

**Egyetemi doktori (PhD) értekezés tézisei**

**POLITIKAI KÖLTSÉGVETÉSI CIKLUSOK**

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

Halász Ágnes

Témavezető: Dr. habil. Benczes István, egyetemi docens



**DEBRECENI EGYETEM**

Közgazdaságtudományi Doktori Iskola

„Versenyképesség, globalizáció és regionalitás” doktori program

Debrecen, 2014

**TARTALOMJEGYZÉK**

1. Köszönetnyilvánítás .....	2
2. Kutatási előzmények, a kutatás motivációja .....	2
3. A doktori értekezés kutatási kérdései és megfogalmazott hipotézisei .....	4
4. A doktori értekezésben alkalmazott módszertan .....	5
5. A doktori értekezés szerkezete és a főbb empirikus eredmények .....	9
6. A doktori értekezés tézisei és eredményei .....	16
7. Összegzés, további kutatási irányok .....	21
8. Irodalomjegyzék .....	22
9. A szerző az értekezés témájában született publikációinak jegyzéke .....	24

**1. 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 Kotschné Kiszely Mónikát és Marosi Annát.

**2. Kutatási előzmények, a kutatás motivációja**

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 talán legfontosabb 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.

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 el kellett volna halnia. 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.

### **3. A doktori értekezés kutatási kérdései és megfogalmazott hipotézisei**

Az előzményekre tekintettel, a doktori értekezésünkben az alábbi főbb kutatási kérdéseket fogalmaztuk meg:

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?

Az alábbi hipotéziseket fogalmazzuk meg:

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 országsoportnak 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.

#### **4. A doktori értekezésben 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]

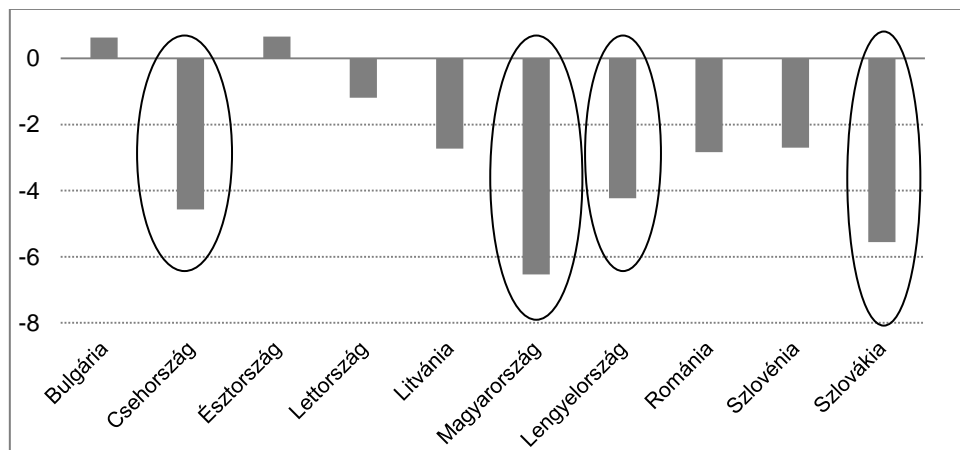
Jelen disszertáció keretében az állami kiadási oldalra fókuszálunk, így az állami bevételek és az adópolitikában megfigyelhető esetleges cikluselemekkel nem foglalkozunk. Ennek oka a kiadási oldali PBC nagyobb relevanciája, másrészt pedig a kutatások is jellemzően az állami kiadásokban találtak ciklust 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 elemzett *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 fegyelmetlen 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)

