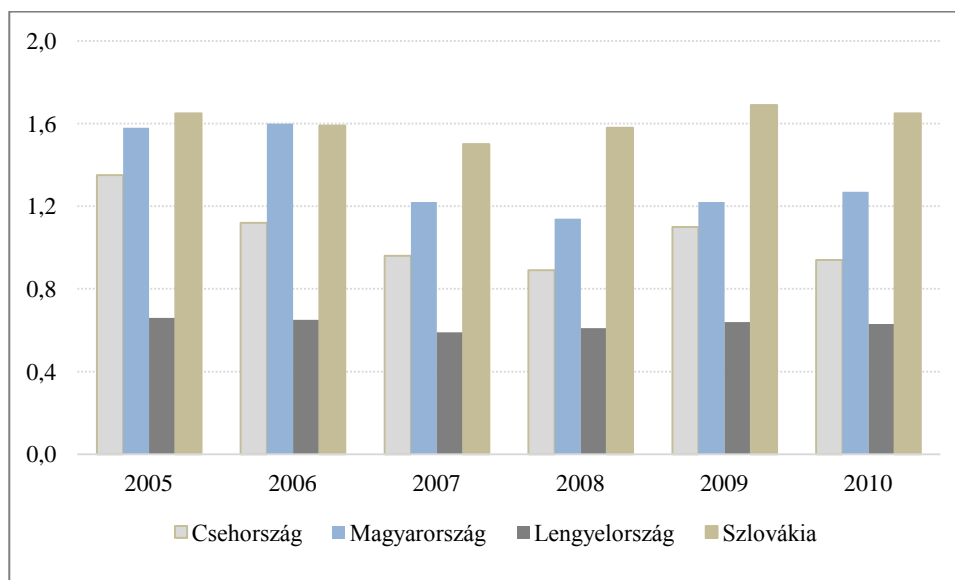


Forrás: Eurostat adatbázis

## 30. Függelék

Az állami gyógyszerkiadások alakulása Közép-Európában 2005-2010 között

(a GDP %-ában)



Forrás: Eurostat adatbázis

## ÁBRAJEGYZÉK

1. ÁBRA: ÁTLAGOS KÖLTSÉGVETÉSI EGYENLEGEK AZ ÚJ EU-TAGÁLLAMOKBAN 1995-2007 KÖZÖTT .....	12
2. ÁBRA: A FOLYÓ ÁLLAMI KIADÁSOK ALAKULÁSA KÖZÉP-EURÓPÁBAN 1995-2010 KÖZÖTT (A GDP %-ÁBAN) .....	12
3. ÁBRA: AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI EGYENLEG ÉS A GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON 1990-1996 KÖZÖTT .....	59
4. ÁBRA: ÁLLAMHÁZTARTÁSI MUTATÓK 1991-1996 KÖZÖTT MAGYARORSZÁGON.....	62
5. ÁBRA: AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK ALAKULÁSA KÖZÉP-EURÓPÁBAN (A GDP %-ÁBAN).....	69
6. ÁBRA: A TB ALAPOK TÉNYLEGES HIÁNYÁNAK ELTÉRÉSE A KÖLTSÉGVETÉSI TERVTŐL MAGYARORSZÁGON 1993-2000 KÖZÖTT (%) .....	72
7. ÁBRA: A CSALÁDTÁMOGATÁSOK MEGOSZLÁSA A PÉNZBELI ÉS A TERMÉSZETBENI JUTTATÁSOK KÖZÖTT AZ OECD ORSZÁGOKBAN 2000-BEN (A GDP %-ÁBAN).....	72
8. ÁBRA: KÖLTSÉGVETÉSI POZÍCIÓK MAGYARORSZÁGON 1995-2000 KÖZÖTT (A GDP %-ÁBAN).....	75
9. ÁBRA: CSALÁDI PÓTLÉKBAN RÉSZESÜLŐ FELNÖTT MAGYAR LAKOSOK BECSÜLT SZÁMA (EZER).....	82
10. ÁBRA: ÁLLAMHÁZTARTÁSI EGYENLEGEK 1999-2007 KÖZÖTT MAGYARORSZÁGON (ESA-95, A GDP %-ÁBAN).....	85
11. ÁBRA: AZ ÉVES MINIMÁLBÉR ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON 1992-2010 KÖZÖTT .....	94
12. ÁBRA: AZ ALKALMAZÁSBAN ÁLLÓK HAVI MUNKAJÖVEDELMÉNEK ALAKULÁSA A MAGYAR NEMZETGAZDASÁGBAN 2001-2010 KÖZÖTT (ELŐZŐ ÉV=100) .....	95
13. ÁBRA: A NYUGDÍJAK ÉS NYUGDÍJSZERŰ ELLÁTÁSOK KÖLTSÉGVETÉSI TERVTŐL VALÓ ELTÉRÉSE 1999- 2007 KÖZÖTT MAGYARORSZÁGON (%).....	97
14. ÁBRA: AZ ÁLLAMI LAKÁSTÁMOGATÁSOK ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON 2002-2010 KÖZÖTT ....	103
15. ÁBRA: AZ ÁLLAMI TRANSZFEREK ÉS A JÖVEDELMI EGYENLŐTLENSÉG KÖZÖTTI KAPCSOLAT A KÉTEZRES ÉVEK KÖZEPÉN EURÓPÁBAN.....	105
16. ÁBRA: GINI-EGYÜTTHATÓ ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON 2000-2010 KÖZÖTT .....	105
17. ÁBRA: ÁLLAMHÁZTARTÁSI EGYENLEGEK 2005-2010 KÖZÖTT MAGYARORSZÁGON (ESA-95, A GDP %-ÁBAN).....	109
18. ÁBRA: A HIÁNYCSÖKKENTÉS ÖSSZETEVŐI 2007-BEN ÉS 2008-BAN MAGYARORSZÁGON.....	113
19. ÁBRA: A NYUGELLÁTÁSOK ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON 2001-2010 KÖZÖTT.....	114
20. ÁBRA: A NYUGDÍJAK ÉS NYUGDÍJSZERŰ ELLÁTÁSOK KÖLTSÉGVETÉSI TERVTŐL VALÓ ELTÉRÉSE 2006- 2010 KÖZÖTT MAGYARORSZÁGON (%).....	115
21. ÁBRA: A CSALÁDTÁMOGATÁSOK ÉS EZEN BELÜL A PÉNZBELI TRANSZFEREK NEMZETKÖZI ÖSSZEHOSONLÍTÁSA 2009-BEN .....	116
22. ÁBRA: AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI EGYENLEG ALAKULÁSA (A GDP %-ÁBAN) ÉS A MÖGÖTTES TÉNYEZŐK MAGYARORSZÁGON 1990 ÉS 2010 KÖZÖTT .....	119
23. ÁBRA: CIKLIKUS TÉNYEZŐK HATÁSA A FISKÁLIS MUTATÓKBAN MAGYARORSZÁGON .....	120
24. ÁBRA: AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI EGYENLEG ÉS A GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS ALAKULÁSA LENGYELORSZÁGGBAN 1989-1994 KÖZÖTT.....	126
25. ÁBRA: A NYUGELLÁTÁSOK ALAKULÁSA LENGYELORSZÁGGBAN 1990-1994 KÖZÖTT (A GDP %-ÁBAN) .....	134
26. ÁBRA: MUNKANÉLKÜLISÉGI RÁTÁK ALAKULÁSA KÖZÉP-EURÓPÁBAN 1990-1995 KÖZÖTT (%) .....	134
27. ÁBRA: AZ EGY FŐRE JUTÓ GDP KÖZÉP-EURÓPÁBAN 1991-2000 KÖZÖTT (FOLYÓ ÁRON, %, EU- 15=100).....	141
28. ÁBRA: AZ ÁLLAMI KIADÁSOK ALAKULÁSA A VISEGRÁDI ORSZÁGOKBAN 1995-2000 KÖZÖTT (A GDP %-ÁBAN).....	144
29. ÁBRA: A NYUGDÍJKIADÁSOK ALAKULÁSA LENGYELORSZÁGGBAN 1993-2002 KÖZÖTT (A GDP %- ÁBAN) .....	150
30. ÁBRA: AZ ÁLLAMI MUNKANÉLKÜLI SEGÉLYEK ALAKULÁSA KÖZÉP-EURÓPÁBAN 1992-2002 KÖZÖTT (A GDP %-ÁBAN).....	153
31. ÁBRA: AZ ÁLLAMI CSALÁDTÁMOGATÁSOK ALAKULÁSA KÖZÉP-EURÓPÁBAN 1990-2002 KÖZÖTT (A GDP %-ÁBAN) .....	155
32. ÁBRA: AZ EGY FŐRE JUTÓ ÁLLAMI CSALÁDTÁMOGATÁS ÉS EGYÉB SZOCIÁLIS SEGÉLY MÉRTÉKE 2000- BEN KÖZÉP-EURÓPÁBAN (VÁSÁRLÓERŐ-PARITÁSON, USD-BEN) .....	155
33. ÁBRA: AZ ÁLLAMI EGÉSZSÉGÜGYI KIADÁSOK ALAKULÁSA LENGYELORSZÁGGBAN 1992-2000 KÖZÖTT (%).....	158
34. ÁBRA: ÁLLAMHÁZTARTÁSI EGYENLEGEK 1997-2007 KÖZÖTT LENGYELORSZÁGGBAN .....	164
35. ÁBRA: A KÖZSZFÉRA FOGLALKOZTATÁSI MUTATÓINAK ALAKULÁSA .....	172
36. ÁBRA: AZ ÁLLAMI SZOCIÁLIS KIADÁSOK ALAKULÁSA AZ OECD ORSZÁGOKBAN 2002-BEN (A GDP ARÁNYÁBAN).....	175



