

Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Doktori Iskola

# Miért éppen Magyarország?

A magyarországi poszt-szocialista átmenet politikai-gazdaságtani  
értékelése

Doktori disszertáció

Ádám Zoltán

Témavezető:

Benczes István habilitált egyetemi docens

Budapesti Corvinus Egyetem

Debrecen, 2015. március

*Szüeimnek, szeretettel és hálával*

*„Behind a typical free market is centuries of patient development of property rights and other legal arrangements, and an extraordinary standardization of goods and services and the terminology for describing them.”*

Thomas Schelling<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Schelling 2006 (1978), p. 29.

# Tartalom

|  |    |
|--|----|
| Előszó .....   | 6  |
| I. Bevezetés: a kutatás kérdése, módszerei és hipotézisei .....  | 8  |
| I.1. A kérdésfeltevés: Miért éppen Magyarország? .....   | 8  |
| I.2. A kutatás módszerei .....   | 12 |
| I.3. A kutatás struktúrája – Hipotézisek .....   | 13 |
| I.3.1. A megszorítás/kiengedés költségvetési ciklusai .....  | 14 |
| I.3.2. Hiányos társadalmi támogatottságú szerkezeti reformok .....   | 15 |
| I.3.3. Szociális védelem és munkapiaci aktivitás .....   | 18 |
| I.3.4. Túlcentralizált politikai intézményrendszer .....   | 19 |
| I.3.5. Összegzés: az argumentum .....  | 22 |
| II. Társadalmi értékszerkezet és költségvetés-politikai ciklusok .....   | 24 |
| II/1. Bevezetés .....  | 24 |
| II.2. Az átalakulás kiinduló feltételei: Társadalmi értékek és a kiterjedt jóléti gondoskodás kádári hagyománya .....                        | 27 |
| II.2.1. Bizalomhiány és materiális gondolkodás: a magyar társadalom értékszerkezete .  | 27 |
| II.2.2. Konfliktuskerülés és jóléti gondoskodás: a Kádár-rendszer politikai-gazdaságtani hagyománya .....                                    | 29 |
| II.3. Eladósodás és makro-stabilizáció: a költségvetési ciklusok politikai gazdaságtana a magyarországi poszt-szocialista átmenet során..... | 31 |
| II.3.1. Eladósodás és makrogazdasági stabilizáció a kilencvenes években .....  | 31 |
| II.3.2. Eladósodás és makrogazdasági stabilizáció a kétezres években .....   | 36 |
| II.4. Összefoglalás .....  | 42 |
| III. A szerkezeti reformok politikai gazdaságtana.....   | 45 |
| III.1. Bevezetés.....  | 45 |
| III.2. Irodalmi áttekintés.....  | 46 |
| III.3. A gazdasági reformok politikai gazdaságtana a magyar átalakulás során .....   | 50 |
| III.3.1. A puha vállalati költségvetési korlát megkeményedése (1990-1998).....   | 53 |
| III.3.2. A nyugdíjrendszer reformja (1997-2011) .....  | 57 |
| III.3.3. A liberális egészségügyi reform (2006-2008).....  | 62 |
| III.4. Összegzés: A reformkudarc anatómiája.....   | 68 |
| IV. Alacsony munkapiaci aktivitás és kiterjedt jóléti transzferek.....   | 72 |
| IV.1. Bevezetés .....  | 72 |
| IV.2. Fogalmi tisztázás: a latin-amerikai populista gazdaságpolitikai hagyomány .....  | 74 |
| IV.3. A jóléti újraelosztás szerkezeti jellemzői a rendszerváltás utáni Magyarországon ....  | 77 |

|  |     |
|--|-----|
| IV.3.1. A magyar eset sajátossága: az alacsony foglalkoztatási ráta .....  | 79  |
| IV.3.2. Kísérlet az aktivitási ráta emelésére: a tömeges közfoglalkoztatási programok bevezetése (2008-2010).....  | 82  |
| IV.3.3. Sok vagy kevés? A magyar államháztartás szociális védelmi célú kiadásai uniós és regionális összevetésben .....  | 85  |
| IV.4. A foglalkoztatási ráta és az államháztartási egyensúly összefüggése az EU-ban.....   | 96  |
| IV.5. Összegzés: A szociális védelmi kiadások, a foglalkoztatás és az államháztartási egyensúly összefüggése Magyarországon, uniós és regionális összevetésben ..... | 100 |
| V. Erős, centralizált végrehajtó hatalom .....   | 103 |
| V.1. Bevezetés.....  | 103 |
| V.2. Demokrácia és piacgazdaság.....   | 104 |
| V.3. Az államszocializmus reformöröksége .....   | 107 |
| V.3.1. Önlebontó reformfolyamat .....  | 109 |
| V.3.2. A velünk élő kádárizmus .....   | 111 |
| V.4. A politikai intézményrendszer túlközpontosítása.....  | 114 |
| V.4.1. Túlközpontosított politikai berendezkedés és politikai polarizáció .....  | 115 |
| V.4.2. Hatalomcentralizáció és gazdasági hanyatlás.....  | 119 |
| V.5. Összegzés .....   | 121 |
| VI. Merre van előre? Intézmények, humántőke és gazdasági fejlődés az átalakuló Kelet-Közép-Európában.....  | 124 |
| VI.1. Bevezetés .....  | 124 |
| VI.2. Kiinduló elméleti megfontolások: intézményi fejlődés és gazdasági növekedés .....  | 126 |
| VI.3. Intézményi fejlődés a poszt-szocialista Kelet-Közép-Európában.....   | 130 |
| VI.3.1. Magán és közintézmények teljesítménye a WEF értékelésében.....   | 132 |
| VI.3.2. Kormányzati teljesítmény a Világbank értékelése szerint .....  | 135 |
| VI.3.3. A kelet-közép-európai EU-tagországok közigazgatási reformjai .....   | 144 |
| VI.4. Az intézményi teljesítmény, a gazdasági fejlődés és a humántőke összefüggésének statisztikai vizsgálata a kelet-közép-európai EU-tagországokban .....          | 149 |
| VI.4.1. Korrelációs együtthatók .....  | 150 |
| VI.4.2. Regresszió-elemzés .....   | 153 |
| VI.5. Összefoglalás .....  | 161 |
| VII. Kutatási eredmények és következtetések.....   | 164 |
| 7.1. Kutatási eredmények .....   | 165 |
| 7.2. Következtetések .....   | 169 |
| Hivatkozások.....  | 171 |

## Előszó

Ez a dolgozat, mint minden doktori értekezés, sokéves munka eredménye. Ez esetben nagyon sokévesé. Három országban két kontinensen éltem a megírása alatt, dolgoztam kutatóintézetben, minisztériumban és bankban, voltam lapszerkesztő és külsős egyetemi és főiskolai előadó Magyarországon, vendégkutató Angliában és egyetemi hallgató Amerikában. Egyvalami volt mindeközben állandó: az érdeklődésem a kelet-közép-európai poszt-szocialista átalakulás politikai gazdaságtana iránt. Azt a gazdasági és társadalmi valóságot szerettem volna megérteni, ami körülvesz minket, magyarokat, és a többi kelet-közép-európai ország polgárát, akik 25 évvel ezelőtt egy viszonylag zárt, a világpiacon versenytől védett gazdasági környezetből elindultak a kapitalista átalakulás, az európai uniós integráció és a globalizáció útján. Ennek az útnak az értelmezése és összehasonlító elemzése a kutatási területem, aminek vizsgálatához aligha találhattam volna jobb közeget a Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Doktori Iskolájánál.

Hálás vagyok mindazoknak, akik a Doktori Iskolában és azon kívül segítettek a munkámat. Témavezetőimnek, Csaba Lászlónak és Benczes Istvánnak, tanáraimnak és diáktársaimnak. Egykori és mai kollégáimnak a Kopint-Tárki, a Beszélő, a Takarékbank, a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium és a Kopint-Datorg tudományos műhelyeiben, elemző részlegeiben és gondolkodói közegében. Köszönettel tartozom a University College London School of Slavonic and East European Studies társadalomtudományi tanszékének és a Harvard University John F. Kennedy School of Government-nek, ahol bővíthettem tudásomat és nemzetközi kontextusba helyezhettem az általam vizsgált problémákat.

Nem sorolom fel mindazokat, akiktől sokat tanultam az elmúlt években, és akik fontos szerepet játszottak a disszertáció elkészítésében, mert a sor nagyon hosszú volna, és valakit biztosan kifelejténék. Egyetlen nevet szeretnék külön megemlíteni, azét, akitől a legtöbbet tanultam az elmúlt évtizedekben, és aki ennek a dolgozatnak a megírása során is a legfontosabb szellemi referenciapontom volt: Kis Jánosét, akinek formális értelemben sosem voltam a diákja, de akinek gondolkodói és emberi magatartása a leginkább meghatározó számomra.

PhD-t persze nem egyedül ír az ember és még csak nem is csak a tanáraival és kollégáival közösen. A disszertáció akkor is íródik az ember fejében, amikor nyaral, moziba megy, vagy gyereket pelenkáz. Ez sokszor egyfajta kettősséget és intellektuális feszültséget okoz, aminek

az elviselése nem könnyű feladat a folyamatot közelről figyelők számára. Az én esetemben ezek a szüleim voltak, a feleségem, Anikó, és a gyerekeim, Domi és Nonó. Utóbbiak számára az volt a természetes, hogy az apukájuk időről időre elvonul írni a „pédzsdít”: amióta megszülettek, így volt, és valószínűleg nagyon meg lesznek lepődve, ha egyszer azt tapasztalják, hogy a végére értem. Köszönöm mindannyiuk türelmét és támogatását.

# I. Bevezetés: a kutatás kérdése, módszerei és hipotézisei

## I.1. A kérdésfeltevés: Miért éppen Magyarország?

Dolgozatom célja a magyarországi poszt-szocialista átalakulás intézményfejlődésének politikai-gazdaságtani értelmezése. Miért épített Magyarország sikeresen intézményeket a kilencvenes években, és miért került válságba az liberális piacgazdaság és az alkotmányos demokrácia a kétezres évek második felében?

A kilencvenes években még a kelet-közép-európai térség<sup>2</sup> gazdaságilag és politikailag egyik legsikeresebb országának számító Magyarország a kétezres évek második felére mind a relatív gazdasági fejlettség, mind a gazdasági-politikai intézményrendszer stabilitása tekintetében alulmúlta a környező EU-tagországok nagy részét. Amíg az egy főre eső bruttó hazai termék vásárlóerő-paritáson mért értéke Magyarországon a kilencvenes évek közepén Szlovénia és Csehország után a harmadik legmagasabb volt Kelet-Közép-Európában, addig a kétezres évek végére az előbbieket mellett Észtország, Szlovákia és Lengyelország is Magyarország elé került, a következő évtized elején pedig Litvánia is megelőzte.<sup>3</sup>

A romlás virágai nem tegnap szökkentek szárba. A magyar gazdaságban a kétezres évek elejétől csökkent a beruházási ráta<sup>4</sup>, és a növekedés tényezői között egyre nagyobb szerep jutott a magán- és közösségi fogyasztásnak. A GDP bővülésének üteme a kétezres évek közepétől látványosan elmaradt a kelet-közép-európai országok átlagától, mivel a 2004-es EU-csatlakozás a térség legtöbb országában tapasztaltakkal szemben nem hozott növekedési többletet, a 2006-tól bevezetett költségvetési konszolidáció pedig az aggregált kereslet visszafogásával járt.

A fogyasztás-alapú növekedés és a 2002-től megemelkedő államháztartási hiány a háztartások és az állam fokozódó eladósodásával párosultak, ami a finanszírozásához szükséges hazai

---

<sup>2</sup> A kelet-közép-európai térség alatt a jelen dolgozatban a 11 kelet-közép-európai EU-tagországot értem. Ezek: Bulgária, Csehország, Észtország, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia, Szlovénia és Szlovákia.

<sup>3</sup> Lásd:

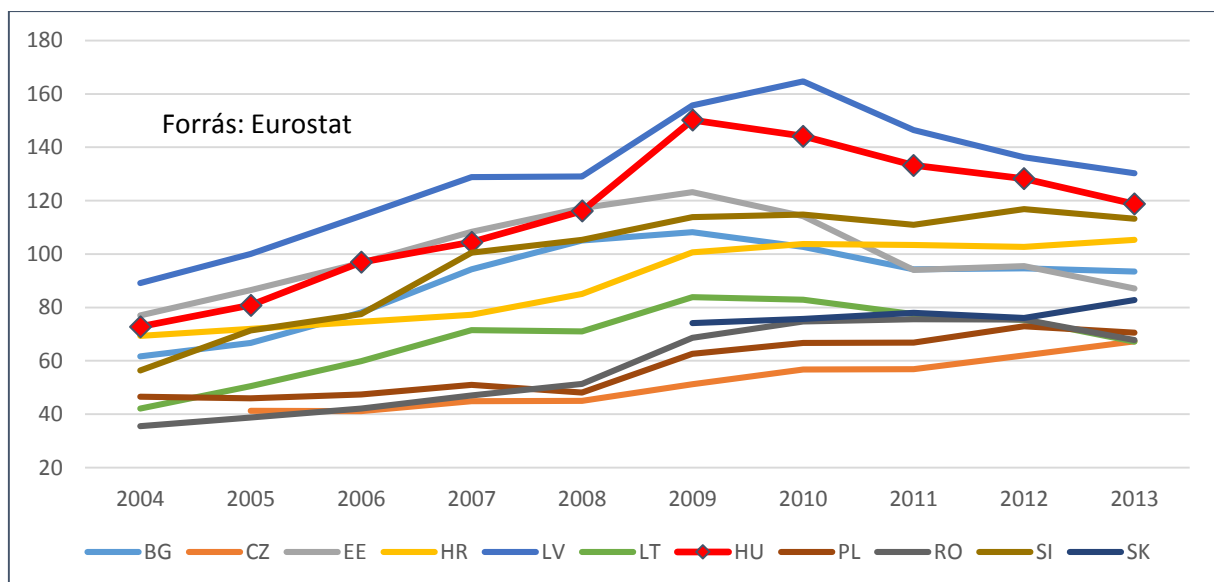
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00114>

<sup>4</sup> A rendszerváltás utáni periódus legmagasabb beruházási rátája az Eurostat adatai szerint 24,4% volt 2000-ben. A ráta 2002-ben 23,4%, 2006-ban 21,7%, 2010-ben 18,6%, 2012-ben 17,4%, 2013-ban 18,1% volt.



megtakarítások hiányában a nemzetgazdaság külső adósságállományának emelkedéséhez vezetett. A háztartások, a központi kormányzat és az állam devizában nyilvántartott GDP-arányos adóssága a térségben Lettország és Észtország után Magyarországon volt a legmagasabb, ami egy új, sokáig fel nem ismert jelentőségű nemzetgazdasági kockázatot hordozott. A monetáris politika által meghatározott forintkamatlábak jelentőségének csökkenése eközben aláásta a jegybanki inflációs célkövető politika hitelességét és hatékonyságát.

**I/1. Ábra.** A bruttó külső adósság GDP-arányos rátája a kelet-közép-európai EU-tagországokban

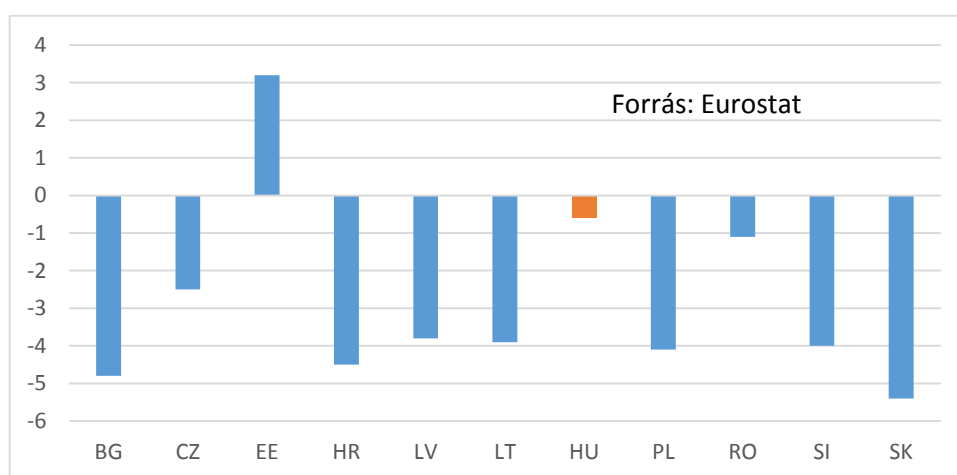


A gazdasági növekedésnél gyorsabb bér- és fogyasztásnövekedés versenyképesség- és egyensúly-romláshoz vezetett, és az évtized közepére ismét kialakult a kilencvenes évekből ismert kettős hiány jelensége: az államháztartási deficit a fizetési mérleg megnövekedett hiányával párosult, részben mert a jövedelemkiáramlás növelte az importkeresletet, részben mert a külső finanszírozás súlyának emelkedése nagyobb jövedelem-deficitet generált.

2006-ra mindezek következtében az 1995-öshöz hasonló stabilizációs kényszer alakult ki, ami a 2008-ban kirobbant globális pénzügyi és gazdasági válsággal súlyosbítva radikálisan rontotta

a közvéleményben az egyéni szociális helyzet és a társadalmi állapotok megítélését.<sup>5</sup> Minderre ráadásul egy olyan országban került sor, ahol a társadalmi bizalom mind a személyek közötti szinten, mind az intézményekbe vetett bizalom dimenziójában a legalacsonyabbak közé tartozik Európában.<sup>6</sup> A gazdasági helyzet és a vele szorosan összefüggő társadalmi percepciók egyaránt jelentősen romlottak tehát a második átalakulási évtized végére.

**I/2. Ábra.** Az államháztartás GDP-arányos pozíciójának változása a kelet-közép-európai EU-tagországokban, 2008-2010.



2008 őszén Magyarország volt az első kelet-közép-európai ország, amely a pénzügyi világválság kirobbanása után hivatalos finanszírozásért az Európai Unióhoz és a Nemzetközi Valutaalaphoz fordult, és a balti államok mellett itt volt a legkisebb lehetőség a válság hatását enyhítő, anticiklikus költségvetési politika alkalmazására. Noha a GDP-arányos költségvetési

<sup>5</sup> Az Eurobarometer 2012 nyári felmérése szerint Magyarországon Romániával együtt holtversenyben a második legrosszabb a társadalmi helyzet megítélése az Európai Unióban (Görögország után). Lásd: Special Eurobarometer 391: „Social climate”. 2012 június.

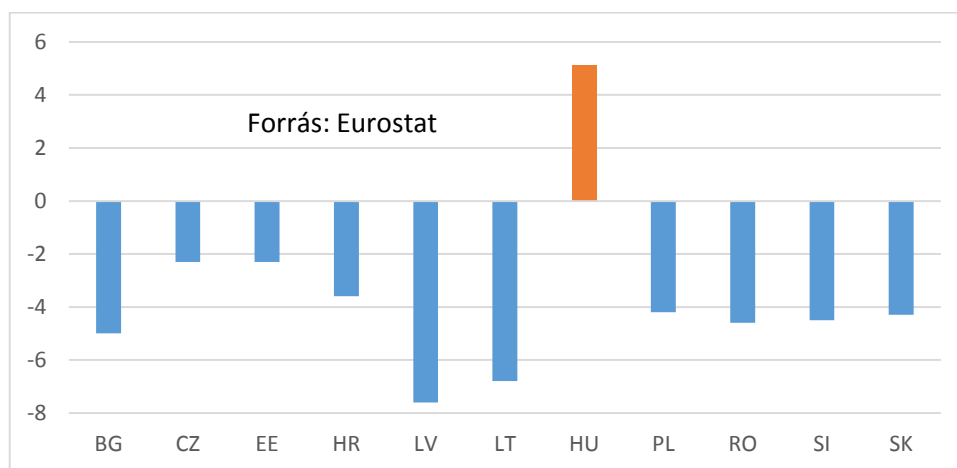
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_391\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_391_en.pdf); Muraközy László (szerk.): „A bizalmatlanság hálójában – A magyar beteg”. Budapest: Corvina, 2012.

<sup>6</sup> „A magyar lakosság általános bizalma (a másokkal, az intézményekkel és a politikával kapcsolatban egyaránt) alacsony, bár az igazsághoz tartozik, hogy nem extrém. A bizalmi szint Európában általában (mint azt a nemzetközi összehasonlító összefoglalásban láthattuk) Skandináviában magasabb, mint a kontinensen, különösen annak déli részével összevetve. Ebben az értelemben a magyar adatok illeszkednek a nemzetközi eloszlásba. Ugyanakkor a társadalmi bizalom és a társadalmi tőke aktív participációs elemeinek a tekintetében meglehetősen rosszak a magyar mutatók: a mások iránti segítségére való hajlandóság kifejezetten alacsony, a társadalmi kapcsolattartás szintje ugyancsak rendkívül alacsony (a szomszédokkal való össze nem járás tekintetében Európa-bajnokok vagyunk), és nagyon alacsony a civil aktivitás (például szervezeti tagság) szintje is. Ez utóbbi tekintetében Magyarországon Romániával együtt legalacsonyabb a társadalmi tőke.” Tóth István György: Bevezetés. In: Társadalmi Jelentés 2009, p.16.

hiány mértéke 2008-2010 között kismértékben nőtt, ennek üteme jóval kisebb volt a GDP zsugorodásának mértékénél, vagyis az államháztartás a kiadások visszafogásán keresztül pro-ciklikus – a válságból fakadó aggregát kereslet-visszaesést erősítő – hatást gyakorolt a gazdaságra.

A költségvetési konszolidáció mértéke és a magyar fiskális politikának a térség többi országától eltérő mintázata azonban különösen a 2006-2010 közti időszak egészének költségvetési pozíció-változását vizsgálva válik szembeűnővé. A magyar államháztartás GDP-arányos pozíciója 2006-2010 között a térségben – és az egész EU-ban is – egyedülálló módon javult, ami a válság során követett pro-ciklikus költségvetési politika legnyilvánvalóbb bizonyítéka.

**I/3. Ábra.** Az államháztartás GDP-arányos pozíciójának változása a kelet-közép-európai EU-tagországokban, 2006-2010.



Ennek oka egyszerű gazdaságpolitikai kényszerűség volt: a magyar kormány olyannyira kiköltekezett a kétezres évek eleje és 2006 között, hogy azt követően – és különösen a válság beköszöntése után – nem növelhette tovább piaci alapon felvett hitelállományát. A politikai élet mindettől nem függetlenül látványosan radikalizálódott. A költségvetési megszorítások nyári bejelentése és a miniszterelnök titkos balatonöszödi beszédének kiszivárogtatása után, 2006 őszi, Budapest utcáin összecsapásokra került sor a rendőrség és a kormányellenes tüntetők között. A helyzet konszolidálása mintegy félévig tartott, a 2009-10-es választásokon pedig 15-

17%-os támogatást szerzett a nyíltan EU-ellenes, az európai alkotmányos normákkal szemben álló, szélsőjobbaldali Jobbik.

Dolgozatom alapkérdése az, hogy miért éppen Magyarország szenvedte el ezt a jelentős mértékű visszaesést a liberális demokrácia stabilizálását és a piacgazdasági teljesítménynek az európai centrumhoz való közeledését célzó poszt-szocialista átalakulás során. Miért épp az egykori reform-éllovas (Andor 2010), az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank által közölt ország-rangsorok<sup>7</sup> hajdani sztárja, az átalakulás kezdetétől kivételes politikai stabilitással büszkélkedő Magyarország élt át ilyen North-i értelemben<sup>8</sup> vett intézményi regressziót?

A kérdésre az 1989-90-es rendszerváltás utáni fejlődési pálya intézményi- közgazdaságtani fogalmakra támaszkodó politikai-gazdaságtani értelmezésével igyekszem válaszolni. Először megvizsgálom az átalakulás kiinduló feltételeit, különös tekintettel a Kádár-rendszerből örökölt politikai-gazdaságtani hagyományra, amely nagy hangsúlyt helyezett a társadalmi konfliktusok minimalizálására és a gazdaságpolitikai változások veszteségeinek kompenzálására (Kornai 2005). Ezután áttekintem az átmenet 1990-2010 közötti húsz évének fiskális ciklusait, és azonosítom a Magyarországot a térség többi uniós tagországtól megkülönböztető gazdaságpolitikai és politikai-gazdaságtani mintázatot. Ezt követi a magyar átalakulást a térségen belül véleményem szerint leginkább megkülönböztető három sajátosság: a gyors szerkezeti reformok, az alacsony munkapiaci aktivitási ráta és a centralizált politikai intézményrendszer bemutatása. Végül az eredmények integrálása és ellenőrzése céljából kvantitatív elemzést végzek a Világbank és a Világgazdasági Fórum intézményi változóinak felhasználásával.

## I.2. A kutatás módszerei

Kutatásom a gazdasági, társadalmi és politikai folyamatok kvalitatív elemzésén alapszik. A dolgozat kifejtése és a tételezett ok-okozati összefüggések igazolása túlnyomórészt kvalitatív jellegű, de állításaim alátámasztására helyenként leíró statisztikai összefüggéseket is használok. Állításaim a kelet-közép-európai térségen belüli keresztmetszeti és idősoros elemzésben

---

<sup>7</sup> Lásd az EBRD Transition Report-sorozatának országértékeléseit, különösen az 1999-est (EBRD 1999).

<sup>8</sup> Vö. North et al. (2009) és North (1994).

megfigyelt varianciát kívánják magyarázni úgy, hogy az általam kiemelt magyarázó változók mintázatai plauzibilis magyarázatát adják a gazdasági és politikai eredményváltozók alakulásában megfigyelt varianciának.

Kutatásom tartalmilag politikai-gazdaságtani jellegű: a politikai és gazdasági tényezők mind a függő, mind a független változók esetében egyidejűleg, egymással kölcsönhatásban jelennek meg. Az alkalmazott megközelítés és a kutatási eredmények gazdaság-szociológiailag is értelmezhetők, mivel a gazdasági és politikai folyamatokat társadalmi összefüggéseikben igyekszem megragadni, amin belül különösen nagy szerepet kap a politikai és gazdasági szereplők társadalmi beágyazottsága, valamint az alkalmazott gazdaságpolitikák társadalmi következményeinek és társadalmi támogatottságának kérdése.

Az egyes fejezetek okfejtése ugyanakkor módszertanilag eltér egymástól: az alkalmazott változók és összefüggéseik kifejtése egyes fejezetekben inkább politikai-gazdaságtani, máskor inkább intézményi-közgazdaságtani, attól függően, hogy melyik felel meg inkább a tételezett állítások és bizonyítási kényszerük természetének.

A kutatás alapvetően egyetlen eset, a magyarországi poszt-szocialista átalakulás vizsgálatára irányul, amelyet a kvantitatív elemzés során regionális és európai összehasonlításban értelmezek. Ebben az értelemben az egész dolgozat egyetlen eset leírásából áll, ám ez egyrészt egy közgazdaságilag viszonylag hosszú periódus – húsz év – gazdaságfejlődésének áttekintésével történik, másrészt a történeteket igyekszem más, releváns gazdaságfejlődési pályákhoz viszonyítani.

### 1.3. A kutatás struktúrája – Hipotézisek

Kutatásom a poszt-szocialista átalakulás négy részterületére koncentrálok, azokra vonatkozóan állít fel hipotéziseket és készítek elemzést, majd a kapott eredményeket összefoglalva magyarázom a sajátos magyar átalakulás-történetet. A négy részterület (1) a megszorítás/kiengedés ciklusaival jellemzett költségvetési politika, (2) a társadalom és a gazdaság szerkezetének átalakítását célzó reformok, (3) a jóléti juttatások és munkapiaci politikák, valamint (4) a politikai intézményrendszer elemzése. A négy terület egyrészt – ahogy azt bemutatom majd –

szorosan összefügg egymással, másrészt külön-külön és együttesen is megkülönböztetik a magyar átalakulást a térség többi átalakulás-történetétől.

### 1.3.1. A megszorítás/kiengedés költségvetési ciklusai

A magyar átalakulás egyik szembevetendő jellegzetessége a visszatérően laza fiskális politika és a költségvetési kiengedés/megszorítás egymást váltó epizódjai. Az átalakulás két évtizedében két nagy kiengedés-megszorítás ciklus különböztethető meg: egy a kilencvenes és egy a kétezres években. A megszorítási epizódok csúcspontjainak az 1995-96-os Bokros-csomag és a 2006-ot követő, a második Gyurcsány-kormány által végrehajtott – a 2008-ban kitört világgazdasági válság hatásaival súlyosbított – stabilizáció tekinthetők (Györffy 2010; 2007).

Az 1990 után egymást váltó kormányok nagyvonalú jóléti transzferekkel igyekeztek a maguk (és ami a kilencvenes években ezzel egyet jelentett: az átalakulás) oldalára állítani a kádári jóléti-paternalista hagyományban szocializálódott magyar társadalom politikailag domináns közép- és alsó-középosztályi csoportjait (Benczes 2011). A rivális politikai erők legkésőbb 1993-94-től kezdődően egymásra licitálva igyekeztek megnyerni maguknak ezeket a csoportokat. Mivel a transzformációs válságot (Kornai 1993a) elszenvedő magyar gazdaság teljesítménye a kilencvenes évek első felében jelentősen visszaesett, a jóléti juttatások fenntartására és a munkahelyüket elvesztő tömegek ellátására irányuló erőfeszítések a költségvetés – valamint a külgazdasági liberalizáció miatt a fizetési mérleg – egyensúlyának romlásához vezettek. Az egyensúly-vesztést szükségszerű kiigazítási epizódok követték, és kialakultak az átalakulás két évtizedének kiengedés/megszorítás ciklusai.

1993-1994-ben, 1996-1998-ban, 2001-2002-ben és 2002-2006 között alapvetően laza; 1995-1996-ban, 1999-2000-ben és 2006-2010 között szigorú költségvetési politika jellemezte a kormányok magatartását. Az 1990-2010 közti időszak két legjelentősebb költségvetési stabilizációs epizódja 1995-1996-ban és 2006-2010 között zajlott. A stabilizáció mindkét esetben súlyos politikai elégedetlenséget váltott ki, de amíg az első esetben ezt az 1996-1998 között beinduló gazdasági növekedés és a stabilizációt követő laza költségvetési politika ellensúlyozták, addig a 2008-ban kitört világgazdasági válság 2006 után erre nem adott módot,

és 2009-re ellehetetlenült a parlamenti többség preferenciáit kifejező, klasszikus értelemben vett politikai kormányzás<sup>9</sup>.

A jóléti-paternalista társadalmi preferenciák kielégítésére törekvő, a költségvetési politika erős politikai ciklikusságát eredményező kormányzás csak nagyon kedvező külső konjunkturális feltételek mellett bizonyult fenntarthatónak (Oblath 2013); akkor is jelentős növekedési és egyensúlyi áldozatok árán.<sup>10</sup> A jóléti-paternalista politika 2006 utáni összeomlása az egész 1990 utáni politikai-gazdasági berendezkedést maga alá temette.

**1. Hipotézis:** A poszt-szocialista átalakulás két évtizedén végigvonuló, a kádári jóléti paternalizmus hagyományára építő, a kiengedés/megszorítás egymást váltó epizódjaiból álló költségvetési ciklusok meghatározó hatást gyakoroltak a magyar átalakulási pályára. A radikális reformok politikai konszolidációja és a transzformációs visszaesés negatív társadalmi hatásainak ellensúlyozását célzó költségvetési expanzió hosszú távon destabilizálta a gazdasági fejlődési pályát és aláásta a piacgazdasági fejlődés társadalmi támogatottságát.

### 1.3.2. Hiányos társadalmi támogatottságú szerkezeti reformok

A gazdaság- és társadalompolitikát fogva tartó költségvetési ciklusok gazdaságpolitikai ellenpólusát a politikailag költséges, de gazdaság-fejlődési szempontból ígéretesnek tartott, a gazdaság szerkezetének gyors és radikális átalakítását célzó reformok jelentették. A reformgondolkodás hagyományai az 1953-1955 közötti Nagy Imre-kormány és az 1968-as Új mechanizmus-reform korszakaihoz nyúlnak vissza. Ezeket ugyan mindkét alkalommal

---

<sup>9</sup> Politikai kormányzás alatt „pártpolitikai”, azaz nem-technokratikus, nem pusztán közpolitikai célokat, hanem politikai (vagy ha úgy tetszik: ideológiai) preferenciákat kifejező kormányzati magatartást értek. A (párt)politika és a közpolitika közti különbség kérdéséhez lásd: Baumer–Van Horn (2013).

<sup>10</sup> A kiengedés-megszorítás ciklikus váltakozásának negatív növekedési hatása a többi kelet-közép-európai ország növekedési teljesítményével való összehasonlításban válik a leginkább nyilvánvalóvá, különösen a 2004-es EU-csatlakozás után. A 2004-2013 közti időszak legjobb növekedési teljesítményát a gazdaságát 49,1%-kal bővítő Szlovákia és a 48,7%-kal növelő Lengyelország érte el. Őket követi a 38,6%-kal Litvánia és 36,9%-kal Románia, majd és a 33,9%-os Bulgária következik. Lettország 33,2%-os, Észtország 32,8%-os, Csehország 27,5%-os összesített növekedést ért el tíz év alatt. Ezután jelentősen lemaradva, 15,1%-kal következik Szlovénia. A két sereghajtó a 8,8%-os Magyarország és a 7,8%-os Horvátország, amelyek alulmúlták mind az EU28 10,8%-os, mind a 2004-es első EU-bővítési kör előtti EU15 9,2%-os átlagos tízéves növekedési teljesítményét.

konzervatív reform-ellenes fordulatok követték, politikai hatásuk azonban jelentős maradt (Pető–Szakács 1985; Kornai 1993b). Az 1980-as évekre Magyarország a kommunista vezetés önképe szerint is élenjáró reform-országgá vált, amely kvázi-piaci intézmények bevezetésével igyekezett javítani az államszocialista rendszer gazdasági és jóléti teljesítményét.

A költségvetési egyensúlyvesztés – vagyis az állami eladósodás – révén végbemenő politikai konszolidáció gyökerei a hetvenes évekig nyúltak vissza: a magyar társadalom tapasztalatai szerint a politikai státus quo elfogadtatása érdekében a mindenkori kormányzat kész volt jelentős jóléti engedményeket tenni. A piaczgazdasági átalakulás azonban közgazdaságilag ennek elvben éppen az ellenkezőjét kellett volna, hogy jelentse: állami helyett öngondoskodást, fenntarthatatlan költségvetési expanzió helyett korlátozott állami gazdasági szerepvállalást.

Mindez, noha hosszú távon sikerrel kecsegtetett, rövidtávon súlyos társadalmi áldozatokat ígért. A kilencvenes évek domináns gazdaságpolitikai paradigmája szerint a probléma megoldását a gyors és radikális szerkezeti reformok ígérték: az elkerülhetetlen társadalmi költségek vállalása esetén hosszabb távon a fenntarthatatlan állami jóléti politika helyett a piaczgazdasági fejlődés kompenzálja majd a társadalmat, egyeseket közvetlenül, másokat az állami adóbevételek növekedésének arányában bővíthető, a korábbiaknál célzottabb jóléti intézkedések révén.

Mindez összhangban állt a korszak domináns nemzetközi gazdaságpolitikai paradigmájával, a piaci mechanizmusok érvényesülését célzó liberalizációval és deregulációval (Aslund 2013, Williamson 1994), ami a kelet-közép-európai átalakulásban meghatározó szerepet játszó intézmények – az Európai Közösség, a Világbank és a Nemzetközi Valutaalap, illetve az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank – valamint a nyugat-európai és észak-amerikai államok befolyásán keresztül is erősítette a gyors és radikális reformok híveinek pozícióit.

A kilencvenes évek átalakulás-értékelései Magyarországot a térség egyik legsikeresebb országaként tartották számon, amelyben a politikai stabilitás gyors és eredményes intézményi reformokkal párosult. A magyar gazdaság élenjárt a puha vállalati költségvetési korlát megkeményítésében (Kornai 2000), a pénzügyi szektor reformjában és a külkereskedelem liberalizációjában. A gyors és nagy volumenű, centralizált privatizáció a térségben sokáig egyedülállóan széles körű lehetőséget biztosított a külföldi működőtőkének (Soós 2009). Mindettől a gazdasági teljesítmény javulását és a Nyugat-Európához való felzárkózás gyorsulását, hosszabb távon pedig a költségvetés és a fizetési mérleg egyensúlyba kerülését –



vagyis a gazdasági fejlődési fenntarthatóvá válását – remélték a politikai döntéshozók és a közvélemény is.

Miközben a gazdasági átalakulásnak nélkülözhetetlen feltétele volt a privatizáció és a liberalizáció, és a gazdaság államtalanítása a termelő és szolgáltató ágazatok egy részében nyilvánvaló hatékonyságjavulással járt, nem evidens, hogy az állam gazdasági szerepének visszametszése összességében milyen hatást gyakorolt az átalakulás pályájára. Bizonyos, hogy az államtalanítást nem övezte osztatlan társadalmi támogatás: Aghion és szerzőtársai (2010a) elemzése szerint a gazdasági kibocsátás visszaesése és az érzékelt korrupció emelkedése a jellemzően alacsony bizalmi szinttel jellemzett kelet-közép-európai társadalmakban növelte az állami beavatkozás iránti igényt, megnehezítve a reformok bevezetését és a piacgazdasági fejlődést.

A reformok feladata a gazdasági hatékonyság növelése mellett a társadalmi magatartási mintázatok megújítása, a piaci attitűdök erősítése és az állammal szembeni függés gyengítése volt (Tárki és Kopint-Tárki 2009). Amíg a kiterjedt nyugdíjazási gyakorlat az inaktivitás emelkedésének irányába mutatott (Tóth 2009), addig a reformok hosszabb távon elvben a gazdasági növekedés gyorsulását és a foglalkoztathatóság bővülését eredményezték.

A reformgondolkodás szerény súlyt helyezett a gazdaságszerkezeti változások társadalmi stabilizálására (Gelbach–Malesky 2010), mivel a reformerek úgy gondolták, hogy ezt a kérdést a piacgazdasági fejlődés majd mintegy automatikusan megoldja. Ehhez képest a reformok legjobb esetben is felemás társadalmi hatásokkal jártak: a vállalati költségvetési korlátnak a kelet-közép-európai térségben egyedülállóan gyors és erőteljes magyarországi megkeményedése (Kornai 2000) nagyarányú foglalkoztatás-csökkenéssel párosult. A politikai döntéshozatali folyamatok alapkaraktere exkluzív maradt, amennyiben a westminsteri típusú, erősen centralizált politikai intézményrendszer megvédte a politikai döntéshozókat a rövidtávú társadalmi érdekérvényesítés hatásaitól (Ádám 2011).

**2. Hipotézis.** A magyarországi poszt-szocialista átalakulás kétezres évekbeli destabilizálódásának második tényezője a gyors és radikális – intézményépítési szempontból rövidtávon sikeres – szerkezeti reformok hiányos társadalmi beágyazottsága volt. Amikor a központi költségvetés a 2006-os stabilizáció során már nem tudta finanszírozni a reformok veszteségeinek kompenzálását, a piacgazdasági reformok elveszítették társadalmi

támogatottságukat. A reformpolitika szimbolikus végét jelentő 2008-as népszavazás politikailag megnyitotta az utat a piacgazdasági intézményrendszer visszaállamosítása felé.

### 1.3.3. Szociális védelem és munkapiaci aktivitás

A Kádár-rendszertől megörökölt kiterjedt jóléti juttatások az 1990-2010 közti időszak egészében megkülönböztetik Magyarországot a térség többi országától. A magyar GDP-arányos szociális védelmi kiadások ebben az időszakban megközelítik az uniós átlagot, és jelentősen meghaladják a többi kelet-közép-európai EU-tagország hasonló kiadásainak szintjét. Ebben nem nehéz felismerni a kádári konfliktuskerülő gazdaságpolitikai hagyomány továbbélését: az átmenet két évtizedének kormányai kevés kivételtől eltekintve minden, politikai szempontból befolyásos társadalmi csoportot igyekeztek kompenzálni az átalakulás során elszenvedett veszteségekért. A kompenzáció egyik legelterjedtebb és társadalmilag legköltségesebb formáját az aktívból inaktív státuszba való átsorolás jelentette (Tóth 2009). A kilencvenes évek első felében a térség több országában is drámai mértékben zsugorodott a foglalkoztatás, ám Magyarország a visszaesés mértékét és tartósságát illetően is kitűnik közülük.

A rendkívül alacsony magyar foglalkoztatási rátát elsősorban a szakképzetlen munkavállalók rossz munkavállalási esélyei magyarázzák (Köllő 2009, Fazekas–Scharle szerk. 2012). Egyfelől a gyors és radikális gazdasági szerkezetváltás során felszámolódott a szakképzetlen munkaerőt foglalkoztató munkahelyek jó része, másfelől a nagyvonalú jóléti politikák – köztük a korai és rokkantnyugdíjazás szociálpolitikai célú használata – inaktivitásra ösztönöztek. Ezzel egy olyan nagytömegű társadalmi csoport jött létre, amely a mindenkori jóléti juttatások – mindenekelőtt a nyugdíjak – maximalizálásában vált érdekelté, tekintet nélkül ennek hosszú távú makrogazdasági-egyensúlyi következményeire.

A regionális és uniós összehasonlításokból nemcsak az látszik, hogy a magyar jóléti kiadások a kétezres évek végéig meghaladják az ország gazdasági fejlettsége által indokolt GDP-arányos szintet, hanem az az uniós tagországokat általában jellemző tendencia is, hogy a magasabb foglalkoztatási ráta kedvezőbb államháztartási pozícióval párosul. Ez alól csak a GDP

visszaesését hozó válság-évek jelentenek kivételt, amikor a foglalkoztatás szintjétől függetlenül zsugorodnak az adóalapok és emelkednek az anticiklikus és konszolidációs célú költségvetési kiadások. (Az utóbbiak közé tartoznak a bankrendszernek juttatott transzferek, amelyek tipikusan függetlenek a foglalkoztatás szintjétől.) Okkal feltételezhetjük ezért, hogy a fenntarthatatlan magyar költségvetési gazdálkodás ciklikus visszatérésének egyik okát is az átalakulás rossz foglalkoztatási teljesítménye képezi.

**3. Hipotézis.** A magyar átalakulási pálya egyik legszembevetőbb jellegzetessége a regionális összevetésben kiugró mértékű foglalkoztatás-csökkenés és a tartósan alacsony szintű foglalkoztatás. A kiterjedt jóléti politikák – mindenekelőtt a nagyvonalú és viszonylag könnyen hozzáférhető nyugdíjtranszferek – egy, a költségvetési kiadások növelésében érdekelt, a gazdaságpolitika egyensúlyi következményeitől védett, nagytömegű választói csoportot hoztak létre. Széleskörűvé vált a gazdaságpolitikai populizmus iránti igény, és szűkült a fenntartható költségvetési politika társadalmi támogatottsága. Az alacsony foglalkoztatási ráta ugyanakkor a külső sokkaktól mentes időszakokban uniós összevetésben ceteris paribus rosszabb költségvetési egyenleggel jár, és a költségvetési gazdálkodás politikai ciklikusságának egyik legfontosabb okát képezi. Így vált a magyar átalakulási pálya leglátványosabb sikertörténete, a vállalati költségvetési korlát gyors megkeményedését eredményező, határozott reformpolitika a költségvetési fenntarthatóságot és az átalakulás társadalmi támogatottságát hosszútávon aláásó tényezővé.