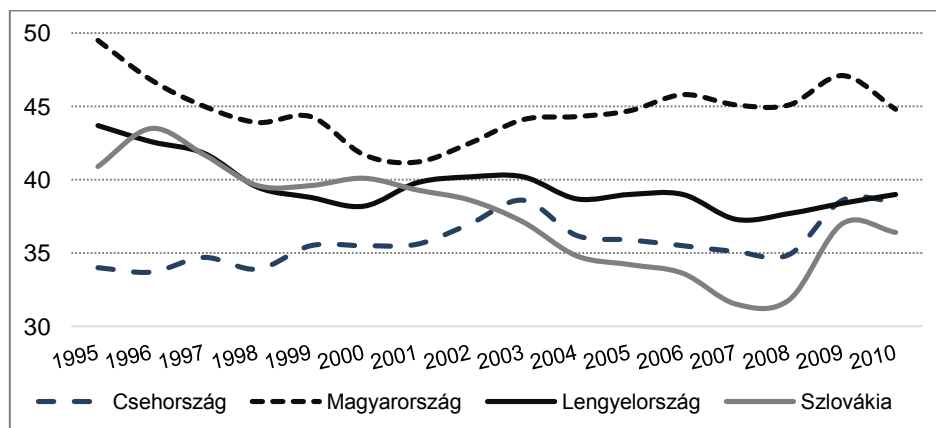


Megjegyzés: Bulgária esetében 1998-2007 közötti átlagot jelenítünk meg

Forrás: Eurostat

Így az EU-tag KKE országokat tovább szűkíthetjük a visegrádi országokra. Azért, hogy ebből a csoportból ki tudjuk választani, hogy Lengyelországot, Csehország vagy éppen Szlovákiát érdemes Magyarország mellett a fiskális ciklusra 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 kamatkidadások 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. Így az esettanulmány másik tesztországának Lengyelországot választjuk.

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 pénzügyi 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 (D1.)* 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 gyógyszertámogatásokkal, 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.

## 5. A doktori értekezés szerkezete és a főbb empirikus eredmények

A disszertáció 6 fő fejezetből tevődik össze. Az *1. fejezetben* a kutatás motivációját és a téma relevanciáját, a kutatási kérdéseket és a hipotéziseket fogalmazzuk meg, valamint az alkalmazott módszertant vázoljuk.

A *2. fejezet* az elméleti áttekintést tartalmazza. A politikai üzleti/költségvetési ciklusok alappilléret két bázismodell jelenti. Az egyik a William Nordhaus [1975] nevével fémjelzett opportunistá és ideológiamentes modell. A másik pedig Douglas Hibbs [1977, 1979] ún. pártos vagy pártelvű modellje. A Phillips-görbére építve, ezek az elméletek azt mondják, hogy választási időszakokban a hivatalban lévő politikusok felpörgetik a gazdaságot aktív monetáris politikai eszközökkel saját újraválasztási esélyük maximalizálása érdekében, majd a választásokat követően pedig hűtik azt. Ezek a modellek azonban hamar holtpontra jutottak kellő empirikus bizonyíték hiányában<sup>1</sup> és a feltételrendszert érintő kritikák (a Nordhaus-kritika) miatt.

Mégis, fontos kiindulópontját jelentették a PBC elméletek későbbi generációinak úgy, mint a racionális PBC modellek [Persson – Tabellini, 1990] vagy erkölcsi kockázat típusú modellek [Persson – Tabellini, 2003; Shi – Svensson, 2002a, 2002b]. Igazi áttörést azonban Kenneth Rogoff és Anne Sibert [1988, 1990] elmélete hozott, akik elutasították a Phillips-görbét a PBC magyarázása során és helyette a fiskális politikára fókuszáltak. Ebben az értelemben egy új kifejezést is bevezetettek és a politikai üzleti ciklusok helyett politikai költségvetési ciklusoknak nevezték a jelenséget, utalva a kormányzati fiskális politikában a választási periódusokkal összefüggő ciklikus fluktuációkra. Eszerint választási időszakokban a hivatalban lévő politikusok átmenetileg expanzív fiskális politikát hajtanak végre, hogy ezzel növeljék saját újraválasztási esélyüket. Azért teszik mindezt, mert a választók szintén önérdékkövetők, azaz nemcsak a magán, hanem az állami termékek, szolgáltatások terén is haszonmaximalizálók. Végző soron pedig deficitnövekedés figyelhető meg. A választásokat követően azonban, hogy javítsanak az egyensúlyi pozíción fiskális szigorítás megy végbe. A