37. ÁBRA: NYUGDÍJKIADÁSOK ALAKULÁSA LENGYELORSZÁGBAN 2000-2010 KÖZÖTT (A GDP %-ÁBAN)	176
38. ÁBRA: A DEMOGRÁFIAI NYOMÁS ÉS ÁLLAMI NYUGDÍJKIADÁSOK KAPCSOLATA AZ OECD ORSZÁGOKBAN 2007-BEN	180
39. ÁBRA: MINIMÁLBÉREK ÉS A FOGYASZTÓI ÁRAK ALAKULÁSA 1999-2008 KÖZÖTT LENGYELORSZÁGBAN	182
40. ÁBRA: MUNKANÉLKÜLI JUTTATÁSOK ALAKULÁSA LENGYELORSZÁGBAN 1999-2008 KÖZÖTT	184
41. ÁBRA: A MUNKANÉLKÜLISÉGI RÁTA ÉS AZ ÁLLAMI MUNKANÉLKÜLISÉGI TRANSZFEREK KÖZÖTTI KAPCSOLAT 2000-BEN AZ OECD ORSZÁGOKBAN	184
42. ÁBRA: A CSALÁDTÁMOGATÁSOK ALAKULÁSA LENGYELORSZÁGBAN 2000-2009 KÖZÖTT	185
43. ÁBRA: A CSALÁDTÁMOGATÁSOK ALAKULÁSA KÖZÉP-EURÓPÁBAN	186
44. ÁBRA: AZ EGY FŐRE JUTÓ VÁSÁRLÓERŐ-PARITÁSON MÉRT GYÓGYSZERKIADÁSOK ALAKULÁSA 2005-BEN (USD-BEN)	187
45. ÁBRA: A BÉREK ÉS KERESETEK ALAKULÁSA LENGYELORSZÁGBAN 2007-2011 KÖZÖTT	193
46. ÁBRA: AZ ÁLLAMI SZOCIÁLIS KIADÁSOK ALAKULÁSA LENGYELORSZÁGBAN 2007-2012 KÖZÖTT (%)	193
47. ÁBRA: A GYÓGYSZERKIADÁSOK ALAKULÁSA KÖZÉP-EURÓPÁBAN 2009-BEN (%)	194
48. ÁBRA: A NYUGDÍJAK NOMINÁLIS ÉS REÁLÉRTÉKÉNEK VÁLTOZÁSA LENGYELORSZÁGBAN 2000-2011 KÖZÖTT	195
49. ÁBRA: MUNKANÉLKÜLI SEGÉLYEK ALAKULÁSA KÖZÉP-EURÓPÁBAN A GDP %-ÁBAN (BAL ÁBRA) ÉS AZ ÖSSZES ÁLLAMI KIADÁS %-ÁBAN (JOBBA ÁBRA)	196
50. ÁBRA: CIKLIKUS TÉNYEZŐK HATÁSA A FISKÁLIS MUTATÓKBAN LENGYELORSZÁGBAN	199
51. ÁBRA: A TERMÉKEK ÉS SZOLGÁLTATÁSOK EXPORTVOLUMENÉNEK SÚLYA A BRUTTÓ HAZAI TERMÉKBEN MAGYARORSZÁGON ÉS LENGYELORSZÁGBAN	207
52. ÁBRA: A HÁZTARTÁSOK RENDELKEZÉSRE ÁLLÓ JÖVEDELMÉNEK ALAKULÁSA 2001-2007 KÖZÖTT KÖZÉP-EURÓPÁBAN (REÁL ÉVES NÖVEKEDÉS %)	213
53. ÁBRA: AZ EGY FŐRE JUTÓ NETTÓ NEMZETI JÖVEDELEM KÖZÉP-EURÓPÁBAN (PIACI ÁRON, VÁSÁRLÓERŐ-PARITÁSON MÉRT USD-BEN)	213
54. ÁBRA: A GINI-EGYÜTTHATÓ ALAKULÁSA KÖZÉP-EURÓPÁBAN 2004 ÉS 2010 KÖZÖTT (ADÓZÁS ELŐTT ÉS TRANSZFEREK NÉLKÜL)	214
55. ÁBRA: AZ ADÓZÁS ELŐTT ÉS TRANSZFEREK NÉLKÜL, ILLETVE AZ ADÓZÁS ÉS TRANSZFEREK UTÁN SZÁMÍTOTT GINI-EGYÜTTHATÓK KÜLÖNBSÉGEI KÖZÉP-EURÓPÁBAN 2004 ÉS 2010 KÖZÖTT	215
56. ÁBRA: A TERVEZETT ÉS TÉNYLEGES ÁLLAMHÁZTARTÁSI HIÁNY ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON (A GDP %-ÁBAN, EREDMÉNYSZEMLÉLETBEN)	223
57. ÁBRA: A TERVEZETT ÉS TÉNYLEGES ÁLLAMHÁZTARTÁSI HIÁNY ALAKULÁSA LENGYELORSZÁGBAN (A GDP %-ÁBAN, EREDMÉNYSZEMLÉLETBEN)	224
58. ÁBRA: „POLITIKAI STABILITÁS ÉS ERŐSZAKMENTESSÉG” INDIKÁTOR ALAKULÁSA 1996-2011 KÖZÖTT	239
59. ÁBRA: A POLITIKAI STABILITÁS ÉS A FISKÁLIS INTÉZMÉNYRENDSZER KÖZÖTTI KAPCSOLAT 2003-BAN	240