#### 1.3.4. Túlcentralizált politikai intézményrendszer

A magyar átalakulásnak a nagy ívű szerkezeti reformok és az alacsony munkapiaci aktivitási ráta melletti harmadik sajátossága a regionális összevetésben feltűnő politikai stabilitás. A rendszerváltás utáni Magyarországon egyetlen alkalommal sem tartottak előrehozott parlamenti választást, mivel a kormányok akkor is kitöltötték mandátumukat, ha formálisan elfogyott mögülik a parlamenti többség. Ezt a dominánsan többségi jellegű, a választói akaratot jelentősen torzító választási rendszer, a kormány pozícióit a törvényhozással szemben erősítő

intézményi berendezkedés, benne a kormány meneszthetőségét nehezítő konstruktív bizalmatlansági indítvány, valamint a politikai intézményrendszer centralizált, egymáshoz mérhető politikai legitimitással rendelkező, egymással rivalizáló tisztségeket nélkülöző jellege magyarázzák.

A magyar politikai rendszer egyetlen hierarchikus intézményrendszerbe szervezett, aminek csúcán a kormány és személy szerint a kormányfő áll. Politikai befolyását, érdekérvényesítési lehetőségeit sem szimbolikus, sem formális-intézményi értelemben nem korlátozzák vele azonos rangú politikai szereplők: nincsenek erős regionális önkormányzatok, közvetlenül választott – legitimitációját nem a kormánytöbbségtől nyerő – államfő vagy második parlamenti kamara. A kormány intézményi ellensúlyát a tőle független, a parlament kétharmados többségének ellenőrzése alá rendelt, elvben politikailag semleges állami intézmények jelentik, de csak addig, amíg a kormánytöbbség nem szerez kétharmados parlamenti felhatalmazást. Ha ez megtörténik, bármilyen intézményi szabály átírhatóvá, a hierarchikusan szervezett végrehajtó hatalom befolyása pedig korlátlaná válik (Ádám 2013).

Mindez nem véletlenül alakult így a rendszerváltáskor. A kádári jóléti paternalizmus örökségével küzdő, gyenge társadalmi befolyással rendelkező és fragmentált reformista ellenzék a nyolcvanas évek végén, a rendszerváltás előkészítésekor igyekezett erős intézményi felhatalmazást biztosítani a majdani demokratikus kormánynak. Úgy gondolták, hogy enélkül képtelenség lesz keresztülvinni a gazdasági és politikai szerkezetváltáshoz szükséges reformokat. A korszak legtöbbet emlegetett fogalmai közé tartozott a „weimarizálódás” és a „balkanizálódás”: a politikai nyomás alá kerülő centrista pártok szétforgácsolódásának és az annak nyomán előálló kormányozhatatlanságnak a veszélye. A kormányzati cselekvőképesség megőrzéséhez erős és egyértelmű parlamenti többség szükséges, aminek érdekében korlátozni kell a kispártok befolyását, és a nagyok pozícióit erősítő választási rendszert kell alkotni.<sup>11</sup> Ha pedig a parlamentben sikerül többséget teremteni a kormányzati intézkedések mögé, más társadalmi szervezetek vagy érdekcsoportok ne korlátozzák a kormányt a cselekvésben.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Az SZDSZ 1989-es programkönyve, *A rendszerváltás programja* így ír a kívánatos választási rendszerről: „Az >>arányos választási rendszer<< általában lehetetlenné teszi egy szilárd kormány megalapítását, szinte előre szavatolja az állandó kormányválságot és ezzel kiválthatja egy erőskezü vezető társadalmi igényét. Ebben a rendszerben a nagy pártok közül az alapíthat kormányt, aki elnyeri a kis pártok támogatását, amelyek ezért nagy árat kérhetnek. Ilyenképpen az >>arányos választási mechanizmus<< aránytalan politikai befolyást biztosíthat törpe kisebbségeknek. Az arányos rendszerben a nép szavazatokban kinyilvánított akaratát hatalmi grémiumok újra tárgyalhatják. A választások nyilvánvaló vesztese egy új koalíciós felállásban akár kormányon is maradhat.”

<sup>12</sup> Ez az egyébként tiszteletreméltó demokratikus alapértékeken nyugvó gondolat máig jelen van a közéletben. Mihályi Péter, a korszak egyik vezető liberális reformközgazdásza így fogalmaz egy 2008-as interjújában: „A

Ez a korporatív testületek vagy különösen befolyásos társadalmi csoportok nyomásgyakorló képességének korlátozását célzó szándék érthető, de nagy árat kellett érte fizetni. A magyar politikai intézményrendszer regionális összevetésben valóban kivételesen stabilnak bizonyult: 1990 óta egyetlen alkalommal sem tartottak Magyarországon előrehozott választásokat, és a megválasztott kormányfő cseréjére is csak elvétve, a választásokon kialakult parlamenti többség szándékainak megfelelően került sor. Ez stabil, hierarchikus struktúrákba szervezte a politikai intézményrendszert és a részét képező pártokat. A politikai erőforrások feletti döntések a hatalmi hierarchiák csúcsain születtek meg, a pártokat pedig egyre inkább a vezérelv dominálta. Az egymással versengő vezérelvű pártok az átmenet húsz éve alatt a társadalom mind nagyobb részére terjesztették ki befolyásukat, nem pusztán pénzügyi-gazdasági, hanem politikai-ideológiai értelemben is. Ennek következménye a kilencvenes évek második felétől lezajló látványos politikai polarizálódás és a magyar társadalom nemzetközileg kiugró mértékű ideológiai megosztottsága lett (Karácsony 2006). Az egymással szemben álló választói csoportok egyre növekvő mértékben azonosultak választott pártjuk politikai értékrendjével, és egyre kevésbé fogadták el a rivális csoportok híveit és vezetőit a demokratikus politikai élet legitim szereplőiként. A súlyok és ellensúlyok rendszere helyett a politikai intézményrendszer egészének ellenőrzését célzó, a politikai érdekérvényesítést nulla összegű játszmák köré szervező berendezkedés alakult ki (Körösenyi 2012).

A kelet-ázsiai államközpontú gazdaságfejlesztési pálya leírására kidolgozott terminológia (Benczes 2009, Beeson 2004, Evans 1995, Skockpol 1985) összefüggésrendszerében mindez egy jelentős autonómiával, de csekély társadalmi beágyazottsággal és változó színvonalú bürokratikus kapacitásokkal rendelkező kormányzati intézményrendszerként írható le. Az autonóm, a partikuláris üzleti érdekektől magát függetleníteni képes kormány nagy léptékű intézményi reformokat dolgoz ki és hajt végre, társadalmi elfogadottság és visszacsatolási mechanizmusok hiányában azonban ezek működőképessége és stabilitása gyakran kérdéses, hatásuk pedig a kívánatostól eltérő marad. A poszt-szocialista átmenet kudarcának – a többpárti demokrácia és a versengő piacgazdaság intézményrendszerének a kétezres évek második felében bekövetkező destabilizálódásának – egyik legfontosabb oka ezért a társadalmi érdekek

---

társadalmi vita intézményét a szocializmusból örököltük, amikor is a jogalkotási törvény része volt. Ezt a passzust azonban már törölték. Egy demokráciában a törvényekről elsősorban az Országgyűlésben kell vitatkozni. Hiba volt, hogy kiengedték a reformokkal kapcsolatos gondolkodást különböző fórumokra, minden szervezet és ember összevissza beszélt. Az, hogy a vasutas szakszervezet egy senki által nem követett gyűlésen milyen határozatot hoz a biztosítási reformról, kit érdekel!?! A Parlamentben kell vitatkozni, minden más fórum irreleváns a döntés szempontjából” (HVG online 2008).

hullámzásától izolált, a mindenkori kormány intézményes politikai ellensúlyait nélkülöző, erősen centralizált, hierarchikus politikai intézményrendszer.

**4. Hipotézis.** A politikai intézményrendszer jellege nagyban befolyásolta a poszt-szocialista átmenet során alkalmazott gazdaság- és társadalom-politikákat. A társadalmi érdekek dinamikus változásától védett, egyetlen hatalmi központból ellenőrizhető, exkluzív döntéshozatalai folyamatok exkluzív, a társadalmi beágyazottságot nélkülöző gazdaság- és társadalom-politikákhoz vezettek. A demokratikus politikai küzdelem nulla-összegű játszma-ként értelmeződött, és a rivális politikai erők vezérelvű, hierarchikus struktúrákba szerveződtek. A közvélemény ideológiailag polarizálódott, és erodálódott a többpárti demokrácia és a versengő piacgazdaság működéséhez elengedhetetlen demokratikus-jogállami konszenzus. A fenntarthatatlan költségvetési politikai, a hiányos társadalmi támogatottságú szerkezeti reformok és a kirívóan alacsony szintű foglalkoztatás mellett az erősen centralizált politikai intézményrendszer is hozzájárult a poszt-szocialista átmenet kudarcához.

#### 1.3.5. Összegzés: az argumentum

A poszt-szocialista átmenet kétezres évek második felében bekövetkezett kudarc ugyanazokra az intézményi tényezőkre vezethető vissza, mint a kilencvenes évekbeli sikerei. A gyors és átfogó gazdasági szerkezetváltás a változások veszteségeinek kompenzálására irányuló, a kádári gazdaságpolitikai hagyománnyal összhangban álló kiterjedt jóléti gondoskodással párosult, stabilizálva az alacsony munkapiaci aktivitást és a jóléti transzferek maximalizálásában érdekelt választói csoportok meghatározó politikai súlyát.

A piacgazdasági átalakulás mellett a nyolcvanas évek végétől elkötelezett reformelit tisztában volt a kiengedési és megszorítási epizódokból álló költségvetési ciklusok veszélyével. A kívánatos intézményi változásokat és a piacgazdasági fejlődés visszafordíthatatlanságát gyors és átfogó szerkezeti reformokkal: a vállalati költségvetési korlát megkeményítésével, a külkereskedelem liberalizálásával, a gyors és nagyarányú, központosított privatizációval, majd az 1997-98-as nyugdíjreformtól kezdődően a közszolgáltatások részleges privatizációjával

kívánta biztosítani. Ebben a konstrukcióban a még mindig nagyvonalú, de hosszú távon visszametszésre ítélt szociális védelmi kiadások funkciója az intézményi változások veszteseinek ellentételezése volt. Amikor azonban a költségvetési megszorítások ezt 2006 után előbb korlátozták, majd a 2008-as világgazdasági válság kirobbanása után ellehetetlenítették, a reformpolitika sorsa megpecsételődött.

A szerkezeti reformok megvalósításában két évtizeden át meghatározó szerepet játszott az osztatlan hatalomgyakorlás elve köré szervezett, centralizált politikai intézményrendszer. Ez egy olyan kormányzati hatalomgyakorlási modellhez vezetett, ami rövidtávon nélkülözhetővé tette a bevezetésre kerülő gazdaság- és társadalom-politikák körüli társadalmi konszenzust. A liberális demokrácia és a versengő piacgazdaság intézményrendszerének társadalmi elfogadottsága hiányos maradt, az életkörülmények romlásakor pedig könnyű volt vele szemben mozgósítani a közvéleményt. Mindezek alapján az alábbi, az előbbieket összegző hipotézis fogalmazható meg:

**5. Hipotézis.** A magyarországi poszt-szocialista gazdasági és politikai átmenet kudarcának meghatározó oka az átalakulási pálya exkluzivitása. Magyarország hiába halmozott sikert sikerre az átalakulás első évtizedében, az elért gazdasági és politikai eredmények az őket támogató politikai és gazdasági intézmények instabilitása miatt hosszabb távon társadalmilag fenntarthatatlannak bizonyultak. A különlegesen erős intézményi felhatalmazású végrehajtó hatalom hiába hajtott végre gyors és átfogó intézményi reformokat, társadalmi beágyazottság nélkül azok idővel gyakran eltorzultak vagy a szándékolttal ellentétes eredményekre vezettek. A társadalmilag költséges reformok veszteseinek kompenzálására fordított transferek egy olyan nagytömegű inaktív választói csoportot alakítottak ki, amelyik a továbbiakban nem járult hozzá a kiterjedt jóléti gondoskodás visszafogásához. Nem sikerült megszabadulni az egymást váltó kiengedési és megszorítási epizódokból álló költségvetési ciklustól, ami a 2006-os költségvetési stabilizáció és a 2008-ban kitört világgazdasági válság hatásainak együttes érvényesülésekor maga alá temette az 1989-90-ben megszületett, az átalakulás két évtizede alatt fennállt politikai-gazdasági intézményrendszert. Mindez azért plauzibilis magyarázata a magyar átalakulási kudarcnak, mert elemeiben külön-külön és egészében is megkülönbözteti Magyarországot a térség többi országának átalakulás-történetétől, másrészt önmagában racionális értelmezését adja a magyar átalakulási pályának.

## II. Társadalmi értékszerkezet és költségvetés-politikai ciklusok<sup>13</sup>

### II/1. Bevezetés

A kelet-közép-európai poszt-szocialista átalakulás politikai vezetői mind gazdaságilag, mind politikailag a nyugati standardokhoz igyekeztek közelíteni országaikat, ami egyet jelentett a liberális demokrácia és a piacgazdaság intézményrendszerének meghonosításával. A magyar átmenetet gyors és jelentős sikerek jellemezték ebben a folyamatban az átalakulás első évtizedében. Kialakult egy, a nyugat-európai standardokhoz hasonló – azok követelményeit esetenként formálisan akár túl is teljesítő – jogrendszer, megszilárdult a hatalmi ágak elkülönítésén és egyenrangúságán alapuló jogállam, létrejöttek és másfél évtizeden át viszonylag kiegyensúlyozottan működtek a piacgazdaság és a többpárti demokrácia intézményei.<sup>14</sup> Az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank 1999-es összefoglaló elemzése szerint a térségben működő vállalatok Magyarországot tartották a térség legjobban kormányzott országának (EBRD 1999, p. 116)<sup>15</sup>.

Az átalakulás második évtizede ellenben korántsem volt ilyen sikeres. 2003-2004-től a magyar gazdaság relatív pozíciói romlottak: a szomszédos kelet-közép-európai országokhoz képest lassult a gazdasági növekedés és az uniós átlaghoz való reálgazdasági felzárkózás üteme. Ugyanakkor nőtt az állami eladósodás és emelkedett a magánszektor deviza-adóssága, amit a szabályozó rendszer nem volt képes ellenőrzés alatt tartani. Pedig a Magyar Nemzeti Bank<sup>16</sup> és az Állami Számvevőszék<sup>17</sup> jelentései mindkettő veszélyeire felhívták a figyelmet, mondván

---

<sup>13</sup> A fejezet alapját képező tanulmány egy korábbi változata megjelent a *Beszélő* 2012. novemberi számában (Ádám 2012a).

<sup>14</sup> A Freedom House, az Economist Intelligence Unit, a Világbank és a hitelminősítő intézetek egyaránt az átalakulásban élenjáró, a demokratizálódás és a piacgazdasági átmenet terén a legsikeresebbek közé tartozó országként tartották számon Magyarországot.

<sup>15</sup> A vállalatoktól érkező válaszokat négy dimenzióban értékelték, ezek: mikrogazdasági kormányzás, makrogazdasági kormányzás, infrastruktúra, valamint jogbiztonság. Magyarország az infrastruktúra és a jogbiztonság tekintetében a legjobb, a makrogazdasági kormányzás tekintetében Észtország és Szlovénia után a harmadik legjobb, a mikrogazdasági kormányzás tekintetében pedig Üzbegisztán, Észtország, Szlovénia, Azerbajdzsán és Lengyelország után a hatodik legjobb értékelést kapta.

<sup>16</sup> Magyar Nemzeti Bank: *Jelentés az infláció alakulásáról* ([http://www.mnb.hu/Kiadvanyok/mnbhu\\_inflacio\\_hu](http://www.mnb.hu/Kiadvanyok/mnbhu_inflacio_hu)); *Jelentés a pénzügyi stabilitásról* ([http://www.mnb.hu/Kiadvanyok/mnbhu\\_stabil](http://www.mnb.hu/Kiadvanyok/mnbhu_stabil)).

<sup>17</sup> Állami Számvevőszék: *Vélemény a Magyar Köztársaság .... évi költségvetési javaslatáról* (<http://www.asz.hu/jelentesek/koltsegvetes>).



hogy a devizajövedelemmel nem rendelkező devizaadósok kiszolgáltattak az árfolyamváltozásokkal szemben, az állami eladósodás pedig hosszútávon fenntarthatatlan és a gazdasági fejlődés feltételeit romboló pályán halad.

Utólag visszatekintve úgy tűnik, az állami szabályozás a devizában való eladósodást a jól azonosítható kockázatok ellenére a nemzetközi gazdasági integráció velejárójának tartotta, amit a magyar bankrendszer relatív fejlettsége – külföldi forrásszerző képessége és technikai felkészültsége – tett lehetővé. Ugyanakkor a devizában való eladósodáshoz fűződő gazdasági érdekeltség – a forint- és devizahitelek kamatai közti különbség – a magas szinten stabilizálódott államadósság refinanszírozási igénye miatt alakult ki és vált a magyar gazdaság tartós jellemzőjévé. A makrogazdasági teljesítmény romlása és előbb a gazdasági, majd a politikai stabilitás megingása így végső soron az állami túlköltekezésre vezethető vissza (Györffy 2010, 2007).

A romló makrogazdasági teljesítmény a növekvő adóterheket kikényszerítő költségvetési konszolidációs igényen és a gazdaságpolitikai környezet kiszámíthatatlanságán keresztül a versenyképesség hanyatlásához vezetett. A Világ gazdasági Fórum (World Economic Forum) *Globális Versenyképességi Jelentésének* 1997-2009 közötti kiadásai szerint Magyarország 1999-2004 között a legversenyképesebb volt a négy visegrádi ország (Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia) között, 2008-2009-ben ellenben az utolsó helyre szorult. Ennek legfontosabb oka Oblath és szerzőtársai szerint a politikai intézményrendszer teljesítményének romlása volt: „A politikusokba vetett bizalom kirívóan alacsony szintje mellett a közigazgatási döntésekkel, de az általános üzleti morállal szemben is feltűnő elégedetlenség tapasztalható – joggal feltételezhetjük, hogy az utóbbi évek közbeszerzéssel és pártfinanszírozással kapcsolatos botrányai is részben ezekben a dimenziókban köszönnek vissza” (Oblath et al. 2009, p. 69).<sup>18</sup>

A gazdasági hanyatlás a demokratikus politikai berendezkedés társadalmi támogatottságának erodálásával járt: az évtized végére megnőtt a demokratikus normákat és az európai uniós

---

<sup>18</sup> Magyarország 2010-ben 52. helyével Csehország (36.) és Lengyelország (39.) után a harmadik volt a visegrádi országok között, Szlovákiát (60.) megelőzve. Észtország (33.) helyezése Csehországnál is jobb volt; Litvánia (47.) Lengyelország után, de Magyarország előtt helyezkedett el. 2011-ben Magyarország abszolút helyezése a 48. helyre javult, de térségi relatív helyezése nem változott. 2012-ben viszont Magyarország visszacsúszott a 60. helyre, amivel azonban még mindig megelőzte a 71. Szlovákiát, a korábban nála kevésbé versenyképesnek tartott Szlovénia (56.) viszont elé került.

tagságot nyíltan megkérdőjelező szélsőjobboldal politikai befolyása,<sup>19</sup> és a magyarországi demokratikus intézményrendszer gyengülését észlelték a nemzetközi összehasonlító elemzések.<sup>20</sup>

A magyar átalakulás korai szakaszának egyik legfőbb jellegzetességét az intézményesen erős, politikailag stabil kormányok által végrehajtott szerkezeti reformok jelentették, amelyek nyomán regionális összevetésben rendkívül gyorsan megkeményedett a puha vállalati költségvetési korlát, azaz váltak effektívvé a gazdasági szereplők számára a piaci korlátok. Az ennek nyomán bekövetkező vállalati csődök és leépítések, valamint a magyarországi nagyprivatizációban kezdettől domináns készpénzes privatizációs technika a foglalkoztatás nagyarányú csökkenésével járt, amit a kormányok a konszolidált Kádár-rendszer politikai-gazdaságtanából ismert kiterjedt jóléti ellátásokkal igyekeztek kompenzálni. Az exkluzív – a gazdasági-társadalmi szereplők rövidtávú befolyásától izolált – gazdaságpolitikákat inkluzív – a társadalmi integrációt segítő – szociálpolitikák egészítették ki, ami egyfelől gyors és látványos piacgazdasági fejlődéshez, másfelől a gazdaság fejlettségéhez képest magas szinten stabilizálódó jóléti kiadásokhoz és – elsősorban a nyugdíjrendszer nagyarányú bővítése miatt – alacsony gazdasági aktivitási rátához vezetett. Ez utóbbival megteremtődött és a magyar politikai élet tartós jellemzőjévé vált a hosszú távú egyensúlyi követelményeket háttérbe szorító, populista gazdaságpolitika iránti tömeges választói igény.

A kétezres évek elejétől hanyatló pályára került a gazdaság, amin a 2006 utáni reformok nem tudtak tartósan javítani. A 2008-as népszavazáson a baloldali-liberális reformkormányzás megsemmisítő vereséget szenvedett, 2009-2010-ben pedig önálló politikai erővé vált a szélsőjobb. A világgazdasági válság és a baloldal összeomlása nyomán meggyengült a versenyelvű piacgazdaság és a liberális demokrácia társadalmi és politikai intézményrendszere.

A következőkben előbb áttekintem a poszt-szocialista átalakulás kiinduló feltételeit, majd megvizsgálom a költségvetési ciklusok politikai gazdaságtanát. A kiinduló feltételek közt a magyar társadalom értékszerkezetére és a Kádár-rendszerből örökölt kiterjedt jóléti

---

<sup>19</sup> Az újgenerációs szélsőjobboldali párt, a Jobbik Magyarországért Mozgalom a 2009-es európai parlamenti választáson 14,8; a 2010-es parlamenti választáson 16,7 százalékos támogatást szerzett, ami mindkét esetben a harmadik legnagyobb támogatottságot jelentette. A párt azóta is őrzi ezt a pozíciót.

<sup>20</sup> A Freedom House 2012-es *Freedom in the World* jelentése ugyan a korábbiakhoz hasonlóan „szabad” (*free*) országnak tartja Magyarországot számon, ám a civil szabadságjogok (*civil liberties*) romlását észleli az előző évekhez képest, a magyar sajtót pedig csak „részben szabadnak” (*partly free*) nyilvánítja: „Hungary’s civil liberties rating declined from 1 to 2 due to controversial constitutional and legal changes that threaten to seriously undermine the independence of the judiciary” (Freedom House 2012).

gondoskodás hagyományára fókuszálok. Ezután az eladósodás és a makrostabilizáció egymást váltó epizódjaiból álló költségvetési ciklusok politikai gazdaságtanát mutatom be, előbb a kilencvenes, majd a kétezres években.

## II.2. Az átalakulás kiinduló feltételei: Társadalmi értékek és a kiterjedt jóléti gondoskodás kádári hagyománya

### II.2.1. Bizalomhiány és materiális gondolkodás: a magyar társadalom értékstruktúrája

A mindenkori kormányok által alkalmazott gazdaság- és társadalompolitikák dinamikus kölcsönhatásban állnak a társadalom értékstruktúrájával: a társadalmi támogatottság megszerzésére és megőrzésére törekvő politikai erők igyekeznek politikájukat az elvárásokhoz igazítani, miközben magatartásuk és (szak)politikai választásaik révén maguk is formálják a társadalmi várakozásokat. A magyar társadalom értékrendjét nemzetközi összehasonlításban vizsgáló Keller Tamás (2009) szerint a magyarokra egy modern, szekularizált, de a nem-materiális értékektől elzárkózó, másokkal szemben bizalmatlan, bizonyos értelemben önbizalom-hiányos és intoleráns gondolkodás jellemző. Ez a *World Value Survey* kutatás 2009-es magyarországi felvételéből levont következtetés azonban nem jelentett igazi újdonságot, mivel már a 10 évvel korábbi felvétel is hasonló eredményre jutott.

A magyar társadalom értékstruktúrája érdekes módon az ortodox (kelet- és délkelet-európai) illetve bizonyos dimenziókban a latin-amerikai társadalmak értékstruktúrájához áll a legközelebb.<sup>21</sup> A jelenséget sem kulturális, sem gazdasági fejlettségbeli, sem társadalomszerkezeti sajátosságok nem magyarázzák és az állam-szocialista múlt sem tehető érte felelőssé, mivel a különféle értékdimenziókban Magyarország közelebb áll Bulgáriához, Oroszországhoz vagy Ukrajnához, mint Csehországhoz és Szlovákiához. Sőt, bizonyos

---

<sup>21</sup> „Eredményeink azt mutatják, hogy Magyarország kivétel nélkül minden vizsgált jellemző alapján a zárt gondolkodású társadalom jeleit mutatta, akár a véleménynyilvánítás, a szabadságjogok gyakorlása, a bizalom, a tolerancia vagy a sors irányítása szempontjából vizsgáltuk a kérdést. Minden téren – kivétel nélkül – látható volt, hogy a magyar adatpont a nyugati kultúra tömbjétől távol (és ez legtöbb esetben a kelet-[közép]-európai országoktól való távolságot is jelentette), az ortodox vagy (néhány esetben) dél-amerikai kultúrájú országokhoz áll közel” (Keller 2009, p. 25).

szempontból Románia (bizalom; a sors irányíthatósága) vagy Szerbia (tolerancia) is a magyarnál „nyugatosabb” értékszerkezettel rendelkezik.

Tóth István György (2009) bizalomhiányos, az egyenlőtlenségeket rosszul viselő, a korrupcióhoz ambivalens módon viszonyuló, az állammal szemben irrealisztikus jóléti elvárásokat támasztó társadalomként írja le a magyart. Ennek okai között fontos szerepet játszanak a hosszú évszázadokon át szerzett történelmi tapasztalatok, amelyek az állami intézményekkel szembeni bizalmatlanságra tanítottak.<sup>22</sup>

Ugyanakkor Tóth szerint a poszt-szocialista átalakulás jellegzetességei, az annak során alkalmazott rossz társadalompolitikai kompromisszumok is felelősek a kialakult helyzetért. Ilyen rossz társadalompolitikai választásnak tekinthető véleménye szerint a jóléti ellátásoknak az állam teherbíró képességét meghaladó körben és mértékben való biztosítása az átmenet vesztese számára. Ez a munkapiaci inaktivitás emelkedése felé mutatott, és erősítette az állam által biztosított jóléti ellátásokra vonatkozó várakozásokat, figyelmen kívül hagyva az állami teherbíró képességet. Ezáltal erősödött az amúgy is nagy társadalomtörténelmi hagyományokkal rendelkező – nemcsak az inaktív, hanem a gazdaságilag aktív társadalmi csoportok számottevő részét is jellemző – államfüggés, és nőtt az inaktív csoportok politikai preferenciáinak relatív súlya.<sup>23</sup>

A poszt-szocialista átmenet alacsony társadalmi elfogadottságára utal, hogy az egyébként mind európai, mind regionális összevetésben mérsékelt magyarországi jövedelemkülönbségek ellenére a térségben Magyarországon a legkisebb a jövedelemkülönbségekkel szembeni tolerancia és a legnagyobb a mérséklésükre irányuló állami beavatkozás helyeslése.<sup>24</sup> Sőt, a

---

<sup>22</sup> Magyarországon kirívóan alacsonyak az úgynevezett „intézményi bizalom” értékei, amelyek ráadásul romlást mutattak 1999/2000 és 2005 között. Az „általános (mások iránti) bizalom” tekintetében jobb a magyarországi helyzet, és valamelyest javult a két adatfelvétel között (Tóth 2009, p. 19).

<sup>23</sup> „Ma Magyarországon a lakosoknak az állammal, a közélettel és a reformokkal kapcsolatos attitűdjei csak részben vezethetők vissza a kádári időszakra. A rendszerváltás során/óta akár jelentősen változhattak is volna, ám az időközben megkötött rossz (társadalom)politikai kompromisszumok miatt bizonyos tekintetben még romlott is a helyzet. Ilyen rossz kompromisszum volt, hogy az éppen aktuális kormányzatok úgy döntöttek: a strukturális alkalmazkodás, a tulajdonváltás áldozatainak számára széles utat nyitnak a jóléti rendszerek felé. Az inaktivitás ösztönzése hosszú távon súlyos örökséget hagyott ránk. Téves volt az a társadalompolitikai megközelítés is, amely egyoldalúan az állam (a tágabb politikai közösség) szociális felelősségéről és kötelezettségeiről beszélt. Mindez egy államfüggő, történelme során mindig centralizált, a korábbi periódusokban nagyszámú jobbagyságot, cselédséget, proletariátust történelmében és zsigereiben tudó országban az államfüggést erősítette. A szabad piaccgazdaság kiépülése és a demokratikus játékszabályok bevezetése így egy olyan hatalmi szerkezethez vezetett, amelyben az újraelosztásban érdekelt csoportok szavazataiért újabb és újabb adókövetések, eladósodottságok és az újraelosztás szintjének növelése révén igyekezik a politikai elit megküzdeni” (Tóth 2009, pp. 50-51).

<sup>24</sup> A jövedelemkülönbségeket a térségben a leginkább Csehországban fogadja el a társadalom, és itt tartja a legkevésbé szükségesnek a mérséklésükre irányuló állami erőfeszítéseket.

magyar társadalom – a lengyelhez hasonlóan – a teljesítménnyel alátámasztott kereseti különbségekkel szemben is intoleránsnak mutatkozik (Lelkes 2009). A *World Value Survey* tanulsága szerint a magyarok a világon a legkevésbé érzékelik legitimnek a jövedelemkülönbségeket: azzal az állítással, hogy „csak mások kárán lehet meggazdagodni” a kétezres évek második felében vizsgált országok közül az egész világon Magyarországon értettek egyet a legtöbben. Ugyanakkor a magyar társadalomra a csehnél vagy a lengyelnél nagyobb mértékben jellemző az adócsalással szembeni megengedő attitűd, és – Szlovákia után – szinte egész Európában Magyarországon a legnagyobb a korrupció társadalmi elfogadottsága (Tóth 2009).<sup>25</sup>

A magyar társadalmat tehát bizalomhiány és materiális gondolkodás jellemzi, az államra pedig nem annyira a társadalmi normarendet kikényszerítő, hatalmi monopóliumán (Weber 1970) túl morális funkcióval is rendelkező intézményként tekint, hanem a jóléti juttatásokat gazdasági teherviselő képességen túl is biztosító, a népesség anyagi boldogulását szolgálni hivatott szervezetként. Ez az államkép a kádári államszocializmusból ered, és meglepően ellenállónak bizonyult a rendszerváltás intézményi változásaival szemben. A következőkben megpróbálom megmutatni, miért.

### II.2.2. Konfliktuskerülés és jóléti gondoskodás: a Kádár-rendszer politikai-gazdaságtani hagyománya

A magyarországi poszt-szocialista átalakulás első évtizede azért is rendkívül sikeres volt, mert nemcsak politikai, hanem társadalmi stabilitással is párosult. Minden megrázkódtatás, tömeges munkahely- és egzisztenciavesztés dacára sikerült békés mederben tartani a társadalmi konfliktusokat. Ebben főszerepet játszott az egymást váltó kormányok tudatos konfliktus-tompító politikája, amit Kornai (1995-1996) a kádári gazdaságpolitikai hagyomány részleges

---

<sup>25</sup> Ennek ellenére a *Transparency International* által évente publikált Korrupciós Percepció-index szerint regionális összehasonlásban Magyarország nem számít kirívóan korruptnak. A TI 2012-es jelentése szerint Magyarország Észtország, Szlovénia és Lengyelország után a negyedik legkevésbé korrupciós kelet-közép-európai ország, maga mögé utasítva Litvániát, Csehországot, Lettországot, Szlovákiát, Romániát és Bulgáriát, valamint a nyugat-európai országok közül Olaszországot és Görögországot (<http://www.transparency.org/cpi2012/results>). Magyarország relatív pozíciója annyiban romlott az elmúlt években, hogy a 2009-es felmérés szerint még kevésbé számított korruptnak Lengyelországnál, míg 2012-re ez megfordult.

továbbélésével hozott összefüggésbe. Ez a hagyomány Kornai szerint négy jellegzetességben ragadható meg: (i) a lakosság anyagi jólétének prioritása, (ii) az erős paternalista jóléti állam, (iii) a reformfolyamat és az átalakulás fokozatossága és (iv) a politikai nyugalom megőrzésének igénye. A hatvanas évek közepétől ezek a célok határozták meg a gazdaságpolitikai gyakorlatot, és rányomták a bélyegüket a poszt-szocialista átmenetre is.

A társadalmi konfliktusok minimalizálására és a társadalmi támogatottság anyagi juttatásokkal való megszerzésére törekvő Kádár-rendszer egyre több erőforrást irányított a beruházásoktól a fogyasztás felé, miközben egyre kiterjedtebb jóléti juttatásokat – köztük anyasági és gyermeknevelési támogatásokat, nyugdíjat és táppénzt – biztosított a lakosság egyre növekvő részének. A hatvanas évek végétől megjelenő gazdaság- és társadalompolitikai reformok bevezetése során fokozatosságra törekedett, miközben az '56-os tapasztalatokból okulva mindennél előbbre valónak tartotta a politikai stabilitás megőrzését.

Ez a hagyomány meghatározó volt mind az 1988-1990 között hivatalban volt Németh-kormány, mind az 1990-1994 közti Antall- és Boros-kormányok számára. A demokratikus rendszerváltás után elsőként megalakult, Antall József vezette kormány (1990-1993) lengyel és csehszlovák társaitól eltérően nem hajtott végre egyszeri nagyarányú árliberalizációt és árfolyam-kiigazítást, aminek következtében Csehország, Magyarország, Lengyelország, Szlovákia és Szlovénia összevetésében 1989-1993 között Magyarországon csökkentek a legkevésbé a reálbérek. Igaz, ehhez az is hozzájárult, hogy a nemzetközileg viszonylag nyitott magyar gazdaságban már a nyolcvanas évek elején megkezdődtek a reformok: jelentős részben liberalizálódott a külkereskedelem, az árarányok és az árfolyamok pedig közelebb voltak a piacihoz, mint a többi állam-szocialista országban (Szamuely–Csaba 1998).

Ahogy a nyolcvanas évek – sok tekintetben felemás és sikertelen – reformjait fokozatosság jellemezte, úgy a poszt-szocialista kormányok is igyekeztek fokozatosan és csak a legszükségesebb mértékben alkalmazni a társadalmilag költséges reformpolitikákat. Az Antall-kormány közvetlen tapasztalatot is szerzett a megszorító intézkedések politikai kockázatairól: az 1990. október 25-én bejelentett 65 százalékos benzináremelés országos tiltakozó akciót váltott ki, aminek során a taxisok és a közúti fuvarozók néhány napra megbénították a közúti közlekedést Budapesten és az ország főbb közútjain (Szabó 1993).

Ez megerősítette a Kádár-rendszerből örökölt fokozatosság és a konfliktuskerülés hagyományát, ami egészen 1995-ig meghatározta a gazdaságpolitikát. A Horn-kormány által

1995 márciusában bejelentett stabilizációs intézkedések, az úgynevezett Bokros-csomag viszont megpróbált szakítani a fokozatosság és a konfliktuskerülés hagyományával, felvillantva egy paradigmaticus gazdaságpolitika-váltás lehetőségét (Kornai 1995-1996).

A következő alfejezetben ismertetendő bokrosi kitérő azonban rövidéletűnek bizonyult: Bokros 1996-ban, szinte napra pontosan egy évvel miniszteri beiktatása után lemondott, ami után a gazdaságpolitika homlokterébe ismét a lakosság anyagi jólétének javítása, a társadalmilag költséges reformintézkedésektől való tartózkodás és a politikai stabilitás került. Noha az 1995-1996-os stabilizáció során kiigazított ár-bér arányok és a bevezetett csúszó-leértékelési árfolyamrendszer a kétezres évek elejéig kedvező versenyképességi pozíciókat biztosítottak a magyar gazdaság számára, a gazdaságpolitika-alkotás idővel visszatért a korábbi kerékvágásba.

A politikai támogatás megszerzését és megőrzését a rövidtávú jólét-növeléstől remélő kormányzati magatartás a kétezres évek elejétől növekvő eladósodással párosult, ami az évtized közepétől fenntarthatatlan pályára helyezte a költségvetési gazdálkodást. Ez 2006-ra újabb költségvetési kiigazítási kényszert eredményezett, aminek végrehajtását a frissen újjáválasztott baloldali-liberális kormány ambiciózus reformprogrammal igyekezett összekapcsolni.

A stabilizáció társadalmi költségei és a reformok politikai kudarca a 2008-as népszavazáson elszenvedett földcsuszamlásszerű kormányzati vereségben kulminált, amikor lényegében kialakultak a 2010-es parlamenti választásokat meghatározó politikai erőviszonyok. A fiskális-politikai ciklusok kényszerpályájának meghaladását célzó reformpolitikát elutasították a választók, hogy azután két évvel később egy következő – a jelen dolgozatban részletesen nem tárgyalt – korszak vegye kezdetét. Nézzük meg az idevezető költségvetés-politikai utat.

### II.3. Eladósodás és makro-stabilizáció: a költségvetési ciklusok politikai gazdaságtana a magyarországi poszt-szocialista átmenet során

#### II.3.1. Eladósodás és makrogazdasági stabilizáció a kilencvenes években

Magyarország a leginkább eladósodott kelet-közép-európai poszt-szocialista országok közé tartozott a poszt-szocialista átalakulás kezdetén. Az ország konvertibilis külső adóssága 1975-

ben 3,9; 1980-ban 9,1; 1985-ben 14; 1990-ben pedig 21,3 milliárd dollár volt (Kornai 1995-1996, 1. rész, 4. táblázat). Ez utóbbi a GDP 64,3 százalékával volt egyenlő, míg az éves adósságszolgálat a GDP 12,5 százaléka, a bruttó kamatterher a GDP 5 százaléka volt (Antal 1998, p. 114). Összehasonlításként: Lengyelország külső adóssága ugyanekkor 49 milliárd dollár volt, adósságszolgálat pedig 1,6 százalék (Drahokoupil 2008, p. 94). A magyar kormány a lengyelével ellentétben nem kérte az állam-szocialista időszakban felhalmozott külső adósság átütő mértékű csökkentését és egy részének elengedését, hanem az adósságállomány szerződés szerinti törlesztése mellett döntött. Így a felhalmozott államadósság kamatterhei az átalakulás kezdetétől az államháztartás egyik legjelentősebb, a gazdaságpolitika által rövidtávon kevésbé befolyásolható nagyságú kiadási tétellé váltak.

A kilencvenes évek elejének transzformációs visszaesését (Kornai 1993a) a GDP, a reálkeresetek, a reáljövedelmek és a fogyasztás zsugorodása jellemezte. A kibocsátás 1992-1993-ban ért a mélypontra az 1989-es GDP-szint 82 százalékával. A reálkeresetek és a reáljövedelmek 1990-1993 között folyamatosan csökkentek, az 1989-es szinthez képest négy év alatt összesen 15 illetve 12 százalékkal. Az egy főre jutó fogyasztás 1991-re az 1989-es szint 86 százalékára zsugorodott. Ez a drámai életszínvonal-zuhanás ugyanakkor regionális összevetésben kifejezetten mérsékeltnek számít: a 15 százalékos magyar reálbércsökkenéssel szemben Csehországban 17,3; Lengyelországban 28; Szlovákiában 26,7; Szlovéniában pedig 29,6 százalékos reálbércsökkenést regisztráltak négy év alatt (Kornai 1995-1996, 1. rész, 7. táblázat). Ugyanakkor a térségben eleve kimagaslóan magas magyar GDP-arányos államadósság az 1990-es 66,3 százalékról 1993-ra 88,7 százalékra nőtt (Antal 1998, p. 114).

A kilencvenes évek elejét tehát a GDP visszaesésénél kisebb mértékű reálbér- és fogyasztás-visszaesés jellemezte Magyarországon, amit Kornai (1995-1996) a Kádár-rendszerből örökölt politikai gazdaságtani hagyomány – az életszínvonal védelme, a jóléti paternalizmus, a fokozatosság és a politikai konfliktuskerülés – továbbélésével magyaráz. A gazdasági visszaesés 1992-1993-as mélypontját követően 1993-ban emelkedésnek indult a fogyasztás, 1994-től pedig a reálbérek és a reáljövedelmek is emelkedést mutattak. 1994-ben négy év recesszió után először, 3,1 százalékkal nőtt a GDP. Ugyanakkor negatívba váltott a folyó fizetési mérleg 1990-1992 között pozitív egyenlege, és 1993-ban már 9 százalékos GDP-arányos hiányt mutatott. Az 1991-ben (GFS számbavétel szerint) még minimális többlettel rendelkező államháztartás 1992-ben 2,9; 1993-ban 6,8 százalékos hiánnyal zárt.



A meginduló gazdasági növekedés tehát romló külső és belső egyensúlyi mutatókkal párosult, miközben a forint 1990-1992 között mind a fajlagos munkaköltségek, mind a GDP-deflátor alapján felértékelődött. Így amikor a folyó fizetési mérleg hiánya 1994-ben elérte a GDP 9,4 százalékát, Mexikóban pedig kitört a pénzügyi válság, világos volt, hogy az addigi politika – a Kornai által leírt kádári gazdaságpolitikai hagyomány – folytatása lehetetlen. Az eladósodásból finanszírozott jóléti kiadások és a társadalmi konfliktuskerülés politikája felélte tartalékait, és a pénzügyi összeomlás elkerülése nagyarányú költségvetési kiigazítást tett szükségessé.

A kormány 1995 március 12-én jelentette be a pénzügyminiszteri posztot nem sokkal korábban elfoglaló Bokros Lajos nevével fémjelzett stabilizációs csomagot, ami egy 25 pontos, Horn Gyula miniszterelnök egyetértését élvező intézkedési terven alapult (Lóránt 1997, pp. 69-77). A csomag legfontosabb stabilizációs elemei a 8 százalékos vámpótlék, a forint 9 százalékos egyszeri leértékelése és csúszó leértékelésének bevezetése, az állami szektor béremelkedésének korlátozása, valamint több, önmagában kisebb költségvetési tételt jelentő, de a kormányzati szándék szerint a társadalom viselkedési mintázatait befolyásoló – ebben az értelemben *reformnak* minősülő – intézkedés voltak. Az utóbbiak magukban foglalták a felsőoktatási tandíj bevezetését; a fogászati ellátás ingyenességének megszüntetését; felsőoktatási munkaerő-leépítési normák meghatározását; a gyermekgondozási segély, a családi pótlék és a gyermeknevelési támogatás jogosultsági körének szűkítését; a gyógyszerek állami támogatásának csökkentését; valamint a nyugdíjkorhatár felemelését. Ezek egy részét – például a már megfogant gyermekek utáni családi pótlék megvonását – az alkotmánybíróság megsemmisítette, többségük azonban érvényben maradt, és a következő évek politikai vitáinak homlokterébe került.