---

<sup>1</sup> Lásd pl. Alesina – Roubini [1992]; Alesina – Sachs [1988]; Alt – Chrystal [1981]; McCallum [1978]; Lewis-Beck [1988]; Tufte [1978]

kutatások általában véve azt a tendenciát mutatták, hogy míg a fejlett, iparosodott országokban nem igazolódik Rogoff modellje, addig a fejlődő országokban igen.<sup>2</sup>

Sokat hivatkozott nagy volumenű tanulmányukban Brender és Drazen [2003] megerősítette mindezt, azt találva, hogy a politikai költségvetési ciklusok a kevesebb tapasztalattal rendelkező, ún. új demokráciák sajátja, mint a poszt-szocialista KKE országok, míg az érett demokráciákban nem találtak ciklust. A KKE országokat tekintve a szerzők jelentős PBC-t találtak a teljes államháztartási egyenlegben, melyet a kiadási oldali ciklus hajtott. A fiskális ciklus azonban az új demokráciában is eltűnik, ahogy a választók kiismerik a demokratikus intézmények és a politikai manipuláció működését. Ehhez, az ún. cselekedve tanulmány folyamatához Drazen [2000] becslése szerint megközelítőleg négy választási periódus szükséges.

Mivel a kutatók empirikusan inkább csak tendenciákat tudtak homogén országcsoportokra bizonyítani, mintsem a költségvetési ciklusok egyértelmű jelenlétét vagy hiányát, a különbségek okát az intézményi tényezőkben keresték. A 2000-es évek PBC kutatás így az intézmények vizsgálatára irányult, abból kiindulva, hogy a rendelkezésre álló intézmények, különösen azok minősége meghatározó a tekintetben, hogy mennyire korlátozzák vagy sem a politikusokat a ciklustermelésben. 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*). 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:

- 1) *A nemzetközi és a belföldi kontextusok eltérései:* A nemzetközi intézmények szerepvállalása nagyban befolyásolhatja kívülről a belföldi fiskális politika alakulását. Pl. kisebb költségvetési hiány mutatkozik azokban a fejlődő országokban, ahol IMF-programok valósultak meg [Schuknecht, 1996]. Ezek a programok a támogatást ugyanis rendre a költségvetési és makrogazdasági stabilizáció feltételeihez kötik, és ezzel sokszor megkötik a politikusok kezét a diszkrecionális jellegű fiskális expanzió terén. De hasonló külső intézményi tényezőt jelent az Európai Unió és az GMU által megkövetelt szabályrendszernek való megfelelés a csatlakozni kívánó országok számára.

---

<sup>2</sup> Lásd pl. Ames [1987]; Block [2002a, 2002b]; Alt – Lassen [2006a, 2006b]; Brender – Drazen [2003]; González [2002]; Mink – de Haan [2005]; Schuknecht [2000]; Andrikopoulos et al. [2004]

- 2) *A politikai és gazdasági kontextusok eltérései:* Ebbe a csoportba sorolhatjuk a gazdasági fejlettség és az életszínvonal szerepét, mint a fiskális ciklusok magyarázótenyezőjét. Ezt sejteti az a tény is, hogy a költségvetési ciklust a fejlett, iparosodott országok mintája rendre nem erősítette meg, ellenben a szegényebb, fejlődő országoké igen. A PBC-re való hajlamot a kutatók továbbá a politikai és választási rendszerek eltéréseiben is keresték [Persson és munkatársai; 2002a, 2002b, 2003, 2007]
- 3) *Az intézményi, strukturális és stratégiai kontextusok eltérései:* Az intézményi tényezők sokszínűsége érdemben alakítja a politikai döntéshozók lehetőségeit és cselekedeteit. Számos kutatás fókuszál a demokratikus intézményrendszer szilárdságára, illetve minőségére. Ezeket rendre olyan tényezőkkel mérik és vizsgálják, mint a fiskális transzparencia, fiskális szabályok léte, a költségvetési intézmények léte, melyek korlátozzák a politikusokat a diszkrecionális döntéshozatalban.