## TÁBLÁZATJEGYZÉK

1. TÁBLÁZAT: A POLITIKAI ÜZLETI CIKLUSOK MODELLJEINEK OSZTÁLYOZÁSA .....	25
2. TÁBLÁZAT: A FISKÁLIS TRANSPARENCA ERŐSÍTÉSÉNEK/GYENGÍTÉSÉNEK GAZDASÁGPOLITIKAI ESZKÖZEI .....	44
3. TÁBLÁZAT: AZ ÁLLAMI KIADÁSOK SZERKEZETÉNEK GAZDASÁGI DEKOMPONÁLÁSA (A GDP %-ÁBAN) .....	63
4. TÁBLÁZAT: A FOGLALKOZTATÁSI RÁTÁK ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON SZEKTORÁLIS MEGBONTÁSBAN 1992-1995 KÖZÖTT (%) .....	64
5. TÁBLÁZAT: A KÖZSZFÉRÁBAN FOGLALKOZTATOTTAK ARÁNYA AZ EURÓPAI ORSZÁGOKBAN 1996-BAN (%).....	65
6. TÁBLÁZAT: A KERESETEK NÖVEKEDÉSE MAGYARORSZÁGON 1992-1996 KÖZÖTT .....	65
7. TÁBLÁZAT: NYUGDÍJSZERŰ ELLÁTÁSOK ALAKULÁSA 1993-1998 KÖZÖTT MAGYARORSZÁGON .....	68
8. TÁBLÁZAT: AZ ÁLLAMI SZUBVENCÍÓK A MAGYAR ÁLLAMHÁZTARTÁS EGYES ALRENDSZEREIBEN .....	70
9. TÁBLÁZAT: AZ ÁLLAMI GYÓGYSZERKIADÁSOK ALAKULÁSA NÉHÁNY EURÓPAI ORSZÁGBAN 2003-BAN (%).....	70
10. TÁBLÁZAT: MAKROGAZDASÁGI MUTATÓK 1995-2000 KÖZÖTT MAGYARORSZÁGON.....	76
11. TÁBLÁZAT: KONSZOLIDÁLT ÁLLAMHÁZTARTÁSI MUTATÓK 1997-2000 KÖZÖTT MAGYARORSZÁGON .....	77
12. TÁBLÁZAT: A SZOCIÁLIS KIADÁSOK ALAKULÁSA 1995-1998 KÖZÖTT MAGYARORSZÁGON .....	79
13. TÁBLÁZAT: MAKROGAZDASÁGI MUTATÓK 2000-2006 KÖZÖTT MAGYARORSZÁGON.....	84
14. TÁBLÁZAT: EGYSZERI TÉTELEK A 2002. ÉVI MAGYAR BÜDZSÉBEN .....	86
15. TÁBLÁZAT: KONSZOLIDÁLT ÁLLAMHÁZTARTÁSI ADATOK MAGYARORSZÁGON 1999-2002 KÖZÖTT .87	
16. TÁBLÁZAT: AZ ÁLLAMI KIADÁSOK SZERKEZETÉNEK GAZDASÁGI DEKOMPONÁLÁSA 2000-2006 KÖZÖTT MAGYARORSZÁGON (A GDP %-ÁBAN) .....	88
17. TÁBLÁZAT: BÉRDINAMIKÁK MAGYARORSZÁGON 1992-2001 KÖZÖTT .....	92
18. TÁBLÁZAT: BÉREMELÉSEK ALAKULÁSA 2001-2003 KÖZÖTT A MAGYAR KÖZSZFÉRÁBAN .....	93
19. TÁBLÁZAT: ÁLLAMI KAMATTÁMOGATÁSOK MÉRTÉKE A MAGYAR LAKÁSPIACON .....	102
20. TÁBLÁZAT: AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI KIADÁSOK GAZDASÁGI FUNKCIÓ SZERINTI MEGOSZLÁSA 2005- 2010 KÖZÖTT MAGYARORSZÁGON .....	109
21. TÁBLÁZAT: MAGYAR ADÓSSÁGMUTATÓK 2000-2010 KÖZÖTT .....	110
22. TÁBLÁZAT: MAKROGAZDASÁGI MUTATÓK MAGYARORSZÁGON 2009-2010 KÖZÖTT.....	111
23. TÁBLÁZAT: A BRUTTÓ HAZAI TERMÉK ÖSSZETÉTELE ÉS ALAKULÁSA LENGYELORSZÁGBAN 1990-1992 KÖZÖTT .....	124
24. TÁBLÁZAT: AZ ÁLLAMI KIADÁSOK SZERKEZETÉNEK GAZDASÁGI DEKOMPONÁLÁSA 1991-1993 KÖZÖTT LENGYELORSZÁGBAN (A GDP %-ÁBAN).....	128
25. TÁBLÁZAT: A KÖZSZFÉRÁBAN FOGLALKOZTATOTTAK ARÁNYA EURÓPÁBAN 1996-BAN (%).....	130
26. TÁBLÁZAT: ÁLLAMHÁZTARTÁSI BEVÉTELEK ÉS KIADÁSOK LENGYELORSZÁGBAN 1990-1994 KÖZÖTT .....	131
27. TÁBLÁZAT: A LENGYEL HÁZTARTÁSOK JÖVEDELMÉNEK FORRÁSAI.....	135
28. TÁBLÁZAT: MAKROGAZDASÁGI MUTATÓK LENGYELORSZÁGBAN 1993-2000 KÖZÖTT .....	141
29. TÁBLÁZAT: ÁLLAMI BEVÉTELEK ÉS KIADÁSOK LENGYELORSZÁGBAN 1992-1994 KÖZÖTT .....	143
30. TÁBLÁZAT: FISKÁLIS MUTATÓK LENGYELORSZÁGBAN 1995-2000 KÖZÖTT (A GDP %-ÁBAN).....	143
31. TÁBLÁZAT: AZ ÁLLAMI KIADÁSOK SZERKEZETÉNEK GAZDASÁGI DEKOMPONÁLÁSA 1993-2000 KÖZÖTT LENGYELORSZÁGBAN (A GDP %-ÁBAN).....	145
32. TÁBLÁZAT: MAKROGAZDASÁGI MUTATÓK LENGYELORSZÁGBAN 2000-2008 KÖZÖTT .....	161
33. TÁBLÁZAT: FISKÁLIS MUTATÓSZÁMOK LENGYELORSZÁGBAN 1998-2001 KÖZÖTT .....	167
34. TÁBLÁZAT: AZ ÁLLAMI KIADÁSOK SZERKEZETÉNEK GAZDASÁGI DEKOMPONÁLÁSA 2000-2007 KÖZÖTT LENGYELORSZÁGBAN (A GDP %-ÁBAN).....	171
35. TÁBLÁZAT: A REÁLBÉREK ALAKULÁSA LENGYELORSZÁGBAN 1995-2001 KÖZÖTT .....	172
36. TÁBLÁZAT: BÉRKÜLÖNBSÉGEK A KÖZ- ÉS MAGÁNSZFÉRA KÖZÖTT LENGYELORSZÁGBAN (AZ ÁTLAGOS BRUTTÓ ÁLLAMI BÉREK AZ ÁTLAGOS BRUTTÓ MAGÁNBÉREK %-ÁBAN).....	173
37. TÁBLÁZAT: AZ ÁLLAMI SEKTOR ÉVES BÉRNÖVEKEDÉSÉNEK ELTÉRÉSE A NEMZETGAZDASÁG EGÉSZÉNEK ÁTLAGÁTÓL 2000-2008 KÖZÖTT LENGYELORSZÁGBAN ÉS MAGYARORSZÁGON .....	174
38. TÁBLÁZAT: A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI ALAPOK PÉNZÜGYI HELYZETÉNEK ALAKULÁSA LENGYELORSZÁGBAN 2000-2002 KÖZÖTT.....	177
39. TÁBLÁZAT: A HAUSNER-PROGRAM TERVEZETT FISKÁLIS MEGTAKARÍTÁSAI (MILLIÁRD ZLOTY).....	178
40. TÁBLÁZAT: A ROKKANTSÁGI KIADÁSOK ALAKULÁSA AZ ÁLTALÁNOS (ZUS) ÉS A MEZŐGAZDASÁGI (KRUS) TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI ALAPOKBAN (A GDP %-ÁBAN) .....	179
41. TÁBLÁZAT: MAKROGAZDASÁGI MUTATÓK LENGYELORSZÁGBAN 2008-2011 KÖZÖTT .....	190

42. TÁBLÁZAT: AZ ÁLLAMI KIADÁSOK SZERKEZETÉNEK GAZDASÁGI DEKOMPONÁLÁSA 2007-2012 KÖZÖTT LENGYELORSZÁGBAN.....	192
43. TÁBLÁZAT: A FISKÁLIS CIKLUSHATÁSOK MAGYARÁZÓTÉNYEZŐINEK OSZTÁLYOZÁSA A KONTEXTUSOK SZERINT .....	201
44. TÁBLÁZAT: A REÁL GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS VÁRT ÉS TÉNYLEGES ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON (ÉVES NÖVEKEDÉSI ÜTEM, %) .....	221
45. TÁBLÁZAT: A REÁL GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS VÁRT ÉS TÉNYLEGES ALAKULÁSA LENGYELORSZÁGBAN (ÉVES NÖVEKEDÉSI ÜTEM, %) .....	221
46. TÁBLÁZAT: A KÖLTSÉGVETÉSI FOLYAMAT JELLEMZŐI A TÖRVÉNYHOZÓ SZEREPÉRE TEKINTETTEL MAGYARORSZÁGON, LENGYELORSZÁGBAN ÉS NÉMETORSZÁGBAN .....	229
47. TÁBLÁZAT: FISKÁLIS INTÉZMÉNYEK MINŐSÉGE SZERINTI RANGSOR.....	230
48. TÁBLÁZAT: AZ INTÉZMÉNYI BIZALOM ALAKULÁSA EURÓPÁBAN 1999-2005 KÖZÖTT (ÁTLAGOS ÉRTÉK) .....	235
49. TÁBLÁZAT: A PARLAMENTBE BEJUTÓ PÁRTOK SZÁMA MAGYARORSZÁGON ÉS LENGYELORSZÁGBAN 1990-2011 KÖZÖTT .....	237

## **IRODALOMJEGYZÉK**

- Alesina, A. (1987): Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game. *The Quarterly Journal of Economics* 102. évf. 3. szám, 651-678.
- Alesina, A. (1988a): Macroeconomics and Politics. *NBER Macroeconomics Annual* 3. szám, 13-52.
- Alesina, A. (1988b): Credibility and policy convergence in a two-party system with rational voters. *The American Economic Review* 78. évf. 4. szám, 796-805.
- Alesina, A. (2000a): The political business cycle after 25 years: comment. *NBER Macroeconomics Annual* 15. szám, 117-124.
- Alesina, A. (2000b): The political economy of the budget surplus in the United States. *The Journal of Economic Perspectives* 14. évf. 3. szám, 3-19.
- Alesina, A. – Campante, F.R. – Tabellini, G. (2008): Why is fiscal policy often procyclical? *Journal of the European Economic Association* 6. évf. 5. szám, 1006–1036.
- Alesina, A. – Cohen, G.D. – Roubini, N. (1991): Macroeconomic Policy and Elections in OECD Democracies. *NBER Working Paper* 3830. szám.
- Alesina, A. – Cohen, G.D. – Roubini, N. (1997): *Political Cycles and the Macroeconomy*. MIT Press, Cambridge.
- Alesina, A – Cukierman, A. (1990): The politics of ambiguity. *The Quarterly Journal of Economics* 105. évf. 4. szám, 829-850.
- Alesina, A. – Mirrlees, J. – Neumann, M.J.M. (1989): Politics and business cycles in industrial democracies. *Economic Policy* 4. évf. 8. szám, 55-98.
- Alesina, A. – Perotti, R. (1995): The political economy of budget deficits. *IMF Staff Papers* 42. évf. 1. szám, 1-31.
- Alesina, A. – Perotti, R. (1996): Fiscal Discipline and the budget processes. *The American Economic Review* 86. évf. 2. szám, 401-407.
- Alesina, A. – Perotti, R. (1999): Budget deficits and budget institutions. In: Poterba, James M. – von Hagen, Jürgen (szerk): *Fiscal institutions and fiscal performance*. University of Chicago Press, NBER, 13-36.
- Alesina, A. – Perotti, R. – Giavazzi, F. – Kollintzas, T. (1995): Fiscal expansions and adjustments in OECD countries. *Economic Policy* 10. évf. 21. szám, 205-248.
- Alesina, A. – Perotti, R. – Tavares, J. (1998): The Political Economy of Fiscal Adjustments. *Brookings Papers on Economic Activity* 1. szám, 197-266.