A stabilizációs intézkedések nyomán két év alatt 15 százalékkal csökkentettek a reálkereseteket, és 8-8 százalékkal a reáljövedelmek és a fogyasztás. Az államháztartás uniós számbavétel szerinti hiánya az 1995-ös 8 százalékos GDP-arányos szintről 1996-ban 4 százalékra mérséklődött, ami jelentős mértékű kiigazítás egy év alatt.<sup>26</sup> A folyó fizetési mérleg GDP-arányos hiánya 1995-1996-ban 4 százalék alá csökkent, és 1997-ben is mérsékelte, 4 százalékos maradt. A hiány finanszírozása nem okozott gondot, mivel ebben a három évben a közvetlen külföldi befektetések nettó egyenlegének többlete meghaladta a folyó fizetési mérleg hiányát.

---

<sup>26</sup> 1980-2000 között az OECD tagországaiban 13 nagy költségvetési konszolidációs epizód során átlagosan 8-ról 1 százalékra csökkent a GDP-arányos államháztartási hiány, de nem egy, hanem öt-kilenc év alatt (Blöchliger et al. 2012). Ennek fényében egyetlen év alatt 4 százalékpontnyi egyenlegjavulás igen jelentősnek tekinthető.

Kézenfekvő, hogy az 1995-1996-os stabilizáció időszakát úgy értékeljük, mint az 1990-1993 közötti transzformációs visszaesés során megspórolt társadalmi és gazdasági alkalmazkodási folyamatok elodázott költségeit. A Kornai (1995-1996) által egy új gazdaságpolitikai paradigma nyitányaként értelmezett bokrosi stabilizáció szorosán vett időszaka azonban alig egy év volt: Bokros Lajos 1996. február 29-i hatállyal távozott hivatalából.

Az utána következő Medgyessy Péter pénzügyminisztersége (1996-1998) idején a gazdaságpolitika részben visszatért az 1995 előtti kerékvágásba: az államháztartás uniós statisztikai számbavétel szerinti GDP-arányos hiánya 1997-ben 6; 1998-ban pedig 8 százalékra nőtt. A GDP-arányos újraelosztás 1998-ban ismét 50 százalék fölé került: az 1995-1997 közötti 5,9 százalékpontos csökkenést 1998-ban 1,3 százalékpontos növekedés követte. Kismértékben emelkedtek például a GDP-arányos nyugdíjkiadások és a központi kormányzati apparátusra fordított kiadási tételek. Ugyanakkor a szociális védelemre fordított kiadások GDP-arányos szintje csökkent, amin belül jelentősen visszaestek a lakástámogatások. Mérséklődtek az általános közigazgatási kiadások is.

Az 1995-1996-os stabilizációt követően 1997-1998-ban 7 százalékkal nőttek a reálkeresetek, 2 százalékkal a reáljövedelmek és 4 százalékkal a fogyasztás. 1998-as szintjeik azonban még mindig messze voltak az átalakulás előttitől: a reálkeresetek 83; a reáljövedelmek 85; a fogyasztás pedig 84 százalékon álltak az 1989-es arányában. Eközben 1995-1998 között 7 százalékkal bővült a GDP, 66,4 százalékkal az export volumene, és ezen belül 76,3 százalékkal a fejlett országokba irányuló kivitel. Ugyan 1998-1999-ben ismét a GDP 7 százaléka fölé emelkedett a folyó fizetési mérleg hiánya, ennek túlnyomó részét még mindig a nettó külföldi közvetlen tőkebeáramlás finanszírozta.

A GDP bővülése 1995-ben 1,5; 1996-ban pedig 0,4 százalékra lassult, hogy azután 1997-1998-ban 2,9; illetve 3,9 százalékkal gyorsuljon. Az infláció az 1991-es 35 százalékos csúcs után 1994-re 18,8 százalékra mérséklődött, az 1995-ös stabilizációs intézkedések nyomán viszont 28,2 százalékra ugrott. Ezután folyamatosan lassult a pénzromlás üteme, 1998-ra 14,3 százalékra.

A túlnyomórészt javuló egyensúlyi mutatók és a gyorsuló növekedés közepette folyamatosan csökkent a GDP-arányos államadósság, az 1995-ös 85,6 százalékról 1998-ra 60,9 százalékra. Ebben meghatározó szerepet játszott, hogy a nagyarányú privatizációs bevételeket főként az

államadósság törlesztésére használta a kormány, miközben a meglóduló infláció közepette az államháztartás nominális hiánya jóval elmaradt a GDP nominális bővülésétől.

1995-1998 között 3 százalékponttal nőtt az egy főre eső, PPS-alapon számított GDP az uniós átlaghoz képest. Ez nem robusztus, de tisztes teljesítmény: Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Szlovákia és Szlovénia ennél jobb; Bulgária, Csehország és Románia rosszabb növekedési teljesítményt nyújtott ebben a négy évben.

Ennél sokkal látványosabban bővült az egy foglalkoztatottra jutó GDP. Amíg az egy lakosra jutó GDP 1989-1999 között 2,6 százalékkal nőtt, addig az egy foglalkoztatottra jutó GDP ugyanebben az időszakban évente átlagosan mintegy 3 százalékkal, összesen 38 százalékkal emelkedett. Ez a legszélesebb nemzetközi összevetésben is kiugróan magas értéknek számít, aminek a foglalkoztatás drámai visszaesése volt a legfontosabb oka: 1989-1999 között 28 százalékkal – mintegy 1,5 millió fővel – csökkent a foglalkoztatottak száma (Oblath-Pula 2000).

A foglalkoztatás rendkívüli visszaesésének dacára nem emelkedett – sőt csökkent – a munkanélküliség: a stabilizációs epizódok szokásos forgatókönyvére rációzva a 15-64 éves korcsoportban a csúcspontot jelentő 1993-as 12,1 százalékról 1995-ben 10,3; 1998-ban pedig 7,8 százalékra mérséklődött a munkanélküli ráta. Ez természetesen csak az inaktivitás drámai emelkedése révén volt lehetséges, ami a magyar átalakulás egyik legfontosabb és hosszú távon az egyik legproblematisabb jegyévé vált.

Az 1995-1996-os stabilizáció és az utána következő, többé-kevésbé egyensúlyozó gazdaságpolitika nagymértékben javította Magyarország külső megítélését. Az ország 1996 tavaszán belépett az OECD-be, az év végére pedig mindhárom nagy nemzetközi hitelminősítő intézetnél befektetésre ajánlott kategóriába került a devizában denominált hosszúlejáratú magyar államadósság. Magyarország Csehországgal és Lengyelországgal egy időben, 1997 júliusában meghívást kapott a NATO-csatlakozásra.

A hazai közéletben mind a közgazdász-szakmai, mind a politikai vitákban jóval ambivalensebb volt a stabilizáció és az utána következő korszak megítélése. A stabilizációt szakmailag támogatók azt hangsúlyozzák, hogy az intézkedések egy pénzügyi katasztrófától mentették meg Magyarországot, nem-ortodox (jelentős reálárfolyam-gyengülést és így infláció-gyorsulást eredményező) jellegük, a befektetői bizalmat helyreállító szerkezetük és a fogyasztást fenntartható pályára helyező hatásuk megalapozta a következő évek fejlődését (Kornai 1996,

Antal 1998). Sikerült elkerülni a munkanélküliség növekedését, miközben hatalmas mennyiségű működőtőke érkezett az országba, átformálva a magyar feldolgozóipar és a bankszektor szerkezetét, emelve a termelékenységet és a magas hozzáadott-értékű exportot.

Ugyanakkor számos kritika is megfogalmazódott a stabilizációs csomaggal szemben. Ezek egy része az intézkedések bevezetésének túlságosan gyors, társadalmi egyeztetést nélkülöző módját, az intézményi változások viharos sebességét kárhoztatta nem csak az 1995-1996-os stabilizációval kapcsolatban, hanem általában a poszt-szocialista átalakulás összefüggésében (Köves—Szamuely 1997). Vita tárgyát képezte a stabilizáció és az államháztartási reform összekapcsolása is: nem biztos ugyanis, írja Köves (1997), hogy a stabilizáció feltétele az állam által működtetett közszolgáltatási rendszerek – a szociális támogatások, az egészségügy, az oktatás, a tudomány és a kulturális intézményrendszerei – kisebbre szabása és (legalábbis részleges) privatizációja. Mások a kiigazítás növekedés-ellenes szerkezetét kritizálták (Mellár 1995, 1996), illetve a választott gazdaságpolitikának a hazai gazdasági szereplők számára előnytelen vonásait hangsúlyozták (Mellár 1997). Volt olyan vélemény is, miszerint a kiigazításra közgazdasági értelemben valójában nem is volt szükség, mivel a gazdaság nem volt fizetésimérleg-válság közeli állapotban, csupán a kormánnyal szemben ingott meg a nemzetközi bizalom. A válság „szimbolikus” (vagyis politikai) jellegű volt, amit „szimbólumokkal kellett megoldani, ezzel a válságot nehéz helyzeté visszafokozni, majd azt pragmatikus sok apró lépéssel feloldani” (Matolcsy 1997, p. 786). Bárhogy is vélekedünk azonban a stabilizáció által megszilárdított gazdaságszerkezetről és az abból fakadó fejlődési lehetőségekről, nehezen vonható kétségbe, hogy a magyar gazdaság az 1997-2001 közti öt évben fenntartható módon – az államadósság folyamatos csökkenése mellett, külső és belső finanszírozási korlátokba nem ütközve, javuló egyensúlyi mutatókat produkálva – fejlődött.

### II.3.2. Eladósodás és makrogazdasági stabilizáció a kétezres években

A kilencvenes évek második felének gazdaságpolitikai konszolidációs szakaszát a kétezres évek első felének egyensúlyvesztése követte. Ez szorosan összefüggött a költségvetési politika egyre erőteljesebb politikai ciklikusságával és a gazdaságpolitikai populizmus ismételt térhódításával.

Választási célú költekezésre, illetve a fiskális szigor enyhítésére már a kilencvenes évek parlamenti választásait megelőző időszakokban is sor került, így 1993-1994-ben, illetve 1997-1998-ban. Ez a gazdaságpolitika politikai ciklikussága, amit a fejlett gazdaságokhoz (Nordhaus 1975) hasonlóan Magyarországot (Györffy 2005) és – különböző mértékben – az átalakuló Kelet-Közép-Európa egészét (Palócz 2010) jellemzi. A 2002-2006 közötti időszak annyiban tért el a szokásos forgatókönyvtől, hogy a 2001-2002-es költekezést 2003-tól kezdődően nem követte erőteljes költségvetési kiigazítás. Ezt paradox módon részben éppen az 1995-1996-os stabilizáció sikeressége tette lehetővé: az uniós átlaghoz felzárkózó, egyensúlyi szempontból öt éven át fenntartható pályán fejlődő, a küszöbön álló uniós csatlakozással hamarosan további politikai, gazdasági és szimbolikus erőforrásokhoz jutó magyar gazdaság esetében a befektetők készek voltak finanszírozni az egyensúlyi pályáról való letérést jelentő nagyarányú költségvetési expanziót. Az 1997-2001 közti évi átlagos 3,7 százalékról 2002-2006 között évente átlagosan 4,2 százalékra gyorsult a gazdaság növekedése, a korábbival ellentétben azonban ennek motorját nem a magánberuházások és az export, hanem a fogyasztás és az állami infrastrukturális beruházások képezték.

A tartósan magas államháztartási hiány és a növekvő magán és állami eladósodás 2005-2006-ra ismét végletesen aláásták a magyar gazdaság stabilitását. Az egyensúly felbomlása és a növekedés fenntarthatatlansága egyrészt a költségvetési dinamikákból következett: a növekvő állami bérkiáramlás, a nagyarányú infrastrukturális beruházások, a szociális támogatások emelkedése, a lakáshitel-támogatási rendszer expanziója, valamint a mindezzel párhuzamosan végrehajtott adócsökkentések növekvő állami eladósodást eredményeztek: 2001-2007 között 52,7 százalékról 67 százalékra emelkedett a GDP-arányos államadósság. Ugyanakkor kezdetét vette a magánszektor – benne a háztartások – devizában történő eladósodása is, amit az állam a felismert makrogazdasági kockázatok ellenére nem korlátozott, és nem is szabályozott kellő hatékonysággal (Andor 2010).

Az 1995-96-os stabilizáció után egy évtizeddel, 2006-ra ismét elkerülhetlenné vált a makrogazdasági stabilizáció. A 2006-os makrogazdasági mutatók a 11 évvel korábbihoz hasonló mértékű egyensúlyhiányt jeleztek, különösen az államháztartás egyenlegét illetően.

**II/1. Táblázat.** A magyar gazdaság egyensúlyi mutatói 1995-ben és 2006-ban (adatok a GDP százalékában)

|  | 1994 | 1995 | 1996 | 2005 | 2006 | 2007  |
|--|------|------|------|------|------|-------|
| <i>Államháztartási egyenleg</i>  | -5,5 | -8,8 | -4,4 | -7,9 | -9,4 | -5,1  |
| <i>A folyó fizetési mérleg egyenlege</i>   | -9,4 | -3,3 | -3,8 | -7,5 | -7,4 | -7,3  |
| <i>A folyó fizetési mérleg és a tőkemérleg egyenlege (finanszírozási képesség)</i> | n.a. | -3,2 | -3,5 | -6,8 | -6,6 | -6,6  |
| <i>Az államháztartás bruttó adósságállománya</i>                                   | 89,4 | 85,6 | 72,4 | 61,7 | 65,9 | 67,0  |
| <i>A nemzetgazdaság bruttó külföldi adóssága (FDI és egyéb tőkével együtt)</i>     | n.a. | 69,4 | 60,1 | 80,9 | 96,8 | 104,6 |

Forrás: Eurostat, KSH, MNB

A 2006-os stabilizáció során a kormány a bevételek növelése érdekében számos adót és járulékot emelt meg (áfa, jövedéki adók, egyszerűsített vállalkozási adó, egészségügyi járulékok, munkavállalói járulék), új adókat vezetett be (a magánszemélyek és a társas vállalkozások 4 százalékos különadója), valamint adó és járulékalapokat szélesített ki (személyi jövedelemadó, társadalombiztosítási járulékok). A 2006-os tervek szerint 2008-ban került volna sor a 2007-ben azután elvetett egységes értékalapú ingatlanadó bevezetésére.

A kiadások csökkentése érdekében a kormány több éves program keretében csökkentette a közszférában foglalkoztatottak létszámát és 2009-ig befagyasztotta a közszféra összesített bértömegét; állami intézményeket vont össze és csökkentette az állami intézményrendszer áru- és szolgáltatásvásárlásait; átalakította illetve visszafogta a gáz-, a gyógyszer- és a tömegközlekedési jegyárak támogatását.

A költségvetési stabilizáció rövidtávon mind 1995-ben, mind 2006-ban sikeres volt: a következő évben GDP-arányosan 4, illetve 4,3 százalékkal csökkent az államháztartás hiánya. Középtávon, a stabilizációt követő néhány év távlatában azonban jóval összetettebb a kép. 1997-ben már ismét nőtt a hiány, 1998-ban pedig tovább emelkedett; igaz, erre akkor viszonylag gyors gazdasági növekedés<sup>27</sup> és magas infláció mellett<sup>28</sup>, az államadósság csökkenésének közepette került sor. 2008-ban ellenben a 2006-os programnak megfelelően

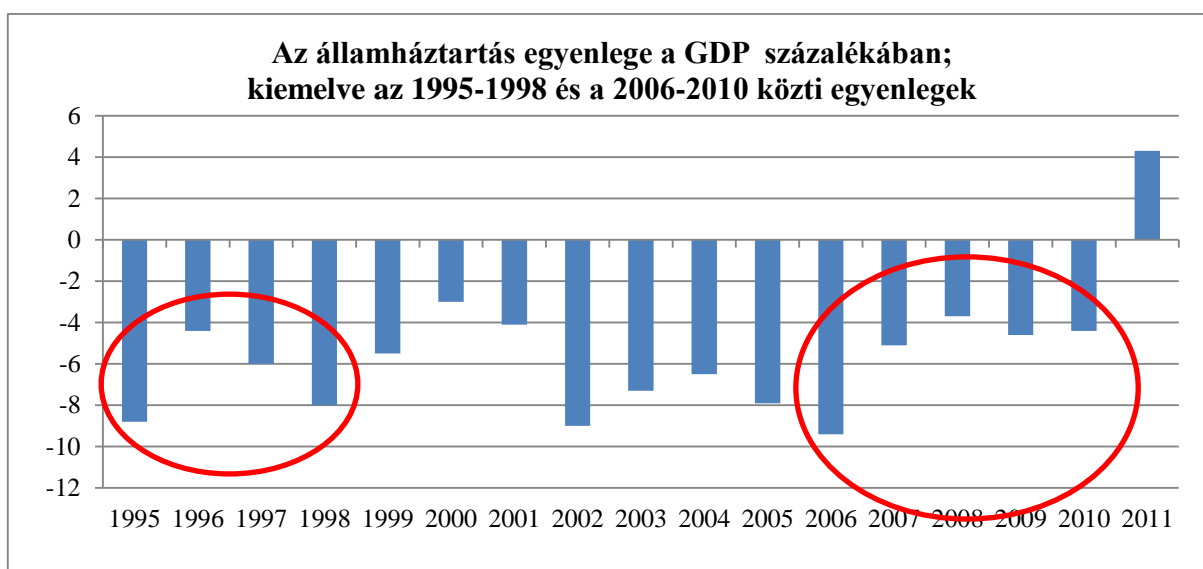
<sup>27</sup> 1994-1998-ban a GDP reálértékének növekedése 3,1; 1,5; 0,4; 2,9; illetve 3,9 százalék volt.

<sup>28</sup> 1994-1998-ban az éves átlagos infláció 18,8; 28,2; 23,6; 18,3 és 14,3 százalék volt.

tovább mérséklődött a deficit; 2007-2008-ban viszont szinte leállt a növekedés<sup>29</sup>, miközben mérsékelt maradt az infláció<sup>30</sup>, és (részben a 2008 novemberében az Európai Bizottsággal és a Nemzetközi Valutaalappal megkötött finanszírozási megállapodás következtében) dinamikus emelkedett az államadósság.

Másfelől 1997 már egy választás előtti év volt, 2008 viszont – legalábbis a 2010-es parlamenti választásokhoz viszonyítva – még nem. Az államháztartási egyenleg politikai ciklusa 1998-ban látványosan működött: a hiány ismét 8 százalékra szökött. 2009-10-ben ellenben nem volt erre mód: a világgazdasági válság kirobbanása után 2009-ben a GDP reálértéke 6,9%-kal zuhant, és az államháztartás refinanszírozásához az EU és az IMF forrásaira volt szükség. A drámaian beszűkült fiskális-politikai mozgástérben ezek csak a stabilizáció pro-ciklikus hatásának enyhítésére voltak elegendők: az államháztartás GDP-arányos hiánya 2009-ben 4,6; 2010-ben 4,3 százalékot ért el.

## II/1. Ábra. Az államháztartás egyenlege a GDP százalékában



Forrás: Eurostat

Noha a stabilizáció mindkét esetben „orr-nehéz” volt, vagyis az egyenlegjavulás nagy része (1995-ben az egésze) az intézkedések bejelentése utáni első két évre esett, a két stabilizációs epizód jelentősen eltér egymástól. Amíg a kormány az 1995-ös stabilizációt egy nemzetközi

<sup>29</sup> 2006-2010-ben a GDP reálértékének növekedése 3,9; 0; 1; -6,9; és 1,3 százalék volt.

<sup>30</sup> 2006-2010-ben az éves átlagos infláció 3,9; 8; 6,1; 4,2; illetve 4,9 százalék volt.

pénzügyi válsághelyzet fenyegetése alatt, egy újonnan kinevezett pénzügyminiszter által, sokszerűen vezette be, addig 2006-ban az újraválasztott kormánynak és a régi-új pénzügyminiszternek több hónapja volt az intézkedések összeállítására. Jobban ügyelhetek – és ügyeltek is – a stabilizációs lépések társadalmi hatásainak megtervezésére, és a stabilizációt az Európai Bizottságnak benyújtandó felülvizsgált Konvergencia Jelentés szerkezetének megfelelően ötéves időhorizonton tervezték meg. A Brüsszelbe küldött 2006-os program hangsúlyozta, hogy „az egyensúly helyreállításának időszakában is szükség van egyes területeken az állami kiadások növelésére. A törvényeknek megfelelően emelkednek a nyugdíjkiadások, családtámogatások, szociális segélyek. Összességében a pénzbeni társadalmi juttatások 2008-ig a GDP-hez viszonyítva némileg növekedni fognak, 2009-től azonban – miután a gyorsuló növekedés nyomán a nominális GDP nagyobb mértékben nő, mint az infláció, amelyet a nyugdíjak kivételével a juttatások követnek –, a már növekvő GDP-hez mérve évente néhány tized százalékpont csökkenésre lehet számítani” (Magyar Köztársaság Kormánya 2006, p. 27).

Vagyis az inflációval indexált családtámogatások és szociális segélyek, illetve az 50-50 százalékban infláció- illetve reálbértváltozás-követő nyugdíjak nem viseltek stabilizációs terhet. Ezzel szemben a munkajövedelmek az egészségügyi és a munkavállalói járulék emelése, az SZJA és TB járulékalapok bővítése, valamint a magánszemélyek 4 százalékos különadójának bevezetése következtében részt vállaltak a stabilizációból. Ennél is fontosabb különbség volt azonban a gazdaságilag aktív és inaktív társadalmi csoportok közötti tehereloszlásban, hogy a gazdasági növekedés lassulásából és a foglalkoztatás visszaeséséből fakadó hátrányok is az aktívakat érintették elsősorban.

Természetesen ez nem azt jelenti, hogy a gazdaságilag inaktív csoportok mentesültek a stabilizáció terhei alól – az ÁFA és a jövedéki-adó emelése például nyilvánvalóan őket is érintette –, hanem azt, hogy a kormány igyekezett az aktívok felé terelni a stabilizáció költségeit. Ez politikailag többféleképpen interpretálható: egyrészt a társadalmi szolidaritás eszméje, ami egy politikailag baloldali irányultságú kormánytól nyilván nem állhat távol, megköveteli, hogy a társadalmi terhek elosztásakor a kormány figyelemmel legyen a teherviselő képességre. Másfelől azonban az is világos, hogy a munkanélküliségtől nem fenyegetett, infláció- és bérnövekedés-arányosan emelkedő jövedelemmel rendelkező nyugdíjasok egy része messze nem annyira kiszolgáltatott, mint a gazdaságilag aktív munkavállalók – vagy éppen munkanélküliek – többsége. Ezért okkal feltételezhetjük, hogy a 2006-os stabilizációs csomag összeállítói tudatosan igyekeztek kerülni a konfliktust a



nyugdíjasokkal, illetve a családtámogatások reálértékének megőrzésével tompítani az ilyen juttatásban részesülők veszteségeit.

Az MNB (2006) elemzése 11 sikeres európai államháztartási konszolidációs epizóddal vetette össze a 2006-ban meghirdetett magyar stabilizációs programot. Azt találta, hogy a konszolidáció mérete, várható időtartama és lefutásának időbeli szerkezete (orr-nehéz jellege) hasonlít a sikeres kiigazításokéhoz, noha azok átlagosan kevésbé koncentrálták a költségvetési pozíció javulását az első évekre. A magyar stabilizációs program az első évre a kiigazítás 60 százalékát, a stabilizációs időszak egészének első felére pedig 86 százalékát irányozta elő, amit azután sikeresen abszolvált is. A sikeres európai konszolidációs epizódok esetében a megfelelő arányok átlagosan 28 illetve 59 százalék voltak.

A magyar konszolidáció *makrogazdasági környezete* részben hasonlóan indult a sikeres európai kiigazításokéval: a külső konjunktúra 2006-2008-között támogatóan hatott rá, azt követően azonban nem. További eltérés, hogy a sikeres európai konszolidációs epizódok esetében többnyire gyorsult, Magyarországon viszont már 2006-ban is jól előrelátható módon lassult a gazdasági növekedés a konszolidációs időszak (Magyarországon 2006-2010) egészében. Igaz, ebben főszerepet játszott a 2006-ig fenntarthatatlanul magas, a fogyasztási kereslet által generált magyar növekedési ütem.

Az infláció a sikeres európai konszolidációs epizódok tapasztalatával szemben – de az 1995-1996-os Bokros-csomag hagyományának megfelelően – Magyarországon nem lassult, hanem gyorsult a konszolidáció kezdetén, ami a szabályozott árak esetében felhalmozódott árnyomásból és a fogyasztási adók megemeléséből fakadt. Különbség volt az is, hogy amíg a sikeres európai stabilizációs epizódok reál-leértékelődéssel és a hosszú távú tőkepiaci hozamok jelentős csökkenésével párosultak, addig Magyarországon sem reál-leértékelődésre, sem nagyobb mértékű hozamcsökkenésre nem került sor.

2006-ban még úgy tűnt, 2008-ig azonban ez nem igazolódott, hogy a magyar kiigazítás a külső egyensúly jelentős javulása mellett meggy majd végbe. Ezzel szemben a háztartások 2006-2008 között fokozódó eladósodásuk segítségével igyekeztek „simítani” a fogyasztás visszaesését, hitelekkel ellensúlyozva reál-jövedelmeik visszaesését. Ezáltal az importkereslet 2006-2008 között kevésbé csökkent az előzetesen vártnál, ami egyébként növelte a sikeres európai stabilizációs programokkal való hasonlóságot, mivel azok tipikusan nem jártak a belső felhasználás zsugorodásával.

Részben hasonló, részben viszont jelentősen eltérő volt a 2006-2010 közötti magyar kiigazítás *szerkezete* némiképp eltérő a sikeres európai kiigazításokéhoz képest. A főszerep a magyar esetben is a kiadási oldalnak jutott: az európai kiigazítási epizódok esetében ez átlagosan 92, a magyar esetben 88 százalékát jelentette a tervezett stabilizációnak. Ezt az európai benchmarkokhoz hasonlóan Magyarországon is a kiadások reálértéken való befagyasztásával és a bevételeknek a GDP-vel arányosan bővülő reál szintjével igyekezett elérni a kormány. (Ez a magyar esetben nyilván csak 2008-ig volt lehetséges.) Az állami bérkiadásoknak a GDP 2 százalékával való csökkenése ugyancsak megfelelt a sikeres európai gyakorlatoknak, amelyeket átlagosan 1,8 százalékos bérvisszafogás jellemezett. Fontos eltérés ugyanakkor, hogy a nyugdíjkiadásokat is magukban foglaló szociális transzferek a magyar esetben nem csökkentek, szemben a sikeres európai stabilizációk gyakorlatával (átlagosan a GDP 3,1 százalékának megfelelő kiadás-visszafogás). A magyar stabilizáció ehelyett a 2000-es években ugyancsak fenntarthatatlanul magas szinten stabilizálódott állami beruházásokat tervezte csökkenteni (a GDP 1,9 százalékával). Végül ugyancsak a kiigazítás szerkezetét érintő fontos különbség, hogy amíg Magyarországon 2006-2008 között emelkedtek a munkát terhelő adók, addig a sikeres európai stabilizációs epizódok során csökkentek (átlagosan a GDP 0,6 százalékával), és helyettük inkább a tőkejövedelmek adói nőttek.

A magyar stabilizáció 2009-től megváltozott külső körülmények és egy súlyos recesszió közepette folytatódott, 2008 novemberétől az Európai Bizottság és a Nemzetközi Valutaalap szoros felügyelete mellett. Ez politikai-gazdaságtani szempontból megváltoztatta a költségvetési konszolidáció feltételeit, közgazdaságilag azonban nem hozott a kiigazítás pályájában lényegi változást. Ellenkezőleg: az IMF és az EU támogatására éppen a korábbi konszolidációs pálya fenntarthatóságának érdekében volt szükség.

#### II.4. Összefoglalás

Nemzetközi összehasonlító vizsgálatok szerint a magyar társadalmat materiális értékközpontúság és nagyfokú bizalmatlanság jellemzi, mind a horizontális társadalmi érintkezésben, mind az állami intézményekhez fűződő viszonyban. Az átmenet gazdaságpolitikai folytatták a konszolidált Kádár-rendszer hagyományát: a bal- és jobboldali

kormányok, ha teheték, egyaránt kiterjedt jóléti juttatásokkal és a magánfogyasztás javára tett gazdaságpolitikai engedményekkel igyekeztek maguknak társadalmi támogatást vásárolni (Benczes 2011). A fenntarthatatlan költségvetési politika időről időre kiigazítási kényszert szült, így az 1990 utáni két évtizedben az eladósodás és a makrogazdasági stabilizáció epizódjai váltották egymást.

Az 1995-1996-os kiigazítás gyors eredményeket hozott: mind az államháztartás, mind a folyó fizetési mérleg fenntartható pályára került, újraindult a privatizáció, nagyarányú külföldi működőtőke-áramlás indult az ország felé, és csökkent az államadósság. A forint egyszeri, illetve csúszó-leértékelése, az ideiglenesen bevezetett vámpótlék és a megugró infláció a kilencvenes évek elején tapasztaltakhoz hasonló reáljövedelem-csökkenést eredményezett, miközben javult a hazai termelők nemzetközi versenyképessége. Valamelyest csökkentek az államháztartás GDP-arányos jóléti kiadásai, érdemi szerkezeti változásra azonban e tekintetben nem került sor.

Noha 1997-től ismét nőtt a költségvetés hiánya, a magas infláció és a csökkenő államadósság mellett ez nem okozott fenntarthatósági problémát. Magas maradt a folyó fizetési mérleg deficitje is, ezt azonban a beáramló külföldi működőtőke finanszírozta, így ebben a vonatkozásban sem jelentkeztek fenntarthatósági nehézségek. 1997-től évi 3-4 százalékos, fenntarthatónak tekinthető beruházás- és export-vezérelt növekedés jellemezte a magyar gazdaságot.

A fenntartható pályára kerülő gazdaságpolitika társadalmi támogatottsága azonban nem bővült. A stabilizáció „megszorításként” rögzült a közgondolkodásban, amitől a vezető kormányzó és ellenzéki politikai erők egyaránt igyekeztek magukat elhatárolni. Bokros 1996 február végén, egy évvel beiktatása után távozott a pénzügyminiszteri székből, edukatív célú – a költségvetési stabilizáció szempontjából lényegében jelentéktelen – szerkezeti reformjai pedig érdemi politikai képviselő nélkül maradtak. A privatizáció viszont folytatódott, és a forint előre bejelentett ütemű havi leértékelése is érvényben maradt, ha üteme csökkent is. A kormány így jelentős részben megőrizte az 1995-1996-ban kialakított gazdaságpolitikai mix lényegét, de a stabilizáció népszerűtlensége miatt ezt inkább palástolni igyekezett a közvélemény előtt, mint nyíltan vállalni és pozitív teljesítményként hivatkozni rá.

Az 1998-ban hatalomra került jobboldal a költségvetési stabilizáció elleni politikai fellépéssel alapozta meg társadalmi támogatottságát. Ennek ellenére 2001-ig fenntartható pályán mozgott

az államháztartás, és 2001-ig csökkent a GDP-arányos államadósság. A 2002-es választásokhoz közeledve azonban a kormány ismét elővette a költségvetési expanzió eszközét. Jelentősen megemelték a köztisztviselői illetményeket, bevezették a támogatott lakáshitelezési rendszert és a Széchenyi-hitelprogramot, a törvényi kötelezettségnél nagyobb mértékben emelték a nyugdíjakat. (A személyi jövedelemadóztatásban már 1999-ben bevezették a családi adókedvezményt.)

Erre a politikára „ígért rá” a kormányzásba visszatérni készülő baloldal, fenntartva a középosztályi kedvezményeket, kiegészítve őket az alsóközéposztálynak szánt juttatásokkal: a közalkalmazotti béremeléssel, a családi pótlék növelésével és a 13. havi nyugdíj fokozatos bevezetésével. 2002-ben ismét 50 százalék fölé emelkedett a GDP-arányos költségvetési újraelosztás, majd 2006-ig 49-52 százalék között stabilizálódott. 2002-2006 között romlott a költségvetési politika egyensúlyi teljesítménye: magas maradt az államháztartási hiány (6,5-9,4 százalék), ami a korábbinál jóval alacsonyabb infláció (3,5-7 százalék) és számottevően nem magasabb gazdasági növekedés (3,8-4,8 százalék) mellett növekvő GDP-arányos államadóssághoz vezetett.

A következő parlamenti ciklus elejére ismét kialakult a stabilizációs kényszer. A 2006-os kiigazítás bejelentése és a kormányfő zárt ajtók mögött elmondott balatonőszödi beszédének nyilvánosságra kerülése drámai hatást gyakorolt a közvéleményre. Minden korábbinál élesebben vetődött fel a kormányzati hitelesség kérdése: országszerte kormányellenes tüntetésekre került sor, Budapest utcáin pedig zavargások törtek ki.

A társadalmi hitelvesztést a kormánypártok nagy ívű reformprogramokkal igyekeztek ellensúlyozni. A 2006 júniusában megalakult második Gyurcsány-kormány programja számos jelentős reformelképzelést tartalmazott az egészségügy, az oktatásügy, a közigazgatás, a nyugdíjrendszer, az államháztartási gazdálkodás és a távolsági tömegközlekedés területén. „Amíg nagy tempóval lehet menni előre, addig megyünk” – mondta Gyurcsány Ferenc elhíresült őszödi beszédben, és nincs okunk kételkedni benne, hogy így is gondolta. A következő fejezetben azt igyekszem bemutatni, hogy ez a stratégia miért bizonyult sikertelennek, nemcsak politikai, hanem makrogazdasági szempontból is.

## III. A szerkezeti reformok politikai gazdaságtana

### III.1. Bevezetés

Az eladósodás és a stabilizáció költségvetés-politikai ciklusainak megtörése érdekében a rendszerváltás utáni húsz év kormányai a gazdaság szerkezetét és a társadalom viselkedési mintázatait átalakító reformokat igyekeztek végrehajtani. Ezek célja a gazdaságilag és társadalmilag fenntartható államháztartási és külgazdasági egyensúly megteremtése és a gazdasági növekedés feltételeinek javítása volt. Technikai értelemben a reformok a gazdasági szereplők viselkedési mintázatainak tartós megváltoztatására irányultak, ami közgazdaságilag a rendszerváltás utáni két évtized domináns szakpolitikai konszenzusának megfelelően az állami újraelosztás visszaszorításával, az állam gazdaság szabályozó és tulajdonosi szerepének csökkentésével, a külkereskedelem és a nemzetközi tőke tranzakciók liberalizálásával és a közszolgáltatások részleges privatizálásával járt. Mindez összhangban volt a korszak meghatározó nemzetközi gazdaságpolitikai paradigmáival, a piaci mechanizmusok érvényesülését célzó liberalizációval (Williamson 1994) és az állami szabályozás és a redistribúció útján megvalósuló, esélykiegyenlítő beavatkozások elméletével (Giddens 2000, 2005).

Akár bal- akár jobboldali irányultságú kormányok kezdeményezték őket, a gazdasági reformok a poszt-szocialista átalakulás kontextusában az állami gazdasági szerepvállalás visszaszorítását célozták. A piacgazdasági átalakulás elképzelhetetlen volt e nélkül, ugyanakkor az átalakulást magát – ideális esetben legalábbis – nem irányíthatták mások, mint állami szereplők. A reformkormányzatok feladata így paradox módon saját gazdaság-ellenőrzési kompetenciáik – beavatkozási lehetőségeik és erőforrás-újraelosztó képességeik – leépítése volt, miközben igyekeztek elérni, hogy a szerepüket átvevő piaci mechanizmusok minél jobban megközelítsék a gazdaságilag és társadalmilag hatékonynak tartott optimumot. Hogy ez közelebbről mit jelentett, azt előbb egy rövid irodalmi áttekintéssel, majd a magyarországi reformfolyamatok – a vállalati szektor intézményi feltételeinek reformja és két közszolgáltatási reform – példáján mutatom be. Végül a magyar reformok nemzetközi kontextusba helyezésével arra keresem a választ, hogy mi vezetett a reformpolitika kudarcához.

### III.2. Irodalmi áttekintés

A poszt-szocialista átalakulás egyik fő nehézségét Aghion et al. (2010a) szerint az jelenti, hogy az állam ellenőrzési kompetenciáit egy alacsony bizalmi szinttel jellemzett társadalmi környezetben kell leépíteni. Az alacsony bizalomszinttel rendelkező társadalmak tipikusan nem kevesebb, hanem több állami beavatkozást igényelnek annak érdekében, hogy az általuk igazságtalannak vagy nem kellően hatékonynak vélt gazdasági mechanizmusokat korigálni tudják. Ennek az az oka, hogy a kiterjedtebb állami szabályozással rendelkező országokban tipikusan kisebb a társadalmi tőkébe való befektetés, ami azután alacsonyabb fokú társadalmi bizalmat és így az állami beavatkozás iránti nagyobb társadalmi igényt okoz. A viszonylag fejletlenebb társadalmakra jellemző, nagyfokú állami dominanciával jellemzett intézményi berendezkedés így az általa kiváltott társadalmi reakción keresztül stabilizálódik.

Aghion et al. (2010a) eredményei azt mutatják, hogy az állami gazdaságirányítási szerep visszametszése a kibocsátás visszaesésével és a korrupció növekedésével járt az átalakulás során, ami az alacsony bizalommal jellemzett társadalmak általános viselkedési mintázatának megfelelően növelte az állami beavatkozás iránti igényt, a társadalom jelentős részét szembeállítva a piaci reformokkal. Ez nyilván megkönnyítette a reformellenes politikai erők helyzetét, és segített számukra stabilizálni az állam domináns gazdasági szerepét. Ebbe az irányba mutatnak Alesina–Angeletos (2005) eredményei is, amelyek szerint a nagyobb arányú redistribúció nagyobb korrupciót eredményez, ami viszont megint csak az állami újraelosztás iránti igényt erősíti. Ez elsősorban a fejlődő országokban járulhat hozzá a közpénzek rosszminőségű, nem hatékony felhasználásához és fejlődési csapdák kialakulásához, de a fejlett országokban is olyan egyensúlyi helyzetek stabilizálódásához vezethet, amelyekben a korrupció a társadalmilag szükségesnek tekintett állami beavatkozások költségeként értelmeződik.

Az átalakulás kezdeti szakaszában a megelőző évtizedekben felhalmozódott társadalmi tőke gyors és radikális leépülése aláássa a társadalmi elégedettséget (Gurieva–Zhuravskaya 2009), a kibocsátás visszaesése, a növekvő társadalmi egyenlőtlenségek percepciója és a kormányzás minőségével szembeni elégedetlenség pedig csökkenti a gazdasági átalakulás társadalmi

támogatottságát (Rovelli–Zaiceva 2013). Ugyanakkor a gazdasági növekedés és a politikai intézményekbe vetett bizalom erősödése a gazdasági átalakulás támogatottságának emelkedését eredményezte Rovelli és Zaiceva szerint, ami elsősorban a balti országokban és az egykori Szovjetunió más utódállamaiban volt megfigyelhető az 1990-es évek végétől kezdődően.

Rodrik (1993, 1996) azt a kézenfekvő, de mégis ritkán felmerülő kérdést teszi fel, hogy ha a gazdasági reformok a többség érdekeit szolgálják, miért váltanak ki jelentős társadalmi ellenállást; olyannyira, hogy az gyakran a megvalósításukat is megakadályozza. Elsősorban azért, válaszolja, mert a reformok hatásaira vonatkozó információk részben bizonytalanok, részben aszimmetrikusak. A megvalósítást megelőzően gyakran nem tudható biztosan, hogy ki tartozik majd a nyertesek és ki a vesztesek közé, és a bizonytalanság és alulinformáltság miatt a potenciális nyertesek is hajlamosak lehetnek a reformok elutasítására.

Ez magyarázza az autoriter kormányok esetenkénti hosszú távú reformsikereit, amire Pinochet Chilénének reformjai jelentik az egyik legismertebb példát. A gazdasági fellendülés nyomán társadalmilag is sikeresnek érzékelt reformok a demokratizálás után is érvényben maradtak, mivel a pozitív társadalmi tapasztalat többségi támogatást biztosított nekik. Ugyanakkor arra is van példa, hogy az információs aszimmetria miatt azok is támogatják a reformokat, akik később a veszteseiknek bizonyulnak. Valószínűleg ez történt például az 1997-es magyar nyugdíjreform esetében, amikor azok jelentős része is belépett a magánnyugdíj-pénztári rendszerbe, akik számára életkoruk miatt ez ésszerűtlen volt, és akiket eredetileg nem is akartak bevonni a reformba (Simonovits 2008).

Rodrik (1993) azt a kérdést is felteszi, hogy miért alakul ki a fejlődő országok egy részében – főleg Latin-Amerikában – egyfajta reform-ciklikusság, ami előbb a reformok megvalósításával való késlekedést, majd a makrogazdasági stabilizációhoz szükségesnél radikálisabb reformokat eredményezett. Az utóbbiak azután jelentős társadalmi ellenállásba ütköznek, és politikailag jó eséllyel vereséget szenvednek, hogy azután ismét a halogatás és a makrogazdasági destabilizáció időszaka következzen.

A reformintézkedésekkel való késlekedés egyik legismertebb modelljét Alesina–Drazen (1991) dolgozta ki, ami két társadalmi szereplőcsoport, a tőke- és a munkajövedelmek tulajdonosai közti érdekkonfliktus kontextusában írja le a makrogazdasági stabilizációval való késlekedés dinamikáját. A kérdés az, hogy az eltérő szerkezetű stabilizációs és reform-alternatívák közül melyikre essen a választás, azaz ki viselje a stabilizáció és a reformok terheit.

Az Alesina–Drazen modellben az veszít, aki előbb adja be a derekát, és fogadja el jövedelmei csökkenését. Erre akkor kerül sor, amikor a stabilizáció további halogatásának költségei valamelyik szereplő számára meghaladják a stabilizációs intézkedésekből származó tehernövekedés mértékét. Ennek a pontnak az elérése egy hosszan tartó kivárási játék (*war of attrition*) lezárulásának az eredménye, amit az információs aszimmetriák is lassítanak.

Ebből egyfelől az következik, hogy minél arányosabb egy társadalomban a terhek eloszlása, annál gyorsabban kerülhet sor a makrogazdasági stabilizációra. Másfelől az, hogy a stabilizáció és az azt esetlegesen követő reformok gyakran csak olyan szélsőségesen rossz makrogazdasági helyzetben valósulnak meg, amikor rendkívüli módon megemelkednek a további halogatás költségei. Ebben az esetben viszont a küzdelemből győztesen kikerülő érdekek reprezentánsai hosszú távú érdekeik védelme miatt számukra kedvező strukturális reformok bevezetése mellett dönthetnek, kihasználva a rivális érdekek képviselőinek meggyengülését.