A kontextuselmélet hozzáadott értéke egyrészt abban rejlik, hogy lehetőséget ad arra, hogy az empirikus eredmények eltéréseit megmagyarázza, hanem egyúttal keretrendszert is szolgáltat a fiskális ciklusok eddigi főbb egyedi elemzési és magyarázótenyezőinek a csoportosítására és komplex vizsgálatára. Másrészt pedig azt sejteti, hogy a PBC magyarázásában számos tényező, globális és lokális; nemzeti és nemzetközi egyaránt szerepet játszik és együtt alakítják a diszkrecionális fiskális politikát.

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 *3. és 4. fejezetben* a magyar és a lengyel esettanulmányban részletesen áttekintjük és megvizsgáljuk a költségvetési folyamatokat arra a kérdésre keresve a választ, hogy a diszkrecionális fiskális politikai döntések és a deficithajlam mögött a két új demokráciában valóban a fiskális ciklusok és a politikusok ciklushajlama húzódik-e meg.

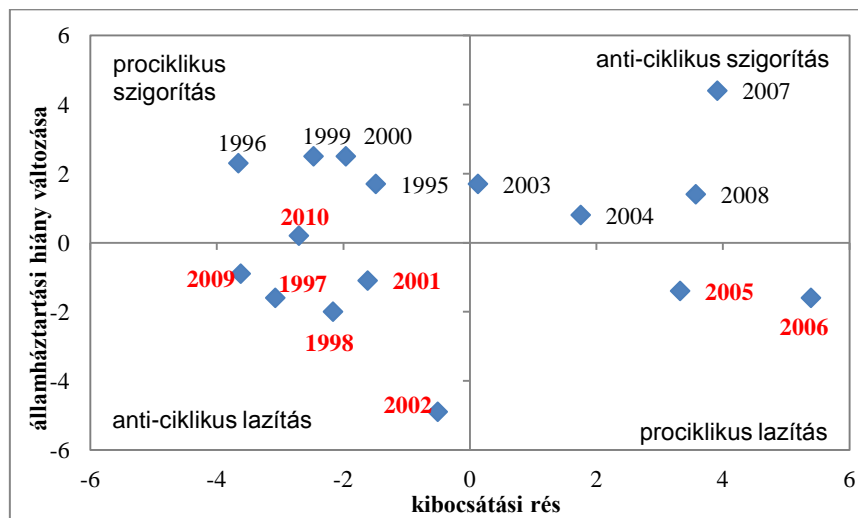
A két esettanulmány felépítése azonos, a módszertani leírásban már bemutatott vertikális és horizontális dimenziók mentén végeztük el az elemzést. A *3. és 4. fejezet* négy-négy alfejezetből áll, melyek 1989/1990 és 2010/2011 között négy időszakra bontva mutatják be a főbb politikai és költségvetési folyamatokat a két országban az állami kiadásokra fókuszálva.

A 3.1. fejezetben bemutatjuk, hogy a rendszerváltás és a makrogazdasági stabilizáció közötti időszakban, 1990-1995 között Magyarországon az államháztartási deficit fokozatosan romlott, amiben a kiigazítás szisztematikus halogatása mellett az állam jóléti funkciójának erősítése is szerepet játszott [Kornai, 1993]. A vizsgált időszakban az 1994-es választási mintát elemeztük és azonosítottuk fiskális cikluselemeket nagyobb mértékben a nyugdíjak és gyógyszer-támogatások terén, kisebb súlyban a közszféra munkavállalói jövedelmek esetében.

A 3.2. fejezetben a kiigazítás utáni gazdasági felívelés időszakában, 1995-2000 között az 1998-as parlamenti választási minta tesztelése során megállapítottuk, hogy a választási ciklus a korábbiakhoz képest erősödött Magyarországon. Az 1998-as egy növekedésorientált, választási évi költségvetés volt nyugdíj- és béremeléssel, a mezőgazdasági és beruházási támogatások növelésével [OECD, 2000:64]. Ezen kívül a gyógyszer-támogatások esetében szintén találtunk fiskális ciklust.