- Alesina, A. – Rosenthal, H. (1989): Partisan cycles in congressional elections and the macroeconomy. *The American Political Science Review* 83. évf. 2. szám, 373-398.
- Alesina, A. – Roubini, N. (1992): Political cycles in OECD economies. *The Review of Economic Studies* 59. évf. 4. szám, 663-688.
- Alesina, A. – Sachs, J. (1988): Political parties and the business cycle in the United States, 1948-1984. *Journal of Money, Credit and Banking* 20. évf. 1. szám, 63-82.
- Alesina, A. – Tabellini, G. (1990a): Voting on the budget deficit. *The American Economic Review* 80. évf. 1. szám, 37-49.
- Alesina, A. – Tabellini, G. (1990b): A positive theory of fiscal deficits and government debt. *The Review of Economic Studies* 57. évf. 3. szám, 403-414.
- Alt, J. – Chrystal, K.A. (1981): Electoral cycles, budget controls and public expenditure. *Journal of Public Policy* 1. évf. 1. szám, 37-59.
- Alt, J. – Chrystal, A. (1983). *Political Economics*. University of California Press, Berkeley, CA.
- Alt, J. – Lassen, D.D. (2006a): Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. *European Economic Review* 50. évf. 6. szám, 1403-1439.
- Alt, J. – Lassen, D.D. (2006b): Transparency, political polarization, and political budget cycles in OECD countries. *American Journal of Political Science* 50. évf. 3. szám, 530-550.
- Alt, J. – Lassen, D. – Rose, S. (2006): The causes of fiscal transparency: evidence from the U.S. States. *IMF Staff Papers* 53. szám.
- Ames, B. (1987): *Political survival: Politicians and public policy in Latin America*. Berkeley, University of California Press.
- Anastasakis, O. (2005): The Europeanization of the Balkans. *Brown Journal of World Affairs* 12. évf. 1. szám, 77-88.
- Anastasakis, O. – Bechev, D. (2003): EU conditionality in South East Europe: bringing commitment to the process. *South East European Studies Policy Paper*, University of Oxford.
- Andrikopoulos, A. – Loizides, I. – Prodromidis, K. (2004): Fiscal policy and political business cycles in the EU. *European Journal of Political Economy* 20. évf. 1. szám, 125–152.
- Antal, L (1998): A kiigazítás – ahogy én látom. *Közgazdasági Szemle* 45. évf. 2. szám, 97-122.
- Augusztinovics, M. – Gál, R.I. – Matits, Á. – Máté, L. – Simonovits, A. – Stahl, A.

- (2002): A magyar nyugdíjrendszer az 1998-as reform előtt és után. *Közgazdasági Szemle* 49. évf. június, 473-517.
- Ágh, A. (1998): *The politics of Central Europe*, SAGE, London.
- Bagó, E. (2001): A globalizáció hatása a külkereskedelmi termékforgalom statisztikájára. *Statisztikai Szemle* 79. évf. 3. szám, 225-233.
- Balcerowicz, L. (1995): *Socialism, Capitalism, Transformation*. CEU Press, Budapest.
- Balcerowicz, L. – Blaszczyk, B. – Dabrowski, M. (1997): The Polish way to the Market Economy 1989-1995. In: Wing Thye Woo, Stephen Parker – Jeffrey D. Sachs (szerk): *Economies in transition: comparing Asia and Eastern Europe*, 131-161. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Balcerowicz, L. (1994): The European Periphery: Poland. In: John Williamson (szerk): *The Political Economy of Policy Reform*, 153-178, Institute for International Economics, Washington D.C.
- Baldini, A. (2000): Parliamentary dynamics, government stability and fiscal policy. In: Rolf R. Strauch – Jürgen von Hagen (szerk): *Institutions, politics and fiscal policy*. Kluwer Academic Publisher, Boston.
- Barabás, Gy. – Hamecz, I. – Neményi, J. (1998): A költségvetés finanszírozási rendszerének átalakítása és az eladósodás megfékezése. *MNB Füzetek*, 1998/5.
- Barro, R. – Gordon, D. (1983): Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy. *Journal of Monetary Economics* 12. évf. 1. szám, 101-22.
- Bates, R. (1988): Governments and agricultural markets in Africa. In: Robert H. Bates (szerk): *Toward a political economy of development: A rational choice perspective*. Berkeley, University of California Press.
- Batt, Judy (1991): *East Central Europe from Reform to Transformation*. The Royal Institute of International Affairs, Pinter Publishers, London.
- Ben-Porath, Y. (1975): The years of plenty and the years of famine – a political business cycle? *Kyklos* 28. évf. 2. szám, 400-403.
- Benczes, I. (2007): *Trimming the sails*. Budapest, CEU Press.
- Benczes, I. (2011): Market reform and fiscal laxity in communist and postcommunist Hungary: a path-dependent approach. *International Journal of Emerging Markets* 6. évf. 2. szám, 118-131.
- Benczes, I. – Kutasi, G. (2010): *Költségvetési pénzügyek*. Budapest, Akadémia Kiadó.
- Benczes, I. – Ürögdi, A. (2008): A politikai költségvetési ciklusok új elmélete és empiriája. *Pénzügyi Szemle* 53 évf. 2. szám, 265-279.

- Beneczki, R. – Hölscher, J. – Jarmuzek, M. (2006): Fiscal transparency and policy rules in Poland. Center for Social and Economic Research, Studies and Analyses 327.
- Benedek, D. – Scharle, Á. (2006): A „100 lépés” családtámogatást érintő elemeinek hatása a gyermekes családok jövedelmére. In: Kolosi Tamás – Tóth István György (szerk): Társadalmi Riport 2006, 250-266. TÁRKI, Budapest.
- Benedek D. – Lelkes, O. – Scharle, Á. – Szabó, M. (2004): A magyar államháztartási bevételek és kiadások szerkezete 1991-2002. Pénzügyminisztérium, Kutatási Füzetek 9. szám.
- Berger, H. – Woitek, U. (1997): Searching for Political Business Cycles in Germany. Public Choice 9. évf. 12. szám, 179-197.
- Bergvall, D. – Charbit, C. – Kraan, D. – Merk, O. (2006): Intergovernmental transfers and decentralised public spending. OECD Journal on Budgeting 5. évf. 4. szám.
- Bernát, A. (2009): A piacgazdaság normative keretei (gazdaság és kultúra) c. kutatás adatfelvételének gyorselemzése. TÁRKI, Budapest.
- Blais, A. – R. Nadeau (1992): The Electoral Budget Cycle. Public Choice 74. évf. 389-403.
- Block, S.A. (2002a): Political business cycles, democratization, and economic reform: the case of Africa. Journal of Development Economics 67. évf. 1. szám, 205-228.
- Block, S.A. (2002b): Elections, electoral competitiveness, and political budget cycles in developing countries. Harvard University, Center for International Development Working paper 78. szám.
- Blöndal, J. R. (2003): Budget reform in OECD member countries: common trends. OECD Journal on Budgeting 2. évf. 4. szám, 7-25.
- Boeri, T. – Edwards, S. (1997): Long-Term Unemployment and Short-Term Unemployment Benefits: The Changing Nature of Non-Employment Subsidies in Central and Eastern Europe. Empirical Economics 23. évf. 1-2. szám, 31–54.
- Bönker, Frank (2006): The political economy of fiscal reform in Central-Eastern Europe. Edward Elgar Publishing Limited Cheltenham, UK.
- Brender, A. (1999): The effect of fiscal performance on local election results in Israel: 1989-1998. Bank of Israel Discussion Paper 99.04. szám.
- Brender, A. – Drazen, A. (2003): Where does the political budget cycle really come from? CEPR Discussion Papers 4049. szám.
- Brender, A. – Drazen, A. (2006): Political implications of fiscal performance in OECD countries. Banca D'Italia, Róma. Letöltve: 2012.08.06.