A piaci irányultságú reformok leginkább a helyi gazdaság bővülésében érdekelt közép- és felsőközép-osztályi, gazdaságilag aktív csoportok érdekeivel állnak összhangban, akikkel szemben egy fejlődő országban tipikusan egy nagyszámú, az újraelosztásban és a tőkejövedelmek megadóztatásában érdekelt inaktív illetve alacsony keresetű munkavállalói csoport áll. Az ilyen reformok stabilizálásához arra van szükség, hogy a segítségükkel elért gazdasági fejlődés az inaktív vagy a reformok által közvetlenül nem kedvezményezett csoportok számára is elfogadhatóvá tegye a közép- és felsőközép-osztályi érdekek érvényesülését. Ideális esetben a gazdasági fejlődés a bővülő kibocsátás által generált munkakeresleten és a redisztribúcióra fordítható adóbevételek emelkedésén keresztül a szegényebb, szakképzetlen vagy inaktív csoportok mind nagyobb részét is kedvezően érinti. Ha azonban a gazdasági növekedés nem párosul bővülő munkakereslettel, a redisztribúció kiterjedése pedig az államadósság emelkedése miatt fenntarthatatlannak bizonyul, előbb-utóbb megerősödik a reformintézkedések visszafordítására és a tőke növekvő megadóztatására irányuló társadalmi nyomás. Egy ilyen helyzetben, mint azt számos latin-amerikai ország példája mutatja, populista programokkal lehet szavazatokat gyűjteni a magukat a piaci reformok veszteseinek tartók körében (Dornbusch–Edwards 1989, Sachs 1989).

Alesina–Drazen kétszereplős kivárási játéka egy nagy társadalmi egyenlőtlenségekkel jellemzett, nagyszámú – megadóztatható jövedelemmel nem rendelkező – szegény népeiséget magában foglaló társadalom esetében háromszereplős játszmvává alakulhat. Ilyen helyzetre épül Perotti (1992) modellje, amely adóterheket nem viselő szegényekre, középosztályra és



tőkejövedelemmel rendelkező kapitalistákra bontja a társadalmat. A tőke hosszú távon mobil, ezért a tőkejövedelemmel rendelkezők hosszú távon mentesíteni tudják magukat a stabilizáció terhei alól. Mivel a szegények nem viselnek adóterheket, fenntarthatatlan állami eladósodás esetén is érdekeltek a költségvetési expanzióban. Ha az expanzió a kapitalisták érdekeivel is egybeesik – például mert keresletet gerjeszt az általuk előállított termékek és szolgáltatások iránt – akkor a szegények és a kapitalisták egymással szövetkezve háttérbe szoríthatják a fenntartható költségvetési gazdálkodáshoz és a piaci alapú fejlődéshez fűződő középosztályi érdekeket.

A reformok politikai gazdaságtanának egyik központi kérdése az, hogy milyen politikai intézményi berendezkedés segíti a leginkább a reformok megvalósítását és politikai stabilizálását. Benczes (2008) szerint a hatékony és eredményes makrogazdasági stabilizáció valamint az egyensúlyi költségvetési politika szempontjából a többségi választási rendszerek és az egypárti kormányok jobb teljesítményt nyújtanak, mint az arányos választási rendszerek és a koalíciós kormányok. Ennek egyik oka az, hogy az arányos választási rendszerekben a szavazatok megszerzéséhez a pártoknak széles körű jóléti kötelezettségeket kell vállalniuk, szemben a többségi rendszerekkel, ahol célzottabb ígéretekkel kampányolhatnak (Persson–Tabellini 2002). Egy másik lehetséges ok a kormányzati hatalom politikai egysége, nagyobb programatikus és szervezeti konzisztenciája a többségi felhatalmazással rendelkező, egypárti kormányok esetében (Roubini–Sachs 1989, Alesina–Perotti 1994). Emellett fontos szerep jut a költségvetéspolitikai-alkotás szabályrendszerének: a normatív követelményrendszer érvényesítő, átlátható és a költségvetési politika megvalósítását a közvetlen politikai befolyástól izoláló intézményi berendezkedés javítja a fiskális egyensúlyi teljesítményt (Alesina–Perotti 1996).

Érdekes módon azonban, mint arra Roland (2002) felhívja a figyelmet, a kelet-közép-európai átalakulás empirikus tapasztalatai szerint az erős és egyértelmű felhatalmazással rendelkező végrehajtó hatalom és az egypárti kormányzás historikusan nem jobb, hanem *rosszabb* reformteljesítménnyel járt együtt. A szovjet utódállamok elnöki rendszerei és a rivális pártok által kevésbé korlátozott kormányai sokkal kisebb előrehaladást értek el a reformok terén, mint Kelet-Közép-Európa intézményesen differenciáltabb, többféle érdekreprezentációt lehetővé tevő, tipikusan koalíciós alapú kormányai (EBRD 1999). Roland szerint a paradoxon legvalószínűbb magyarázata az, hogy a reformpolitika sikerének szempontjából nem önmagában az intézményi berendezkedés a döntő tényező. Fontosabbak az átalakulás kiinduló feltételei, amelyek az átalakulás és a reformok iránt nyitottabb országokban a politikai reformok

iránti nyitottsággal párosultak. Így a jobb gazdasági reformteljesítmény tipikusan jobb politikai reformteljesítménnyel járt együtt, az utóbbi pedig differenciáltabb politikai intézményrendszer, összetettebb érdekérvényesítési mechanizmusok és fejlettebb pártrendszer kialakulását tette lehetővé.

A Roland által leírt paradoxont más megközelítésben tárgyalja Gelbach–Malesky (2010), a vétőszereplők – a közpolitikák változását megakadályozni képes politikai, gazdasági vagy társadalmi aktorok – szerepét vizsgálva a gazdasági reformok megvalósításakor. A konvencionális felfogással szemben, miszerint nagyszámú vétőszereplő jelenléte megnehezíti a reformfolyamatot, Gelbach és Malesky pozitív szerepet tulajdonítanak nekik, mivel azt találják, hogy megakadályozzák a közérdekkel ellentétes különérdekek érvényesülését. Ennek oka az, hogy nagyszámú vétőszereplő esetén a különérdekek érvényesítésének – a vétőszereplők megvesztegetésének – költségei elrettentően nagyok.

A poszt-szocialista átmenet során a különérdekek érvényesülésének tipikus következménye a reformfolyamat elakadása, ami a reform előtti kiinduló állapotnál kedvezőtlenebb helyzetet eredményezhet. Nagyszámú vétőszereplő esetén mind ennek, mind a reformok visszafordításának kisebb az esélye a különérdekek érvényesítésének magas költségei miatt. Ez összhangban áll Hellman (1998) megfigyelésével, miszerint az erőteljesebb politikai versengésnek kitett, olykor politikailag kifejezetten törekeny kormányok nagyobb arányban folytatnak reformpolitikákat a poszt-szocialista átalakulás körülményei között. Ezzel szemben a stabilabb és politikailag kevésbé kompetitív környezetben működő kormányok gyakran állnak meg a részleges reformoknál. A sikeres reformok megvalósításának feltétele így Hellman szerint a győztesek befolyásának korlátozása, illetve olyan politikai intézményrendszer kialakítása, ami a veszteseket nem szorítja ki teljesen a politikai érdekérvényesítés folyamatából.

### III.3. A gazdasági reformok politikai gazdaságtana a magyar átalakulás során

Magyarország az államszocializmus idején Lengyelországgal és Jugoszláviával együtt egyike volt a kelet-közép-európai reformországoknak. A nyolcvanas évek elejétől részlegesen

engedélyezték magánvállalkozások alapítását, az évtized második felében pedig további, a piacgazdaság intézményi alapjainak lerakása felé mutató változtatásokra került sor: megszületett az új társasági törvény és az állami vállalatok részleges magánkézbe vételét szabályozó átalakulási törvény, a kétszintű bankrendszer és kialakultak egy új adórendszer alapjai. Részben liberalizálták az árakat és közeledtek egymáshoz a hivatalos és a fekete piaci valutaárfolyamok.

Az 1989-es háromoldalú kerekasztal-tárgyalásokon a kormány és az ellenzék megállapodott az alkotmányos berendezkedés átalakításáról és a többpárti demokratikus választások megrendezéséről. Részben már az 1990-es választások előtt létrejött a magántulajdon alkotmányos védelme, majd az új országgyűlés egy sor, a piacgazdasági berendezkedéshez nélkülözhetetlen törvényt alkotott. Ennek keretében kialakultak az állami vállalatok privatizációjának szabályai is.

Magyarországot a poszt-szocialista átalakulás irodalma a gyors reformerek közé sorolja, ahol azonban 1995-ig – szemben Csehszlovákia majd Csehország, illetve Lengyelország esetével – nem alkalmaztak sokkterápiát. Erre elsősorban azért nem volt szükség, mert az árak és az árfolyamok viszonylagos liberalizáltsága miatt az árszabályozás visszaszorítása Magyarországon kisebb mértékű kiigazítási kényszerrel járt, mint az átalakuló országok többségében.

Ennek ellenére a transzformációs visszaesés (Kornai 1993a) Magyarországon nem volt enyhébb a szűkebb kelet-közép-európai térségben tipikusnak tekinthetőnél: az 1989-es szintekhez képest Magyarországon három év alatt 18 százalékkal csökkent a bruttó hazai termék és 25 százalékkal az ipari termelés értéke. Összehasonlításképpen: Bulgáriában 37, Szlovákiában és Romániában 25, Lengyelországban és Szlovéniában 18, Csehországban 15 százalékkal csökkent a GDP a transzformációs visszaesés során a kilencvenes évek első felében. Dél-Kelet-Európa többi poszt-szocialista országában és a volt Szovjetunió utódállamaiban, a balti államokat is beleértve, ennél tipikusan jóval nagyobb, 40-70 százalékos gazdasági visszaesést mértek.<sup>31</sup>

Az ipari termelés magyarországi visszaesése sem mondható rendkívülinek: a szűkebb térségen belül 1990-1993 között Szlovákiában 34, Csehországban 32, Szlovéniában pedig 25

---

<sup>31</sup> Ez alól is van azonban kivétel: a diktatórikus politikai rendszert többé-kevésbé intakt formában átmentő szovjet utódállamokban jellemzően kisebb volt a GDP visszaesése. Belarusz 37, Kazahsztán 39, Üzbegisztán pedig „csak” 17 százalékos visszaesést szenvedett el. (Az adatok forrása: EBRD 1999, p. 63.)

százalékkal csökkent az ipar kibocsátása, miközben Lengyelországban 1992-ben már 1 százalékkal meghaladta az 1990-es szintet.<sup>32</sup>

A magyar átalakulás nem a kibocsátás, hanem a foglalkoztatás visszaesésének tekintetében tér el a térség többi országában megfigyelt mintázattól. A gazdaságilag aktív népesség számának 19 százalékos magyarországi csökkenéséhez nyolc évre (1989-1997) volt szükség. Ehhez képest 1990-1997 között Szlovákiában és Szlovéniában 14 százalékos foglalkoztatás-csökkenést mértek, miközben Csehországban 1991-1997 között mindössze 1 százalékkal mérséklődött a foglalkoztatás. Lengyelországban 1997-ben gyakorlatilag ugyanannyi embert foglalkoztattak, mint 1990-ben.<sup>33</sup>

A magyar átalakulásnak ez a jellegzetessége tartósan bizonyult. Az átalakuló kelet-közép-európai országok között (Horvátországot leszámítva) máig Magyarország rendelkezik a legrosszabb foglalkoztatási és aktivitási rátával. A magyar aktivitási ráta (az Eurostat adatai szerint a 15-64 éves korosztályban 2011-ben 62,7 százalék) Horvátország, Málta és Olaszország megfelelő adata után a legalacsonyabb az Európai Unióban. A magyar foglalkoztatási ráta (az Eurostat adatai szerint a 15-64 éves korosztályban 2011-ben 55,8 százalék) a horvát után a legalacsonyabb az EU-ban.

Ennek okai nyilván összetettek, és a munkaerőpiac közvetlen kereslet-kínálati viszonyain túl kiterjednek az oktatás, az egészségügy, a regionális gazdasági különbségek, valamint a földrajzi és társadalmi mobilitás összefüggéseire is. Ezek azonban inkább közvetett módon járultak hozzá a foglalkoztatás tartósan alacsony szintjéhez, tárgyalásuk pedig szétfeszítené ennek a dolgozatnak a kereteit. A tartósan alacsony foglalkoztatás legfontosabb oka a szakirodalom szerint egyértelműen a szakképzetlen munkaerő iránti kereslet elégtelensége, ami más országok szakképzetlen munkavállalóihoz képest feltűnően hátrányos helyzetbe hozza a középiskolainál alacsonyabb végzettségű magyar munkaerőt (Köllő 2009, Fazekas-Scharle 2012).

A szakképzetlen munkaerő iránti gyenge kereslet okaként a nemzetközileg versenyképtelen, nem hatékony vállalatok gyors piaci kiszelektálódását azonosíthatjuk. Ezt a jelenséget Kornai (2000) nyomán a puha vállalati költségvetési korlát gyors megkeményedéseként azonosíthatjuk, amire regionális összevetésben rendkívül gyorsan került sor Magyarországon.

---

<sup>32</sup> Az adatok forrása: saját kalkuláció az EBRD (1999) ország-statisztikái alapján.

<sup>33</sup> Az adatok forrása: saját kalkuláció az EBRD (1999) ország-statisztikái alapján.

### III.3.1. A puha vállalati költségvetési korlát megkeményedése (1990-1998)

Mint azt Kornaitól (1978, 1980, 1993b) tudjuk, az államszocialista gazdasági rend egyik legfontosabb jellegzetessége a puha vállalati költségvetési korlát, vagyis az a jelenség, hogy a tartósan veszteséges vállalatok is életben maradnak, mivel az állam újra és újra a segítségükre siet, az erre irányuló várakozás pedig beépül a vállalati vezetők viselkedésébe. Ennek az állapotnak a megváltoztatása a gazdasági szerkezetváltás egyik legfontosabb feltételeként értelmeződött a magyar gazdaságpolitika reformista formálójának gondolkodásában – sokkal inkább, mint más országokban.

A puha költségvetési korlát megkeményedésére változó sebességgel és intenzitással került sor a poszt-szocialista átalakulás során. A kelet-közép-európai és a balti országok tipikusan gyorsabb és nagyobb mértékű haladást értek el ebben a folyamatban, mint a volt Szovjetunió többi utódállama (Kornai 2000). Oroszország esetében Kornai a gyenge átalakulási eredmény egyik legfontosabb okaként azonosítja a puha költségvetési korlát fennmaradását, és az EBRD (1997, 1998) adataira támaszkodva azt is bemutatja, hogy a költségvetési korlát megkeményedését illetően Kelet-Közép-Európán belül is jelentős eltérések mutatkoztak. Ennek demonstrálásához olyan változókat használ, mint a kezdeményezett illetve lefolytatott csődeljárások száma, a veszteséges vállalatok aránya, a vállalatoknak nyújtott költségvetési támogatások GDP-arányos értéke, a vállalati adótartozások állományának GDP-arányos értéke és a nem teljesítő banki kölcsönök aránya az összes kölcsön százalékában.

Magyarországra ezek fényében – noha nem minden Kornai által vizsgált dimenzióban – a vállalati költségvetési korlát gyors és széles körű megkeményedése volt jellemző a kilencvenes évek első felében; sokkal inkább, mint Csehországra vagy Lengyelországra. Különösen szembetűnő a kezdeményezett és lefolytatott csődeljárások sokkal magasabb magyarországi száma 1992-1996 között és a nem teljesítő kölcsönök jóval nagyobb csehországi, lengyelországi és szlovákiai aránya 1994-1997-ben. Ugyanakkor a vállalatoknak juttatott költségvetési támogatások tekintetében 1990-1996 között Magyarország a többi kelet-közép-európai országgal hasonló mintázatot mutat.

Mint Voszka (2003) felhívja rá a figyelmet, a vállalatoknak juttatott költségvetési támogatás egyáltalán nem szűnt meg Magyarországon a rendszerváltással, hanem a társadalom- vagy gazdaságpolitikai szempontból fontosnak ítélt vállalatok esetében kifejezetten folytatódott. Ez azonban döntően állami tulajdonú, még nem privatizált vagy valamilyen okból tartósan nem is privatizálható vállalatok támogatását jelentette, miközben a magánszektorban tipikusan végbement a vállalati költségvetési korlát megkeményedése.

Drahokoupil (2008, p. 42) ugyanakkor arról számol be, hogy Csehországban és Szlovákiában állami szubvenciókkal és az állami tulajdonú bankok által puha feltételek mellett nyújtott hitelekkel támogatták a vagyonjegyes privatizációban résztvevő vállalatok foglalkoztatását. Ettől valószínűleg nem függetlenül nőtt 1995-re 30 illetve 40 százalék fölé a cseh és szlovák nem teljesítő hitelek aránya, ami Albánia, Grúzia, Kirgizisztán, Örményország és Románia mellett az egész poszt-szocialista térség legmagasabb arányát jelentette. Lengyelországban ugyanekkor 21, Bulgáriában és Szlovéniában 13, Magyarországon 10, Észtországban 3 százalék volt a nem teljesítő hitelek aránya. Fontos azonban megjegyezni, hogy azokban az országokban is viszonylag alacsony maradt a nem teljesítő hitelek aránya, ahol a privatizáció hiányában nem zilálódott szét az állam és a vállalati szektor közti hagyományos viszony, így például Fehéroroszországban (12%) és Türkmenisztánban (11%) (EBRD 1998, p. 133).

A magyar eset sajátossága tehát az, hogy a kilencvenes évek elején egyidejűleg került sor a vállalatokat az államtól ténylegesen elszakító, jelentős részben külső – tehát a vállalat szempontjából nem bennfentes – tulajdonosok részvételével zajló privatizációra és a (magán)vállalati költségvetési korlát jogi-intézményi eszközökkel való megkeményítésére. Döntően ettől vált Magyarország a kilencvenes évek közepére a poszt-szocialista átalakulás „éllovasává” (Andor 2010).

A magyar gazdaságpolitika preferenciája nem a munkahelyek megőrzése, hanem a gyors tulajdonosváltás és a piacgazdasági intézményrendszer kiépítése volt; abban a reményben, hogy a visszaesést követő fellendülés majd felszívja a vállalati alkalmazkodási folyamat során feleslegessé váló munkaerőt. Akinek az esetében erre életkori, szakképzettségbeli vagy földrajzi elhelyezkedésbeli okokból nem lehetett számítani, az az átalakuló poszt-szocialista országok – Kelet-Németországot kivéve – „valószínűleg legnagyobbvonalúbb szociális ellátórendszerének” (Baxandall 2002) köszönhetően tartós inaktív státuszba került.

Minderre a korábban tárgyalt társadalmi értékrendszerrel és a korszak domináns gazdaságpolitikai paradigmájának számító washingtoni konszenzussal (Williamson 1990) a háttérben került sor. A puha költségvetési korlát megkeményítésének és a piaci mechanizmusok kiteljesítésének igénye jól illeszkedett a kormány közvetlen gazdasági szerepvállalásának háttérbe szorítását (dereguláció), a piaci kereslet-kínálati viszonyok torzításmentes érvényesülését (liberalizáció) és a magántulajdon térnyerését (privatizáció) hirdető gazdaságpolitikai elképzelésekhez.<sup>34</sup>

Ez a gazdaságpolitikai keret határozta meg az előző fejezetben leírt 1995-ös Bokros-csomagot is, aminek révén sikerült elkerülni a pénzügyi összeomlást, majd fenntartható pályára helyezni a folyó fizetési mérleget és az államháztartást. A Bokros-csomag legfontosabb gazdaságpolitikai tartalmát tekintve a háztartásoktól a vállalatokhoz csoportosított át jelentős mennyiségű jövedelmet, miközben lényegében sikerült elkerülni a kibocsátás visszaesését és a munkanélküliség növekedését. 1994-1996 között 16,4 százalékkal csökkent az egy főre eső reálkereset, 8, százalékkal az egy főre eső reáljövedelem és 9,1 százalékkal az egy főre eső fogyasztás. A negatív jóléti hatásában az 1990-1993 közti transzformációs visszaeséshez mérhető<sup>35</sup> stabilizáció közgazdaságilag sikeres volt, mivel tartósan csökkentette a termékegységre jutó bérköltséget és javította a hazai termelők versenyképességét, társadalmilag azonban a hatalmas jóléti áldozat miatt elfogadhatatlan maradt.

Bokros egy év alatt politikailag ellehetetlenült, majd távozott a pénzügyminiszteri székből. Retorikailag, a társadalmi értékválasztás ideologikus szintjén a vezető kormánypárt ismét a szociális érzékenységre és a társadalmi szolidaritás iránti elkötelezettségre helyezte a hangsúlyt, miközben a magas infláció, a viszonylag jelentős – 1997-től évi 3-4 százalékos – gazdasági növekedés és a nagyarányú privatizációs bevételek következtében az 1997-től ismét növekvő államháztartási hiány<sup>36</sup> dacára csökkent az államadósság.

---

<sup>34</sup> A „washingtoni konszenzus” elemei: (1) fegyelmezett költségvetési politika; (2) költségvetési szubvenciók leépítése; (3) az adóalapok kiszélesítését és a marginális adókulcsok csökkentését célzó adóreform; (4) piacilag meghatározott, pozitív de mérsékelt reálkamatok; (5) versenyképes árfolyam; (6) a külkereskedelem liberalizációja, a nem-vám jellegű kereskedelmi korlátok megszüntetése, a vámok alacsony szinten és egységes formában tartása; (7) a külföldi működőtőke-befektetések liberalizációja; (8) az állami vállalatok privatizációja; (9) a piaci belépési korlátot jelentő és a versenyt korlátozó szabályozás leépítése, kivéve a környezetvédelmi, fogyasztóvédelmi és a pénzügyi szektorral kapcsolatos prudenciális megfontolásokat; (10) a tulajdonjogok védelme (Williamson 1994).

<sup>35</sup> Az 1990-1993 közti transzformációs visszaesés során az 1989-es szinthez képest 15 százalékkal estek vissza a reálkeresetek, 11,6 százalékkal a reáljövedelmek és 12,4 százalékkal a fogyasztás.

<sup>36</sup> Az uniós számbavétel szerinti ESA hiány 1997-ben a GDP 6, 1998-ban 8 százaléka volt.

Az egyensúly-orientált gazdaságpolitika közgazdasági sikerének dacára nem vált politikailag legitimé: azzal sem a vezető kormánypárt, sem az ellenzék nem azonosult. A Bokros-csomag a közvélemény jelentős részének szemében az öncélú népnövezés szinonimájává maradt, amiben szerepet játszott meghirdetőjének misszió-vezérelt, ellentmondást nehezen tűrő politikai attitűdje és népnevelő hajlama is.

Bokros szerkezeti jellegű reformkezdeményezési kör, amelyek a makrogazdasági stabilizációhoz közvetlenül nem szükséges elosztási reformok voltak, mint például a családi pótlék részleges megvonása (Tóth 1996), minimális társadalmi konszenzus sem jött létre. Nem alakult ki társadalmi koalíció az intézkedéseket támogató, megvalósulásukban érdekelt gazdasági, társadalmi és politikai szereplők részvételével, a reformpolitika pedig a társadalmi többséggel szembenálló, magányos gazdaságpolitikai harcok világjobbító harcaként rögzült a közgondolkodásban.

A korszak igazán fontos reformintézkedései ugyanakkor nem ezek voltak, hanem az állami tulajdonú nagyvállalatok és bankok 1995-ben meginduló – az új privatizációs törvényen alapuló – értékesítése és az 1997-es nyugdíjreform. A privatizációban főszerep jutott a külföldi működőtőke-befektetőknek: a piacépes nagyvállalatok és bankok ellenőrző részesedését túlnyomórészt külföldi stratégiai befektetők vásárolhatták meg. Ez a kilencvenes évek közepén még korántsem számított általánosnak az átalakuló Kelet-Közép-Európában: a stratégiai befektetők bevonásával zajló, központosított privatizáció csak az évtized második felében vált általánossá a térségben (Soós 2009).

A külföldi befektetők iránti nyitottság és a bennfentes érdekek érvényesülését korlátozó magyar privatizációs szabályrendszer eredendően nem a bokrosi stabilizáció terméke volt, hanem a nyolcvanas-kilencvenes évek fordulóján kialakult intézményi megoldás, aminek keretében az átalakulást irányító kormányzat igyekezett korlátozni a vállalati menedzsmentek tulajdonszerzési lehetőségét és érdemi bevételhez jutni az állami tulajdon értékesítéséből. Fontos azonban, hogy a Bokros pénzügyminisztersége idején megalkotott, 1995-ös privatizációs törvény megerősítette ezt a normát, a nagyvállalati privatizáció esetében hangsúlyozva a készpénzes privatizáció elsődlegességét az államadósság csökkentése és a stratégiai tulajdonosoktól várható hatékonyságjavulás érdekében.

Az 1994-1998 közötti kormányzati ciklus másik meghatározó jelentőségű szerkezeti változtatása az 1997-ben elfogadott és 1998 januárjában bevezetett nyugdíjreform volt. Az



államháztartás hosszú távú egyensúlyának javítása érdekében világbanki ajánlással bevezetett hárompilléres nyugdíjrendszer egyrészt parametrikus módosításokat hajtott végre a felosztó-kirovó jellegű társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben. Másrészt az újonnan a munkaerőpiacra lépők számára kötelező, az aktív munkavállalók számára pedig opcionális magán-nyugdíjpénztári rendszert vezetett be a társadalombiztosítási rendszerbe fizetett nyugdíjjárulék egy részének átirányításával. Harmadrészt fenntartotta az 1993 óta létező önkéntes magán-nyugdíjpénztári pillért, ahová addicionális nyugdíjjárulék-várományért cserébe önkéntes járulékfizetést teljesíthettek a munkavállalók és munkáltatók.

A nyugdíjreform rövidtávon kifejezetten népszerűnek bizonyult: 1999 szeptemberéig, a magán-nyugdíjpénztári rendszerhez való csatlakozás határidejéig több mint két millióan csatlakoztak valamelyik magán-nyugdíjpénztárhoz, ami az aktív munkavállalók több mint felét jelentette. A húszas-harmincas éveikben járó munkavállalóknak a kormányzati várakozásoknak megfelelően több mint 80 százaléka döntött a részvétel mellett. A hárompilléres nyugdíjrendszer teljesítményének megítélése azonban a következő másfél évtizedben erősen megosztotta a szakmai közvéleményt.

### III.3.2. A nyugdíjrendszer reformja (1997-2011)

Az első megvalósult magyarországi közszolgáltatási reform az 1997-ben törvénybe foglalt és 1998 januárjában bevezetett nyugdíjreform volt, ami magában foglalta a felosztó-kirovó rendszerű társadalombiztosítási nyugdíjrendszer parametrikus reformját, a munkaerőpiacra újonnan belépők számára kötelező magánbiztosítási pillért és az 1993 óta létező önkéntes biztosítási rendszer fenntartását. A reform főbb összetevőit Simonovits (2008) és Ádám (2005) alapján ismertetem.

A parametrikus változtatások célja a nyugdíjrendszer fenntarthatóságának javítása volt. A reform értelmében emelkedett, és egy átmeneti időszak után azonossá vált a nők és férfiak számára az öregségi nyugdíj korhatára. Nőtt a teljes öregségi nyugdíj elnyeréséhez megkövetelt minimális szolgálati idő, és szigorúbbá váltak a korhatár előtti nyugdíjazás szankciói. Megváltozott a nyugdíjak indexálásának rendszere: a bérindexálás helyét a nominális bérek

várható növekedése és a várható fogyasztói árindex alapján 50-50 százalékos súllyal számított úgynevezett svájci indexálás vette át.

A reform megteremtette a munkaerőpiacra belépő munkavállalók számára kötelező, a már aktív munkavállalók számára választható magán-nyugdíjpénztári pillért. A magán-nyugdíjpénztárhoz csatlakozók munkavállalói nyugdíjjárulékának nagyobbik része a társadalombiztosítási nyugdíjkassza helyett az általuk választott magánpénztárhoz került, ami a magánpénztár által majdan kifizetendő nyugdíjak fedezetéül szolgált. Mivel a magánpénztárak a kifizetendő nyugdíjakat nem a folyó bevételekből, hanem a biztosítottak tőkehozamokkal növelt befizetéseiből finanszírozzák, a magán-nyugdíjpénztári pillérből származó nyugdíjat tőkefedezeti nyugdíjnak nevezzük.

Az eredeti elképzelés szerint a magán-nyugdíjpénztári pillérbe kerülő nyugdíjjárulék összege fokozatosan emelkedett volna 6-ról 8 százalékra a társadalombiztosítási rendszerben maradó nyugdíjjárulék terhére. Az 1998-ban hatalomra került jobbközép kormánykoalíció azonban az 1997-es törvényi előírást megváltoztatva nem növelte a magánpénztárak bevételeit. Emellett megszüntette az újonnan munkaerőpiacra lépők kötelező magánpénztári tagságát, és a már csatlakozottak számára megnyitotta a magán-nyugdíjrendszer elhagyásának lehetőségét. A magánpénztári rendszert azonban nem számolta fel, és a fiatalabb munkavállalók túlnyomó része az idősebb munkavállalói csoportok jelentős részével együtt nem is hagyta el azt.

A 2002-ben hatalomra került balközép koalíció folytatta a magánpénztári rendszer kiépítését, 8 százalékra emelve a magánpénztáraknak folyósított nyugdíjjárulék mértékét. Ugyanakkor nem kompenzálta a folyósítási arány késedelmes megemeléséből származó veszteséget a magánpénztárak számára, ami a tagság túlnyomó részének esetében az eredetileg elképzeltnél kisebb életpálya-befizetéseket eredményezett a magánpénztári számlákon.

Ennél is nagyobb problémát jelentett azonban a magánpénztárak rossz működési hatékonysága. A magas működési költségek – amelyek egyik oka nyilvánvalóan a pénztárak laza szabályozása volt – a reálhozamok jelentős részét felemésztették, aminek következtében a magánpénztári pillérben realizált tőkenövekmény jóval elmaradt a várakozásoktól. Simonovits (2008) szerint 2005-ig a magánpénztárak átlagosan gyakorlatilag nulla reálhozamot értek el.

A reform egy másik problematikus vonása az államháztartási egyenlegre gyakorolt kedvezőtlen hatás volt. A magánpénztári pillérbe átirányított járulékbefizetésekkel csökkentek a társadalombiztosítási nyugdíjkassza bevételei, amit a központi költségvetésnek kellett pótolnia.

Ezáltal romlott az államháztartási egyenleg és emelkedett az államadósság, még ha a deficit finanszírozására kibocsátott államkötvények a gyakorlatban a magánpénztárakban elhelyezett tőke számára teremtettek is értékpapír-kínálatot. A kétezres évek közepétől néhány éven át, 2004-2009 között korrigálták is az uniós számbavétel szerinti államháztartási egyenleget a nyugdíjreform hatásaként előálló deficittöbblet egy részével, ez a korrekció azonban az évtized végére megszűnt.

A jobbközép koalíció 2010-ben mindenki számára megnyitotta a magánpénztárak elhagyásának lehetőségét, hogy egyéni megtakarításait a felosztó-kirovó rendszerbe transzferálva teljes körű állami nyugdíjra szerezzen jogosultságot az aktív életpályája során szerzett jövedelmek után. Ez azonban nem volt elegendő a magánpénztárakban felhalmozott vagyon túlnyomó részének államosításához: ahhoz a magánpénztári tagok megfenyegetésére volt szükség, miszerint pénztártagságuk megőrzése esetén elesnek a továbbiakban szerzendő jövedelmük utáni társadalombiztosítási nyugdíjtól. Ennek hatására 2010-2011-ben a pénztártagok 95 százaléka hagyta el a magán-nyugdíjpénztári rendszert, ami gyakorlatilag az 1997-1998-ban elindult nyugdíjreform felszámolásával volt egyenértékű. A kötelező nyugdíjbiztosítás szinte kizárólag ismét felosztó-kirovó jellegűvé vált, az állam pedig mintegy 1 400 milliárd forintnyi – nagyságrendileg a GDP 5 százalékaival egyenértékű – vagyontömeghez jutott.

Az 1998 januárjában indult nyugdíjreformot tehát 2011-ben, két évvel az új magánpénztári nyugdíjak 2013-ra tervezett első kifizetése előtt felszámolta a hivatalban lévő kormány. A reformkudarck okai között egyfelől közgazdasági és politikai, másfelől külső és belső tényezőket különböztethetünk meg.

Közgazdaságilag a nyugdíjreform megterhelte az államháztartást, miközben csekély hozamokat eredményezett a magán-nyugdíjpénztári rendszerben. A magán-megtakarítások emelkedését az államadósság növekedése kísérte, miközben a rendszer alacsony hatékonysága és a verseny effektív hiánya magas társadalmi költségeket eredményezett. A magán-nyugdíjpénztári rendszer változatlan formában való megőrzése ezért irracionális lett volna, és a 2008-2009-es világgazdasági válságot kísérő globális mérlegalkalmazkodási folyamat során ésszerű volt a magánpénztári tagok számára visszatérési lehetőséget biztosítani a teljes társadalombiztosítási nyugdíjhoz.

A magánpénztári rendszer erőszakos, a biztosítási jogviszony keretében szerzett jogosultságok megvonásával fenyegető felszámolását azonban ez nem indokolja. Az a jogbiztonság

megingását és a hosszú távú magán-megtakarítások jogi integritásának megkérdőjeleződését okozta, és hozzájárult Magyarország befektetői megítélésének romlásához. Különösen helytelen volt a hosszú távú magán-megtakarításokat rövid távú államháztartási kiadások finanszírozására fordítani, mint ahogyan azt a kormány a magánpénztári vagyon egy részével tette.

Politikai szempontból a magán-megtakarítások felszámolása és a jogbiztonság erodálása a tekintélyelvű, etatista kormányzati magatartási modell irányába mutató lépés, ami hozzájárul az államtól független gazdasági szereplők egzisztenciális helyzetének gyengüléséhez és az állami elosztási döntésektől való függőség erősödéséhez.

A magán-nyugdíjpénztári rendszer felszámolásának külső oka a világgazdasági válság volt, ami növelte a kicsi, eladósodott országok kiszolgáltatottságát, megemelte a kockázati felárakat és csökkentette illetve bizonytalanabbá tette a kötelező magán-megtakarítások piaci befektetése esetén elérhető hozamokat. A válság során más kelet-közép-európai országokban – például Lengyelországban és Lettországon – is csökkentették vagy felfüggesztették a magánpénztárakba folyósított befizetéseket. A magánpénztári rendszer felszámolásáról azonban egyetlen más országban sem határoztak, és nem került sor a magán-megtakarítások gyakorlatilag kormányzati fenyegetéssel kicsikart államosítására sem.

A belső okok közül az egyik leglényegesebbnek a magán-nyugdíjpénztári rendszert övező társadalmi konszenzus hiánya tűnik (Ádám 2005). A magyar nyugdíjreformot egy kétharmados parlamenti fölényben lévő kormányzati többség hajtotta végre igen rövid idő, gyakorlatilag mintegy két év alatt (1996-1997). Az előkészítés során nem jutott érdemi szerep a parlamenti ellenzéknek, ami ennek következtében nem vált elkötelezetté a reform iránt. Ezzel ellentétben Lengyelországban például egymást váltó bal- és jobboldali kormánytöbbségek együttesen dolgozták ki a nyugdíjreform alapjait. A politikai viták során különféle társadalmi érdekképviselői szervezeteknek – gyakran a politikai szereplők által felerősített – megfontolásait is figyelembe vették, aminek következtében a reform társadalmilag beágyazottabbá vált és politikailag hosszabb távon is stabilizálódott (Orenstein 2000).

Egy másik fontos ok a magánpénztárak felemás szabályozása volt. A szocialista kormánytöbbség igyekezett baloldali politikai identitásával összhangban hozni és a vele szövetséges szakszervezetek által ellenőrzött társadalombiztosítási önkormányzatok számára is a lehető leginkább elfogadható formába önteni a reformot. Az adott helyzetben ez a profit-

érdekelte pénzügyi szolgáltatók nyílt tulajdonosi szerepvállalásának kizárásával járt, és egy rendkívül elaprózott tulajdonosi szerkezetet eredményezett. A magánpénztárak tulajdonosai a pénztártagok lettek, ami a gyakorlatban a menedzsment felett gyakorolt tulajdonosi kontroll hiányához vezetett. A nagyobb pénzügyi csoportokhoz tartozó pénztárak felett az alapító bankok vagy más pénzügyi szolgáltatók alapítói kontrollt gyakoroltak, de folyamatos tulajdonosi ellenőrzésre nekik sem volt lehetőségük. Ez a helyzet nagyban hozzájárult a magas alapkezelői költségek általánossá válásához és a piaci szelekciós mechanizmusok hiányához (Simonovits 2008).

A szakszervezeti igényeknek való megfelelés szándéka és a pénztártagoknak adott tulajdonosi jogosítványok növelhetők volna – és bizonyos esetekben nyilván növelték is – a nyugdíjreform társadalmi legitimitását. A tulajdonosi jogok gyakorlása azonban a szélsőségesen elaprózott tulajdonosi szerkezet miatt névleges maradt, az érdemi stratégiai döntéseket a pénztárak menedzsmentjei hozták. Ez pedig hosszabb távon biztosan nem erősítette a magánpénztárak társadalmi elfogadottságát.

A reform kitalálói és kivitelezői azonban nem is a gyakorlatban kevésbé létező tulajdonosi jogoktól várták az új nyugdíjrendszer tartósan erős társadalmi támogatottságát, hanem a reform által generált (várható) jóléti többlettől. Ez a legitimitációs forrás sokáig effektívnek bizonyult: a magánpénztárakhoz létrehozásukat követően rövid időn belül mintegy 2 millió tag csatlakozott, és az 1998-as kormányváltást követő reform-ellenes fordulat sem szegte kedvét a magánpénztári tagok többségének. A gazdasági konjunktúraciklus felívelő szakaszában reálisnak tűnt, hogy a tagok pénzét a tőkepiacokon befektető magánpénztárak a magas működési költségek és a névleges tulajdonosi kontroll dacára a felosztó-kirovó rendszer által elértnél magasabb hozamokat fizetnek majd tagjaiknak. A kétezres évek közepére azonban napvilágot láttak a magánpénztárak nulla-közeli átlagos reálhozamáról szóló hírek. A világgazdasági válság tovább erodálta a magánpénztárak hozamait, amelyek az általuk kezelt vagyon egy részét egy 2008. végi jogszabály-változtatás eredményeképpen éppen 2009-től helyezhették el külföldi kibocsátású értékpapírokban.

Az alacsony magánpénztári reálhozamok és a 13. havi nyugdíj bevezetése a társadalombiztosítási nyugdíj esetében nagymértékben rontották a magánpénztári pillér relatív teljesítményét a TB-nyugdíjhoz képest. A legtöbb magánpénztári tag számára ezért a visszatérés a teljes társadalombiztosítási nyugdíjhoz még a 13. havi nyugdíj megszüntetése után is racionális lépésnek számított. Ez politikailag megkönnyíthette volna a 2010-ben hatalomra

került kormány dolgát a magán-nyugdíjpénztári pillér felszámolásakor. A kormány azonban a magánpénztár-tagok meggyőzése helyett a megszarolásukat választotta, ami nem aratott sikert. Ennek ellenére a legnagyobb magánpénztári megtakarítással rendelkező mintegy 5 százaléknyi pénztártag kivételével a tagok engedtek a kormányzati kényszernek, és feladták a kötelező magán-nyugdíjpénztári rendszerben felhalmozott megtakarításaikat.

### III.3.3. A liberális egészségügyi reform (2006-2008)

A 2006-ban újraválasztott balközép kormánykoalíció nagy erővel látott hozzá a szerkezeti reformok megvalósításának. Ez az újabb négyéves kormányzati mandátum elnyerésének legfontosabb céljaként értelmeződött, és mintegy utólag volt hivatva igazolni a választások megnyerését szolgáló, 2005-2006-ban alkalmazott populista gazdaságpolitikát.

A 2006-os kormányprogram ennek megfelelően számos szerkezeti reformot tartalmazott, magában foglalva a közigazgatás, az önkormányzati feladatellátás és finanszírozás, a nyugdíjrendszer, a rokkantsági ellátások, a köz- és felsőoktatás, az adórendszer, valamint a helyközi tömegközlekedés átalakítását. A leglátványosabb és az államháztartási konszolidációhoz is nagymértékben hozzájáruló, ugyanakkor politikailag legérzékenyebb és legtöbbet vitatott reformterület azonban az egészségügy volt.

Az egészségügyben 2006-2008 között hat szerkezeti változást célzó törvényt fogadott el a parlament. Ezek közül az utolsót, a több-pénztáros egészségbiztosítási rendszer kialakításáról szóló 2008. évi I. törvényt még 2008-ban visszavonta a parlament. Ez volt a kormánykoalícióban résztvevő és az egészségügyi tárcát irányító szabaddemokraták számára talán legfontosabb reformot, az egészségbiztosítás piaci alapokra helyezését célzó törekvés kompromisszumos eredménye. Ez a kompromisszum – bizonyos mértékig a nyugdíjreform során alkalmazott nem-magántulajdonú kötelező magánpénztárak esetéhez hasonlóan – megmutatta az egészségbiztosítás piacosítására való fogadókészség hiányát, és magában hordozta a reform kudarcát. A folyamat egészének megértéséhez azonban először röviden tekintsük át az egészségügy területén végrehajtott többi reformintézkedést. Ehhez Sinkó (2009) munkájára támaszkodom.

Az egészségbiztosítás hatósági felügyeletéről szóló 2006. évi CXVI. törvény állította fel 2007-ben az Egészségbiztosítási Felügyeletet (EBF). A szervezet 80 fővel működött, noha a több-biztosítós modellt, aminek keretében a magánbiztosítókat lett volna hivatva felügyelni, végül nem alakították ki. A szervezet főként betegvédelmi feladatokat látott el, amikor büntetéseket szabott ki a szolgáltatókra a jogszabályi előírások be nem tartásért. Emellett kidolgozott egy minőségi mutatószám-rendszert, aminek eredményét közzétette a honlapján. Itt lehetett tájékozódni az egyes szolgáltatók minősítéséről és a várakozási időkről.

Az egyes az egészségügyet érintő törvényeknek az egészségügyi reformmal kapcsolatos módosításáról szóló 2006. évi CXV. törvény újradefiniálta az ellátásra való jogosultság feltételeit és a szolgáltatások igénybevételének körülményeit. Fizetőssé váltak az egészségügyi ellátások azoknak az eltartottnak a számára, akiket addig az eltartó jogán térítésmentesen láttak el az állami egészségügyben. Ez mintegy 50 ezer állampolgárt jogosultságát érintette, akiknek, ha egészségügyi biztosításra tartottak igényt, jogosultságot kellett szerezniük. Rajtuk kívül másik 150-160 ezer emberről derült ki, hogy nincs járulékfizetői jogviszonya, és így nem jogosult az ellátásokra. Nekik ugyancsak jogosultságot kellett szerezniük az ellátások igénybevételéhez. Ez több tízmilliárdos bevételt eredményezett az Egészségbiztosítási Alapnál. Mindezek eredményeképpen több százezerrel nőtt az állami egészségügyben biztosítási jogviszonnal rendelkezők száma. A rendezetlen biztosítási jogviszonyú állampolgárok korábbi 500 ezer és 1 millió közti száma 2008-ban 200 ezerre csökkent.