A 3.3. fejezetben bemutatjuk, hogy a valódi fordulópont a fiskális ciklusok terén, Magyarországon az ezredforduló után következett be, amikor a globális dekonjunktúra kapcsán gyengülő magyar növekedés, illetve az EU és NATO csatlakozással összefüggésben megnövekedett kiadási kötelezettségek ellenére 2001-től kezdődő és egészen 2006-ig tartó időszak Magyarországon jóléti fordulatot és soha korábban nem látott romlást hozott a közpénzügyi pozíciókban [Benczes, 2007]. A magyar kormány ugyanis számos területen hajtott végre fiskális lazítást a 2002-es választások előtt: emelték a nyugdíjakat, a családtámogatások mértékét, drasztikus béremelést hajtottak végre a közszférában egyes területeken, valamint egy átfogó lakástámogatási programot indítottak [OECD, 2004]. A fiskális egyenlegek romlásában azonban nem csak a szokásos szavazatvásárlási akciók játszottak szerepet, hanem a választások után felálló új kormány által végrehajtott atipikus vagy inverz költségvetési ciklus is. A 2006-os választási időszak előtt újra erősödött a PBC, melynek formája újfent a szociális kiadások (nyugdíjak, családtámogatások, gyógyszer-támogatások), valamint a közszféra bérek voltak. A PBC eredményeként 2006-ban az államháztartási egyenleg soha korábban nem látott szintre romlott (3. ábra).

3. ábra: Ciklikus tényezők hatása a fiskális mutatókban Magyarországon



Megjegyzés: az X tengely a kibocsátási részt (%) 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

A tipikus fiskális ciklust tovább erősíti a tény – ahogy azt a 3.4. fejezetben bemutatjuk –, hogy a 2006-os választásokat követően a kormány azonnal reagált a fiskális helyzetre és jelentős kiigazítást hajtott végre [KP, 2007]. Az utolsó, 2010-es választási mintában nem találunk PBC-t, ugyanakkor bizonyítjuk, hogy ennek politikai, illetve gazdasági, pénzügyi okai egyaránt vannak. Egyrészt a magas belső és külső adósságállomány párosulva a pénz- és tőkepiacokon végbement kockázati étvágy drasztikus romlásával, a finanszírozási források elapadásához vezetett Magyarországon. A helyzet kezelése érdekében a kormány megállapodást kötött nemzetközi intézményekkel egy mentőcsomagról. A hitelfeltétek, valamint a súlyos gazdasági recesszió 2009-ben azonban további fiskális szigorítást tettek szükségessé. Másrészt pedig a 2009 elején a választásokig hátralévő 1 évre hivatalba lépő kabinet részéről a politikai szándék is hiányzott a választások előtti szavazatvásárlásra. A kormány célja a közpénzügyek stabilizálása volt.

A 4.1. fejezetben 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 [OECD, 1992]. Majd 1992-ben a kormány további megtakarító lépését az Alkotmánybíróság vétőzta 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. Összességében, bár volt kormányzati szándék a kiadások megfékezésére, érdemi lépésekre nem került sor, igaz, erőteljes és egyértelmű PBC-re sem találtunk empirikusan bizonyítékot.

A 4.2. fejezetben 1993 és 2000 között 1997-ben tartottak parlamenti választásokat Lengyelországban. Az 1997. évi költségvetés 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. Ebben 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, 1996: 16]. 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 4.3. fejezet egy hosszabb, 2000-tól 2008-ig tartó periódust fog át. 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 azonban nem volt meg a kellő akarat a fiskális kiigazítás végrehajtására. Enyhe PBC-re utaló jelet azonosítunk a 2001-es választási mintában főként a közszféra bérek terén. Másrésztől azonban mivel 2000-ben a kormány elhalasztotta egyes szociális kiadások indexálását 2001-re, és az ehhez szükséges fedezetet pedig más kiadási tételek csökkentése által teremtették meg (pl. a tanárok bérnövekedésének lassítása, családtámogatások mérséklése által), ezek a lépések mindenképpen a PBC ellen hatnak.