[http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/fiscal\\_ind/role/2.pdf](http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/fiscal_ind/role/2.pdf)

Brender, A. – Drazen, A. (2007): Why is economic policy different in new democracies? Affecting attitudes about democracy. NBER Working Papers 13457. szám.

Brender, A. – Drazen, A. (2008): How do budget deficits and economic growth affect reelection prospects? Evidence from a large panel of countries. The American Economic Review 98. évf. 5. szám, 2203-2220.

Brender, A. – Drazen, A. (2009): Consolidation of new democracy, mass attitudes, and clientelism. The American Economic Review 99. évf. 2. szám, 304-309.

Bresser Pereira, L.C. – Maravall, J. M. – Przeworski, A. (1993): Economic reforms in new democracies. Cambridge University Press, Cambridge.

Briotti, M.G. (2004): Fiscal adjustment between 1991 and 2002: stylised facts and policy implications. ECB Occasional Paper 9. szám.

Buchanan, J.M. – Wagner, R.E. (1977): Democracy in deficit. New York: Academic Press.

Buti, M. – van den Noord, P. (2003): Discretionary fiscal policy and elections: The experience of the early years of EMU. OECD Working Paper 351. szám, Párizs.

Cukierman, A. – Meltzer, A. (1986): A theory of ambiguity, credibility, and inflation under discretion and asymmetric information. Econometrica 54. évf. 5. szám, 1099-1128.

Csaba, L. (2004): Transition in and towards Europe: economic development and EU accession of post-communist states. Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 3/2004, 330-350.

Csaba, L. (2006): A fölemelkedő Európa. Akadémiai Kiadó, Budapest.

Csaba, L. (2011): And the first shall be the last. Hungarian Studies 26. évf. 3-4. szám, 235-247.

Csáki, Gy. (2013): Az IMF és a magyar rendszerváltás. XXI. Század – Tudományos Közlemények 29. szám, 79-92.

Dániel, Zs. (1997): Lakástámogatás és társadalmi újraelosztás. Közgazdasági Szemle 44. évf. október, 848-877.

Debrun, X. (2007): Tying hands is not commitment: can fiscal rules and institutions really enhance fiscal discipline? Bruegel Working Paper 2007/01. szám.

Drazen, A. (2000): Political economy in macroeconomics. Princeton University Press, Princeton, N.J.



- Drazen, A. (2001): The political business cycles after 25 years. NBER Macroeconomics Annual 2000, 15. szám, 75-138.
- Drazen, A. (2002): Fiscal rules from a political economy perspective. Letöltve: 2012-06-07. <http://primage.tau.ac.il/libraries/brender/booksf/1615545.pdf>
- Drazen, A. (2008): Is there a different political economy for developing countries? Issues, perspectives, and methodology. Journal of African Economies 17. évf. 1. szám, 18-71.
- Drazen, A. – Eslava, M. (2005): Electoral manipulation via expenditure composition: theory and evidence. NBER Working Paper 11085. szám.
- Drazen, A. – Eslava, M. (2006): Pork barrel cycles. NBER Working Paper 12190. szám.
- Drazen, A. – Eslava, M. (2010): Electoral manipulation via voter-friendly spending: theory and evidence. Journal of Development Economics 92. évf. 1. szám, 39-52.
- Eslava, M. (2006): The Political Economy of Fiscal Policy: Survey. Inter-American Development Bank Working Paper 583. szám.
- EB (2007): European Economy, Statistical Annex, ősz, Európai Bizottság, Brüsszel.
- EB (2008): European Economy, Statistical Annex, ősz, Európai Bizottság, Brüsszel.
- EB (2010): European Economy, Statistical Annex, tavasz, Európai Bizottság, Brüsszel.
- EB (2012): European Economy, Statistical Annex, tavasz, Európai Bizottság, Brüsszel.
- EBRD (1994): Transition Report 1994: Economic transition in eastern Europe and the former Soviet Union. European Bank for Reconstruction and Development, London.
- EBRD (1996): Transition Report 1996: Infrastructure and savings. European Bank for Reconstruction and Development, London.
- EBRD (1997): Transition Report 1997: Enterprise performance and growth. European Bank for Reconstruction and Development, London.
- EBRD (2001): Transition Report 2001: Energy in transition. European Bank for Reconstruction and Development, London.
- EBRD (2002): Transition Report 2002: Agriculture and rural transition. European Bank for Reconstruction and Development, London.
- EBRD (2006): Transition Report 2006: Finance in transition. European Bank for Reconstruction and Development, London.

EBRD (2009): Transition Report 2009: Transition in crisis? European Bank for Reconstruction and Development, London.

Economist Intelligence Unit (1996a): Country report Hungary, 1996. szeptember London.

Economist Intelligence Unit (1996b): Country report Hungary, 1996. november, London.

Economist Intelligence Unit (1996c): Country report Poland, 1996. május, London.

Economist Intelligence Unit (1996d): Country report Poland, 1996. február, London.

Economist Intelligence Unit (1996e): Country report Poland, 1996. augusztus, London.

Economist Intelligence Unit (1996f): Country report Poland, 1996. december, London.

Economist Intelligence Unit (1997a): Country report Hungary, 1997. december, London.

Economist Intelligence Unit (1997b): Country report Poland, 1997. május, London.

Economist Intelligence Unit (1997c): Country report Poland, 1997. február, London.

Economist Intelligence Unit (1997d): Country report Poland, 1997. augusztus, London.

Economist Intelligence Unit (1997e): Country report Poland, 1997. november, London.

Economist Intelligence Unit (1998a): Country report Hungary, 1998. március, London.

Economist Intelligence Unit (1998b): Country report Hungary, 1998. június, London.

Economist Intelligence Unit (1998c): Country report Poland, 1998. január, London.

Economist Intelligence Unit (1998d): Country report Poland, 1998. április, London.

Economist Intelligence Unit (1999a): Country report Hungary, 1999. március, London.

Economist Intelligence Unit (1999b): Country report Hungary, 1999. május, London.

Economist Intelligence Unit (1999c): Country report Hungary, 1999. augusztus, London.

Economist Intelligence Unit (1999d): Country report Hungary, 1999. december, London.

Economist Intelligence Unit (1999e): Country report Poland, 1999. február, London.

Economist Intelligence Unit (1999f): Country report Poland, 1999. július, London.

Economist Intelligence Unit (2000a): Country report Hungary, 2000. augusztus, London.

Economist Intelligence Unit (2000b): Country report Hungary, 2000. november, London.

Economist Intelligence Unit (2000c): Country report Poland, 2000. szeptember, London.

Economist Intelligence Unit (2000d): Country report Poland, 2000. december, London.

Economist Intelligence Unit (2001a): Country report Hungary, 2001. május, London.

Economist Intelligence Unit (2001b): Country report Hungary, 2001. augusztus, London.

Economist Intelligence Unit (2001c): Country report Poland, 2001. június, London.

Economist Intelligence Unit (2001d): Country report Poland, 2001. szeptember, London.

Economist Intelligence Unit (2001e): Country report Poland, 2001. december, London.

Economist Intelligence Unit (2002a): Country report Hungary, 2002. február, London.

Economist Intelligence Unit (2002b): Country report Hungary, 2002. május, London.

Economist Intelligence Unit (2002c): Country report Hungary, 2002. november, London.

Economist Intelligence Unit (2002d): Country report Poland, 2002. szeptember, London.

Economist Intelligence Unit (2002e): Country report Poland, 2002. december, London.

Economist Intelligence Unit (2003a): Country report Poland, 2003. szeptember, London.

Economist Intelligence Unit (2003b): Country report Poland, 2003. december, London.

Economist Intelligence Unit (2004a): Country report Hungary, 2004. február, London.

Economist Intelligence Unit (2004b): Country report Hungary, 2004. augusztus, London.

Economist Intelligence Unit (2004c): Country report Hungary, 2004. november, London.

Economist Intelligence Unit (2004d): Country report Poland, 2004. március, London.

Economist Intelligence Unit (2004e): Country report Poland, 2004. szeptember, London.

Economist Intelligence Unit (2005a): Country report Hungary, 2005. február, London.

Economist Intelligence Unit (2005b): Country report Hungary, 2005. május, London.

Economist Intelligence Unit (2005c): Country report Hungary, 2005. augusztus, London.

Economist Intelligence Unit (2006a): Country report Poland, 2006. március, London.

Economist Intelligence Unit (2006b): Country report Poland, 2006. június, London.

Economist Intelligence Unit (2006c): Country report Poland, 2006. december, London.

Economist Intelligence Unit (2007a): Country report Hungary, 2007. február, London.

Economist Intelligence Unit (2007b): Country report Poland, 2007. március, London.

Economist Intelligence Unit (2007c): Country report Poland, 2007. szeptember, London.

Economist Intelligence Unit (2008a): Country report Poland, 2008. június, London.