Ez a törvény vezette be a vizitdíjat és a kórházi napidíjat is, amelyeket a 2008. március 9-i népszavazás nyomán törölt el a parlament. 14 hónapos alkalmazási idejük alatt a szolgáltatók 24 milliárd forintos bevételt szereztek ebből a két tételből. Bevezetésük azonban túlmutatott a közvetlen bevétel-növelésen: az egészségügyi kormányzat szándékának megfelelően jelentősen befolyásolta a betegek magatartását, nagyarányban csökkentve a betegforgalmat.<sup>37</sup>

Igaz, ez nemcsak a két hozzájárulási forma bevezetésének volt a következménye, hanem az elszámolható teljesítményekre kirótt volumenkorlátnak és a korábban megszokott betegutak részleges szétzilálódásának is. Emellett változott a receptfelírási gyakorlat a háziorvosi praxisban, ami ugyancsak csökkenthette az orvos-beteg találkozások számát. A felmérések szerint a vizitdíj főként az alacsonyabb jövedelműek számára jelentett visszatartó erőt az orvoshoz fordulással szemben. A díjak 2008 áprilisi megszüntetése után némi visszarendeződés

---

<sup>37</sup> A betegforgalom a vizitdíj és a kórházi napidíj bevezetését követően a különböző (nem-krónikus) ellátási formák esetében 15-18 százalékkal csökkent.

volt megfigyelhető mindhárom ellátási szinten (szakrendelők, kórházak, házi orvosok), de az igénybevétel sehol sem tért vissza teljesen a díjak bevezetését megelőző, 2006-os szintre.

Mindezek mellett a 2006. évi CXV. törvény írta elő a várólisták közzétételi kötelezettségét is, amire a volumenkorlát bevezetése miatti sorban állások kialakulása nyomán került sor.

Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény rögzítette a fekvőbeteg-ellátásban a közfinanszírozás keretei közé befogadható ágyak számát. Ez a törvény vezette be a súlyponti és területi kórházak közti megkülönböztetés rendszerét is, radikális átcsoportosítást eredményezve a kórházi szektor államilag finanszírozott kapacitásaiban. Ez az aktív ágyakon 25,4 százalékos kapacitás-csökkentést; a krónikus, rehabilitációs illetve ápolási ágyakon viszont 31 százalékos kapacitás-emelést jelentett.

A leépítések indokoltsága nyilvánvaló volt, a döntéshozatal módja és a megvalósítás azonban nagy feszültségeket keltett a szakmán belül és kívül is. A leépítések módjával szembeni legfontosabb kritika az, hogy nem volt tekintettel az ellátó rendszer biztonságos működtetésére, a bevált betegutakra és orvos-beteg kapcsolatokra. A 173 közfinanszírozott kórházból 6-ban szűntek meg a közfinanszírozott kapacitások. Emellett 12 kórház aktív fekvőbeteg szakellátásának közfinanszírozása és további 33 kórház legalább egy szakmacsoportjának közfinanszírozása szűnt meg.

A sikertelen regionális egyeztetések után 51 önkormányzat támadta meg a bíróságokon a miniszter döntését kórházuk lecsökkentett aktív kapacitása miatt. Végül az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette a kapacitások felosztásának módját, és új szabályozás kialakítására kötelezte a kormányt.

A biztonságos és gazdaságos gyógyszer és gyógyászati segédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény feladata volt a gyógyszertámogatások emelkedésének megállítása. Az egyszerűbb gyógyszerek árusítására a patikai forgalmon kívül is mód nyílt, nőtt az olcsóbb, generikus gyógyszerek használata, csökkent a támogatott gyógyszerek köre. Emellett forgalomarányos különadót vetettek ki a gyógyszergyártó cégekre, az orvoslátogatókért pedig úgynevezett fejpénzt kellett a gyártóknak fizetni. Mindez gyors és látványos sikert hozott, és 2007-2008-ban 2006-hoz képest mintegy 20 százalékkal csökkentek az Egészségügyi Alap GDP-arányos gyógyszerkiadásai.



Végül az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény gyengítette az egészségügyi kamarák jogállását, megszüntetve a kötelező tagságot. Ez az Orvosi Kamara által ellenségesnek tekintett lépés inkább növelte, mint csökkentette a kamara harci kedvét az egészségügyi kormányzattal szembeni fellépés során.

Ezek után térjünk vissza az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvényhez. Ennek feladata volt a két koalíciós párt, a több-biztosítós egészségbiztosítási reformot követelő SZDSZ és az azzal szembenálló MSZP közti kompromisszum megteremtése. Az eredmény egy öszvérmegoldás volt; pontosabban lett volna, ha megvalósul.

Versengő magánbiztosítók nem jöttek volna létre, és az egészségbiztosítás privatizálására sem került volna sor. A pénztárak nonprofit alapon működtek volna, kötelezően többségi állami tulajdon mellett. Ugyanakkor a biztosítottak választhattak volna a pénztárak között, és átléphetek volna egyik pénztárból a másikba, amelyek így elvben versenyezhetek volna egymással a biztosítottakért.

Hogy több kötelezően többségi állami tulajdonú egészségbiztosítási pénztár mennyiben generált volna fogyasztói hasznokat a biztosítottak számára és olcsóbb, hatékonyabb működést az egészségügyi intézményrendszerben, sosem derült ki. Elméleti alapon nehéz belátni, hogy miért került volna sor minderre: ha az állam egyetlen egészségbiztosítót nem képes hatékony működésre bírni, miért volna erre képes több pénztár esetén? Mivel kötelező magánbiztosítók létrehozására nem lett volna mód, és mivel a pénztártagok egészségügyi ellátást az állam szavatolta volna pénztárjuk kudarca esetén, kérdéses, hogy a pénztárak közti választás lehetősége bármilyen piaci szelekciós hatással járt-e volna.

Nyilvánvaló, hogy az elfogadott törvény az SZDSZ és az MSZP közti kompromisszum szülötte volt, anélkül azonban, hogy tartalmazta volna az egészségbiztosítás piaci alapra helyezésének lehetőségét. Ha pedig nem tartalmazta, kérdés hogy voltaképp bárki jól járt-e vele.

Az SZDSZ számára a törvény minden hiányosságával együtt a kormányzati részvétel igazolását jelentette. Ha a politikailag leghangsúlyosabb liberális reformtörekvésnek számító több-biztosítós modell ebben az intézményesen legyengített változatban sem jön létre, a párt számára nehéz lett volna elmagyarázni, hogy mit keres a kormánykoalícióban. Az egészségügy reformja és azon belül az egészségbiztosítás átalakítása az SZDSZ legfontosabb politikai célja volt ezekben az években, és a több-pénztáros modell lehetséges szakmai és politikai kudarca dacára

is kedvezőbb alternatívának tűnhetett a liberálisoknak rövidtávon, mint a reformtörekvés nyílt és egyértelmű veresége.

Az MSZP számára a törvény kettős célt szolgált: az SZDSZ benntartását a kormánykoalícióban a kormányzáshoz szükséges parlamenti többség fenntartása érdekében és az egészségbiztosítás piaci alapokra helyezésének elkerülését. A törvény mindkét célt elérte, ha a 2008 március 9-i népszavazás új helyzetet teremtett is. Ennek megértéséhez azonban vissza kell lépünk az időben két évet.

Az egészségügyi reform népszerűtlenségében – és így a népszavazási kudarcban – döntő szerepet játszott, hogy a reformintézkedés elindulásával párhuzamosan jelentősen csökkentek az egészségügyre szánt államháztartási kiadások. A 2006-os Konvergencia Program értelmében az államháztartási megtakarítások jelentős része az egészségügyre hárult. Az Eurostat adatai szerint az egészségügyre fordított magyar GDP-arányos államháztartási kiadások a 2006-os 5,6 százalékról 2008-ra 4,9 százalékra csökkentek. Ennél alacsonyabb mutatóval az EU-ban csak Bulgária (4,5%), Ciprus (3%), Lettország (4,6%), Luxemburg (4,7%) és Románia (3,2%) rendelkezett.

Az OECD adatai szerint 2006-2007-ben 10,3; 2007-2008-ban 2,2; 2008-2009-ben pedig további 5,3 százalékkal csökkent az egészségügyi közkiadások reálértéke. Az összes egészségügyi kiadáson belül a közkiadások aránya a 2006-os 69,8 százalékról 2008-ra 67,1 százalékra csökkent, hogy azután 2010-re 64,8 százalékra mérséklődjön tovább. Ezekhez hasonlóan alacsony aránnyal az európai OECD-tagok között csak Görögország (2008: 59,9%; 2010: 59,4%), Portugália (2008: 65,3%; 2010: 65,8%) és Szlovákia (2008: 67,8%; 2010: 64,5% rendelkezett).

Nem bizonyítható, de nem is elképzelhetetlen, hogy a reform megtervezői és végrehajtói számára az egészségügyi költségvetés csökkentése – aminek döntő részét persze nem a kórházi ellátórendszerre, hanem a gyógyszertámogatásokra szánt kiadások csökkentése jelentette – inkább előnyösnek, mint hátrányosnak tűnt. A rosszabb anyagi helyzetű intézmények ugyanis kisebb ellenállást tudtak kifejezni, mivel nőtt a kormánnyal szembeni kiszolgáltatottságuk, miközben erőfeszítéseiket a napi túlélésre kellett összpontosítaniuk. Ez összhangban áll az irodalomnak azzal a megfigyelésével, hogy a stabilizációs kényszerhelyzetekben könnyebb szerkezeti változtatásokat végrehajtani (Rodrik 1996).

Ugyanakkor az állami egészségügyi kiadások csökkenése és az intézményrendszer destabilizációja a közvélemény szemében kompromittálta az egészségügyi reformot, és a több-biztosítós modell körüli – a kormánykoalícióon belül is zajló – vitákkal együtt az átgondolatlanság és felelőtlenség képét erősítette. Ráadásul a reformfolyamatot – és azon belül különösen az egészségbiztosítás reformját – teljes szakmai és politikai konszenzushiány övezte. Tiltakoztak ellene az érintett önkormányzatok, kórházak és szakmai érdekképviselők. Az intézményesen gyengíteni szánt orvosi kamara látványos és folyamatos ellenállást fejtett ki. Eközben a 2006 második felében meginduló államháztartási stabilizáció komoly társadalmi áldozatokat követelt: 2007-ben az 1995-öshöz hasonló mértékű reáljövedelem-csökkenésre került sor.

Ebben a helyzetben került sor a 2008. március 9-i népszavazásra, ahol a vizitdíj, a kórházi napidíj és a felsőoktatási tandíj eltörléséről foglalhattak állást a választók. A népszavazás a vártól magasabb, 50,5 százalékos részvétel mellett egyértelműen elutasította mindhárom térítési formát. A kórházi napidíj esetében 84,1; a vizitdíjében 82,2; a tandíjében 82,2 százalék volt az eltörlésre szavazók aránya. Ez 3,3-3,4 millió szavazatot jelent, ami több, mint amennyit az 1990 utáni magyar demokrácia történetében valaha egyetlen párt vagy egy kormánykoalíció pártjai összesen szereztek.

A baloldali-liberális koalíció tehát megrendítő erejű vereséget szenvedett a népszavazáson, ami addigi politikájának gyökeres felülvizsgálatára kényszerítette a kormányfőt. A reformpolitikával való szimbolikus szakítás és a szabaddemokrata egészségügyi miniszter menesztése után a liberálisok kiléptek a kormánykoalícióból. A több-pénztáros egészségbiztosítási modellt a parlament néhány hónappal később visszavonta. A reform mind szimbolikus, mind praktikus értelemben súlyos politikai vereséget szenvedett tehát, noha az ellátórendszer átalakításának számos eleme fennmaradt. A szakmai érdekképviselői szervezetek számára sokkal elfogadhatóbb, nem-politikus háttérű új egészségügyi miniszter a ciklus hátralévő részében igyekezett kompromisszumos politikát folytatni, és tartózkodott a további szerkezeti változtatásoktól.

### III.4. Összegzés: A reformkudarcc anatómiája

A kilencvenes évek átalakulási minta-országának számító Magyarország a kétezres években egyre romló átalakulási teljesítményt nyújtott. Az első poszt-szocialista évtized reformsikereit látványos reformkudarccok követték. Mi volt a kudarcok oka? Elhibáztak voltak a reformok, vagy a bevezetésük és alkalmazásuk volt helytelen? Netán a kezdetben befogadó magyar gazdasági-társadalmi közeg vált idővel elutasítóvá a reformokkal szemben?

A piacgazdaságot megalapozó reformok Magyarországon gyorsabbak és mélyrehatóbbak voltak, mint a környező poszt-szocialista országokban. A bennfentesek tulajdonszerzését korlátozó nagyvállalati privatizációval együtt ez volt a kilencvenes évek kiugró magyar reformteljesítményének alapja. Mindebben meghatározó szerepet játszott a mindenkori kormány és a mögötte álló parlamenti többség autoritása: Magyarország valószínűleg az egyetlen ország a térségben, ahol a kormányzó többség 1990 óta mindig kitöltötte a teljes parlamenti ciklus adta mandátumot. A végrehajtó hatalom túlsúlyával jellemzett, a kormánnyal szembeni intézményes politikai ellensúlyokat nélkülöző politikai szerkezet jól vizsgázott a piaci reformok bevezetése terén, de a kilencvenes évek reformsikerei közepette is megmutatkoztak a magyar átalakulás gyengéi: a foglalkoztatás szintje jóval a regionális átlag alá süllyedt, a közszolgáltatások átalakítása körül pedig minimális politikai konszenzus sem alakult ki.

A privatizáció és a vállalati szektor átalakulása a termelékenység és a versenyképesség mutatói alapján sikeresnek bizonyult, ahogy a nyugdíjreform is elnyerte a biztosítottak túlnyomó többségének támogatását. A reformok társadalmi és politikai fenntarthatósága mégis kérdéses maradt: a munkapiaci visszailleszkedésre képtelen tömegek preferenciái populista irányba tolták a gazdaságpolitikát (Sachs 1989, Dornbush–Edwards 1989), a nyugdíjreform paramétereit pedig a bevezetését követő kevesebb, mint egy éven belül felülvizsgálta az 1998-ban megválasztott új parlamenti többség (Simonovits 2008).

Mindez visszavezet a kelet-közép-európai összevetésben intézményesen kirívóan erősnek számító többségi kormányzati felhatalmazás problémájához: a kormánnyal szembeni intézményes politikai ellensúlyok hiányában gyengék maradtak azok a visszacsatolási mechanizmusok, amelyek feladata lett volna a tagolt társadalmi érdekek becsatornázása a közpolitika-alkotásba. Az erőforrásokkal rosszul ellátott társadalmi csoportok politikailag inaktívak maradtak, a társadalom jó része a Kádár-rendszerben elsajátított viselkedési

mintázatokat reprodukálva csak elszenvedte, de nem befolyásolta aktívan a politikai döntéshozatalt (Greskovits 1998).

A legitimációs deficitet és az abból fakadó politikai destabilizáció-veszélyt a kormányok – megint csak a Kádár-kori beidegződéseknek megfelelően – a gazdaság teljesítőképességét meghaladó jóléti transzferekkel enyhítették. A társadalom gazdaságilag inaktív része a tartós, hosszú távú gazdasági fejlődés helyett a transzferjuttatások rövidtávú növelésében vált érdekeltté. A társadalmilag alulintegrált gazdasági átalakulás így a fejlődő országok – mindenekelőtt Latin-Amerika – történetéből ismert fejlődés-gazdaságtani csapdával: a populizmus veszélyével szembesült (Sachs 1989, Dornbush–Edwards 1989).

A vállalati szektor átalakulásának esetében a problémát a technológia-intenzív növekedési modell alacsony munkaerőigénye és a szakképzetlen munkaerő iránti szerény kereslet jelentette. A vállalati költségvetési korlát gyors megkeményedése nem nyújtott lehetőséget sem a vállalati sem a munkavállalói alkalmazkodásra. Ellentétben a cseh és szlovák példával, ahol a foglalkoztatás fenntartását a privatizáció után is állami támogatások és kedvezményes bankhitelek (Drahokoupil 2008) valamint laza csőd szabályok (Kornai 2000) szolgálták, a magyar átalakulás során a foglalkoztatottak mintegy ötöde tartósan kikerült a munkapiacról.

Noha a nyugdíjreform kifejezetten népszerű volt a munkavállalók körében, és néhány éven belül mintegy 2 millióan csatlakoztak a kötelező magánpénztárakhoz, a politikai konszenzus-hiány aláasta a rendszer kiszámíthatóságát és a válsághelyzetekkel szembeni ellenállóképességét. A reform megalkotásakor, 1996-1997-ben a balközép koalíció kétharmados parlamenti többséggel rendelkezett. Nagy volt a kísértés a nyugdíjrendszer gyors és átfogó átalakítására, ami élvezte a lakosság jelentős részének egyetértését és megfelelt a Világbank által meghatározott szakmai elvárásoknak. A reform a népszerűtlen Bokros-csomag után alig egy évvel politikailag vonzó, gazdaságpolitikailag pedig a piaci viszonyok kiterjesztésének irányába mutató lépésnek számított. Ugyanakkor a vezető baloldali kormánypárt, valamint szakszervezeti szövetségesei és az általuk ellenőrzött társadalombiztosítási önkormányzatok számára fontos volt, hogy az új magán-nyugdíjpénztárak ne profitérdekeltségi alapon, magántulajdonosi formában jöjjenek létre. A formálisan a tagok által birtokolt magánpénztárak menedzsmentje felett viszont a gyakorlatban sokszor senki nem gyakorolt effektív tulajdonosi kontrollt.

Ellenzéki támogatás hiányában a magán-nyugdíjpénztári rendszer politikailag kezdettől fogva instabil volt, a menedzsment feletti tulajdonosi ellenőrzés hiánya pedig hozzájárult a magas működési költségekhez és alacsony reálhozamokhoz. A lengyel nyugdíjreformmal ellentétben a hárompillérű magyar nyugdíjrendszer csak az egyik politikai oldal támogatását élvezte (Orenstein 2000), ami döntő szerepet játszott a reform 2010 utáni visszavonásában.

A hanyatlás a 2002-es választásokat megelőző politikai ígéretversennyel vette kezdetét, ami populista pályára helyezte a gazdaságpolitika-alkotást. Ismét emelkedni kezdett a 2001-ig csökkenő államadósság, és megindult a háztartások eladósodása. Ez gyors ütemben számolta fel a vállalati szektor átfogó reformja és a privatizáció során elért versenyelőnyt, és az évtized közepétől romlani kezdtek Magyarország relatív pozíciói a kelet-közép-európai térségben.

A 2006-ig halogatott költségvetési kiigazítás gazdasági, társadalmi és politikai költségeit nagyszabású reformprogrammal igyekezett ellensúlyozni a kormány. A politikailag kevésbé hangsúlyos reformok – az adóbeszedés hatékonyságának javítása, a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát növelő parametrikus változtatások és a közigazgatás hatékonyságát emelő intézkedések – jelentős része sikeres volt, és segítette fenntartható pályára helyezni az államadósságot. A politikailag leghangsúlyosabb reformcsomag, az egészségügyi rendszer átalakítása azonban kudarcba fulladt.

A társadalombiztosításnak a nyugdíjrendszer melletti másik ágát jelentő egészségügy reformját az 1997-1998-as hagyományt követve ismét politikai konszenzus nélkül igyekezett végrehajtani a kormány. A helyzet azonban két szempontból is nehezebb volt az egy évtizeddel korábbinál: egyrészt ezúttal a szakmai szervezetek, érdekképviselők szinte egyöntetűen elutasították a kormány elképzeléseit (Sinkó 2009). Másrészt – ettől nem függetlenül – a kormánypártok sem értettek egyet az alapkérdések jó részében. A legfontosabb vitapontot a 2006-os kormányprogramban megvizsgálandó kérdésként szereplő biztosítási reform jelentette. A koalíciós pártok közti kompromisszum eredményeképp végül 2008 elején megszületett, kizárólag állami többségű biztosítási intézetekből álló több-pénztáros modell kevésbé emlékeztetett az eredeti liberális reformkonceptióra. A reformpolitika feletti népítéletként értelmezett 2008. márciusi népszavazás azonban ezt is levette a napirendről, mivel a koalíció felbomlását követően a parlament visszavonta a biztosítási törvényt.

Milyen tanulságok vonhatóak le a 2006-2008 közötti, költségvetési szempontból eredményes, politikailag azonban a kormány számára súlyos bukást hozó reformfolyamatból? A történetek

igazolni látszanak Rodrik (1993, 1996) megfigyelését, miszerint a stabilizáció és a reformok halogatása során felhalmozódó társadalmi, gazdasági és politikai költségeket a végül megvalósuló reformok gyakran nem kompenzálják. Az ilyenkor gyakori „reform-túllövés” olyan intézkedéseket is magában foglal, amelyekre a stabilizációhoz nincs szükség, társadalmi és gazdasági elfogadottságuk azonban alacsony. Az eredmény a politikai konfliktusok kiéleződése és olyan populista politikai reakciók kiváltása, amelyek gyakran elsöprik az egész reformfolyamatot, hogy azután egy későbbi időpontban – többnyire valamilyen intézményi válság következményeként – újrainduljon a halogatás–reformtúllövés–populizmus ciklus.

A reformkudarccal okaként az ellenérdekelt társadalmi szereplők populista mozgósítása (Dornbusch–Edwards 1989, Sachs 1989) és a reformellenes különérdekek felülkerekedése (Gelbach–Malesky 2010) azonosítható. Ameddig a demokratikus politikai viszonyok fennállnak, a társadalmi támogatás kritikus szintjének megteremtése és a különérdekek érvényesülését korlátozó vétőszereplőknek a közpolitika-alkotási folyamatba való becsatornázása javíthatja a reformok esélyeit. A végrehajtó hatalom intézményes erősítése és a befolyásának útjában álló politikai korlátok lebontása a rövidtávú hatékonysági előnyök dacára nem ígér megoldást: nem képes ugyanis kezelni a reformok társadalmi költségeinek méltánytalan eloszlásából, az információk asszimetriákból és a reformok eredményével kapcsolatos bizonytalanságából fakadó nehézségeket.

## IV. Alacsony munkapiaci aktivitás és kiterjedt jóléti transzferek

### IV.1. Bevezetés

A magyarországi poszt-szocialista átalakulás egyik szembetűnő sajátossága regionális összevetésben az átmenet első négy parlamenti ciklusát jellemző laza költségvetési politika és a költségvetési stabilizációs kényszer ciklikus visszatérése. A választásokat megelőző fiskális kiengedést az államadósság megújításához elengedhetetlen megszorítás követi, hogy a választásokhoz közeledve ismét a lazítás váljon jellemzővé. Ez a ciklikusság ugyan bizonyos mértékig a nyugat-európai és észak-amerikai országokban is megfigyelhető, magyar mértéke azonban még az e téren jelentősen rosszabbul teljesítő dél- és kelet-európai országok közt is kirívó (Győrffy 2010, 2007, 2005a). Emellett Magyarország a külső eladósodottság terén is „éllovasnak” számít a térségben, amihez a kétezres évek első felétől kezdődően nemcsak a növekvő külső állami eladósodás, hanem a vállalati szektor és – elsősorban a deviza alapú jelzáloghitelezésen keresztül – a lakosság devizában való eladósodása is hozzájárult. Mindez rendkívül magas, 1998-2008 között GDP-arányosan 6-8 százalékos folyó fizetésimérleg-hiánnyal párosult. A magas államháztartási hiány, magas folyó fizetésimérleg-deficit, növekvő államadósság és növekvő külső eladósodottság együttese az egyensúlyi gazdaságpolitikai célokat a rövidtávú politikai megfontolások mögé soroló, populista gazdaságpolitika körvonalait rajzolja ki.

A gazdaságpolitikai populizmus idővel politikai destabilizálódáshoz vezet. A politikai támogatásért cserébe jóléti transzfereket nyújtó populizmus a járadékosok – többnyire már csak demográfiai okokból is – növekvő száma és jogosultságaik intézményesülése miatt tartósan magas újraelosztási rátát és ennek megfelelően magas adóterhelést okoz. A támogatások kényszerű visszafogása elkerülhetlenné teszi a kormányzó politikai erők társadalmi támogatottságának gyengülését, ami gyors és radikális költségvetési stabilizáció esetén drámai mértékű lehet. Ha a megrendült politikai helyzetű kormány egy negatív külső gazdasági sokk miatt további költségvetési stabilizációra kényszerül, a politikai következmények még katasztrofálisabbá válhatnak.



Lényegében ez történt 2006-2010 között Magyarországon, amikor a kormányzó baloldali társadalmi támogatottsága négy év alatt kevesebb, mint a felére zsugorodott. Ezzel felszámolódott a magyar politikai életet a kilencvenes évek második felétől jellemző hozzávetőleges egyensúly a bal- és a jobboldal között, és 2010-ben kormányra kerülő jobboldal számára megnyílt az út a politikai és gazdasági intézményrendszer gyökeres átalakításához.

Mi tette a magyar társadalmat befogadóvá az 1990 utáni politikai-társadalmi berendezkedés felülvizsgálatával szemben? Miért épp a sokáig politikailag stabil és gazdaságilag sikeres átmeneti országnak számító Magyarországon került sor „az átmenet két zavaros évtizedének” meghaladására tett kísérletre?<sup>38</sup> A kérdés kimerítő megválaszolása túlmutat ennek a dolgozatnak a keretein, két tényező szerepét azonban érdemes kiemelni. Az egyik a második fejezetben tárgyalt fenntarthatatlan költségvetési politika, aminek konszolidációs szakaszai mindig jelentős társadalmi áldozatokat követeltek. És amikor ezeket az áldozatokat tovább növelték a 2008-ban kitört globális pénzügyi válság hatásai, akkor a magyar társadalom által elszenvedett fogyasztás- és reáljövedelem-csökkenés mértéke a kilencvenes évek elején tapasztaltakkal vált összevethetővé. Az akkori 15-20 százalékpontos csökkenés helyett ugyan most „csak” 10-15 százalékpont volt a visszaesés mértéke, ám ezt egy sokkal rosszabb lelkiállapotú, a jövőbe vetett bizalommal sokkal kevésbé rendelkező társadalom élte át. Ez összefügg a magyar átmenet egyik legfontosabb sajátosságával, a regionális és uniós összevetésben is rendkívül alacsony magyar foglalkoztatási rátával, ami az átalakulási kudarc másik, ebben a fejezetben tárgyalandó összetevője.

Fontos hangsúlyozni, hogy az alacsony szintű foglalkoztatás nemcsak az állami transferekre utalt – vagyis az állami szociális transferek alakulásának teljes mértékben kiszolgáltatott – népesség erőforrás-vesztése miatt élezi ki a társadalmi feszültségeket a költségvetési konszolidációs időszakokban. A szűkös erőforrásokért folytatott küzdelem esetenként súlyos társadalmi előítéletekkel párosul, amelyek az egyre rosszabb helyzetbe kerülő, elszegényedő inaktív csoportok körüli devianciák fényében igazolhatónak tűnnek, és politikai mozgósításra adnak alkalmat.

A korábbi, a munkaképes korú inaktívak társadalmi integrációjára jelentős erőforrásokat szánó társadalompolitikai gyakorlatok egy ilyen helyzetben támogatásukat veszthetik, és megnőhet

---

<sup>38</sup> „A XXI. század első évtizedének végén, negyvenhat év megszállás, diktatúra és az átmenet két zavaros évtizede után Magyarország visszaszerezte az önrendelkezés jogát és képességét.” Az Országgyűlés 1/2010. (VI. 16.) OGY politikai nyilatkozata a nemzeti együttműködésről.

az igény egy rendpárti társadalmpolitikai fordulatra. Ez a populista gazdaságpolitika talajvesztésének Latin-Amerikából jól ismert jelensége, amit szinte mindig tekintélyelvű politikai fordulat, restriktív szociálpolitikai gyakorlat és (ultra)konzervatív fiskális politikai kurzus követ. A kormányzást 2010-ben átvevő jobboldal ehhez nagyon hasonló utat követett: visszametszette a szegényebb társadalmi csoportoknak juttatott transfereket, növelte a legalacsonyabb jövedelmek adóterhét és szigorította a tömeges közfoglalkoztatási programok feltételrendszerét (Lakner 2012). Igaz, a magasabb jövedelmű csoportok eközben hatalmas adócsökkentésben részesültek, és a folyó költségvetési kiadások egy részét a magánnyugdíjpénztári rendszerben felhalmozott hosszú távú megtakarítások fedezték – azaz új, a korábbinál is kevésbé fenntartható költségvetési expanzióra került sor, ami a 2010 utáni politikai kurzus vegyes, tekintélyelvű-populista jellegére utal. A szegényebbtől a gazdagabb társadalmi csoportok felé történő jövedelemátcsoportosítás populista politikai eszközökkel történő megvalósítása szintén illeszkedik a latin-amerikai hagyományba, ami a kilencvenes években sikerrel egyeztette össze a washingtoni konszenzus jegyében fogant liberalizációs és privatizációs politikákat a tömegrésztvételen és az egyszemélyi politikai vezetők szinte korlátlan hatalmán alapuló populizmussal (Weyland 1998, 2002).

#### IV.2. Fogalmi tisztázás: a latin-amerikai populista gazdaságpolitikai hagyomány

A populizmus a huszadik századi latin-amerikai politikai fejlődés egyik meghatározó tradíciója. Eredetileg kifejezetten baloldali, demokratikus mozgalomnak számított, ami a városi proletariátus, ipari és kereskedelmi polgárság és az értelmiségi csoportok érdekeit képviselte a hagyományos vidéki nagybirtokos csoportokkal szemben. A populisták a döntően a helyi piacokra termelő ipari és szolgáltatási ágazatok érdekeit védelmezték az exportra termelő mezőgazdasággal szemben, és ennek megfelelően hívei voltak a piacvédelmi célú vámhatároknak. Harcoltak az általános, titkos választójogért, és támogatták a munkavállalói jogok erősítését. Első győzelmeiket a sokáig legfejlettebbnek számító dél-amerikai országban, Argentínában aratták, ahol 1912-ben vezették be a férfiak általános választójogát, 1916-ban pedig a populista Radikális Párt megnyerte az elnökválasztást (Horowicz, 2012).

A populista mozgalmak és vezetőik a szinte valamennyi latin-amerikai ország politikatörténetében vezető szerepet játszottak. Többnyire egyfajta baloldali-tekintélyelvű politikát képviseltek, ami szemben állt a marxista alapon politizáló munkáspártokkal és szakszervezetekkel, és korporatív keretek közt igyekezett újjászervezni a politikai intézményrendszert (Connif 2012).

Ezt a korporatív, gyakran tekintélyelvű, baloldali politikát tipikusan jelentős költségvetési expanzió, ár- és bérszabályozás és a hazai valuta reálárfolyamának felértékelődése jellemzi. Ez a „disztributív populizmus” (Kaufman–Stallings 1991) többnyire romló egyensúlyi mutatókat – növekvő folyó fizetési mérleg- és költségvetési hiányt, külső eladósodást és gyorsuló inflációt – okoz.

Sachs (1989) és Dornbusch–Edwards (1989) latin-amerikai országok példáin mutatják be a gazdaságpolitikai populizmus jellemzővé válását lehetővé tevő politikai dinamikákat, valamint az ilyen gazdaságpolitikák tipikus fejlődési pályáját és makrogazdasági következményeit. Elemzéseik Argentína (1946-1949), Brazília (1985-1988), Peru (1985-1988) és Chile (1971-1973) példáira támaszkodnak. Fő állításuk az, hogy a populista gazdaságpolitika valamennyi esetben nagyjából hasonló politikai és gazdasági dinamikák közt alakul ki, hasonló pályát fut be és hasonló politikai és gazdasági következményekkel jár.

A populista gazdaságpolitikát Latin-Amerikában többnyire – de nem mindig – baloldali kormányok vezetik be, az urbánus munkásrétegek és az ipari exportőrök érdekeire hivatkozva, az ő támogatásukkal. Az új gazdaságpolitika eleinte sikeresnek tűnik, mivel a kormányzati ösztönzés következtében előálló többlet-kereslet a hazai termelés felfutását, a munkanélküliség csökkenését, a reálberek emelkedését és a gazdasági növekedés gyorsulását eredményezi. A második-harmadik évtől azonban megjelennek az egyensúlyromlás negatív következményei: a megemelkedő költségvetési kiadások és a hazai termelők érdekeit védő protekciónizmus rontják a költségvetési és a külgazdasági egyensúlyt, ami inflációval és a hazai valuta reálfelértékelődésével párosul. A kormány halogatja a valuta leértékelését, a tőketulajdonosok megkezdik a megtakarításaik kimenekítését, esetenként áruhiány alakul ki és elszakadnak egymástól a hivatalos és a feketepiaci valutaárfolyamok. Az életkörülmények romlására tiltakozással válaszolnak a populista politika addigi kedvezményezettjei, akik a gyorsuló infláció és a hazai valuta végül kénytelen-kelletlen bekövetkező leértékelése következtében tipikusan nagyobb reálbérvészt szenvednek el, mint amekkora a megelőző évek reálbérnövekedése volt. A politikai helyzet gyakran kezelhetlenné válik, a közvéleményben nő

az autoritás iránti igény, amire gyakran katonai puccsok formájában érkezik meg a válasz. A populista kormányok bukását követően többnyire akkor is autoriter irányban módosul a politikai rendszer jellege, ha a hadsereg nem veszi át a hatalmat (mint például Fujimori 1990-es perui választási győzelme után).

A gazdaságpolitikai populizmus iránti széleskörű társadalmi igényt Sachs szerint elsősorban a rendkívüli jövedelemkülönbségek magyarázzák Latin-Amerikában. Amíg a sokkal kisebb jövedelemkülönbségekkel jellemzett ázsiai – vagy akár kelet-európai – országokat tipikusan fenntartható, többé-kevésbé egyensúlyórzó gazdaságpolitikák jellemzik a hetvenes-nyolcvanas években, addig a dél-amerikai országokban szinte menetrendszerűek a gazdaságot szétziláló populista gazdaságpolitikai ciklusok, amelyek gyakran az adósságszolgálat felfüggesztésében kulminálnak. Így Sachs-nál a szuverén adósság szolgálatának felfüggesztése jelenti a függő változót, amit közvetlenül a populista gazdaságpolitika következtében előálló szélsőséges mértékű egyensúlyhiány, közvetve – és végső soron – azonban a társadalmi egyenlőtlenségek magyaráznak.

Sachs – Dornbuschhoz és Edwardshoz hasonlóan – hangsúlyozza, hogy célja nem az ortodox gazdaságpolitika ideológiai-tudományos támogatása, és a populista gazdaságpolitika mögött meghúzódó társadalmi megfontolásokat jelentős részt maga is osztja. Ez azonban nem változtat azon, hogy a populista gazdaságpolitikák hosszú távon fenntarthatatlanok. A populista kormányokra nagy társadalmi nyomás nehezedik, és az őket támogató választói csoportok és politikai erők a költségvetési újraelosztás növelésében és a gazdaság kormányzati stimulálásában érdekeltek.

Hogyan lehetséges, hogy a populista kormányok nem látják, hogy a belső és külső gazdasági egyensúly végzetes megbontásával a vesztükbe rohannak? – kérdezi Sachs. Egyrészt úgy, hogy a rövidtávú politikai hasznok gyakran megnehezítik a hosszú távú veszélyek felismerését. Másrészt úgy, hogy az éppen hivatalban lévő kormányok mindig találnak okot a reményre, hogy az ő esetükben nem érvényesül majd az előttük járó populista kormányok politikai végzetét okozó mechanizmus – válaszolja. (A kamatok csökkennek majd, a világgazdaság fellendül, a gazdaság kinövi az államadósságot, stb. stb.) De ha mindez másképp volna is, és a populista gazdaságpolitikák végrehajtói szembesülnének az általuk vállalt feladat megoldhatatlanságával, nem biztos, hogy politikailag képesek volnának a szükséges korrekcióra. (Az egymást váltó brazil pénzügyminiszterek 1987-88-ban például pontosan tisztában voltak a helyzettel, de nem tudták az igazukról meggyőzni az elnököt, akit viszont a

kongresszus populista erői tartottak nyomás alatt.) Mindez sem azt nem jelenti – hangsúlyozza Sachs –, hogy az extrém társadalmi egyenlőtlenségek, amelyekre a gazdaságpolitikai populizmus választ kínál, társadalmilag elfogadhatóak volnának, sem pedig azt, hogy akár közgazdasági, akár politikai megfontolásokból támogatni kellene a szociális kérdés iránt érzéketlen, gyakran autoriter politikai irányultságú ultra ortodox gazdaságpolitikák képviselőit. A két álláspont között ugyanis igenis van középút: a szociális érzékenységnek nem feltétlenül kell költségvetési felelőtlenséggel párosulnia – mondja Sachs.

Ehhez nagyon hasonló normatív következtetésre jut Dornbusch és Edwards is, amikor úgy fogalmazzák, hogy „a központi kérdés úgy szól, hogy a populista gazdaságpolitikák szükségszerűen fenntarthatatlanok, vagy létezik olyan változatuk, amely megfelelően kivitelezve sikerre vezet.” Álláspontjuk szerint ez utóbbi akkor képzelhető el, ha a (klasszikus értelemben már nem is annyira) populista kormányzat még véletlenül sem vezet be devizapiaci korlátozásokat, rövidre szabja a költségvetési expanzió időszakát és aztán áttér a hosszú távú növekedést ösztönző, piacbarát politikákra. A legfontosabb ebből a szempontból – mondja Dornbusch és Edwards – egy „extrém ortodox költségvetési politika és a szigorú adóbehajtás”. Ha ez létrejön, egyáltalán nem szükségszerű, hogy a populista kormányok újraelosztási céljai elérhetetlennek bizonyuljanak. Az ortodox költségvetési politika azután a kilencvenes évek jobboldali populizmusában köszönt vissza, ami Mexikóban és Argentínában is sikerrel ötvözte az alkotmányos korlátokat feszegető, vezérelvű, centralizált hatalomgyakorlást a piaci irányultságú reformokkal (Gibson 1997).

#### IV.3. A jóléti újraelosztás szerkezeti jellemzői a rendszerváltás utáni Magyarországon

Mit mondhatunk a fenntarthatatlan gazdaságpolitikai gyakorlatokkal azonosított populizmus fogalmi keretrendszerében a magyar átalakulási pályáról? Ahogyan azt a második fejezetben bemutattam, a kelet-közép-európai EU-tagországok közül Magyarországot jellemezte a leglazább költségvetési politika és a fiskális egyensúlyi pozíció legerőteljesebb politikai ciklikussága a poszt-szocialista átmenet első két évtizedében. Noha a kiengedést mindig megszorítás követte, és a latin-amerikai országok gyakorlatával ellentétben Magyarország a nemzetközi tőkepiacon mindig fizetőképes maradt, a politikai horizont lerövidülése, a

nyilvánvalóan nagyon magas politikai költségek ellenére újra és újra napirendre került politikai célú osztogatás összevethetővé teszi a magyar gazdaságpolitikai gyakorlatot a latin-amerikai populizmusból ismert mintázattal.

A legfontosabb hasonlóságot a hosszú távú növekedési és egyensúlyi megfontolásoktól függetlenített gazdaságpolitika-alkotás jelenti. A parlamenti ciklusok első egy-két évét jellemző stabilizációs időszakot követően a költségvetés és a folyó fizetési mérleg egyensúlya 1990-2006 között minden ciklus közepétől jelentős mértékben romlott. Annyira, hogy a folyamat középtávon nyilvánvalóan fenntarthatatlan volt, és az egyensúlyromlást az éppen hivatalban lévő kormány is átmenetinek tekintette, nagyjából úgy, ahogy a dél-amerikai populista kormányzatok gondolkoztak. Úgy gondolták, „valami” majd kiségeti őket a bajból: a gyorsuló gazdasági növekedés, a külföldi működőtőke-befektetések, az EU-csatlakozás, a világgazdasági fellendülés, a szerkezeti reformoknak köszönhető hitelességi többlet, vagy egyszerűen a jószerecse.

Ugyanakkor a magyar és a tipikus latin-amerikai társadalom- és gazdaság-szerkezeti adottságok jelentősen eltérnek. Szemben Latin-Amerikával, Magyarországot nemzetközi összevetésben szerény jövedelemegyenlőtlenségek és – fejlettségéhez képest – magas állami jövedelemtranszferek jellemzik. A magyar gazdaságban nem jellemző a latin-amerikaihoz hasonló éles konfliktus a gazdaság hazai és nemzetközi piacra termelő szektorai között. Katonai puccsok vagy az erőszakos hatalomátvétel más variánsai a rendszerváltás utáni két évtizedben nem voltak részei a politikai gyakorlatnak (igaz, a legtöbb latin-amerikai ország huszadik századi történelmében több demokratikus epizód található, mint Magyarországon). Nem utolsósorban Magyarországon a nyugati irányú intézményi integráció nyomán, az OECD-, a NATO- és az EU-csatlakozás következtében egy, a nyugat-európaihoz hasonlítható jogi, államigazgatási és alkotmányos intézményrendszer jött létre, amihez hasonlóval a legtöbb latin-amerikai ország nem rendelkezik.

Mi az a szerkezeti vonása a magyar gazdaságnak és társadalomnak, ami mégis kedvezővé tette a feltételeket a populista gazdaságpolitikák számára, nagyobb mértékben, mint más kelet-közép-európai országokban? Miért éppen Magyarország vált a Latin-Amerikából ismert populista gazdaságpolitika rabjává? Feltevésem szerint ez a sajátos magyar gazdaság- és társadalomszerkezeti vonás a kivételesen alacsony foglalkoztatási ráta.

#### IV.3.1. A magyar eset sajátossága: az alacsony foglalkoztatási ráta

A poszt-szocialista átalakulást meghatározó magyar gazdaságpolitikai hagyománynak, mint arról a második fejezetben már ugyancsak volt szó, meghatározó vonása volt a társadalmi konfliktusok kerülése és a vesztesek kompenzálása. A kilencvenes első felének Kelet-Közép-Európájában páratlanul gyors magyar intézményi átalakulás nagymértékben támaszkodott a szociális- és a társadalombiztosítási kiadások terhére folyósított jóléti transferekre, amelyek az inaktívvá váló népesség támogatását szolgálták.

A magyar átalakulás egyik legmeghatározóbb jegye, hogy a foglalkoztatási ráta 1990-1996 között 71-ről 52,4 százalékra csökkent a 15-64 éves korosztályban.<sup>39</sup> A nyugdíjasok<sup>40</sup> száma ugyanakkor 2,587 millióról 3,059 millióra nőtt (majd 1999-ben 3,184 millió főnél tetőzött).<sup>41</sup> Az öregségi és rokkantsági jellegű jogosultakat is magában foglaló korhatár alatti nyugdíjasok száma 1990-1996 között 233 ezerről 418 ezerre nőtt (majd 769 ezerrel 2009-ben érte el a maximumát).<sup>42</sup>

Természetesen nem mindenki került inaktív státuszba: a munkanélküli ellátásban és aktív eszközökben részesülők száma az 1990-es 61 ezerről 1993-ra 771 ezerre nőtt. (Ezután 2002-ben 427 ezerrel érte el a legalacsonyabb szintet, majd 2010-re 795 ezerre emelkedett.) Fontos azonban megjegyezni, hogy a munkanélküli ellátottak száma a kezdeti drámai emelkedés után gyorsan csökkent, és a klasszikus pénzbeli munkanélküli ellátás szerepét részben a szociális ellátás, részben különféle aktív ellátások – köztük a különböző közfoglalkoztatási formák – vették át. Ugyanakkor mindvégig jelentős volt a regisztrált, de támogatásban nem részesülő munkanélküliek száma.