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. A 2006-ban a politikai változások és turbulenciák csak kevés hatással voltak a gazdaságpolitikára. A 2007-es költségvetés is kedvezően alakult, egyrészt a magasabb bevételi szintnek köszönhetően, másrészt a kiadások is visszafogottak maradtak.

A 4.4. fejezet a lengyel válságkezelést mutatja be. 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 hatására 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. 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.

A disszertáció *5. fejezete* a magyar és lengyel esettanulmányok összehasonlítását tartalmazza. A visegrádi négyek közül vizsgált két ország mintájában tapasztalat divergencia azt sejteti, hogy az új demokráciák sem tekinthetők homogén csoportnak a PBC tekintetében, hiszen nem ugyanazt a mintát követik. 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 az 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 elvégezzük és az eredményeket a *4. ábrán* 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. 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 kizárólagos módon egy kategóriába sorolni. A legtöbb hatás ugyanis több csatornán keresztül is érvényesül, így inkább metszetek kialakítása célszerű, ahogy azt a *4. ábra* is mutatja. A fenti megkötések figyelembe vételével az *5. fejezetben* röviden, tézisszerűen tárgyaljuk a fiskális ciklusok magyarázó tényezőinek lehetséges hatásait a fiskális ciklusok alakulására. Végül, a *6.*

fejezetben összegezzük az eredményeket, illetve megfogalmazzuk a következtetéseket és téziseket.

**4. ábra: A fiskális ciklushatások magyarázó tényezőinek 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

## 6. A doktori értekezés tézisei és eredményei

*1. tézis: Magyarország és Lengyelország költségvetési folyamatainak mélyreható vizsgálata alapján bizonyítást nyert, hogy a két új demokrácia érdemben 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. 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.*

A PBC elemzések során eddig alkalmazott módszertan jellemzően egy-két magyarázó tényezőre koncentrált és igyekezett megfogni a PBC jelenlétének vagy hiányának okát egy-egy országban, országcsoportban. Ez pedig heterogén empirikus eredményekhez



vezetett, amelyek nem tették lehetővé általános következtetések levonását a fiskális ciklusok vonatkozásában. A magyar és a lengyel esettanulmány során ezt sikeresen igazoltuk, egyúttal erősítettük a kontextusfüggőség fontosságát. Nevezetesen, 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 egy országban vagy sem.

*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 magyarázótenyezője 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 költségvetési intézmények meghatározó szerepet játszanak a fiskális ciklusokban. E téren 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 kényszerített ki változást. A hiteles és stratégiai költségvetési tervezés, valamint a kemény költségvetési korlátok Lengyelországban jelentősen hozzájárult 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 kialakul, növeli a társadalom intézményi tényezőkhöz vetett bizalmát, és csökkenti 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 letisztultság és stabilitás 2007-ig nem valósult meg. 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*) 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. Eközben Magyarországon ennek jellemzően az ellenkezője vált megszokottá, főleg a szigorító intézkedések és reformok terén a kilencvenes évek második felétől. 1998-ban a választásokat követően az 1995-ös stabilizálás számos intézkedése visszavonásra került. 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. Lengyelországban 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 társadalom 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 lehetősége is volt, hiszen Magyarországon nem volt olyan közvetlen kikényszerítő tényező, mint Lengyelországban az infláció-áruhiány

együttes problémája miatt. 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. 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 ígéretnek szintjén marad.

## **7. Összegzés, további kutatási irányok**

A disszertációban részletesen elemeztük a politikai költségvetési ciklusokat két új demokrácia, Magyarország és Lengyelország esetében. 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. Nevezetesen, az előbbiben erőteljes és idővel tovább fokozódó PBC-t azonosítottuk, míg utóbbinál megmutattuk, hogy a látszólagos ciklikusságot az államháztartási egyenlegben jellemzően nem a politikusok ciklushajlama okozza. Az eltérő empirikus eredmények okát számos tényező – politikai, gazdasági és intézményei – együttes hatásában találtuk.