Economist Intelligence Unit (2008b): Country report Poland, 2008. szeptember, London.

Economist Intelligence Unit (2008c): Country report Poland, 2008. december, London.

Economist Intelligence Unit (2008d): Country report Hungary, 2008. szeptember, London.

Economist Intelligence Unit (2009a): Country report Hungary, 2009. január, London.

Economist Intelligence Unit (2009b): Country report Hungary, 2009. április, London.

Economist Intelligence Unit (2009c): Country report Hungary, 2009. július, London.

Economist Intelligence Unit (2009d): Country report Poland, 2009. január, London.

Eichengreen, Barry (2002): Financial crises and what to do about them, Oxford University Press.

Fabrizio, S. – Mody, A. (2006): Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline? IMF Working Papers 06/123, International Monetary Fund.

Farkas, J. – Hegedűs, J. – Székely, G. (2004): Lakáshelyzet, lakástámogatások, 1999-2003. In: Kolosi Tamás – Tóth István György – Vukovich György (szerk): Társadalmi Riport 2004, 176-192, TÁRKI, Budapest.

Faust, J. – Irons, J. (1999): Money, politics, and the post-war business cycle. Journal of Monetary Economics 43. évf. 1. szám, 61-89.

- Fábián, Gy. (1999): A magyar választási rendszer kelet-közép-európai összehasonlításban. *Politikatudományi Szemle* 8. évf. 3. szám, 107-126.
- Fábián, Z. – Závecz, T. – Páthy-Dencső, B. (2010): A pártok népszerűségének változása Magyarországon, 1990–2010. In: Kolosi Tamás – Tóth István György (szerk): *Társadalmi Riport 2010*, 491-511. TÁRKI, Budapest.
- Ferge, Zs. – Juhász, G. (2004): Accession and social policy: the case of Hungary. *Journal of European Social Policy* 14. évf. 3. szám, 233-251.
- Fischer, S. (1977): Long-term contracts, rational expectations and the optimal money supply rule. *Journal of Political Economy* 85. évf. 1. szám, 191-206.
- Förster, M. F. – Tóth, I. Gy. (1999): Családi támogatások és gyermekszegénység a kilencvenes években Csehországban, Magyarországon és Lengyelországban. *Társadalompolitikai Tanulmányok* 16, TÁRKI, Budapest.
- Franzese, R.J. (2002): Electoral and partisan cycles in economic policies and outcomes. *Annual Reviews of Political Science* 5. évf. 369–421.
- Franzese, R.J. – Jusko, K.L. (2005): Political-economic cycles. In: Wittman, D.–Weingast, B. (szerk.): *Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford University Press. 545-564.
- Frey, B. – Schneider, F. (1978): An empirical study of politico-economic interaction in the United States. *The Review of Economics and Statistics* 60, 174-183.
- Frey, B. – Schneider, F. (1988): Politico-economic models of macroeconomic policy. In: Thomas D. Willet (szerk): *Political Business Cycles*, Duke University Press, 239-275.
- Fricz, T. (2012): Kormányzati rendszerek Közép- és Kelet-Európában. *Politikatudományi Szemle* 21. évf. 4. szám, 104-124.
- Gautier, L. (2003): *Political Business Cycles: A Theoretical Appraisal*. Letöltve: 2012-07-07. <http://ceterisparibus.uprm.edu/articulos/vol3/articulo7.htm>
- Gábos, A. (2008): Családtámogatási rendszer és a családok helyzete. In: Kolosi Tamás – Tóth István György (szerk): *Társadalmi Riport 2008*, 304-323. TÁRKI, Budapest.
- Gács, J. (2007): A gazdasági globalizáció számokban – a nyitottság alakulása az EU országaiban, I. rész. *Közgazdasági Szemle* 54. évf. október, 876-902.
- Gál, R. I. (2008): A nyugdíjrendszer politikai kitettsége. In: Kolosi Tamás – Tóth István György (szerk): *Társadalmi Riport 2008*, 290-303. TÁRKI, Budapest.
- Gleich, H. (2003): Budget institutions, and fiscal performance in Central and Eastern European countries. *Európai Központi Bank, Working paper series*, 215. szám.

- Golden, D. G. – Poterba, J. M. (1980): The Price of Popularity: The Political Business Cycle Reexamined. *American Journal of Political Science* 24. évf., 4. szám. 696-714.
- Gonzalez, M. (1999a): On elections, democracy and macroeconomic policy cycles. Princeton University Working Paper.
- Gonzalez, M., (1999b): Political budget cycles and democracy: a multi-country analysis. Princeton University Working Paper.
- Gonzalez, M. (2002): Do Changes in Democracy Affect the Political Budget Cycle? Evidence from Mexico. *Review of Development Economics* VI. évf. 204-224.
- Gotz-Kozierkiewicz, D. (2005): Fiscal policy from the perspective of an EU member state. In: Grzegorz W. Kolodko (szerk): *The Polish miracle: lessons for the emerging markets*, Burlington, VT: Ashgate, 65-81.
- Grabbe, H. (2002): European Union conditionality and the *acquis communautaire*, *International Political Science Review* 23. évf. 3. sz. 249-268.
- Gupta, S. – Clements, B. – Baldacci, E. – Mulas-Granados, C. (2002): Expenditure composition, fiscal adjustment, and growth in low-income countries. IMF Working Paper 02/77. szám. Washington D.C.
- Györfly, D. (2005): Az intézményi tényezők szerepe az államháztartási hiány alakulásában Magyarországon. *Közgazdasági Szemle* 52. évf. október, 755-773.
- Györfly, D. (2007): Társadalmi bizalom és költségvetési hiány. *Közgazdasági Szemle* 54. évf. március, 274-290.
- Györfly, D. (2008): Költségvetési kiigazítás és növekedés az Európai Unióban Tanulságok Magyarország számára. *Közgazdasági Szemle* 55. évf. november, 962-986.
- Györfly, D. (2011): Bizalmatlanság és gazdasági fejlődés. „Bizalom, közintézmények és a gazdasági/társadalmi prosperitás – Melyik a kulcs a többihez?” c. társadalmpolitikai kerekasztal konferencia-előadás, 2011. november, Debrecen.
- de Haan, J. – Sturm, J.E. (1994): Political and institutional determinants of fiscal policy in the European Community. *Public Choice* 80. évf. 1-2. szám, 157-172.
- von Hagen, J. (1992): Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Union. *European Commission Economic Paper* 42. szám. Luxembourg.
- von Hagen, J. (2002): Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance. *The Economic and Social Review* 33. évf. 3. szám, 263-284.
- von Hagen, J. (2005): Fiscal Rules and Fiscal Performance in the EU and Japan. *IMES Discussion Paper* 2005-E-5. szám.

- Hagen, T. (2007): Estimating the effect of parliamentary elections on primary budget deficits in OECD countries. *Economics Bulletin* 8. évf. 8. szám, 1-5.
- von Hagen, J. – Harden, I. (1994): National Budget Processes and Fiscal Performance. *European Economy Reports and Studies* 3. szám, 311-418.
- von Hagen, J. – Harden, I. (1995): Budget processes and commitment to fiscal discipline. *European Economic Review* 39. évf. 3-4. szám, 770-779.
- von Hagen, J. – Harden, I. (1996): Budget processes and commitment to fiscal discipline. *IMF Working Papers* WP/96/78. szám.
- Haggard, S. – Kaufman, R.R. – Shugart, M.S. (2001): Politics, institutions, and macroeconomic adjustment: Hungarian fiscal policy making in comparative perspective. In: Kornai János – Stephen Haggard – Robert R. Kaufman (szerk): *Reforming the state – Fiscal and welfare reform in post-socialist countries*, Cambridge University Press.
- Halász, Á. (2010): Politikai konjunktúraciklusok. *Köz-gazdaság* 5. évf. 4. szám, 87-103.
- Halász, Á. (2014a): Fiscal cycle effects in the pattern of the Hungarian state expenditures. *Society and Economy*, 36. évf. 2. szám, 263-283.
- Halász, Á. (2014b): Politikai költségvetési ciklusok: fiskális ciklushatások az állami kiadásokban Lengyelországban, *Competitio*, 13. évf. 2. szám.
- Halász, Á. (2014c): Politikai költségvetési ciklusok a magyar államháztartásban. *Köz-gazdaság*, 9. évf. 2. szám.
- Halász, Á. (2014d): Political budget cycles: an empirical analysis on Hungary. In (szerk: Benczes István) „Crisis in the West and the East: Economic governance in times of challenge”, 184-204. *Political economy of globalization c. sorozat*, Wiener Verlag für Sozialforschung Kiadó, Bécs.
- Hallerberg, M. – von Hagen, J. (1998): Electoral institutions and the budget process. In: Fukasaku, Kiichiro – Hausman, Roberto (szerk): *Democracy, Decentralisation and Deficits in Latin America*, 65-94. OECD, Párizs.
- Hibbs, D. A. (1977): Political parties and macroeconomic policy. *The American Political Science Review* 71. évf. 4. szám, 1467-1487.
- Hibbs, D. A. (1979): The mass public and macroeconomic performance: the dynamics of public opinion toward unemployment and inflation. *American Journal of Political Science* 23. évf. 4. szám, 705-731.