Tóth (2009) szerint a kiterjedt jóléti politikák az inaktivitás ösztönzésén keresztül növelték az államfüggést. Mivel az inaktívak munkaerőpiaci újra-bekapcsolódására csak a legkritább esetben került sor, magas arányuk a gazdaság- és társadalompolitika-alkotás számára meghatározó tényezővé vált, és nagymértékben befolyásolta az egész átalakulási pályát.

---

<sup>39</sup> Az 1997-ben növekedésnek indult ráta 2006-2007-ben 57,3 százalékon tetőzött. 2009-2010-ben 55,4 százalékra csökkent, majd a közfoglalkoztatási programok expanziója következtében 2012 júliusa és októberé között érte el új lokális csúcsát, 58,2%-ot. Forrás: [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_evkozi/e\\_qlf034.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qlf034.html).

<sup>40</sup> Pontosabban: „Nyugdíjasok, járadékosok, egyéb ellátásban részesülők.”

<sup>41</sup> Forrás: [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_hosszu/h\\_fsp001.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_fsp001.html)

<sup>42</sup> Forrás: Fazekas–Scharle (2012, p. 292)

**IV/1. táblázat.** Munkanélküli ellátásban és aktív eszközökben részesülők létszáma (ezer fő)

|      | Munka nélküli ellátott | Szociális ellátásban részesülő | Regisztrált de nem részesült támogatásban | Átképzés | Bértámogatás | Egyéb program | Közhasznú | Közcélú | Közfoglalkoztatott összesen | Összes munkanélküli ellátásban és aktív eszközökben részesülő |
|------|------------------------|--------------------------------|---|----------|--------------|---------------|-----------|---------|-----------------------------|---|
| 1990 | 43,0                   |                                | 19,0                                      |          |              |               |           |         | 0,0                         | 61,0  |
| 1991 | 236,0                  |                                | 73,0                                      |          |              |               |           |         | 0,0                         | 317,7   |
| 1992 | 431,0                  | 27,0                           | 150,0                                     | 27,0     | 8,0          | 21,0          | 18,0      |         | 18,0                        | 701,0   |
| 1993 | 312,0                  | 123,0                          | 196,0                                     | 30,0     | 15,0         | 45,0          | 26,0      |         | 26,0                        | 771,1   |
| 1994 | 160,0                  | 202,0                          | 142,0                                     | 31,0     | 24,0         | 62,0          | 29,0      |         | 29,0                        | 675,1   |
| 1995 | 151,0                  | 193,0                          | 109,0                                     | 20,0     | 11,0         | 65,0          | 22,0      |         | 22,0                        | 596,8   |
| 1996 | 145,0                  | 219,0                          | 128,0                                     | 21,0     | 16,0         | 75,0          | 39,0      |         | 39,0                        | 644,3   |
| 1997 | 134,0                  | 194,0                          | 122,0                                     | 25,0     | 30,0         | 96,0          | 39,0      |         | 39,0                        | 638,9   |
| 1998 | 124,0                  | 159,0                          | 109,0                                     | 25,0     | 31,0         | 87,0          | 37,0      |         | 37,0                        | 571,5   |
| 1999 | 136,0                  | 147,0                          | 107,0                                     | 28,0     | 31,0         | 61,0          | 36,0      |         | 36,0                        | 544,7   |
| 2000 | 117,0                  | 140,0                          | 107,0                                     | 25,0     | 28,0         | 74,0          | 27,0      |         | 27,0                        | 516,2   |
| 2001 | 112,0                  | 113,0                          | 105,0                                     | 30,0     | 26,0         | 37,0          | 29,0      | 7,0     | 36,0                        | 452,2   |
| 2002 | 105,0                  | 108,0                          | 115,0                                     | 24,0     | 21,0         | 33,0          | 22,0      | 12,0    | 34,0                        | 426,8   |
| 2003 | 105,0                  | 110,0                          | 125,0                                     | 23,0     | 20,0         | 37,0          | 21,0      | 15,0    | 36,0                        | 440,0   |
| 2004 | 117,0                  | 118,0                          | 132,0                                     | 13,0     | 17,0         | 29,0          | 17,0      | 17,0    | 34,0                        | 442,8   |
| 2005 | 126,0                  | 128,0                          | 140,0                                     | 15,0     | 21,0         | 31,0          | 22,0      | 17,0    | 39,0                        | 481,6   |
| 2006 | 118,0                  | 113,0                          | 146,0                                     | 12,0     | 15,0         | 14,0          | 17,0      | 14,0    | 31,0                        | 434,3   |
| 2007 | 128,0                  | 133,0                          | 152,0                                     | 15,0     | 23,0         | 7,0           | 19,0      | 15,0    | 34,0                        | 477,0   |
| 2008 | 121,0                  | 146,0                          | 158,0                                     | 21,0     | 25,0         | 14,0          | 21,0      | 14,0    | 35,0                        | 506,1   |
| 2009 | 203,0                  | 152,0                          | 215,0                                     | 14,0     | 18,0         | 54,0          | 7,0       | 60,0    | 67,0                        | 790,5   |
| 2010 | 160,0                  | 164,0                          | 222,0                                     | 18,0     | 27,0         | 40,0          | 4,0       | 92,0    | 96,0                        | 794,8   |

Forrás: Fazekas–Scharle (2012), p. 290

A szociális transferekből élő inaktívak anyagi helyzetét és életkörülményeit közvetlenül és döntő mértékben határozza meg a költségvetési politika. A piaci körülmények között foglalkoztatott munkavállalókkal ellentétben nem, vagy csak közvetve hatnak rájuk a konjunkturális folyamatok. Jövedelmük reálértékét természetesen befolyásolja az infláció, a nyugdíjak és a különféle szociális segélyek többsége azonban – éppen a kiszolgáltatottság mérséklése érdekében – részben vagy egészben az inflációval indexált módon kerül meghatározásra. A viszonylag nagyvonalú, az átalakulással szembeni ellenérdekeltséget semlegesíteni hivatott ellátások ezért nemcsak nagy költségvetési terhet jelentenek, hanem vonzóvá is teszik az inaktív státuszokat. Mindezek következtében a magyar átalakulás egy nagy tömegű, (legális) munkajövedelemmel nem rendelkező, de nagyon erős politikai érdekérvényesítési képességgel bíró társadalmi csoport pozícióit konszolidálta.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Miközben a demográfiai függőségi ráta (a nem munkaképes korúaknak a munkaképes korúakhoz viszonyított aránya) az 1990-es 0,51-ről 1996-ra 0,48-ra, 2000-re 0,47-re, 2008-ra pedig 0,45-ra csökkent, addig a gazdasági függőségi ráta (a nem dolgozóknak a foglalkoztatottakhoz viszonyított aránya) az 1990-es 1,13-ról 1996-ra 1,83-ra nőtt, majd 2000-re 1,66-ra, 2006-ra pedig 1,56-ra csökkent. 2010-re a foglalkoztatási helyzet romlásával értéke ismét 1,65-re emelkedett (Fazekas–Scharle 2012, p. 283).



Mivel jövedelmük túlnyomó része állami transferekből származik, az inaktív érdekképviselőket könnyű politikailag instrumentalizálni: jólétüket gyakorlatilag egyetlen tényező, a folyó transferek (reál)értéke határozza meg. (Ezzel szemben gazdaságilag aktív csoportok esetében nyilvánvalóan fontos – adott esetben a transfereknél fontosabb – szerepet játszanak a konjunkturális folyamatokat hosszabb távon meghatározó tényezők és a kamatok.)

A nagyszámú, politikailag befolyásos inaktív jelenléte kiadási nyomás alá helyezi az államháztartást, és szembeállítja a rövidtávú politikai racionalitást a közép és hosszú távú gazdasági racionalitással. Ennek számos látványos példáját találjuk a magyar átalakulástörténetben, köztük az 1998-as választás előtt a 65 éven felülieknek adott ingyenes utazási lehetőséget, a 2001-2002-ben nyújtott, a törvényes indexálási formulából következőnél nagyobb mértékű nyugdíjemelést, vagy a 2002-2006 között bevezetett 13. havi nyugdíjat.

A nyugdíjkiadások alakulása 1991-2007 között erős politikai ciklikusságot mutatott.<sup>44</sup> A nyugdíjasok a 2002-2006 közti fiskális expanzió legnagyobb nyertesek közé tartoztak: A baloldali-liberális kormány visszaállította a korábbi, a nyugdíjasok számára előnyösebb indexálási szabályt, kifizette az előző jobboldali kormány által bevezetett és a régi-új számítási mód közti nyugdíj-különbség egy nyugdíjasra eső 19 ezer forintos értékét, négy év alatt fokozatosan bevezette a 13. havi nyugdíjat, méltányossági nyugdíjemelést hajtott végre, és növelte az özvegyi nyugdíjak értékét. Mindezek következtében 2002-2006 között az évi rendes nyugdíjemelésem felül 15 százalék többlet nyugdíj-emelésre került sor.

A populista gazdaságpolitika persze nem csak és kizárólag az inaktívok politikai támogatásának biztosítására irányult: a költségvetési kiadásokat az állami alkalmazottak bérezésén és az állami beruházásokon keresztül is lehet politikailag használni, és a rendszerváltást követő évtizedekben ezek is erős politikai ciklikusságot mutatnak (Tárki és Kopint-Tárki 2009, p. 12). Nyugdíjasból azonban mintegy négyszer annyi van Magyarországon, mint állami alkalmazottból: a hárommillió nyugdíjas soraiból kerül ki az aktív választók fele-harmada. Megnyerésük nélkül egyetlen kormánynak sem volt rá esélye, hogy elfogadtassa intézkedéseit a választókkal, és kompenzálja a piacgazdasági átmenet hiányos társadalmi legitimitását (Kornai 2011).

---

<sup>44</sup> „A választások utáni első és második évben az ellátások növekedési üteme mindig visszaesik; az 1998 előtti két ciklusban, ezekben az években kifejezetten esőknek a reálnyugdíjak. A választás előtti évben viszont a növekedési ütem mindig meghaladja az előző évet, a választási években pedig még nagyobb mértékű a növekedés. Ez alól csak a 2006-os év kivétel: ekkor, bár tovább nőttek a nyugdíjak, nem olyan mértékben, mint a megelőző évben” (Tárki és Kopint-Tárki 2009, p. 12).

#### IV.3.2. Kísérlet az aktivitási ráta emelésére: a tömeges közfoglalkoztatási programok bevezetése (2008-2010)

A 2006-ban megkezdett költségvetési stabilizáció kontextusában, a gazdasági növekedés visszaesése és a fogyasztás és a reáljövedelmek csökkenése idején kiéleződtek a munkaképes korú inaktív társadalmi csoportok helyzete körüli konfliktusok. A többségi társadalom egyre több ellenérzéssel viseltetett a hátrányos helyzetű kistélepülések gyakran roma nemzetiségű tartós munkanélkülijeivel szemben. Az érintett kistélepülések polgármesterei petíciókkal bombázták a kormányt, diszkrecionális jogokat követelve maguknak a segélyek odaítélésében, az erősödő szélsőjobb pedig a romaellenes előítéletekre játszva igyekezett mozgósítani a közvéleményt. Magyarország egy etnikai ellentétekkel súlyosbított szociális konfliktus veszélyével nézett szembe, amit tovább súlyosbítottak a 2008 őszén kitört globális pénzügyi válság hatásai.<sup>45</sup> A 2009-es gazdasági visszaesés idején megugrott a munkanélküliség<sup>46</sup>, és tovább csökkent a 2007 óta mérséklődő foglalkoztatás. munkapiaci aktivitás. Az egymást váltó bal- és jobboldali kormányok ebben a helyzetben a hazai foglalkoztatáspolitikai gyakorlatban a kilencvenes évek eleje óta létező közfoglalkoztatási programok radikális kibővítése mellett döntöttek.

Az első. 2008-ban bejelentett, és kezdettől fogva rendkívül negatív szakmai fogadtatásra talált „Út a munkához” program a tartós munkanélküliek szociális segélyét kívánta felváltani a tömeges közfoglalkoztatással, ezáltal növelve a szakképzetlen tartós munkanélküliek foglalkoztatását. A programot mind közgazdasági, mind szociálpolitikai oldalról súlyos bírálatok érték, amelyek elsősorban azt kifogásolták, hogy a program nem növeli a benne résztvevők „elsődleges” munkaerőpiaci elhelyezkedési esélyeit (Köllő–Scharle 2011, Csoba–Nagy 2011). Ez a kritika részben jogos volt: a Budapest Intézet (2011) által végzett átfogó hatásvizsgálat valóban szerény eredményekről számolt be a közfoglalkoztatásba bevont munkavállalók piaci alapú foglalkoztatási esélyeinek javulását illetően. Ez pedig azért is tűnt döntő ellenérvnek a tömeges közfoglalkoztatással szemben, mert maga a programot meghirdető

---

<sup>45</sup> A globális pénzügyi válság hatásairól és gazdaságpolitikai értelmezéséről zajló vitához való hozzászólásaimat lásd: Ádám (2009) és Ádám (2010b).

<sup>46</sup> A KSH által közzétett éves átlagos munkanélküliségi ráta a 2007-es 7,4 százalékról 2009-ben 10, 2010-ben 11,2 százalékra nőtt.

kormány is a piaci foglalkoztatási esélyek javítását nevezte meg a program egyik legfontosabb céljaként.

A bíráló azonban annyiban mégis megalapozatlan, hogy az aktivitási ráta emelése akkor is fontos előnyökkel járhat – és a program megalkotói ennek valószínűleg annak ellenére tudatában voltak, hogy erre nem hivatkoztak a program indoklásakor – ha a közpénzekből foglalkoztatottak piaci elhelyezkedésére az esetek túlnyomó részében nincs esély. A közfoglalkoztatás ugyanis éppen a hiányzó piaci kereslet pótlására, azaz pótlólagos állami kereslet támasztására irányul, és nem zárhatók belőle ki azok, akiknek piaci alapú foglalkoztatására a gazdaságszerkezeti adottságok és az érintettek munkapiaci jellemzői alapján közép- és hosszútávon nincs reális esély. Nem véletlen, hogy a tömeges közfoglalkoztatás a bírálókat dacára fennmaradt, és azt a 2010-ben hivatalba lépő jobbközép kormány – igaz, az érintettek jogi és anyagi helyzetének súlyos lerontása árán – tovább bővítette.

Mi indokolta, hogy az egymást váltó bal- és jobboldali kormányok egyaránt százmilliárd forintos nagyságrendben költsenek közfoglalkoztatási programokra egy, a gazdasági visszaesés és az államháztartási stabilizációs kényszer miatt rendkívül feszített költségvetési helyzetben? Mi magyarázza, hogy a jelentős, de az államháztartás egészéhez képest szerény súlyú tartós szociális segélyezés jórészt felváltó, annak költségvetésénél jóval nagyobb kiadási tételt<sup>47</sup> jelentő tömeges közfoglalkoztatási konstrukciót alakítsanak ki?

Ezekre a kérdésekre nincsenek empirikusan tesztelhető, egyértelmű válaszok, ez azonban nem jelenti azt, hogy nem is érdemes megkísérelni a magyarázatok megtalálását. A társadalomtudományos értelmiségben elterjedt magyarázat szerint a tömeges közfoglalkoztatás a programalkotók által megfogalmazottakkal ellentétben nem a munkapiaci aktivitás növelését, hanem a segélyezettek megbélyegzését és az ellenük irányuló társadalmi feszültségek levezetését szolgálta. Ezt az álláspontot képviseli például a közfoglalkoztatás egyik legkiválóbb magyarországi szakértője, Csoba Judit (2010), aki szerint „[a] közfoglalkoztatásnak – mint az állami kontroll és a paternalista hagyományokat követő állami gondoskodás egyik komplex megnyilvánulási formájának – feladata napjainkban is összetett. Egyik funkciója, hogy megerősítse a javak elosztásának szabályát a munka-központú rendszerekben, emlékeztessen a

---

<sup>47</sup> A tömeges közfoglalkoztatásra fordított költségvetési kiadások összegéről egymásnak némiképp ellentmondó információk állnak rendelkezésre. Az Út a munkához program költségvetési kiadásai a bevezetés első évében, 2009-ben nagyságrendileg 100 milliárd forintra rúgtak (Csoba 2010). Ez mintegy a háromszorosan a tartós munkanélküliek segélyezését korábban szolgáló rendszeres szociális segélyre fordított költségvetési kiadásoknak.

közösséghez való tartozással járó kötelezettségekre, s keretet teremtsen a közfeladatok ellátásban való részesedéshez (szabálmegerősítő és legitimációs funkciók). További feladata, hogy csökkentse a munkaerőpiacról kikerülőök jövedelem-kiesését, de ezt a költségvetési források kímélésével, a segélyezették számának és a segélyek összegének korlátozásával érje el. Harmadik funkciója továbbra is a szegények társadalmi kontrollja, illetve a szegénység társadalmi okainak individuális okká való átalakítása. Ezzel – vagyis hogy a szegények munkátlanságának okát saját hibájukként tünteti fel – válaszfalat épít a szegények és a többiek közé, segít abban, hogy bűnbakként lehessen őket kezelni, és így jelentős, főleg az alsóközéposztály körében generálódó feszültségeket lehessen levezetni.”

Ez a normatív álláspont azonban korántsem tekinthető nemzetközileg általánosnak. Kétségtelen, hogy a munkagazdaságtani irodalom túlnyomóan közfoglalkoztatás-ellenes, mivel álláspontja szerint a tartós munkanélküliek képzése és/vagy magánszektorbeli támogatott foglalkoztatása nagyobb eséllyel teszi piaci körülmények között foglalkoztathatóvá az érintetteket, mint a közfoglalkoztatás (Hudomiet–Kézdi 2011, Kluge 2010). A fejlődésgazdaságtani irodalom és a közfoglalkoztatást, mint gazdaságfejlesztési és társadalmi integrációs eszközt számon tartó nemzetközi fejlesztési intézmények álláspontja viszont sokkal megengedőbb. Értelmezésükben a közfoglalkoztatás illetve a hozzá esetenként kapcsolódó garantált foglalkoztatási programok (Employment Guarantee Program) a legrosszabb elhelyezkedési esélyekkel rendelkező, a konjunktúra-ciklusoknak leginkább kitett munkavállalói csoportok foglalkoztatási lehetőségeit hivatottak bővíteni, ami társadalmi befogadásuk egyik legfontosabb feltétele. A „végső munkáltatói szerepet” (employer of last resort) felvállaló állam szolidarisztikus megfontolásból és a társadalmi kohézió erősítése érdekében foglalkoztatja a piac által alulfoglalkoztatott munkavállalói csoportokat. Ezzel nem pusztán reintegrálja őket, hanem a képzetlen munkaerő piaci alapú foglalkoztatása számára is effektív – a közfoglalkoztatás keresletoldali kompetitív jellegéből fakadó – standardokat állít fel. Az ilyen jellegű állami munkapiaci szerepvállalást különösen a nagytömegű szakképzetlen munkaerővel rendelkező fejlődő országok esetében tartja előremutatónak az irodalom (Lal et al. 2010, Kostzer 2008, Ravallion 2008, Tcherneva–Wray 2005). A beavatkozás sikerkritériumát itt nem a közfoglalkoztatási program utáni piaci alapú elhelyezkedés jelenti, hanem maga a munkapiaci – illetve az ezen keresztül megvalósuló társadalmi – integráció, és a szakképzetlen munkaerő iránti kereslet növekedéséből fakadóan a piaci szektorban is javuló foglalkoztatási feltételek (del Ninno et al. 2009).

Hogy ez a megközelítés mennyiben és milyen módon tekinthető relevánsnak a rendszerváltás utáni Magyarországon, az nyilván vita tárgyát képezheti. A nagytömegű, tartósan munkanélküli szakképzetlen munkaerő jelenléte mindenesetre arra utal, hogy érdemes lehet megfontolni az itt felsorolt szempontokat is. Bármilyen eredményre jutunk is azonban ezután, nehezen védhető az az álláspont, amely pusztán a rasszista, kirekesztő indulatoknak tett, közgazdaságilag és szociálpolitikailag irracionális, rosszhiszemű álmegoldásnak tekinti a közfoglalkoztatást.

Ennek belátásához abból érdemes kiindulni, hogy a társadalmi kirekesztettség és az egyik legelterjedtebb formáját jelentő tartós és szélsőséges alulfoglalkoztatás mind a kitiszítottak, mind a közvetlen társadalmi környezetük számára elviselhetetlen terhet jelenthet. Az ebből a helyzetből fakadó társadalmi konfliktusok pedig egy gazdasági válság idején könnyen robbanásveszélyes állapotokat teremthetnek a közvetlenül érintett közösségekben. Ennek elkerülése nyilvánvalóan a legfontosabb közérdekek közé tartozik, és adott esetben erőteljes, rövidtávú munkapiaci beavatkozást tesz szükségessé. Ez természetesen semmilyen lealacsonyító vagy netán rasszista bánásmódot nem tesz megengedhetővé a közfoglalkoztatottak szemben, de ez nem is feltétlenül volt általános gyakorlat a közfoglalkoztatásban.<sup>48</sup>

#### IV.3.3. Sok vagy kevés? A magyar államháztartás szociális védelmi célú kiadásai<sup>49</sup> uniós és regionális összevetésben

Az alábbiakban először bemutatom a magyar jóléti kiadások szintjének alakulását uniós összehasonlításban, majd a jóléti kiadási szint és a gazdasági fejlettség közti kapcsolatot

---

<sup>48</sup> A Budapest Intézet (2011) által közölt mini-esettanulmányokból meglehetősen összetett kép rajzolódik ki a közfoglalkoztatásról, mind az elvégzett munka társadalmi értékét és elismertségét, mind a közfoglalkoztatásból való kilépési lehetőségeket, mind a résztvevők motiváltságát és kiszolgáltatottságát illetően. A kép nem fekete-fehér, hanem jelentős eltéréseket mutat a különböző települések között. A kutatók esetenként kifejezetten pozitív tapasztalatokat szereztek, például a közmunka gazdaságfehérítő hatását vagy pozitív szocializációs következményeit illetően: „Az több interjúban is elhangzott, hogy már az meglátszott egy-egy ember állapotán, viselkedésén, ha csak rövid időre is bevonták a közmunkába, mert akkor össze kellett szednie magát, reggel fel kellett kelni, el kellett menni munkába stb. Az ÚMP erre tömegesen biztosított esélyt, így ahol megszervezték a programot, ott egyúttal jobb esélyeket is kínáltak a helyi hátrányos helyzetű lakosoknak, legalábbis nagy általánosságban” (p.71.).

<sup>49</sup> A fogalomhasználatban az Eurostat funkcionális szerkezetű (COFOG) államháztartási adatainak szóhasználatát követem, ami a következő alfejezetek grafikonjainak forrása. A „szociális védelmi célú” kiadások

elemzem. Ezután megmutatom a magyar jóléti kiadások legfontosabb összetevőit. Erre a dolgozatban foglaltak összehasonlító-vizsgálat jellegű elemzéséhez van szükség: a magyar jóléti célú költségvetési kiadások szintjének értékeléséhez és a magyar gyakorlatnak más országok gyakorlataival való összehasonlíthatóságához. Az alábbiakban bemutatom a magyar jóléti kiadások szerkezetét is. Ezt más uniós tagországok gyakorlatával összevetve képet alkothatunk róla, hogy nemzetközi összevetésben mire költött viszonylag sokat és mire viszonylag keveset a magyar államháztartás az 1990 utáni két évtizedben.

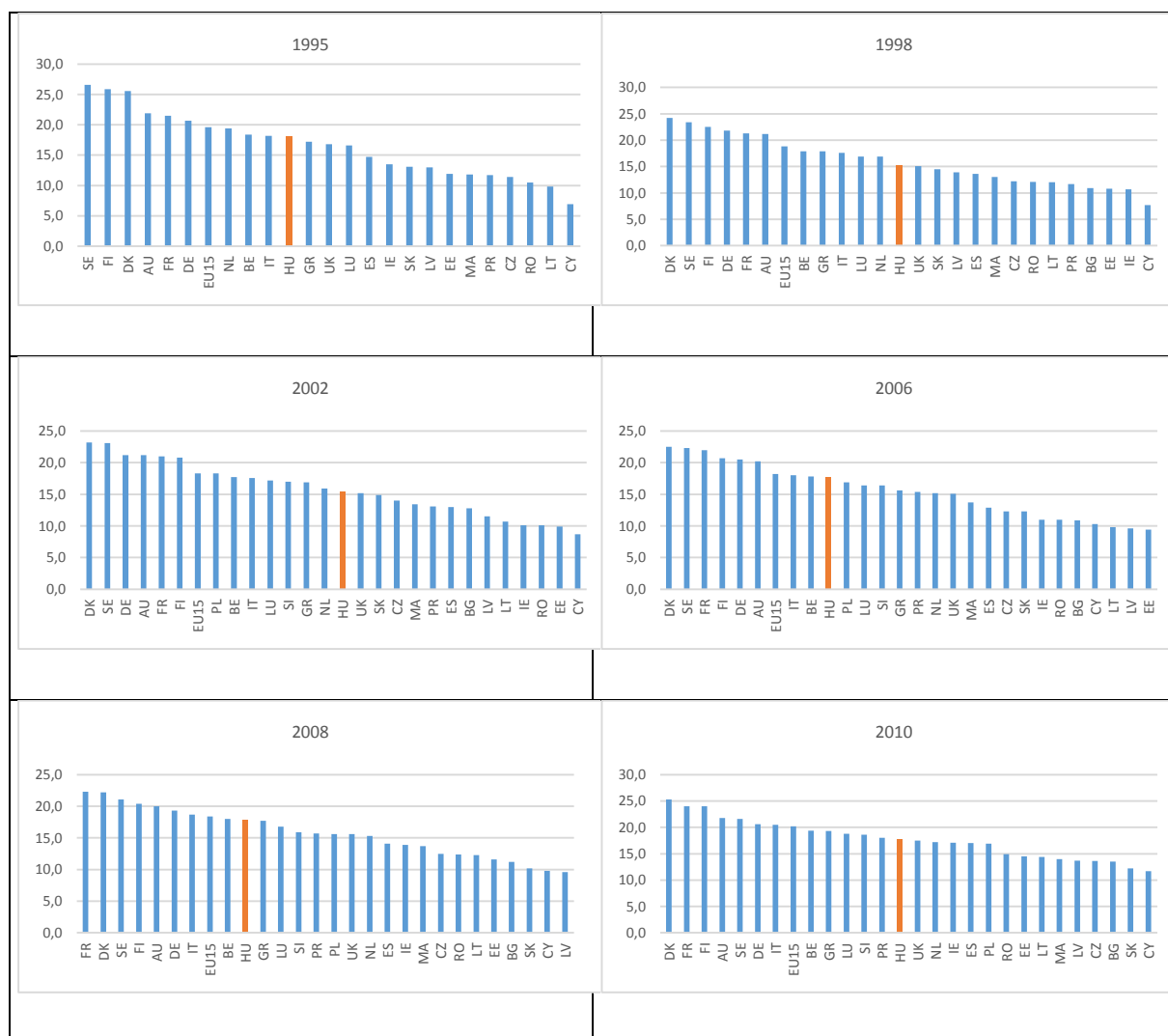
A gazdasági fejlettség és az államháztartás jóléti (vagy szociális) célú kiadásainak az összes államháztartási kiadásokhoz vagy a gazdaság méretéhez (a GDP-hez) viszonyított aránya között nemzetközileg általában pozitív korrelációt találunk. Minél fejlettebb egy ország, tipikusan annál nagyobb részét hajlandó és képes a megtermelt és az államháztartás által központosított jövedelmeinek szociális célokra fordítani. Fontos hangsúlyozni, hogy ez nem pusztán társadalmi szándék kérdése. A fejlett, társadalmilag intézményesített szociális ellátórendszerek – nyugdíjak, szociális és munkanélküli segélyek, táppénz és rokkantsági ellátások – egy szegényebb és gazdaságilag fejletlenebb társadalom számára akkor is megengedhetetlen luxusnak bizonyulhatnak, ha ezeket a feladatokat az adott társadalom nem-állami intézményei – a nagycsalád, az egyház, a szakmai és érdekképviselői szervezetek – be is töltik. Nem ugyanazt jelenti ugyanis ezeknek a feladatoknak az állami kötelezettségként történő, államilag központosított jövedelmekből finanszírozott ellátása, mint a magánmegtakarításokból finanszírozott, önkéntes szolidaritási alapon végzett, erkölcsi kötelezettségnek számító segítség-nyújtás.

Magyarországon a Kádár-rendszer gazdaságpolitikai hagyománya egy, az ország gazdasági teljesítőképességéhez képest kiterjedt szociális ellátórendszert hagyott örökül, amely mindjárt a kilencvenes évek elejétől viszonylag magas GDP-arányos szociális kiadás-arányhoz vezetett (Kornai 1992). Az Eurostat összehasonlító adatai ugyan többnyire sajnos csak 1995-től állnak rendelkezésre, ám ezekből is jól látszik, hogy Magyarország a régió többi országához képest viszonylag magas GDP-arányos szociális költségvetéssel rendelkezik. A magyar kiadás-szint tipikusan nem sokkal marad el a régi EU-tagok (EU15) átlagos szociális kiadás-szintjétől, és egészen 2010-ig valamennyi térségbeli országénál magasabb (ekkor is csak a szlovén szint előzi meg a magyart).

---

az Eurostat „Social protection” (GF10) kategóriájának felelnek meg. Az ismertetett további kiadási tételek ezen belül (GF1001-GF10006) találhatóak.

**IV/1. Ábra.** Szociális védelmi célú kiadások a GDP százalékában.



Forrás: Eurostat

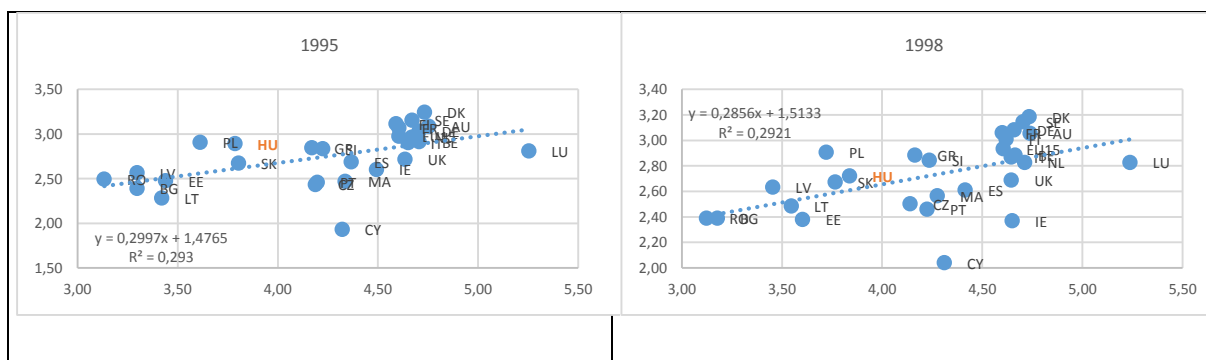
A Kornai által leírt konfliktuskerülő, valójában már a Kádár-rendszer idején is populista jellegzetességeket mutató gazdaságpolitikai hagyományon túl mi az oka és szerepe a magas magyar szociális kiadás-szintnek? Ennek megválaszolásához először vizsgáljuk meg az egyes főbb kiadási célokra fordított GDP-arányos összegeket.

#### IV.3.3.1. A szociális védelmi kiadások szintje és a gazdasági fejlettség összefüggése az EU-ban

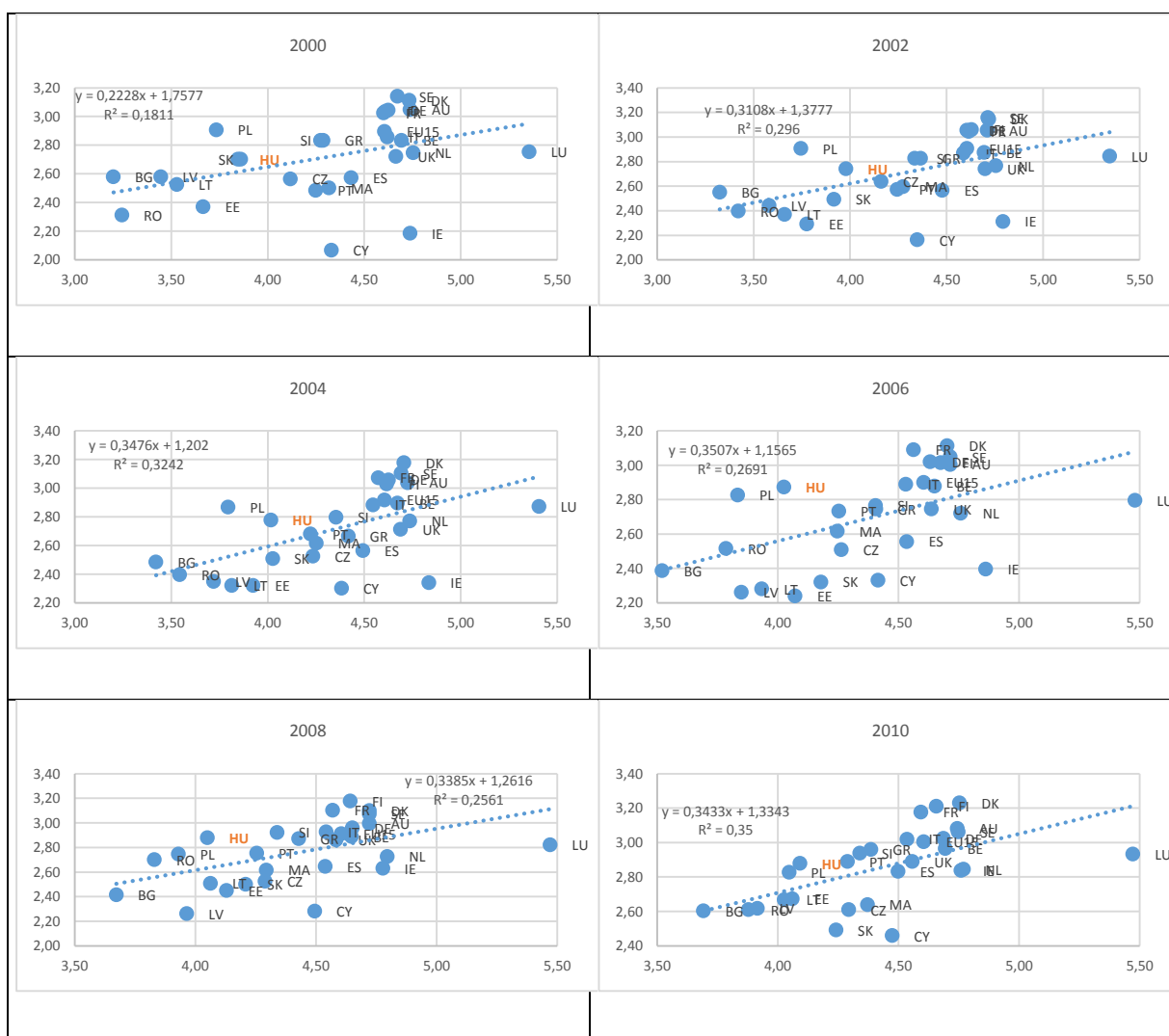
A jóléti kiadások szintje és a gazdasági fejlettség között – a standard közgazdaságtani illetve gazdaságtörténeti feltevésnek megfelelően – erős összefüggés mutatkozik az EU-ban. Magasabb fejlettségi szinthez magasabb, alacsonyabbhoz alacsonyabb jóléti kiadási szint tartozik. Az R-négyzetek a 2000-ben mért 0,18 kivételével mindig 0,2 feletti, vagyis az egy főre eső, vásárlóerő-paritáson számított GDP varianciája legalább 20 százalékban együtt mozog a jóléti kiadások GDP-arányos szintjének varianciájával. Az együttmozgás 1995-ben, 1998-ban, 2002-ben, 2004-ben és 2010-ben különösen erős, közel 30%-os vagy azt meghaladó.

Magyarország a vizsgált időszak egészében a trendvonal fölött található, azaz többet költ jóléti kiadásokra, mint amennyit gazdasági fejlettsége az uniós tagországok összesített mintázata alapján indokolna. A trendvonaltól való eltérés mértéke 2004-2008 között a legnagyobb: abban az időszakban tehát, amikor a költségvetési gazdálkodás a 2006-os választásokhoz közeledve előbb súlyosan egyensúlyhiányossá vált, majd 2006-2008 között kezdetét vette az államháztartási stabilizáció; olyan módon azonban, hogy az a lehető legkisebb terhet jelentse a politikailag legfontosabbnak tekintett középosztályi csoportok – köztük a nyugdíjasok – számára.

**IV.2. Ábra.** A szociális védelmi kiadások és a gazdasági fejlettség összefüggése az EU-ban. (A vízszintes tengelyen az egy főre eső, vásárlóerő-paritáson számított GDP-t az EU15 átlagának százalékában, a függőleges tengelyen a szociális védelmi kiadások arányát a GDP-hez képest ábrázolva, természetes logaritmusok formájában.)







Forrás: Eurostat

#### IV.3.3.2. Öregségi nyugdíjkiadások

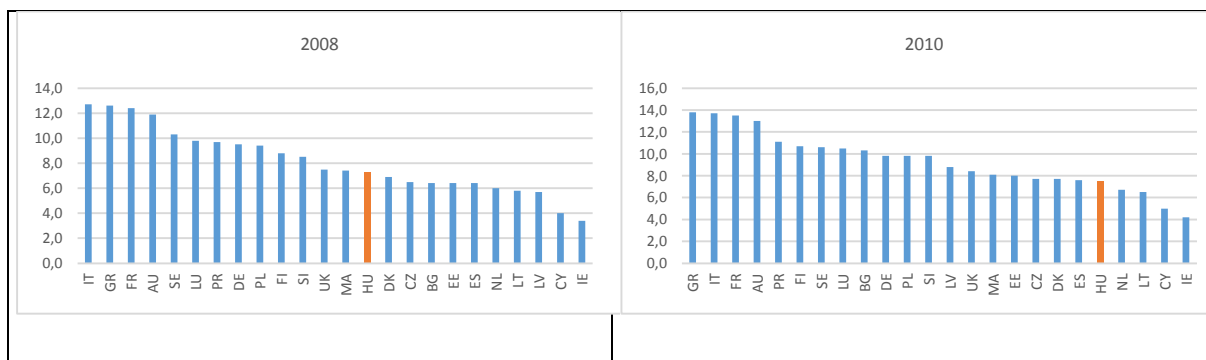
Az alábbiakban a legfontosabb jóléti kiadási tételek alakulását vizsgálom uniós összehasonlításban. A magyar jóléti kiadásokon belül, hasonlóan valamennyi más európai országhoz, az öregségi nyugdíjkiadások dominálnak. Ugyanakkor a legtöbb kiadási tétel – köztük az öregségi nyugdíjkiadások – esetében a magyar GDP-arányos kiadási szint meghaladja a régiós átlagot, néhány esetben pedig a jellemző nyugat-európai kiadási szintet is.

Noha P. Kiss – Szemere (2009) szerint a magyar nyugdíjkiadások meghaladják a másik három visegrádi ország megfelelő kiadás-szintjét, és jelentős mértékben felelnek a regionális

összevetésben magas magyar kiadás-szintért, uniós összevetésben az öregségi nyugdíjra fordított államháztartási kiadások nem mutatnak extrém magas GDP-arányos értéket. Az magyar öregségi nyugdíjkiadások GDP-arányos értéke a vizsgált perióduson belül jelentős változást mutat. A kilencvenes évek 6 százalék feletti szintjéről részben az 1998-as nyugdíjreform, részben a viszonylag gyors gazdasági növekedés következtében 2002-re sikerült 6 százalékra csökkenteni. 2008-ra viszont – jelentős részben a 2002-2006 között fokozatosan bevezetett 13. havi nyugdíj következtében – a kiadási tétel GDP-arányos értéke megközelítse a 8 százalékot. A 2009-2010-es stabilizációs erőfeszítésekkel sikerült őket ezen a szinten stabilizálni, ami az évtized végén – főként a 2009-es európai recesszió következtében – már az EU egyik legalacsonyabb öregségi nyugdíjkiadását jelentette. Az öregségi nyugdíjkiadások kétezres évekbeli növekedése a populista gazdaságpolitikai mintázat részeként értelmezhető, mivel egy kulcsfontosságú választói csoportnak tett, politikailag semleges társadalom- és gazdaságpolitikai érvekkel nehezen alátámasztható költségvetési elkötelezettségnek tekinthető.

**IV/3. Ábra.** Az öregségi nyugdíj-kiadások GDP-arányos alakulása





Forrás: Eurostat

#### IV.3.3.3. Családtámogatások

A GDP-arányosan 2-3 százalék körül mozgó családtámogatások a gazdasági fejlettség szintjéhez képest nagyvonalú magyar jóléti juttatások kitüntetett megnyilvánulási formáját jelentik. A gyermekekkel rendelkező, alacsony jövedelmű és/vagy inaktív népesség életszínvonalát a viszonylag jelentős – a regionális átlagot jóval meghaladó, a korszak nagyobbik részében a nyugat-európaihoz közelítő – családtámogatásokkal lehetett társadalmilag elfogadható szinten tartani. A családtámogatások kategóriája különböző szociális juttatásokat foglal magában, köztük a gyermekek után alanyi jogon járó családi pótlékot és számos rászorultsági elven járó juttatást. A viszonylag magas magyar családi támogatási szint eredménye az ország gazdasági fejlettségéhez és különösen a foglalkoztatás szintjéhez képest viszonylag alacsony gyermekszegénységi ráta volt az átmenet 1990 utáni két évtizedében. Egy, a Tárki részvételével zajló nemzetközi kutatás 2010-ben azt találta, hogy a gyermekszegénység relatív kockázata – az egész társadalmat és a gyermekeket jellemző szegénységi kockázat különbsége – Magyarországon ugyan valamivel nagyobb az EU-átlagnál, ám a magyar készpénztranszferek viszonylag nagy hatékonysággal, uniós összevetésben az ötödik legnagyobb mértékben, enyhítik a gyermekszegénységet (Tárki-Applica 2010). Ebben nyilvánvalóan döntő fontosságú szerepet játszott az alanyi jogon járó, a jogosultak túlnyomó részét elérő családi pótlék. A kutatásnak az is fontos tapasztalata volt, hogy a gyermekszegénység szempontjából a legsúlyosabb kockázati tényezőt Magyarországon a szülők munkanélkülisége vagy alacsony munkapiaci aktivitása jelenti. Amíg a gyermekszegénység számos uniós tagországban inkább az egyedülálló szülők által nevelt gyermekeket veszélyezteti, addig Magyarországon a veszélyeztetett gyerekek viszonylag nagy része él kétszülős munkanélküli vagy alacsony munkaintenzitású családokban. Az uniós

összevetésben viszonylag magas magyar családtámogatások ezért jelentős részben az alacsony foglalkoztatás következményének tekinthetők: azért kell sokat költeni családtámogatásokra, mert a vitathatatlanul egyik legfontosabb szociálpolitikai cél, a gyermekszegénység kockázatának mérséklése másképp nem érhető el.