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 PBC mintát 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 jelenti-e, vagy pedig önmagában a feltétel helytálló, csak a tapasztalat általi tanulás időigényessége eltérő az egyes társadalmakban. Végül pedig további kutatást igényel annak eldöntése, hogy a vázolt

tényezők közül azonosítható egy vagy több elsődleges magyarázó tényező, melyek az új demokráciák esetében jobban alakítják a politikai manipulációt, mint a régi vagy fejlett demokráciákban.

## 8. Irodalomjegyzék

- 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.
- 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. – 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.
- Ames, B. [1987]: *Political survival: Politicians and public policy in Latin America*. Berkeley, University of California Press.
- 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.
- Benczes, I. [2007]: *Trimming the sails*. Budapest, CEU Press.
- Benczes, I. – Kutasi, G. [2010]: *Költségvetési pénzügyek*. Budapest, Akadémia Kiadó.
- 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.
- Brender, A. – Drazen, A. [2003]: Where does the political budget cycle really come from? CEPR Discussion Papers 4049. szám.
- Drazen, A. [2000]: *Political economy in macroeconomics*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- EB [2012]: *European Economy, Statistical Annex*, tavasz, Európai Bizottság, Brüsszel.
- Economist Intelligence Unit [1996]: *Country report Hungary*, 1996. december. London.

- Fábián, Gy. [1999]: A magyar választási rendszer kelet-közép-európai összehasonlításban, *Politikatudományi Szemle*, 8. évf. 3. szám, 107-126.
- 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.
- Gonzalez, M. [2002]: Do Changes in Democracy Affect the Political Budget Cycle? Evidence from Mexico. *Review of Development Economics* VI. évf., 204-224.
- 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.
- KP [2007]: Magyarország Aktualizált Konvergencia Programja 2007–2011, Magyar Köztársaság Kormánya, Budapest, 2007. december.
- Kornai, J. [1993]: A szocialista rendszer. *Heti Világgazdaság Kiadó*, Budapest.
- McCallum, B.T. [1978]: The Political Business Cycle: An Empirical Test. *Southern Economic Journal*, 44. évf., 3. szám, 504-515.
- Lewis-Beck, M.S. [1988]: *Economics and elections: The major western democracies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- 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.
- Nordhaus, W. D. [1975]: The political business cycle. *The Review of Economic Studies* 42. évf., 2. szám, 169-190.
- OECD [1992]: *OECD Economic Surveys, Poland*, Párizs.
- OECD [2000]: *OECD Economic Surveys, Hungary*, Párizs.
- OECD [2004]: *OECD Economic Surveys, Hungary*, Párizs.
- Persson, T. [2002a]: Do political institutions shape economic policy? *Econometrica* 70. évf., 3. szám, 883-905.
- Persson, T. – Tabellini, G. [1990], *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*. Harewood, London.
- Persson, T. – Tabellini, G. [2002b]: 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. [2003]: Do electoral cycles differ across political systems? Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research Working Paper 232. szám.
- Persson, T. – Roland, G. – Tabellini, G. [2007]: Electoral rules and government spending in parliamentary democracies. Quarterly Journal of Political Science 2. évf. 155-188.
- 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.
- 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>
- Tufte, R.E. [1978]: Political control of the economy. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

## **9. A szerző az értekezés témájában született publikációinak jegyzéke**

- a) *Politikai költségvetési ciklusok: fiskális ciklushatások az állami kiadásokban Lengyelországban.* Competitio, XIII. évfolyam (2014), 2. szám.
- b) *Politikai költségvetési ciklusok a magyar államháztartásban.* Köz-gazdaság, IX. évfolyam (2014), 2. szám.
- c) *Fiscal cycle effects in the pattern of the Hungarian state expenditures.* Society & Economy, 36. évfolyam (2014) 2. szám: 263-283. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- d) *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.
- e) *Politikai konjunktúraciklusok.* Köz-gazdaság, V. évfolyam (2010), 4. szám: 87-103.