- Hibbs, D. A. (1992): Partisan theory after fifteen years. *European Journal of Political Economy* 8. évf. 3. szám, 361-373.
- Holmström, B. (1982): Moral Hazard in Teams. *Bell Journal of Economics* 13. évf. 2. szám, 324-340.
- IMF (1997a): Hungary: selected issues. Country Report No. 97/103, Washington.
- IMF (1997b): Hungary – statistical appendix. Country Report No. 97/104, Washington.
- IMF (2000): Hungary: selected issues and statistical appendix. Country Report No. 00/59, Washington.
- IMF (2001): World economic outlook, 2001. október, Washington.
- IMF (2005a): Hungary: selected issues. Country Report No. 05/215, Washington.
- IMF (2005b): Republic of Poland: selected issues. Country Report No. 05/264, Washington.
- IMF (2006): Hungary: selected issues. Country Report No. 06/367, Washington.
- IMF (2008): Hungary: selected issues. Country Report No. 08/314, Washington.
- Johnson, S. – Kowalska, M. (1994): Poland: the political economy of shock therapy. In: Stephan Haggard – Steven Webb (szerk): *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*, 185-241. Oxford University Press.
- Kalecki, M. (1943): Political aspects of full employment. *The Political Quarterly* 13. évf. 4. szám, 322-330.
- Karp, J. – Banducci, S. (2008): Political efficacy and participation in twenty-seven democracies: how electoral systems shape political behaviour. *British Journal of Political Science* 38. évf. 2. szám, 311-334.
- Kennedy, S. – Robbins, J. (2001): The role of fiscal rules in determining fiscal performance. Department of Finance Canada Working Paper 2001-16. szám. Letöltve: 2012-07-31. <http://www.fin.gc.ca/pub/pdfs/wp2001-16e.pdf>
- Kézdi, G. – Horváth, H. – Hudomiet, P. (2004): Munkaerő-piaci folyamatok, 2000-2003. In: Kolosi Tamás – Tóth István György – Vukovich György (szerk): *Társadalmi Riport 2004*, 209-224. TÁRKI, Budapest.
- Kézdi, G. (1998): Foglalkoztatás és keresetek a közszférában. In: Kolosi Tamás – Tóth István György – Vukovich György (szerk): *Társadalmi Riport 1998*, 143-170. TÁRKI, Budapest.
- Kis, J. (2004): A politika mint erkölcsi probléma. *Élet és Irodalom*, 2004. június 4. Budapest.



- Khemani, S. (2000): Political Cycles in a Developing Economy: Effect of elections in Indian States. World Bank Policy Research Working paper 2454. szám, Washington D.C.
- Klein, M.W. (1993): Timing is all: elections and the duration of United States business cycles. NBER Working Paper 4383. szám.
- Kneebone, R. – McKenzie, K. (2001): Electoral and Partisan Cycles in Fiscal Policy: an Examination of Canadian Provinces. *International Tax and Public Finance* 8. évf. 5-6. szám, 753-774.
- Kolodko G.W. – McMahon, W.W. (1987): Stagflation and Shortageflation. A Comparative approach. *Kyklos* 40. évf. 2. szám, 176-197.
- Kolodko, G.W. (1991): Polish hyperinflation and stabilization: 1988-1990. *Economic Journal on Eastern Europe And The Soviet Union* 1/1991, 9-36.
- Kolodko, G.W. (2000): Post-communist transition – The thorny road. University of Rochester Press Rochester.
- Kolodko, G.W. (2004): Institutions, Policies and Growth. TIGER Working Paper Series, 56. szám (június).
- Kolodko, G. W. (2005): The Polish miracle: lessons for the emerging markets, Burlington, VT: Ashgate.
- Kolosi, T – Tóth, I. Gy. (2008): A rendszerváltás nyertesei és vesztesei – generációs oldalnézetből. In: Kolosi Tamás – Tóth István György (szerk): Társadalmi Riport 2008, 15-45. TÁRKI, Budapest.
- Kopányi, M. (2001): A költségvetési összhang mikroökonómiai nézőpontból. *Közgazdasági Szemle* 48. évf. október, 870-874.
- Kopits, Gy. – Symansky, S. (1998): Fiscal policy rules. IMF Occasional Paper 162. szám.
- Kopits, Gy. (2008): The political economy of fiscal reform in Central and Eastern Europe. *OECD Journal on Budgeting* 3. évf.
- Kornai, J. (1993): A szocialista rendszer. *Heti Világgazdaság* Kiadó, Budapest.
- Kornai, J. (1996a): Kiigazítás recesszió nélkül. *Közgazdasági Szemle* 43. évf. 7-8. szám, 585-613.
- Kornai, J. (1996b): Paying the bill for goulash communism. *Social Research* 63. évf. 4. szám.
- Kornai, J. (2000): A költségvetési korlát megkeményítése a poszt-szocialista országokban. *Közgazdasági Szemle* 47. évf. 1. szám, 1-22.

- Kozenkow, J. (2011): Rendszerváltás, intézmények és gazdasági növekedés. PhD-értekezés, BCE, Budapest.
- KP (2004): Magyarország Konvergencia Programja, 2004, Magyar Köztársaság Kormánya, Budapest, május.
- KP (2005): Magyarország Aktualizált Konvergencia Programja 2005–2008, Magyar Köztársaság Kormánya, Budapest, 2005. december.
- KP (2006a): Magyarország Aktualizált Konvergencia Programja 2006–2010, Magyar Köztársaság Kormánya, Budapest, 2006. december.
- KP (2006b): Republic of Poland: Convergence Programme, 2006 update, Varsó.
- KP (2007): Magyarország Aktualizált Konvergencia Programja 2007–2011, Magyar Köztársaság Kormánya, Budapest, 2007. december.
- KP (2008): Magyarország Aktualizált Konvergencia Programja 2008–2011, Magyar Köztársaság Kormánya, Budapest, 2008. december.
- Krueger, A.O. – Turan, I. (1993): The politics and economics in Turkish policy reform in the 1980s. In: Robert H. Bates – Ann O. Krueger (szerk): Political and economic interactions in economic policy reform: Evidence from eight countries. Blackwell, Oxford.
- Kydland, F. – Prescott, E. (1977): Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans. *The Journal of Political Economy* 85. évf. 3. szám, 473-492.
- Lagona, F. – Padovano, F. (2007): A non-linear principal component analysis of the relationship between budget rules and fiscal performance in the European Union. *Public Choice* 130 évf. 3-4. szám, 401-436.
- Lepp-Gazdag, A. (2004): Néhány gondolat a magyar egészségügy reformjához. ICEG EC Munkafüzet 2.
- Lewis-Beck, M.S. (1988): *Economics and elections: The major western democracies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Lindbeck, A. (1976): Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians. *American Economic Review*, American Economic Association 66. évf. 2. szám, 1-19.
- Lucas, R.E. (1973): Some international evidence on output-inflation trade-offs. *American Economic Review* 63. évf. 3. szám, 326-334.
- Lucas, R. E. (1980): Methods and problems in business cycle theory. *Journal of Money, Credit, and Banking* 12. évf. 4. szám, 696-715.

- McCallum, B.T. (1978): The Political Business Cycle: An Empirical Test. *Southern Economic Journal* 44. évf. 3. szám, 504-515.
- Medgyesi, M. (2008a): A jövedelmek eloszlása az EU országokban. In: Kolosi Tamás – Tóth István György (szerk): *Társadalmi Riport 2008*, 148-67. TÁRKI, Budapest.
- Medgyesi, M. (2008b): A jövedelmek eloszlása. In: Tóth István György (szerk.) *Tárki- UniCredit Európai Társadalmi Jelentés, 2008*, 85-103. TÁRKI, Budapest.
- Meltzer, A. – Richard, S. (1981): A rational theory of the size of government. *The Journal of Political Economy* 89. évf. 5. szám: 914-927.
- Milesi-Ferretti, G. M. (2004): Good, Bad or Ugly? On The Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting. *Journal of Public Economics* 88. évf. 1-2. szám, 377–394.
- Millard, F. (2010): *Democratic Elections in Poland, 1991-2007*. Routledge Taylor & Francis Group, London és New York.
- Mink, M. – de Haan, J. (2005): Has the stability and growth pact impeded political budget cycles in the European Union? CESIFO Working Paper 1532. szám.
- MNB (1998): Jelentés az infláció alakulásáról 1998. november. Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- MNB (2000): Jelentés az infláció alakulásáról 2000. március. Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- MNB (2003): Jelentés az infláció alakulásáról 2003. február. Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- MNB (2005): Jelentés a konvergenciafolyamatokról. 2005. november. Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- MNB (2008): Jelentés az infláció alakulásáról 2008. május. Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- MNB (2009): Jelentés az infláció alakulásáról 2009. május. Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- Muraközy, L. (2010): Freedom of the markets versus good governance: experiences in Central Europe. *Competitio*, 9. évf. 2. szám, 35-61.
- Németh, A.O. (2009): A politikai üzleti ciklusok, BCE, Kézirat.
- Nordhaus, W. D. (1975): The political business cycle. *The Review of Economic Studies* 42. évf. 2. szám, 169-190.
- Nordhaus, W.D. – Alesina, A. – Schultze, L. (1989): Alternative approaches to the political business cycle. *Brookings Papers on Economic Activity* 1989. évf. 2. szám, 1-68.