**IV/4. Ábra.** A családtámogatások GDP-arányos alakulása



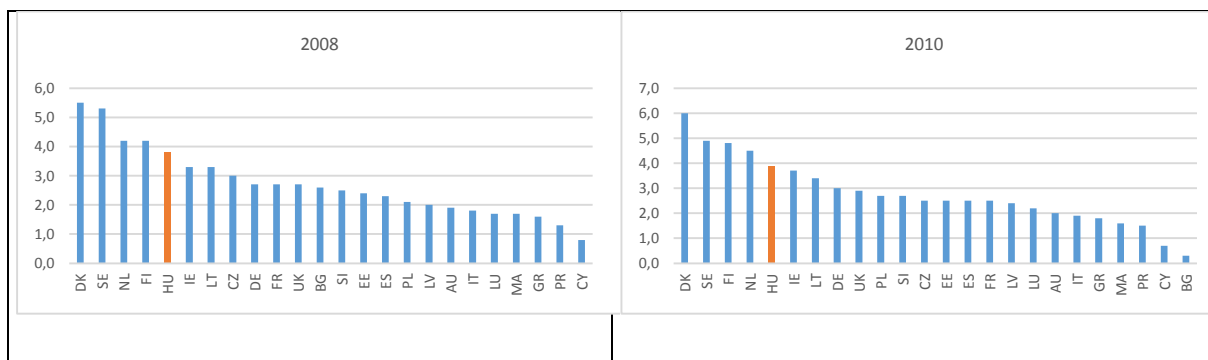
Forrás: Eurostat

#### IV.3.3.4. Betegségi és rokkantsági ellátások

A magyar betegségi és rokkantsági ellátások 2-3 százalék közötti GDP-arányos szintje a kilencvenes években még az uniós középmezőnyhöz tartozott, a régióban pedig elmaradt a csehországi mögött. A kétezres évek elejétől azonban a magyar kiadási szint növekedésnek indult, és az évtized végére megközelítette a 4 százalékat. Ez az EU ötödik legmagasabb, a régióban pedig valamennyi más országénál nagyobb aránya. A viszonylag magas magyar kiadási szint kialakulásában nyilván szerepet játszott a sokáig kiterjedt rokkantnyugdíjazási gyakorlat és a magas állami gyógyszerkiadási szint is. A kettő közül a rokkantsági ellátások egy része közvetlen összefüggésben áll az inaktivitással, mivel a „leszázálekolás” gyakorlata sokáig szociálpolitikai célokat is szolgált

**IV/5. Ábra.** A betegségi és rokkantsági ellátások GDP-arányos alakulása



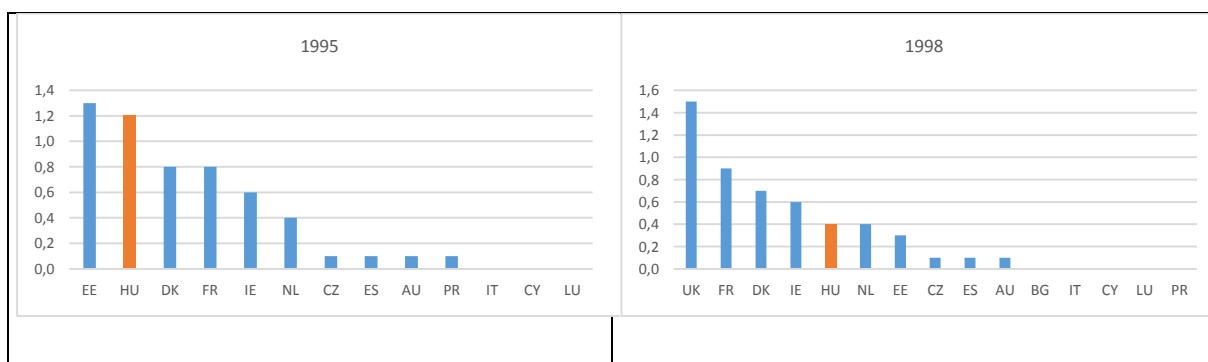


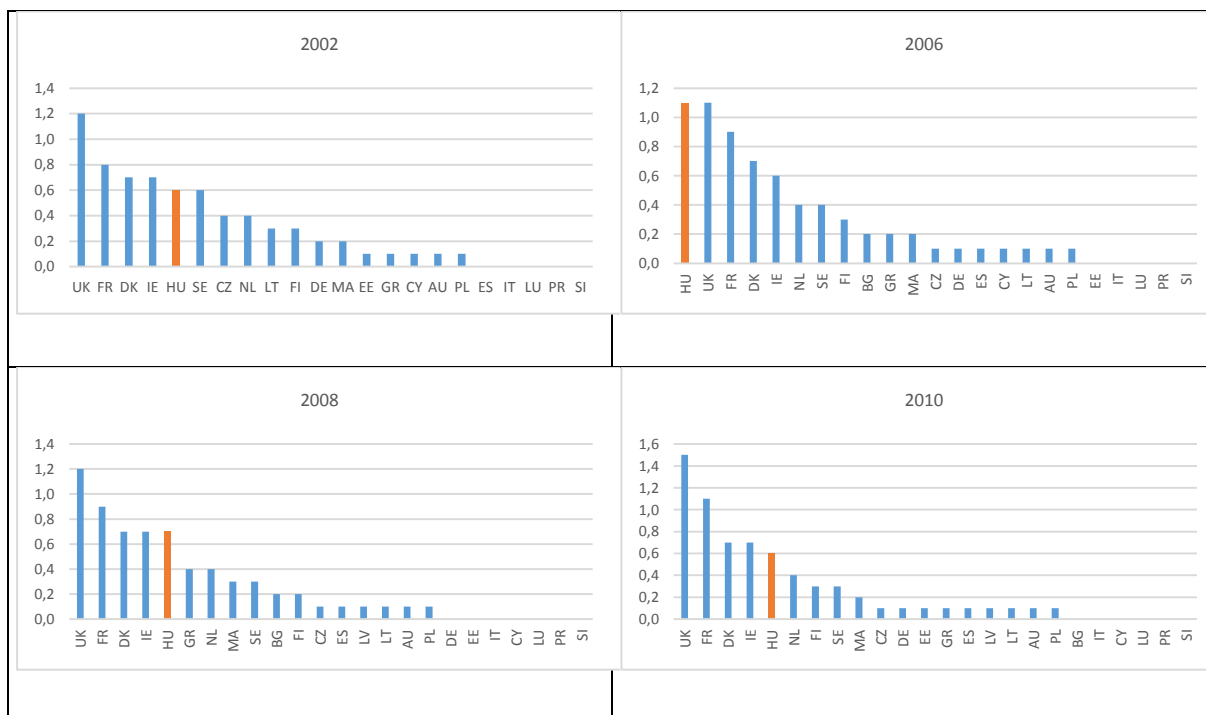
Forrás: Eurostat

#### IV.3.3.5. Lakástámogatások

Az uniós és regionális összevetésben egyaránt rendkívül magas, a vizsgált időszakban a GDP 0,4-1,2 százaléka között mozgó magyar lakástámogatások jól illeszkednek a Kádár-rendszerből megörökölt gazdaságpolitikai mintázatba. A lakástámogatások már a Kádár-rendszerben is a középosztály pozícióinak erősítését szolgálták (Szelényi 1983), és ezt a funkciójukat a poszt-szocialista átmenet során is megőrizték. A kétezres évek közepén regisztrált, 1 százalék fölötti GDP-arányos lakástámogatási kiadások túlnyomórészt a tipikusan középosztályi lakástulajdonosok kedvezményes lakáshiteleinek támogatására fordította az államháztartás. Noha a lakásépítések nyilván erősítették a gazdasági konjunktúrát, a kétezres évek első felében ezt aligha indokolták közgazdasági megfontolások. A magyar GDP-arányos lakástámogatás szint uniós összevetésben kifejezetten magasnak számít, és egyes időszakokban egyenesen a legmagasabb volt az EU-ban.

#### IV/6. Ábra. A lakástámogatások GDP-arányos alakulása



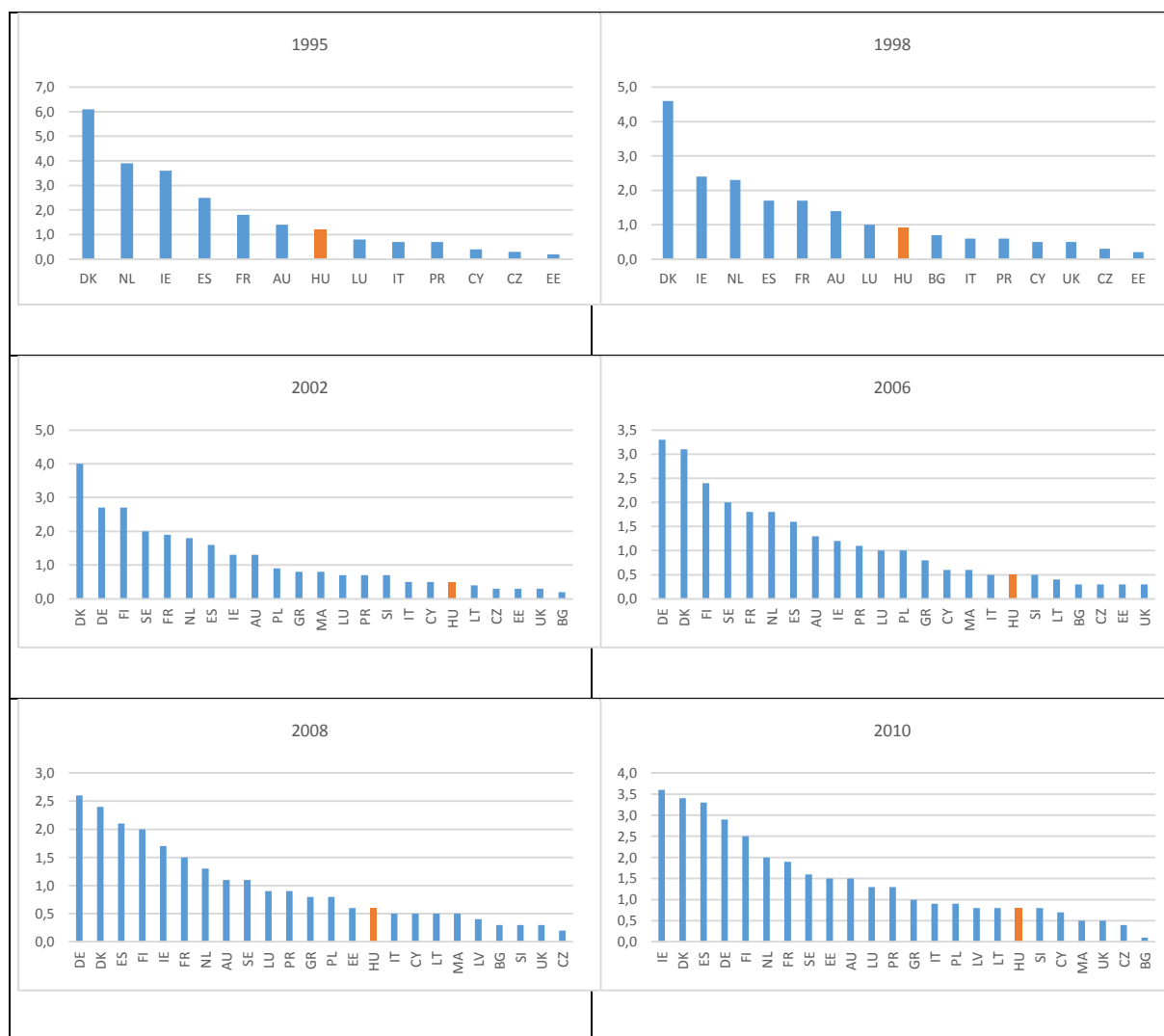


Forrás: Eurostat

#### IV.3.3.6. Munkanélküli-ellátások

Az előzőekkel ellentétben a magyarországi munkanélküli ellátások GDP-arányos szintje nemcsak uniós, hanem regionális összevetésben is viszonylag alacsonynak tekinthető. Ennek legfontosabb oka minden bizonnyal a munkanélküliek viszonylag alacsony száma. A magyar szociálpolitikai rendszer az aktív korú munkanélküliek esetében sokáig erős ösztönzést adott a munkaerőpiac elhagyására, vagyis az aktívból inaktív státuszba való kerülésre. Az alacsony foglalkoztatási rátához képest mérsékelt munkanélküli ellátásokat ezért az inaktívaknak folyósított transzferek – öregségi és rokkantsági ellátások, tartós szociális segélyek – helyettesítik. (Magyarországon a transzformációs visszaesés során lezajló foglalkoztatás-csökkenéshez nemcsak regionális összevetésben viszonylag alacsony munkanélküliségi ráta kapcsolódik, hanem az aktív munkaerőpiaci programokban való viszonylag alacsony részvételi arány is. Lásd: Világbank [1995].)

#### IV/7. Ábra. A munkanélküli-ellátások GDP-arányos alakulása



Forrás: Eurostat

#### IV.4. A foglalkoztatási ráta és az államháztartási egyensúly összefüggése az EU-ban

A magyar jóléti kiadási szint uniós és regionális kontextusban való elhelyezése és a főbb jóléti kiadási tételek szintjének bemutatása után vizsgáljunk meg még egy, a vizsgált időszak magyar gazdaságfejlődése szempontjából kulcsfontosságú összefüggést: a foglalkoztatás és az államháztartási egyensúly viszonyát. A gazdaságfejlődési szempontból sikeres nyugat-európai országok példája arra utal, hogy a magas jóléti kiadásszint sem az általános gazdaságfejlődési célokkal – például a gazdasági növekedéssel –, sem konkrétan a magyar gazdaságfejlődés



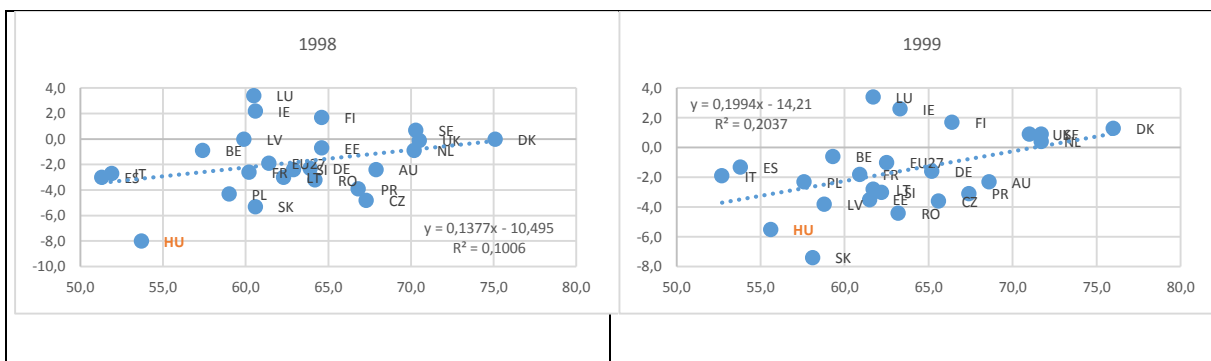
szempontjából leginkább szűk keresztmetszetnek tűnő egyensúlyi mutatókkal – mindenképp az államháztartási egyensúllyal és az államadósság-pálya fenntarthatóságával (Oblath 2013) – nem áll feltétlenül ellentmondásban. A magas – a vizsgált időszakban tipikusan 20-25 százalékos, vagyis az EU15 átlagát meghaladó – jóléti kiadás-szinttel rendelkező nyugat-európai országok, mindenképp Ausztria, Dánia, Finnország, Németország és Svédország kivétel nélkül a magasan fejlett és az elmúlt évtizedekben a növekedési és egyensúlyi szempontokat többnyire összehangolni képes – azaz fenntartható módon fejlődő – országok közé tartoznak. Ennek a legjobb példáját a három skandináv ország jelenti, de a két német-ajkú EU-tagállam is mérsékelt államháztartási deficit mellett volt képes fenntartani kiterjedt jóléti kiadásait a vizsgált időszakban. (A jóléti transferekre tipikusan ugyancsak az EU15 átlaga fölött költő Franciaországról ez kevésbé mondható el, noha a kétezres évek közepéig államháztartási egyensúlyi helyzete nem volt rosszabb, mint a német; sőt, 2001-2005 között a francia hiány alacsonyabb volt.)

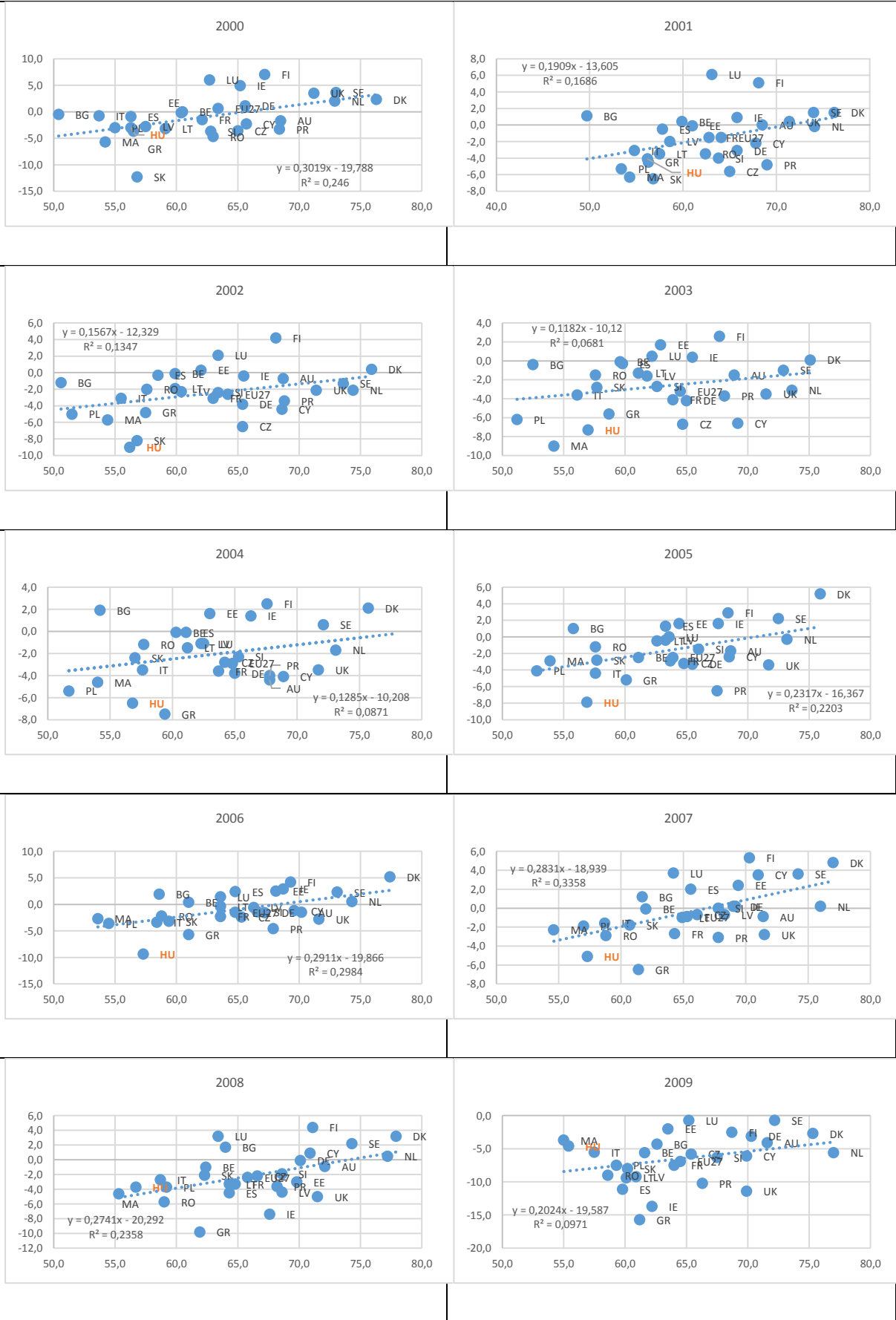
A foglalkoztatási ráta és a költségvetési egyensúly közti kapcsolat iránya megfelel a várakozásnak: magasabb foglalkoztatási rátához tipikusan jobb költségvetési pozíció tartozik, alacsonyabbhoz tipikusan rosszabb (a trendvonal pozitív meredekségű) az uniós országokban. Ugyanakkor az összefüggés ereje a vizsgált időszak egészében nem meggyőző, ami azt jelzi, hogy a költségvetési gazdálkodás minőségét egy-egy évben sok más tényező is befolyásol. A vizsgált időszak konjunkturális szempontból legkedvezőbb és a költségvetési politika számára legnyugodtabbnak tekinthető, 2005-2008 közötti szakaszában azonban viszonylag erős, 20 százalék feletti együttmozgás figyelhető meg a két változó varianciájában. Ezt megelőzően, 2003-2004-ben, illetve ez után, 2009-2011-ben viszont a költségvetési pozíciók függetlenítik magukat a foglalkoztatási rátáktól. Az utóbbi periódusban ezt a 2008-ban kitört globális pénzügyi és világgazdasági válság során végrehajtott anticiklikus költségvetési politikák magyarázzák. 2003-2004-ben viszont nem világos, hogy mi a gyengébb összefüggés oka. (A két periódus közti különbséget jelzi, hogy amíg 2003-2004-ben a trendvonal egyértelműen pozitív meredekségű marad, csak a költségvetési pozíciók varianciája nő meg látványosan, addig 2010-2011-ben gyakorlatilag vízszintessé válik a trendvonal, miközben a költségvetési pozíciók szóródása éppenséggel inkább csökken.) Ugyanakkor figyelemre méltó, hogy az egyaránt magas szociális kiadásszinttel és foglalkoztatási szinttel leginkább jellemezhető három skandináv EU-tagország, Dánia, Finnország és Svédország ezekben az időszakokban is viszonylag fegyelmezett költségvetési politikát folytat, és államháztartási pozíciójuk vagy a trendvonal fölött, vagy annak közvetlen közelében található.

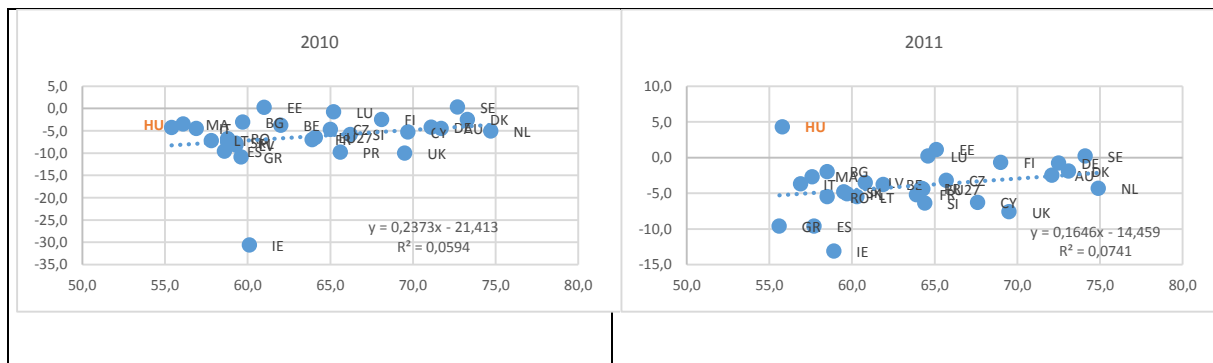
Ezekből az adatokból nem lehet túlságosan messzemenő következtetéseket levonni a foglalkoztatás szintje és az államháztartási gazdálkodás minősége közti összefüggésre nézve. Annyi azonban elmondható, hogy az eredmények nem mondanak ellent a két változó közti pozitív együttmozgásra vonatkozó feltevésének, és a vizsgált időszak konjunkturálisan legkedvezőbb szakaszában érvényesül a feltételezett összefüggés. Ez azért logikus, mert a konjunkturálisan kedvezőtlen időszakok csökkenő foglalkoztatási rátája minden más tényezőt változatlanul feltételezve növeli a transzferjuttatásokra szoruló arányát és visszaveti a gazdaság jövedelemtermelő képességét. A növekvő foglalkoztatási ráta ellenben ceteris paribus nagyobb adóbevételekkel és kisebb transzferjuttatásokkal párosul.

A magyar költségvetési pozíció egészen 2007-ig a trendvonal alatt található, vagyis az uniós összevetésben amúgy rendkívül alacsony foglalkoztatási szint által indokoltnál is rosszabb. 2008-tól a prociklikus fiskális politika átlendíti az országot a trendvonal fölé, ami 2011-ben a magánnyugdíjpénztárak államosításának következtében extrém többletbe fordul. Ezzel együtt Magyarország a vizsgált időszak egészében a gyengébb színvonalú fiskális gazdálkodással jellemzett országok közé tartozik (2011 valójában már nem is tartozik a vizsgált időszakhoz), hasonlóan több más alacsony foglalkoztatási rátával rendelkező országhoz, mint amilyen Olaszország vagy Málta. A statisztikai összefüggés megint csak viszonylag gyenge, de összhangban áll az előzetes feltevésével.

**IV/8. Ábra.** Foglalkoztatás és államháztartási egyensúly összefüggése az EU-ban. (Függőleges tengely: az államháztartás nettó hitelfelvétele a GDP százalékában. Vízszintes tengely: a 15-64 éves népesség foglalkoztatási rátája)







Forrás: Eurostat

#### IV.5. Összegzés: A szociális védelmi kiadások, a foglalkoztatás és az államháztartási egyensúly összefüggése Magyarországon, uniós és regionális összevetésben

Ebben a fejezetben amellet érveltem, hogy a magyarországi poszt-szocialista átalakulás kudarcának egyik legfontosabb oka a fenntarthatatlannak bizonyult jóléti kiadási szint és az azt szükségessé tevő társadalomszerkezeti jellemzők voltak, amelyek kialakulásában meghatározó szerepet játszott a régiós és uniós összevetésben is rendkívül alacsony magyar foglalkoztatási ráta és magas inaktivitás. A részben a Kádár-rendszerből megörökölt magyar gazdaságpolitikai hagyományt a latin-amerikai gazdaságpolitikai populizmusok irodalmából ismert párhuzamok kontextusában értelmeztem, és európai uniós összevetésben elemeztem ennek egyik leginkább meghatározó elemét, a kiterjedt jóléti újraelosztást.

Az államháztartás jóléti kiadásai nem önmagukban voltak magasak Magyarországon, hanem a magyar gazdaság fejlettségéhez képest. A magyar jóléti kiadások GDP-arányos szintje az átmenet során mindvégig magasabb volt a gazdasági fejlettség által indokoltnál (a legnagyobb mértékben a kétezres évek közepén haladta meg azt). A jóléti kiadások szerkezetének elemzéséből az látszik, hogy a magyar államháztartás családtámogatásokra, betegségi és rokkantsági ellátásokra, valamint különösen lakástámogatásokra költ uniós és regionális összevetésben sokat. Többnyire az öregségi nyugdíjkiadások GDP-arányos szintje is meghaladja a regionális átlagot, ám szinte mindig elmarad a lengyel és esetenként a cseh szint mögött is. Feltűnő ugyanakkor, hogy az alacsony foglalkoztatási ráta ellenére uniós és régiós összevetésben is viszonylag szerény a munkanélküli ellátások GDP-arányos szintje, amit a széles körű gazdasági inaktivitás magyaráz.

Az alacsony foglalkoztatási ráta a magyar átmenet egyik legszembevetőbb sajátossága. A 15-64 éves népesség foglalkoztatási rátája mindvégig az egyik legkisebb a térségben, a kétezres évek végére pedig a legalacsonyabbá válik a kelet-közép-európai EU-tagok közt. Ekkorra már az EU egészében sem sok ország – Málta és Olaszország – rendelkezik a magyarhoz hasonlóan alacsony szintű foglalkoztatással. Ez három társadalmi, politikai és gazdasági elemekből álló mechanizmuson keresztül is hozzájárulhatott az átalakulás kudarcához. Egyrészt a munkaképes korú lakosság inaktivitása hosszú távon visszaveti a gazdasági fejlődést, mivel a humán tőke leértékelődéséhez és a gazdasági növekedési képesség csökkenéséhez vezet. Másrészt az inaktív státuszok finanszírozása jelentős terhet jelent az államháztartás számára, gyengítve a költségvetés egyensúlyi pozícióját és az államadósság-pálya fenntarthatóságát. Harmadrészt, mivel az inaktívak helyzete döntően a transzferjuttatásoktól, és nem a gazdaság konjunkturális helyzetétől függ, az alacsony foglalkoztatási ráta újratermeli az egyensúlyi szempontokat háttérbe szorító gazdaságpolitika iránti társadalmi igényt. Ezen a helyzeten a tartós munkanélküliek közfoglalkoztatásának 2009-től megvalósult tömegessé válása sem változtatott érdemben.

Mint azt a gazdaságilag legfejlettebb országok közé tartozó skandináv és német-ajkú uniós tagországok példájából tudjuk, a magas jóléti kiadásszint nem feltétlenül vezet nagy államháztartási hiányhoz és fenntarthatatlan költségvetési politikához. Ezekben az országokban azonban a magas jóléti kiadások magas foglalkoztatási rátával párosulnak. Ha van, aki megtermeli a jóléti kiadások bevétel-oldali fedezetét, és ha kellő számban vannak jelen a gazdasági fejlődésben érdekelt, transzferjuttatásokra csak korlátozottan rászoruló, a munkaerőpiacon aktív szerepet betöltő háztartások, akkor a magas szociális védelmi kiadásszint mellett is megőrizhető az egyensúly, és fenntartható marad a gazdasági fejlődés.

Alacsony foglalkoztatási szint mellett azonban ezt sokkal nehezebb megvalósítani. A magas jóléti kiadási szint ebben az esetben jellemzően magas államháztartási hiánnyal párosul, a transzferjuttatások címzettjei pedig ennek fenntartásában válnak érdekeltté. Ez nem azt jelenti, hogy a transzferek arra érdemtelenekhez jutnak. A családtámogatások magas szintjét például éppen az alacsony foglalkoztatási szint indokolja, és mint láttuk, a magyar készpénztranszferek uniós összevetésben kifejezetten sikeresnek tekinthetők a gyermekszegénységi kockázat mérséklésében. Ettől azonban a gazdasági fejlettség szintje által indokoltnál magasabb jóléti kiadások még a gazdasági fejlődés gátjává válhatnak, az államháztartás egyensúlyi pozícióinak gyengítésén keresztül pedig alááshatják a költségvetési fenntarthatóságot. Ha pedig elkerülhetlenné válik a költségvetési konszolidáció és kiéleződik a szűkös államháztartási

erőforrásokért folytatott küzdelem, a jóléti transzferok egy része politikailag is fenntarthatatlanná válhat. Értelmezésem szerint a közfoglalkoztatás kiterjesztése erre a problémára próbált – kevéssé sikeresen – választ találni a kétezres évek végén.

## V. Erős, centralizált végrehajtó hatalom<sup>50</sup>

### V.1. Bevezetés

A kelet-közép-európai poszt-szocialista átmenet intézményi-közgazdasági szempontból a politikai és gazdasági intézményrendszer gyors, nem-evolutív átalakításaként értelmezhető, aminek lényege a gazdaságban az államszocializmusból a piacgazdaság felé, a politikában pedig az egypárti diktatúrából a többpárti demokrácia felé tartó gyors és radikális elmozdulás volt. Ez a térség valamennyi országáról elmondható, noha a demokrácia és a piacgazdaság kiépítésének tekintetében jelentős különbségek mutatkoztak közöttük: a kompetitív piacgazdaság és a plurális politikai rendszer megszilárdulására a térség gazdaságilag legfejlettebb és politikailag legstabilabb országaiban – Csehországban, Lengyelországban, Magyarországon és Szlovéniában – a kilencvenes évek első felében került sor, míg másutt inkább az évtized második felében (EBRD 1999). Az átalakulás jellemzően nem lineáris fejlődés-folyamatként zajlott: mind politikai, mind gazdasági szempontból időről időre visszaesések és elbizonytalanodások jellemezték az érintett országok többségében. Az átalakulás intézményi kereteire ugyan mindenütt döntő hatást gyakoroltak az uniós normák és intézményi mechanizmusok, ez azonban nem akadályozta meg az autoriter, autark, esetenként pedig kifejezetten antidemokratikus hatalomgyakorlás kialakulását és akár tartós politikai és gazdaságirányítási mintázattá szerveződését (Bunce–Wolchik 2011, Levitsky–Lucan 2010, Bunce et al. 2010).

Magyarország sokáig az egyik legstabilabb, politikai és gazdasági szempontból is egyik legsikeresebb országnak számított a kelet-közép-európai átalakulás folyamatában. Mind a demokratikus intézményrendszer szilárdsága, mind az uniós átlaghoz viszonyított reálgazdasági felzárkózás tekintetében egészen a kétezres évek első harmadáig az egyik legjobb térségi teljesítményt mutatta. Ekkor azonban előbb a reálgazdasági teljesítmény kezdett

---

<sup>50</sup> A fejezet alapját képező tanulmány egy korábbi változata megjelent a *Beszélő* 2012. novemberi számában (Ádám 2012a), és elhangzott a Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Karának „Versenyképesség, intézmények és változó gazdaság” című konferenciáján 2013. május 10-én Debrecenben. Köszönettel tartozom a tanulmányhoz illetve az előadáshoz fűzött megjegyzésekért Bartha Attilának, Benczes Istvánnak, Czeglédi Pálnak, Mink Andrásnak, Simonovits Andrásnak, Somlai Péternek, Soós Károly Attilának és Szanyi Miklósnak. A jelen változat Ádám (2013) formájában látott napvilágot.

elmaradást mutatni a többi, az Unióhoz 2004-ben illetve 2007-ben csatlakozott poszt-szocialista országhoz képest, majd 2006-tól kezdődően a politikai stabilitás is látványosan meggyengült.

Az Európai Bizottság 2004 óta folyamatosan túlzottdeficit-eljárást folytat Magyarország ellen, és a maastrichti konvergencia-kritériumok teljesítését illetően a kétezres évek második felétől a magyar teljesítmény jelentősen elmaradt a korábbi tényszámoktól illetve várakozásoktól (Európai Bizottság 2012, Magyar Nemzeti Bank 2008, 2010, 2011). Végül 2012 eleje óta Magyarország a kelet-közép-európai térség egyetlen uniós tagországa, amelynek devizában denominált hosszú lejáratú államadóssága mindhárom nagy nemzetközi hitelminősítő intézetnél befektetésre nem ajánlott kategóriában szerepel.

A kelet-közép-európai átalakulás egykori éltanulója, az uniós integrációs folyamat hajdani éllovasa, a politikai stabilitás és gazdasági fejlődés iskolapéldája megbukni látszik a kétezres évek végén beköszöntött világgazdasági válság kontextusában megrendezett átalakulás-érettségi vizsgán. Ez a fejezet a Douglass North nevével fémjelzett gazdaságtörténeti alapú intézményi-közgazdaságtan fogalmi kereteit és meghatározó feltevéseit alkalmazva keresi a magyarázatot erre a meglepő fejleményre.

## V.2. Demokrácia és piacgazdaság

A liberális demokrácia és a kompetitív piacgazdaság fejlődése gazdaságtörténetileg egymással párhuzamos folyamatok, azaz a politikai demokrácia és a piacgazdaság kialakulása erős korrelációt mutat: nincs fejlett kapitalista ország politikai demokrácia nélkül, vagy másképp fogalmazva nincs gazdaságilag magasan fejlett, politikailag diktatórikus ország.<sup>51</sup> Ennek oka némiképp leegyszerűsítve az, hogy egy bizonyos gazdasági fejlettségi szint felett a polgárok annyi, a politikai hatalommal szemben mozgósítható erőforrással rendelkeznek, hogy az lehetetlenné teszi tartós alávett helyzetben tartásukat. A politikatudományi hüvelykujjszabály

---

<sup>51</sup> Ez nem jelenti, hogy diktatórikus politikai berendezkedésű országok ne lehetnének *gazdagok*.

Nyersanyagokban gazdag vagy különösen kedvező földrajzi elhelyezkedésű államoknak gyakran sikerül magas egy főre jutó jövedelmet elérniük demokratizálás nélkül. Ez azonban nem azonos a modern, funkcionálisan diverzifikált, külső sokkokra rugalmasan reagálni képes, magas hozzáadott értéket előállító feldolgozóiparral és/vagy szolgáltató ágazatokkal rendelkező gazdasággal. A nyersanyagokban gazdag országok fejlődésének politikai gazdaságtani nehézségeihez lásd: Karl (1997).



szerint nyersanyagban szegény országok esetében 8 ezer dolláros egy főre eső GDP felett nehéz tartósan fenntartani egy diktatúrát; a demokrácia és a gazdasági fejlettség összefüggéseit kutató Adam Przeworski (2004) szerint pedig a történelemben egyetlen demokráciát sem számoltak fel 6 ezer dolláros egy főre eső GDP felett (ez volt Argentína fejlettségi szintje az 1976-os katonai puccs idején). Ugyanennek az állításnak a komplementere az, hogy a kevésbé fejlett országok a szó nyugati, liberális értelmében többnyire nem demokratikusak (North et al. 2009).<sup>52</sup>

A North-i terminológia megkülönbözteti egymástól az emberiség életét mintegy 10 ezer éven át szervező, *rendies szerkezetű* és a legutóbbi háromszáz évben a legfejlettebb országok esetében általánossá vált *demokratikus* társadalmakat. A rendies társadalomszerkezet korlátozza a politikai és gazdasági erőforrásokhoz való hozzáférést: járadékokat teremt a kiváltságos helyzetű elit-csoportoknak, akiknek az erőforrásokért nem kell versenyt folytatniuk az eliten kívüli szereplőkkel. Ez az emberi történelem „természetes állapota”: a történelemelőtti primitív társadalmak korszakát követően ez a „korlátozott hozzáférésű rend” (*limited access order*) határozza meg a társadalmak működését. A gazdasági élet a résztvevők közötti személyes viszonyon alapuló tranzakciók köré szerveződik: az anyagi erőforrások cseréjét – beleértve a munkamegosztást – nem a tranzakciók autonóm résztvevői által felismert önérdék, hanem a számukra külsőlegesen adott társadalmi rendből következő magatartásformák szervezik.

A nyugati világ legfejlettebb társadalmában körülbelül a 17-18. század fordulóján jönnek létre a „nyílt hozzáférésű rend” (*open access order*) feltételei. Ennek egyik legfontosabb jellegzetessége, hogy az erőforrások eloszlása többé nem isteni adottság, hanem egy társadalmilag megszerveződő *verseny* eredményévé válik: előbb az elit tagjai, majd a társadalom mind nagyobb része kezd versengeni a politikai és gazdasági erőforrások birtoklásáért. A nem-ismétlődő tranzakciók elszemélytelenednek: a szerződéses

---

<sup>52</sup> A nyugati értelemben vett, liberális demokrácia a társadalom popperi értelemben vett (Popper 1945) „nyitottságát” feltételezi, ami a kollektivistá vagy törzsi társadalomszerveződéssel ellentétben egyéni döntéseken alapuló, a politikai szabadságjogokat és az emberi jogokat tisztelő társadalomszerveződést jelent, ahol az állam a polgárai számára átlátható és ellenőrizhető módon működik. Ez a demokrácia-fogalom nem azonos a habermasi értelemben vett demokrácia-moddal, ami a társadalmat egyenrangú felek kommunikatív cselekvései köré szerveződő közösségként képzei el, ahol az egyéni megnyilvánulások az igazolhatatlan elnyomással szembeni szabadság feltételezésén alapulnak (Habermas 1981). Az utóbbi, egalitáriánus demokráciamodel a „rendszer” és az „életvilág” szféráinak egybecsengésén alapszik, ahol az elnyomásmentes kommunikatív racionalitás társadalmi normái uralják a politikai rendszert. A North-i/popperi értelemben vett demokrácia megvalósulásához nem szükséges teljesülniük a habermasi értelemben vett – valójában inkább ideáltipikusan, mint empirikusan értelmezhető – egalitáriánus demokráciamodel normatív követelményeinek.

kötelezettségek a tranzakciós felek közti rokon- és ellenszenvre való tekintet nélkül kikényszeríthetővé válnak. Az erőforrások cseréjét a tranzakciós felek *önérdeke* szervezi.

Az ilyen nyílt hozzáférésű rend – politikailag a liberális demokrácia, gazdaságilag a piacgazdaság – által jellemzett társadalmak az emberi történelem során páratlan fejlődést produkáltak. A megelőző évezredek lassú és olykor több száz éves visszaesésekkel megszakított fejlődését az anyagi-technikai viszonyok robbanásszerű fejlődése követi, ami a népesség hirtelen megugrásával jár. Ez a feudalizmus rendies világából a kapitalizmus fokozatosan demokratizálódó világába való átlépést jelenti, ami Nyugat-Európa és Észak-Amerika országában az elmúlt három évszázadban zajlott le. A poszt-szocialista Kelet-Közép-Európa a rendszerváltást követően ehhez a történelmi folyamathoz próbál meg – néhány ország esetében nem először – csatlakozni.

North és szerzőtársai szerint a korlátozott hozzáférésűből a nyílt hozzáférésű rendbe való átmenet tipikusan több száz évet vesz igénybe, és lassú, fokozatos intézményi fejlődésen alapszik. Az átmenet feltételeit az eliten belüli személytelen tranzakciók általánossá válása teremti meg. Ehhez a társadalmi cselekvést intézményesítő szervezeti formák stabilizálódására – egyebek között szilárd jogrendre és azt garantáló államra – van szükség, miközben az erőszakos szervezeteket az állam politikai ellenőrzése alá kell rendelni. Ha mindez sikerült, megkezdődhet a kapitalizmus és a demokrácia fokozatos, egymást feltételező fejlődése. Politikai jogok nélkül nincs tulajdonbiztonság, míg a tulajdonjogok garantálása nélkül sem modern kapitalista fejlődés, sem liberális demokrácia nem alakul ki.

A politikai jogokkal párosuló jogbiztonság fokozatosan terjed ki előbb az elitek tagjaira, majd a társadalom mind nagyobb részére. Ez a tipikusan evolutív folyamat úgy zajlik, hogy olyan, a korlátozott hozzáférésű renddel kompatibilis intézményi formák alakulnak ki, amelyek mind szélesebb társadalmi csoportok számára teszik lehetővé a szerződések kikényszeríthetőségén és a tulajdonjogok biztosításán alapuló személytelen tranzakciókban való részvételt.

Hogy a kelet-közép-európai poszt-szocialista átmenet kontextusában mennyiben beszélhetünk ilyen North-i értelemben vett átmenetről, az mérlegelés és definíció kérdése. Annyi biztosan elmondható, hogy az állam-szocialista reformhagyománnyal rendelkező országokban – Jugoszláviában, Lengyelországban és Magyarországon – a rendszer liberalizálódásával párhuzamosan már a rendszerváltás előtti évtizedekben érvényesült valamiféle, a nyugati típusú társadalmi és gazdasági berendezkedés irányába mutató fokozatos elmozdulás. Az uralkodó

kommunista pártok természetesen nem kívánták hatalmi monopóliumukat feladni, de mind a gazdasági, mind a politikai rendszer esetében készek voltak tágítani az erőforrásokhoz való hozzáférés lehetőségeit. Hogy ez azután segítette-e a politikai és gazdasági átmenetet, arról – mint a következő fejezetben látni fogjuk – megoszlanak a vélemények.