- OECD (1992): OECD Economic Surveys, Poland, Párizs.
- OECD (1994): OECD Economic Surveys, Poland, Párizs.
- OECD (1998): OECD Economic Surveys, Poland, Párizs.
- OECD (1997a): OECD Economic Surveys, Hungary, Párizs.
- OECD (1997b): OECD Economic Surveys, Poland, Párizs.
- OECD (1998): OECD Economic Surveys, Poland, Párizs.
- OECD (1999): OECD Economic Surveys, Hungary, Párizs.
- OECD (2000a): OECD Economic Surveys, Hungary, Párizs.
- OECD (2000b): OECD Economic Surveys, Poland, Párizs.
- OECD (2001): OECD Economic Surveys, Poland, Párizs.
- OECD (2002a): OECD Economic Surveys, Hungary, Párizs.
- OECD (2002b): OECD Economic Surveys, Poland, Párizs.
- OECD (2002c): The OECD Budgeting Database, Párizs.
- OECD (2004a): OECD Economic Surveys, Hungary, Párizs.
- OECD (2004b): OECD Economic Surveys, Poland, Párizs.
- OECD (2005a): Pensions at a glance, 2005, Párizs.
- OECD (2005b): OECD Economic Surveys, Hungary, Párizs.
- OECD (2005c): OECD Economic Surveys, Poland, Párizs.
- OECD (2006a): OECD Economic Surveys, Hungary, Párizs.
- OECD (2006b): OECD Economic Surveys, Poland, Párizs.
- OECD (2007): OECD Economic Surveys, Hungary, Párizs.
- OECD (2008): OECD Economic Surveys, Poland, Párizs.
- OECD (2010): OECD Economic Surveys, Poland, Párizs.
- OECD (2012): OECD Economic Surveys, Hungary, Párizs.
- Ódor, L. – P. Kiss, G. (2011): Kivétel erősíti? Fiskális szabályok a visegrádi országokban. Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- Palotai, D. – Orbán, G. (2005): A magyar nyugdíjrendszer fenntarthatósága. MNB-tanulmányok 40. szám, Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- Peltzman, S. (1992): Voters as Fiscal Conservatives. *Quarterly Journal of Economics* 107. évf. 2. szám, 327-261.
- PEP (2003a): Pre-accession economic programme, Hungary. Magyar Köztársaság Kormánya.
- PEP (2003b): Pre-accession economic programme, Poland. Republic of Poland.

- Persson, T. – Tabellini, G. (1990): *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*. Harewood, London.
- Persson, T. – Roland, G. – Tabellini, G. (2000): Comparative politics and public finance. *Journal of Political Economy* 108. évf. 6. szám, 1121-1161.
- Persson, T. – Tabellini, G. (2003): Do electoral cycles differ across political systems? Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research Working Paper 232. szám.
- Persson, T. – Tabellini, G. (2009): Democratic capital: the nexus of political and economic change. *American Economic Journal: Macroeconomics*, American Economic Association 1. évf. 2. szám, 88-126.
- Persson, T. (2002): Do political institutions shape economic policy? *Econometrica* 70. évf. 3. szám, 883-905.
- Persson, T. – Tabellini, G. (2002a): Political institutions and policy outcomes: what are the stylized facts? Letöltve: 2012-06-16. <http://people.su.se/~tpers/papers/tp020816.pdf>
- Persson, T. – Tabellini, G. (2002b): Do constitutions cause large governments? Quasi-experimental evidence. *European Economic Review* 46. évf. 4-5. szám, 908-918.
- Persson, T. – Tabellini, G. (2003): Do electoral cycles differ across political systems? Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research Working Paper 232. szám.
- Persson, T. – Tabellini, G. – Trebbi, F. (2003): Electoral rules and corruption. *Journal of the European Economic Association* 1. évf. 4. szám, 958-989.
- Persson, T. – Roland, G. – Tabellini, G. (2007): Electoral rules and government spending in parliamentary democracies. *Quarterly Journal of Political Science* 2. évf. 155-188.
- Poterba, R. (1996): *Budget Institutions and Fiscal Policy in the U.S. States*. NBER Working Paper 5449. szám.
- Rae, D. (1967): *The Political Consequences of Electoral Law*. Yale University Press.
- Reid, B.G. (1998): Endogenous Elections, Electoral Budget Cycles and Canadian Provincial Governments. *Public Choice* 97. évf. 1-2. szám, 35-48.
- Rogoff, K. (1990): Equilibrium Political Budget Cycles. *The American Economic Review* 80. évf. 1. szám, 21-36.
- Rogoff, K. – Sibert, A. (1988): Elections and macroeconomic policy cycles. *Review of Economic Studies* 55. évf. 1. szám, 1-16.
- Rose, S. (2006): Do fiscal rules dampen the political business cycle? *Public Choice* 128. évf. 3-4. szám, 407-431.

- Sachs, J. – Lipton, D. (1990): Creating a market economy in Eastern Europe: the case of Poland. *Brookings Papers on Economic Activity* 1/1990, 75-147.
- Sapír, A. – Sekkat, K. (2002): Political cycles, fiscal deficits, and output spillovers in Europe. *Public Choice* 111. évf. 1-2. szám, 195-205.
- Schuknecht, L. (1996): Political business cycles and fiscal policies in developing countries. *Kyklos* 49. évf. 2. szám, 155-170.
- Schuknecht, L. (2000): Fiscal policy cycles and public expenditure in developing countries. *Public Choice* 102. évf. 1-2. szám, 115-130.
- Shi, M. – Svensson, J. (2002a): Conditional political budget cycles. CEPR Discussion paper 3352. szám.
- Shi, M. – Svensson, J. (2002b): Political budget cycles in developed and developing countries. Letöltve: 2012-06-16.  
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.202.8595&rep=rep1&type=pdf>
- Shi, M. – Svensson, J. (2006): Political budget cycles: do they differ across countries and why? *Journal of Public Economics* 90. évf. 8-9. szám, 1367-1389.
- Shi, M. – Svensson, J. (2003): Political budget cycles: a review of recent developments. *Nordic Journal of Political Economy* 29. évf. 67-76.
- Sigér, F. (2010): Divergent dynamics of transformation: the role of the European Union. *Competitio Books* 9, University of Debrecen.
- Slay, B. (1994): *The Polish Economy*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.
- Stone, Randall W. (2002): *Lending Credibility*. Princeton University Press, New Jersey.
- Strauch, R.R. – von Hagen, J. (2001): Formal fiscal restraints and budget processes as solutions to a deficit and spending bias in public finances – U.S. experience and possible lessons for EMU. ZEI Working Paper B 14 2001. szám.
- Suzuki, M. (1994): Evolutionary voter sophistication and political business cycles. *Public Choice* 81. évf. 3-4. szám, 241-261.
- Szczerbiak, A. (2001): Polish politics in the new millenium. In: George Blazyca és Ryszard Rapacki (szerk): *Poland into the new millenium*, 91-104. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.
- Széchenyi Terv, Gazdasági Minisztérium, Budapest, 2001.

- Taagepera, R. – Shugart, M. (1989): *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. Yale University Press.
- Taylor, J. (1980): Aggregate dynamics and staggered contracts. *Journal of Political Economy* 88. évf. 1. szám, 1-23.
- Tóth, I. Gy. (2008b): The demand for redistribution: a test on Hungarian data. *Czech Sociological Review* 44. évf. 6. szám: 1063-1087.
- Tóth, I. Gy. (2009): *Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom értékszerkezetében*, TÁRKI, Budapest.
- Tufte, R.E. (1978): *Political control of the economy*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Vanhuyse, P. (2004): The pensioner booms in post-communist Hungary and Poland: political sociology perspectives. *International Journal of Sociology and Social Policy* 24. évf. 1-2. szám, 86 – 102.
- Veiga, F. – Veiga, L. (2004): *Political Business Cycles at the Municipal Level*. NIPE Working Papers 4. szám.
- Vergne, C. (2006): Democracy, elections and allocation of public expenditure in developing countries. *European Journal of Political Economy* 25. évf. 1. szám, 63-77.
- Voszka É, (2009): Versenybarát és versenykorlátozó állam – válság előtt, válság közben. *Közgazdasági Szemle* 56. évf. (október), 913-932.