### V.3. Az államszocializmus reformöröksége

A Kádár-rendszert egyre mélyülő gazdasági válság jellemezte a nyolcvanas években. Nőtt a fizetési mérleg hiánya, romlott a gazdaság külső versenyképessége, visszaesett az ipari termelés bővülése és lassult a gazdasági növekedés. A gazdasági teljesítménnyel alá nem támasztott fogyasztási és beruházási kereslet gyorsuló inflációhoz vezetett. A rendszer működését leíró reform-közgazdasági hagyomány úgy gondolta, hogy az állam-szocializmus strukturális gyengeségeit alapvetően a bürokratikus koordinációból fakadó hatékonyságvesztés okozza, mivel a torz árak és a politikai megfontolások alapján allokált erőforrások aláássák a közgazdaságilag racionális gazdálkodást (Bauer 1981, Soós 1986). A válasz így magától értetődően a piaci koordináció (Kornai 1983) előtérbe helyezése kell, hogy legyen, amennyire csak az adott politikai körülmények között ez lehetséges – mondták a reformközgazdászok. Normatív állam-szocializmus kritikájuk azon a feltevésen alapult, hogy a rendszer válságából az 1968-ban megkezdett kvázi-piaci reform, az „Új Mechanizmus” kiteljesítése, a profit-érdekeltség és a piaci viszonyokat a lehető leginkább megközelítő, autonóm árképzésen alapuló koordinációs modell jelentheti a kiutat (Antal et al. 1987).

Noha Kornai kezdettől szkeptikus volt ezzel az elképzeléssel szemben, mivel úgy gondolta, hogy valódi magántulajdon nélkül nem lehetséges a piaci koordináció domináns helyzetbe hozása (Kornai 1990), a reform-szocializmusban szerzett kvázi-piaci tapasztalatokat kedvezőnek ítélte a poszt-szocialista átalakulás szempontjából (Kornai 1993b). Kimondva-kimondatlanul erre az álláspontra helyezkedett a poszt-szocialista átalakulás társadalmi rétegződésre gyakorolt hatását vizsgáló szociológiai irodalom (Szelényi 1995, Szelényi–

Szelényi 1996, Róbert 1996<sup>53</sup>), és ebből indult ki az átalakulás eredményeképpen létrejövő „újkapitalizmussal” szembeni rendszerkritika is (Szalai 2001, 1996).

Valójában azonban egyáltalán nem biztos, hogy a kádári reformok során begyakorolt társadalmi rutinok segítik-e a kompetitív politikai demokrácia és piacgazdaság kialakulását és működési elveinek társadalmi elsajátítását. A piaci mechanizmusokat csak szimuláló, az állami szabályozást felpuhító, kikapuk keresésére és különalkukra szocializáló állam-szocialista reformok ugyanis anélkül gyengítették a bürokratikus koordinációt, hogy a helyére a valódi piaci koordináció mechanizmusait állította volna. Ahogyan Václav Klaus és Dusan Triska (1994) egy Kornai Jánosnak címzett bírálatukban írták: „Először, a hetvenes, nyolcvanas években Magyarországon megfigyelhető (Csehszlovákiában a hatvanas években tervezett) gazdasági reformokat soha nem szabad hatásos gazdasági változásokként elgondolni (a szó semmilyen értelmében). Másodszor, a peresztrojka-típusú reformok intézményi eredményei szükségképp bonyolítják a gazdaság természetes átalakítását.” Másképp fogalmazva Klaus és Triska úgy vélte, hogy a Csehországban és Lengyelországban alkalmazott sokterápiaszerű, gyors makrogazdasági stabilizáció és vagyonjegyes tömegprivatizáció számára az integritását megőrző, hatékony bürokratikus koordinációra képes államigazgatás kedvezőbb feltételeket teremt, mint a vállalatokkal tervalkukba bocsátkozó, a háztartásokat jóléti juttatásokkal megvesztegető, a nyolcvanas évek elejétől a magánvállalkozások számára korlátozott működést engedélyező magyar hibrid gazdasági és politikai berendezkedés (Seleny 1995).

Ha Klaus és Triska kritikáját némiképp egyoldalúnak és önigazoló jellegűnek tekintjük is, annyi mindenképp elmondható, hogy az állam-szocialista reformok öröksége legalábbis ambivalens a poszt-szocialista átmenet körülményei között<sup>54</sup>. A vállalatoknak, kisvállalkozásoknak és családi gazdálkodó egységeknek részleges gazdasági autonómiát adó reformok, a magánfogyasztást a beruházások terhére preferáló gazdaság- és társadalompolitikák, valamint a gazdasági fejlettség szintjéhez képest kiterjedt jóléti politikák által kialakított útfüggőségek (Benczes 2011) összetett hatást gyakoroltak az 1989 utáni átalakulás során. Ennek megértéséhez előbb vessünk egy pillantást az 1989 előtti reformokra, majd próbáljuk meg értelmezni azok gazdaság- és társadalompolitikai örökségét az átalakulás során.

---

<sup>53</sup> „Ami a vállalkozói réteget illeti a hat vizsgált országban, az adatok az erőteljes újratermelés hatását jelzik. A rendszerváltás előtti vállalkozói >>előélet<< valamennyi poszt-szocialista országban lényeges előfeltétel, szinte függetlenül attól, hogy a piaci elemek mennyire voltak elterjedtek (Róbert 1996, p. 471).

<sup>54</sup> Ezt Kornai maga is így látja (Kornai 1993b).

### V.3.1. Önlebontó reformfolyamat

A Kádár-korszak reformjai más állam-szocialista országok reformtörekvéseihez hasonlóan North-i értelemben a korlátozott hozzáférésűből a nyílt hozzáférésű rend felé mutató, a politikai-gazdasági eliten belüli kvázi-piaci tranzakciók kiterjesztését szolgáló intézményi innovációként értelmezhetők. Mind az autonóm vállalatirányítási jogokat kiterjesztő 1968-as Új Mechanizmus, mind a nyolcvanas évek kisvállalkozások, kissovetkezetek és téesz-melléküzemágak létrehozását lehetővé tevő, illetve a külföldi befektetőkkel alapított vegyesvállalatok előtt utat nyitó reformjai ebbe a jogkiterjesztő irányba mutattak a maguk felemás módján. De csak felemás módon azonban, mert a reformok a szándékukkal ellentétben nem hoztak létre szabályozott piaci viszonyokat sem a hagyományos vállalatvezetői, sem az újonnan létrejövő vállalkozói eliten belül, hanem éppen ellenkezőleg: a korlátozott hozzáférésű rend érdekkijáráson és különalkukon – Bauer (1981) kifejezésével „tervalkun” – alapuló tranzakciós rendszerét terjesztették ki és erősítették meg mind az eliten, mind a társadalom egészén belül.

A kisvállalkozások és vegyesvállalatok előtt utat nyitó 1982-es magyar tulajdonreform a Kádár-rendszer válasza volt a mélyülő gazdasági válságra. A reform egyik legfontosabb célja a fogyasztási javak kínálatának bővítése, a másik az állami szektor működési hatékonyságának javítása volt a kisebb, rugalmasabb vállalkozások és vegyesvállalatok létrehozásának engedélyezésén keresztül. A reform intézményesítette a magánvállalkozást és a vegyes tulajdoni formákat, ezáltal hivatalosan is megszüntette a praktikusan addig is széttöredezetten működő, egységes szocialista tervgazdálkodást.

A létrejövő új vállalkozások az 1989-es társasági törvény megszületéséig csak korlátozott működési szabadságot élveztek (Seleny 1995). Ez a korlátozott, kvázi-piaci viszonyok közt működő második gazdaság is jelentősen hozzájárult azonban a pártállami autoritás lebontásához, mivel a magánvállalkozások felett a hatóságok nem gyakoroltak közvetlen kontrollt, így a magánvállalkozások keretében megtermelt jövedelem felett sem (Róna-Tas 1995). Ugyanakkor az állami szektorban puha maradt a vállalatok költségvetési korlátja (Kornai

et al. 2004, Kornai 1986), és lazult az erőforrások felett gyakorolt központi kontroll (Voszka 2003).

Intézményi szempontból mindez egy önmagát erősítő, a rendszer önlebontásának irányába mutató folyamattá állt össze. Ahogy a klasszikus tervgazdaságtól való eltávolodás nő és csökken a bürokratikus koordináció befolyása, egyre nehezebbé válik a rendszer fenntartása és gyengül a kommunista párt hatalmi monopóliuma. Nem csak azért, mert a rendszer liberalizálása politikailag népszerű folyamat, hanem azért is, mert a piaci koordináció elemeinek bevezetése éppen azoknak a gazdasági vezetőknek az önálló döntési jogosítványait növeli, akiket a klasszikus szocialista rendszerben tervutasításokkal irányítanak (Walder 1995, pp. 17-18).

Ez némiképp emlékeztet a North és szerzőtársai (2009) által leírt folyamatra a korlátozott hozzáférésű rendből a nyílt hozzáférésű rendbe való átmenetről, ám ott ez egy jellemzően több száz éves folyamat, aminek során átalakulnak a társadalmi normák. A Nobel-díj átvételekor elmondott híres beszédében North (1994) maga is hangsúlyozta, hogy a kelet-európai és a harmadik világbeli országok csatlakozása a fejlett kapitalista országokhoz több okból is időigényes folyamat: (a) Az átalakulás sikeréhez az új politikai intézményrendszert stabilizáló – a fenntartásában érdekelt – szervezetek kialakulására van szükség. (b) Az intézményeknek és a normatív beállítódásoknak [belief systems] egyaránt változniuk kell. (c) Az új szabályokat legitimáló viselkedési normák kialakulása hosszú folyamat, és a hiányukban az új politikai rendszer instabil lesz. (d) Noha a rövidtávú gazdasági növekedés feltételei autokratikus politikai rendszerekben is kialakulhatnak, a hosszú távú növekedéshez jogállami körülményekre [rule of law] van szükség. (e) Ugyanakkor a növekedésre ösztönzőleg ható informális kényszerek (normák és megállapodások) néha a növekedésre hátrányos politikai körülmények között is gazdasági növekedéshez vezetnek, attól függően, hogy a növekedés-ellenes politikai szabályok milyen mértékben érvényesülnek (pp. 365-366).

Utólag visszatekintve felmerül a gyanú, hogy a poszt-szocialista országok liberális-demokratikus fejlődés mellett elkötelezett szellemi és politikai vezetői nem olvasták elég figyelmesen North-ot. Mintha azt hitték volna, hogy a demokrácia és a piacgazdaság stabilizálódásához elég néhány új intézményi szabály és néhány évnyi békés politikai és gazdasági fejlődés. És közben mintha elfeledkeztek volna arról, hogy a formális intézményi változások nem feltétlenül járnak együtt az intézmények fenntartásához szükséges normatív beállítódások megerősödésével.

### V.3.2. A velünk élő kádárizmus

A Kádár-korszak reformjai és a politikai hatalom által ezekben az évtizedekben megerősített társadalmi normák máig hatóan befolyásolják a társadalmi értékrendet és az állammal szembeni elvárásokat. A közgazdaságilag fenntarthatatlan fogyasztásbővülésen alapuló „gulyáskommunizmus”, a kölcsönös érdekeszámításon és a szabályozás felpuhíthatóságán alapuló tervalku, valamint a közösségi tulajdonú erőforrások magáncélú hasznosítását lehetővé tevő nyolcvanas évekbeli gazdasági reformok a szabálykerülés, a szolidaritás-hiány és a társadalmi normák relativizálódásának irányába mutattak. Megerősödtek az egyéni érvényesülési stratégiákat preferáló atomizáltság és az állammal – voltaképp a társadalmi közösséggel – szembeni ambivalens attitűd mintázatai. Ez utóbbi az államot egyrészt a politikai elnyomás letéteményesének – és így kicselezendő ellenfélnek –, másrészt polgáraitól erején felül gondoskodó, és ezzel társadalmi békét vásároló, a gazdasági problémákért általában is felelőssé tehető intézménynek tekintette (Csontos et al. 1996, Medgyesi–Tóth 2005, Gábos et al. 2007).

A kádári reformok a központosított, közösségi felhalmozási kiadások helyett a magánfogyasztást és a magánberuházások bővülését preferálták, miközben elvben a gazdasági teljesítmény növekedéséhez és a termelés hatékonyságának javításához is hozzá kellett járulniuk. Mindez összességében az állam-szocialista gazdaság fejlődését, ezen keresztül pedig a rendszer politikai legitimitációját volt hivatva szolgálni (Benczes 2011). A piaci reformokat a klasszikus állam-szocialista gazdasági berendezkedés válsága hívta életre, azok azonban nem voltak képesek tartós javulást elérni. Ugyanakkor az egyre kiterjedtebbé váló jóléti rendszer olyan növekvő gazdasági teherré vált, amittől csak a rendszer legitimitációs válságának kockázatát árán lehetett volna megszabadulni. A romló gazdasági teljesítmény és a bővülő fogyasztás, valamint a megingott egyensúly tartós korrekciójára képtelen gazdaságpolitikai vezetés a növekvő külső eladósodás pályájára sodorták az országot.

Az eladósodásból finanszírozott jóléti politika azt is lehetővé tette, hogy az állam bizonyos határok között kompenzálja a társadalmi-gazdasági változások veszteségeit. A gazdaságtalan iparágakat szubvenciókkal, a gazdaságilag nem hatékony munkaerőt a kapun belüli

munkanélküliséggel támogató, a társadalommal kiegyezni igyekvő Kádár-rendszer ezzel olyan hagyományt teremtett, amit azután a rendszerváltás utáni kormányok sem hagyhattak figyelmen kívül a gazdasági-társadalmi viszonyok gyökeres átalakulásakor.

Az állam gyors ütemben adósodott el külföldi hitelezői felé, ami a hitelkamatok megugrásakor a nyolcvanas évek elején reálissá tette az ország fizetéseképtelenségének veszélyét. Magyarország ennek hatására 1982-ben, a legtöbb kelet-közép-európai állam-szocialista országnál korábban – lépett be a Nemzetközi Valutaalapba<sup>55</sup>, és a nyolcvanas évek közepétől igénybe is vette a szervezet hiteleit<sup>56</sup>. A nyugati országok hitelezőitől és intézményeitől való függés korlátozta az állam-szocialista rendszer cselekvési szabadságát, és növelte a nyugati kormányok magyarországi befolyását.

Végül, a kádári reformok a reformpolitizálás módjával is hagyományt teremtettek a poszt-szocialista átalakulás számára. A kádári politikai vezetés reformellenzéke – csakúgy, mint a hetvenes évek végén megjelenő, a rendszerrel szembenálló, de a reformerekkel jó kapcsolatokat ápoló demokratikus ellenzék – érdemi társadalmi támogatás nélkül igyekezett politikai befolyásra szert tenni. Mivel a fogyasztásorientált gazdaságpolitika és a jóléti juttatások 1956 után sikerrel pacifikálták a társadalmat, Magyarországon Lengyelországgal ellentétben nem alakult ki rendszerellenes tömegmozgalom. Sőt, a gazdaság szerkezeti problémáit látó reformerek nem is remélhették, hogy jelentősebb tömegtámogatásra tesznek szert, mivel tudták, hogy az egyensúly helyreállítása csak a fenntarthatatlan jóléti ellátások visszafogásával és az életszínvonal csökkenésével lehetséges (Ádám 2012c).

Ebben a helyzetben két racionális politikai stratégiát követhettek a reformerek – és az 1989 utáni reformpolitikákban az immár plurális politikai versengés keretei között mindkettő

---

<sup>55</sup> Csehszlovákia, Jugoszlávia és Lengyelország 1945-46-ban alapító tagjai voltak az IMF-nek, Csehszlovákia és Lengyelország azonban az ötvenes években kiléptek. Románia 1972-ben vált IMF-taggá, Lengyelország pedig 1986-ban csatlakozott ismét. A kilencvenes években valamennyi, korábban a szovjet blokkhoz tartozó kelet-európai ország IMF-tag lett. Lásd: <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/memdate.htm>

<sup>56</sup> „Magyarország 1982 óta tagja a Nemzetközi Valutaalapnak, részvételi kvótája 1038,4 millió SDR. Az IMF-hez történt csatlakozás óta hazánk többször is igénybe vette a Valutaalap eszközeit készletlenti, illetve kiterjesztett, valamint kompenzációs hitel-megállapodások formájában. Taggá válásunktól kezdve az 1995-ös stabilizációs program támogatására 1996 márciusában létrejött elővigyázatossági típusú készletlenti megállapodással együtt Magyarország összesen kilenc IMF hitel megállapodást kötött, majd az utóbbi gazdaságpolitikai program sikeres teljesítését követően, 1998-ban a szervezettől felvett hiteleket teljes egészében előtörlesztette az ország. A 2008-as pénzügyi válság kirobbanásakor Magyarország 2008. november 6-án 10 537 millió SDR értékű – a magyar kvóta 1015 %-a –, 23 hónap futamidejű készletlenti megállapodást hozott létre, melynek terhére 2008-ban 4,2 milliárd, míg 2009-ben 3,4 milliárd SDR-t hívott le” ([http://www.mnb.hu/A\\_jegybank/eu/mnbhu\\_eu\\_imf/](http://www.mnb.hu/A_jegybank/eu/mnbhu_eu_imf/)). Lásd még: [http://www.imf.org/external/np/fin/tad/extrans1.aspx?memberKey1=415&endDate=2013-03-09&finposition\\_flag=YES](http://www.imf.org/external/np/fin/tad/extrans1.aspx?memberKey1=415&endDate=2013-03-09&finposition_flag=YES)



visszaköszön. Egyrészt igyekeztek mind több gazdaságirányítási kulcspozíciót megszerezni, illetve racionális érvekkel mind nagyobb hatást gyakorolni a politikai hatalom birtokosaira. Másrészt remélték, hogy a piaci mechanizmusok térhódításával a társadalom mind nagyobb része válik érdekeltté a közgazdaságilag racionális, a fejlődés és a felzárkózás reményével kecsegtető gazdaságpolitika folytatásában. A tökéletlen és felemás piaci viszonyok – az adóelkerülés és szabálykerülés stratégiái, az államtól való függés és a fejlődést gátló tőkeszegénység, az egyoldalú nemzetközi gazdasági integráció nehézségei, legfőképpen pedig a magas inaktivitás és a fejlődés alacsony munkaintenzitása – azonban sosem teremtettek többségi társadalmi érdekeltséget a piaci reformok iránt.

Az elméletileg hatékony, gyakorlatilag azonban mindig sokféle hiányossággal terhes és nem várt mellékhatásokkal járó reformok nem rendelkeztek társadalmi visszacsatolási mechanizmusokkal. Nem alakultak ki a reformpolitikák korrekcióját lehetővé tevő, a változások társadalmi befogadásához nélkülözhetetlen intézményi mechanizmusok. A reformerek az ellenérdekelt koalíciók megszerveződésétől tartva mindig gyors és átütő eredményeket akartak – így azonban sem idő, sem mód nem volt a reformfolyamatok társadalmi befolyásolására. Végül az atomizált társadalomban jellemzően gyenge maradt az érdekreprezentáció szervezeteinek legitimitása, így hiányzott az a társadalmi közeg, amibe a reformpolitika beágyazódhatott volna.

\*

Összefoglalóan tehát azt mondhatjuk, hogy az államhoz és annak jóléti juttatásaihoz való infantilis viszony, az állami eladósodásból finanszírozott jóléti juttatások gyakorlata, a változások veszteseiről való gondoskodás hagyománya, a nyugati hitelezőknek és kormányoknak való növekvő megfelelési kényszer, valamint a társadalmi beágyazódás mechanizmusait nélkülöző reformpolitikák egyaránt az államszocializmus örökségéhez tartoznak.

#### V.4. A politikai intézményrendszer túlközpontosítása

Van azonban egy másik, a kádári reformok hagyományához hasonlóan fontos, voltaképp ugyancsak az államszocializmusból megörökölt, az átalakulásra meghatározó hatást gyakorló intézményi tényező is: a politikai berendezkedés szerkezete. Az 1989-90-ben kialakított, a rendszerváltás utáni két évtized politikai fejlődését meghatározó intézményrendszer egyedülállóan centralizált végrehajtó hatalmat hozott létre a térségben. A magyar parlamentáris rendszer egykamarás; a miniszterelnököt csak a német alkotmányos berendezkedésből ismert konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal lehet leváltani<sup>57</sup>; a parlamentnek felelős végrehajtó hatalom autoritását pedig sem a köztársasági elnök, sem erős regionális önkormányzatok nem korlátozzák. Egyetlen más közszereplő sem rendelkezik a kormányfőéhez fogható politikai legitimitással, ami mind Nyugat-Európában, mind Észak-Amerikában szokatlan megoldás, és gyakorlatilag csak a brit westminsteri modellhez hasonlítható.<sup>58</sup>

Ebben a modellben a végrehajtó hatalom feletti ellenőrzést politikai ellensúlyok híján kizárólag a kormánytól független nem-politikai intézmények – a bíróságok, az ügyészség, a számvevőszék, az ombudsmanok és bizonyos értelemben a közmédia – képesek gyakorolni. De csak addig, ameddig nem kerülnek maguk is kormányzati ellenőrzés alá. Az eredeti westminsteri modellben ezt gyakorlatilag kizárja a minden írott alkotmánynál erősebb szokásjog. A magyar politikai berendezkedés esetében viszont a kétharmados parlamenti többséggel rendelkező kormányt semmi nem akadályozza meg a politikai élet egészének ellenőrzésében. Kétharmados többsége birtokában a kormányoldal akár a bírói hatalmat is korlátozhatja, és valamennyi állami intézmény élére maga jelölhet vezetőt. Szabad keze van az alkotmányos berendezkedés átalakításában, kedve szerint változtatva meg az alkotmányt és bármely más jogszabályt.

Ez potenciálisan autoriter irányba tolhatja a politikai berendezkedést, korlátozva a politikai hatalomért folytatott versengést, ami – mint arra North és szerzőtársai (2009) felhívják a

---

<sup>57</sup> A parlament csak akkor menesztheti a kormányfőt, ha ugyanakkor az utódjának is bizalmat szavaz.

<sup>58</sup> Kelet-Közép-Európában ma már Magyarország az egyetlen olyan ország, ahol a parlament választja a köztársasági elnököt. (A legutóbbi időkig Csehországban is így volt, de ott 2013-tól közvetlenül választják.) A jelentősebb európai országok közül Német- és Olaszországban választja a parlament a köztársaság elnökét, mindkettőben kétkamarás parlament működik azonban, és a központi kormányt erős regionális önkormányzatok ellensúlyozzák. A közvetlen választás jelentőségét az adja, hogy az így megválasztott politikai szereplők legitimitása független a kormányétól, ezáltal a kormánnyal egyenrangú félként léphetnek fel a közvélemény előtt. Ilyen politikai szereplő Magyarországon nincs; ezt a szereplő-típust a legjobban a közvetlenül megválasztott budapesti főpolgármester pozíciója közelíti meg. A gondolat részletesebb kifejtését lásd: Ádám (2012b).

figyelmet – a gazdasági életben is alááshatja a piaci viszonyokat. Ezért, mint azt Weingast (2008) hangsúlyozza, a kapitalizmussal kompatibilis demokratikus politikai berendezkedés fenntartásához egy önmagát erősítő (*self-enforcing*) alkotmányos berendezkedésre van szükség, aminek az a legfőbb jellegzetessége, hogy a politikai küzdelem tétje mindig korlátozott: egyetlen politikai poszt elnyerésével sem kontrollálható a politikai rendszer egésze; a politikai hatalom mindig megoszlik a különböző intézmények és szereplők között.

Ez nem csak a szabadságjogok érvényesülése szempontjából fontos: a politikai erőforrások monopolizálását kizáró liberális demokrácia megőrzése nélkül a versenyelvű kapitalizmus fennmaradására sem lehet számítani, mivel a politikai erőforrások feletti monopólium birtokosai járadékokat – a gazdasági erőforrásokhoz való kivételes hozzáférést – biztosítanak saját klientúrájuknak, ami nem más, mint visszatérés a kapitalizmus előtti korszak korlátozott hozzáférésű rendjéhez. Ennek megvalósulása azt jelenti, hogy az átmenet a versenyelvű piacgazdaság és politikai demokrácia nyílt hozzáférésű rendjébe nem bizonyult fenntarthatónak.

Ennek a dolgozatnak a legfontosabb állítása úgy szól, hogy ennek reális alternatívává válásában a rendszerváltás után két évtizeddel kulcsszerepet játszott a politikai intézményrendszer túlközpontosítása. A következőkben ezt az állítást igyekszem igazolni.

#### V.4.1. Túlközpontosított politikai berendezkedés és politikai polarizáció

A politikai hatalom ellensúlyok nélküli kormányzást lehetővé tevő koncentrációja nagymértékben meghatározta a magyar poszt-szocialista átmenet pályáját. Ennek bemutatásához a magyar politikatudomány és politikai publicisztika által egyik legtöbbször elemzett jelenség, a politikai polarizáció tárgyalásához fordulok. Körösi (2012) szerint a politikai polarizáció mind a választók, mind a politikai elit körében jelentősen megnövekedett az 1990-2010 közti húsz évben. Ezt különféle empirikus kutatások mutatják, amelyek szerint a bal-jobb ideológiai skálán való önbesorolás a kezdeti normál eloszlástól – amelyben a legtöbbször a politikai centrum közelébe helyezik magukat, a skála két végén pedig egyre kevesebben tartózkodnak – egyre megosztottabbá vált (Angelusz–Tardos 2000). Nőtt a bal- vagy jobboldali

identitással rendelkezők aránya (Fábián 2005), és növekedett a pártosság (Tóka 2005). Angelusz–Tardos (2011) szerint 1994-2010 között 0,31-ről 1,64-re emelkedett az úgynevezett polarizációs index<sup>59</sup>, és a Körösi (2012) által a European Social Survey adatbázisán elvégzett elemzés szerint a magyar polarizációs index 2002-ben és 2010-ben meghaladta mind az új, mind a régi EU-tagállamok átlagát. (2004-ben, 2006-ban és 2008-ban magasabb volt a régi tagállamok átlagánál, de alacsonyabb az új tagállamok átlagánál.) Tóka (2006) szerint a pártok viszonylag alacsony számához képest különösen magas az ideológiai polarizáció mértéke, a kilencvenes évek végétől pedig gyorsan csökkent a pártpreferenciák ingatagsága. Karácsony (2006) szerint a kilencvenes évek szélsőségesen magas választói instabilitása után 1998-ra kialakult a választók „blokkhúsa”, 2002-re pedig a „párthúsa” is. Végül 2002-re illetve 2006-ra gyakorlatilag megszűnt a két politikai tábor közti átjárás: „A 2002-es és a 2006-os választási eredmények (...) két nagy és mozdíthatatlan szavazótábor szembenállását mutatják” (Karácsony 2006, p. 64).

Róbert–Papp (2012) szerint az ezredforduló után az MSZP és a Fidesz választói között egyaránt növekedett az erős elkötelezettséggel rendelkező pártos szavazók aránya, Angelusz–Tardos (2011) szerint pedig ugyanebben az időszakban a személyes kapcsolathálózatok alakulásában is döntő tényezővé vált a politikai hovatartozás: az erős kötésű, személyes kapcsolatokban 2003-2009 között növekvő politikai homofília érvényesült.

A fokozódó polarizálódás nemcsak a szavazótáborokat, hanem a politikai elitet is jellemezte. A kétezres években jelentősen nőtt a politikai elitek bal- illetve jobboldali ideológiai azonosulása, beleértve a szélsőséges ideológiai pozíciókkal való azonosulást is: „De nem egyszerűen a jobb és balszél erősödött, miközben a centrum csökkent. A három középső centrum- illetve centrumhoz közeli pozíció mindegyikében csökkent, míg a három-három szélső baloldali illetve jobboldali pozíció mindegyikénél nőtt az önbesorolás aránya”, miközben a politikai elitet és a választókat egyaránt jellemző folyamat eredményeképpen 2005-2010 között „extrém mértékű politikai polarizáció alakult ki a bal-jobb dimenzióban” (Körösi 2006).

A jelenségre Körösi szerint több lehetséges magyarázat is kínálkozik: (1) az ideológiatermelő értelmiség erős szerepe (Csizmadia 2003); (2) az új politikai szereplők

---

<sup>59</sup> A polarizációs indexet a válaszadónak a bal-jobb skálán adott önbesorolása alapján számítják úgy, hogy a szélső pontokkal való azonosulás elemszámát osztják a köztes centrum-pontokkal való azonosulás elemszámával.

társadalmi intézményesedéshez – a jelen dolgozatban használt terminológia szerint: beágyazódáshoz – fűződő, kompetitív elitstratégiákhoz vezető érdeke (Körösényi 1998); (3) a politikai értékconszenzus hiánya (vagy másképp fogalmazva a politikai preferenciák nem-normál eloszlása) és a „hivatásorientált”, pozíciója megőrzését saját ideológiai- és értékpreferenciái elé soroló professzionális politikai elit hiánya; (4) a politikai populizmus erősödése és az elitconszenzus hiánya; (5) a politikai életet meghatározó vezetők személyisége (G. Fodor–Schlett 2006) és a politikai élet perszonalizációja (Tóka 2006); valamint (6) a demokrácia mint politikai rendszer működéséhez nélkülözhetetlen „alap konszenzus” hiánya, ami miatt az egész magyar rendszerváltást tévedés konszenzusosnak tekinteni. Eszerint 1989-90-ben nem konszenzus jött létre, hanem egy ideiglenesnek tekintett kompromisszum, amire a pártok egymással szemben alkalmazott delegitimáló stratégiája utal: a jobboldal szerint a baloldal nemzeti, a baloldal szerint a jobboldal demokratikus szempontból nem felel meg a politikai életben való részvétel minimum-feltételeinek.

Ez utóbbi megfigyelés Kis Jánosnak (2007, 2009) a magyar demokrácia válságáról adott elemzésében is főszerepet játszik. Kis egyetért vele, hogy az 1989 utáni magyar demokrácia lényegében megszületése pillanatától nélkülözi a versengő politikai erők közti elemi értékconszenzust, akik emiatt nem hajlandók egymást legitim politikai szereplőkként kölcsönösen elismerni. Álláspontja szerint ezért elsősorban a jobboldalt terheli felelősség, de a baloldal felelőssége sem elhanyagolható, például az 1989-1990-ben megszületett köztársasági alkotmány körüli konszenzus hiányaért. Kis a jelenséget azzal magyarázza, hogy a politikai bal- és jobboldal eltérő történelmi szocializációjú társadalmi csoportok történelmi traumáktól terhes örökségét hordozza, akik egymásra nem a demokratikus politikai közösségen belüli riválisokként, hanem kölcsönös fenyegetést jelentő ellenségként tekintenek.

Körösényinek bizonyára igaza van abban, hogy a felsorolt magyarázó tényezők mindegyike szerepet játszhatott a magyar politika nemzetközileg kirívó mértékű polarizálódásában, valójában azonban egyik sem ad rá magyarázatot. Mindezek a körülmények ugyanis – beleértve a Kis által leírt antagonisztikus történelmi-szocializációs identifikációt is – szinte valamennyi új demokráciában jelen vannak. Az értékconszenzusok kérdésesek, a populizmusra és a vezérelvű politizálásra való hajlam nagy, a politikai szocializáció történetileg átörökített sémái pedig kölcsönös sérelmek köré szerveződnek. Ez úgyszólván a modernitás alapbeállítása, aminek *ellenére* a demokratizálódás és a kapitalizálódás sikere esetén önkorlátozó politikai hatalom és kompetitív gazdasági berendezkedés születik. Miért éppen Magyarországon vezetnek a Körösényi és Kis által leírt tényezők extrém mértékű politikai polarizációhoz?

Feltevésém szerint alapvetően a magyar átalakulás egy intézményi sajátossága, a túlközpontosított politikai berendezkedés miatt. A szélsőségesen hierarchizált, adott esetben egyetlen pozícióból – a miniszterelnöki székből – kontrollálható politikai rendszer vezérelvű politikai stratégiákhoz, nulla-összegű játszmákhoz, együttműködés-hiányhoz, a közös normatív értéktételezések felszámolódásához, szerencsétlen esetben pedig végső soron az európai értelemben vett liberális demokrácia felszámolódásához vezet.

Minél centralizáltabb a politikai rendszer és minél kevesebb intézményes ellensúlya van a hierarchiában magasabban álló politikai posztoknak, annál nagyobb egy-egy politikai küzdelem jelentősége, és annál inkább felértékelődnek a személyes lojalítások a politikai posztok betöltésekor. Centralizált és ellensúlyok nélküli politikai berendezkedés esetén a rivális politikai erők is hierarchizálódnak, és a pártvezérekhez való lojalitás az egyes pártok sikerének nélkülözhetetlen feltételévé válik. A pártvezérek saját táboruk integrálása és ellenőrzés alatt tartása érdekében erős ideológiai önazonosság kiépítésére és fenntartására törekednek, aminek kézenfekvő módja a politikai riválissal szemben ellenséges csoportidentitás kialakítása. Az identitásukban megerősödött, ideológiailag polarizált rivális politikai elitek pedig azután polarizálják a politikai közvélemény egészét. Ezek a feltételek a „hivatásorientált” politikai szereplők viselkedési stratégiáját is átalakítják: a politikai szerep tartós betöltésének nem a választók ideológiai és értékpreferenciáihoz való alkalmazkodás lesz a legfontosabb feltétele (azokat ugyanis maga a politikai elit szabja meg), hanem a saját politikai tábor vezéréhez való lojalitás és az erős ideológiai elkötelezettség.

Mindezek eredményeként egymástól élesen elkülönülő tömbökre szakad a politikai közösség, és mind a politikai elitek, mind a választópolgárok szintjén megszűnik az alapvető konszenzusok lehetősége. A szavazatokat a medián szavazó preferenciáihoz közeledve maximalizáló, centripetális politikai dinamikát feltételező Downs-i (1957) modellel ellentétben egy centrifugális dinamikákat eredményező, a szavazótáborok éles elkülönülésén alapuló modell alakul ki. A nulla összegű játszmák miatt a kooperatív stratégiák inferiorokká válnak: az egyik fél nyeresége a másik fél veszteségével lesz egyenlő. A győztes mindent visz, miközben a vesztes akár mindent elveszíthet.

Mivel a kétharmados parlamenti többséggel rendelkező kormányzó többséget nemcsak politikai, de nem-politikai intézményi ellensúlyok sem korlátozzák, a politikai versengés legnagyobb tétjévé ennek elérése válik. „Egy választást egyszer kell csak megnyerni, de akkor

nagyon” – mondta a jobboldal vezetője még az ellenzék vezéréként 2007-ben,<sup>60</sup> és talán maga sem látta előre pontosan, hogy milyen igaza van. A 2010 után történtek ugyanis pont azt igazolták, hogy egy kétharmados parlamenti aránnyal rendelkező kormánytöbbség az egész alkotmányos berendezkedést átszabhatja; és ha úgy látja jónak, át is szabja.

#### V.4.2. Hatalomcentralizáció és gazdasági hanyatlás

Az előző alfejezetben amellet igyekeztem érvelni, hogy a magyar politikai életnek a rendszerváltás utáni húsz évben megfigyelt erőteljesen polarizációja szoros összefüggésben áll a politikai intézményrendszer rendkívüli centralizáltságával. Ebben az alfejezetben azt kísérem meg bemutatni, hogy a túlcentralizált intézményrendszer részint a politikai polarizáltságon, részint más intézményi mechanizmusokon keresztül a kétezres évek elejétől megfigyelhető gazdasági hanyatlásban is főszerepet játszik. Az elemzésben az Acemoglu–Robinson (2012, 2002) illetve Acemoglu et al. (2005, 2002) által alkalmazott módszert alkalmazom: azt igyekszem megmutatni, hogy a politikai intézményrendszer fejlődése hogyan határozza meg egy ország gazdasági fejlődéspályáját. Ebből a szempontból a legnagyobb jelentősége az európai korai fejlődéstől kezdődően a tulajdonjogok védelmének volt: a kapitalista fejlődés azokban az országokban ért el átütő sikert, ahol létrejöttek a magántulajdont a monarchikus önkénnyel szemben hatékonyan védő törvények és a jogalkalmazás intézményei. Az ezt kikényszerítő társadalmi változások a korai Európában a távolsági tengeri kereskedelem fellendüléséből fakadtak: az Új világgal illetve az Indiával és Kínával folytatott kereskedelem többletforrásokhoz juttatta az angol és holland távolsági kereskedelem résztvevőit, akik az udvarra szembenálló nemesi és polgári érdekek oldalán fellépve tartósan megváltoztatták a korábbi erőegyensúlyt. Angliában ez az 1688-as dicsőséges forradalom győzelmével nyert intézményesülést, ami azután megnyitotta az utat az ipari forradalom előtt (Acemoglu–Robinson 2012, 7. fejezet). Spanyolországban, Portugáliában és – kisebb mértékben – Franciaországban viszont az udvarnak sikerült megőriznie abszolút hatalmát és

---

<sup>60</sup> „Orbán Viktor a közönség kérdéseire is válaszolt. Az egyik kérdés az volt, nem rossz-e, hogy a határon túli magyarok ügyének képviselője miatt elvesztettek két választást is. Orbán úgy válaszolt, ez nem a határon túli magyarok miatt volt, majd hozzátette: egy választást egyszer kell csak megnyerni, de akkor nagyon” (Index 2007).

fenntartania a távolsági kereskedelem hasznai feletti ellenőrzést. Így nem jöttek létre a korábbi erőegyensúly megváltoztatásához szükséges tőkeerős társadalmi csoportok, és elmaradt az angliaihoz és hollandiaihoz hasonló, nagyarányú gazdasági fejlődés és kapitalizálódás (Acemoglu et al. 2005).

A kelet-közép-európai poszt-szocialista átalakulás egyik kulcsmozzanata ugyancsak a magántulajdon védelmének megteremtése és a kormányzati hatalom korlátozása volt. A politikai és gazdasági változások egyik kitüntetett céljává az új magántulajdonosi osztály létrehozása és a közvetlen állami gazdaságirányítási kompetenciák leépítése vált. Ez magában foglalta a politikai hatalom társadalmi ellenőrzés alá helyezését és egy új erőegyensúly kialakítását az állam-társadalom viszonyban<sup>61</sup>. A feladat az Acemoglu (2005) által „konszenzuális erős államnak” nevezett egyensúlyi helyzet kialakítása volt, ami a liberális demokráciával és szilárd piacgazdasági berendezéssel rendelkező országokra jellemző leváltható, de magas adók beszedésére képes kormányzat létrehozását jelentette.

Az előző alfejezetben bemutatott, a politikai hatalom extrém centralizálásán és az intézményes politikai ellensúlyok hiányán alapuló, oligarchikus párteliteket és a politikai élet szélsőséges mértékű polarizálódását eredményező intézményrendszer felerősíti az államnak a társadalommal szembeni pozícióit. A privatizáció során korlátozott szerepet játszanak a politikai hatalommal szemben kompetitív pozícióban lévő hazai tulajdonosi csoportok, és nem alakulnak ki a kormányzat befolyásolásának hatékony és társadalmilag legitim intézményi formái. A munkavállalói és munkaadói érdekképviselői szervezetek másodrangú, a politikai folyamatokra szerény befolyást gyakorolni képes szereplők maradnak, a jogszabályalkotást övező „társadalmi párbeszéd” kiüresedik.

Az átalakulás első évtizedében kifejezetten sikeresnek tartott magyarországi intézményi változásokról kiderült, hogy nélkülözik a társadalmi legitimitást, amit a rivális politikai erők a kooperatív politikai stratégiák ellehetetlenülése miatt igyekeztek egymás ellen fordítani. Általánossá vált a politikai populizmus és szétporladtak a kormányzati hatalom gyakorlására és az állam-társadalom viszonyra vonatkozó normatív konszenzusok.

A hosszú távú felhalmozást és a racionális gazdálkodást támogató, kiszámítható körülményeken és egyensúly-örző növekedésen alapuló társadalom- és gazdaságpolitikák

---

<sup>61</sup> Az állam-társadalom viszony politikai gazdaságtani értelmezéséhez lásd: Benczes (2009) és Migdal (2001, 1988).



politikailag egyre versenyképtelenebbé váltak. A társadalom politikai integrációja – a hatalomgyakorlás társadalmi legitimitásának feltétele – a fogyasztói hasznok rövidtávú maximalizálására irányuló, gazdaságilag fenntarthatatlan jóléti politikák függvényévé vált. A kétezres évek elejére voltaképp a Kádár-rendszer politikai konszenzusa reprodukálódott az új, demokratikus körülmények között: a politikai hatalom birtokosai addig őrizhetik meg pozícióikat, ameddig a társadalom politikailag aktív részének többsége számára képesek növekvő reáljövedelmeket és emelkedő fogyasztást biztosítani (vö. Ádám 2005b).

A politikai hatalom centralizálása a demokratikus alap konszenzusok felszámolásával és a szélsőséges mértékű politikai polarizációval végső soron a populista igényeknek szolgáltatta ki a gazdaságpolitikát. Ahogyan a koraújkori fejlődésben az abszolút monarchikus hatalom megakadályozta az uralkodó házzal szembeni fellépést támogatni képes kereskedőtöke felhalmozódását és a tulajdonjogok garantálását, úgy a magyarországi poszt-szocialista átalakulás során a távlatosabb társadalmi érdekreprezentációtól izolált, túlcentralizált hatalomgyakorlás vált a fejlődés gátjává. Az intézményi berendezkedés legitimitáció-deficitje és a politikai polarizáció a rövidtávú fogyasztói hasznosság-növelést célzó jóléti juttatásokat tette domináns politikai stratégiává, ellehetetlenítve az egyensúlyörző hosszú távú fejlődést.

## V.5. Összegzés

Ebben a fejezetben a North és szerzőtársai (2009) által kidolgozott gazdaságtörténeti alapú intézményi-közgazdaságtani iskola fogalmainak segítségével értelmeztem a poszt-szocialista átalakulást, amit a korlátozott hozzáférésű rendből a nyílt hozzáférésű rend irányába történő elmozdulásként írtam le. A többpárti politikai demokrácia és a versenyelvű piacgazdaság kialakulása egymással párhuzamosan zajló folyamatok: az erőforrásokhoz való nyílt hozzáférést mindkét területen a verseny biztosítja, és a politikai és a gazdasági verseny egymást feltételezik.

A poszt-szocialista átalakulás nem a történelmi időből kiszakítva, hanem a hosszabb távú társadalom- és gazdaságfejlődés folyamataiba illeszkedve zajlik. Ezért megvizsgáltam a Kádár-rendszer örökségét, mint a magyarországi poszt-szocialista átalakulás közvetlen történelmi

előzményét: a tömegmozgalmaktól izolált reformhagyományt és a rendszer legitimációját szolgáló társadalom- és gazdaságpolitikai gyakorlatokat. Ez utóbbiak magukban foglalták a kiterjedt állami jóléti juttatásokat, az állami szabályozások kijátszhatóságának intézményesítését, a társadalmi-gazdasági folyamatok veszteseiről való gondoskodás igényét, valamint a növekvő külső eladósodással párhuzamosan a nyugati hitelezőknek és kormányoknak való megfelelés erősödő kényszerét.

Mindez azt jelenti, hogy már a Kádár-rendszer idején létrejöttek, majd a rendszerváltás során demokratikus megerősítést nyertek az autonóm társadalmi szereplőkhöz képest erős, a partikuláris társadalmi-gazdasági érdekektől jelentős mértékben izolált, ezért a demokratikus felhatalmazás ellenére hosszabb távon legitimáció-hiányos politikai berendezkedés alapjai. Az intézményi fejlődés eredménye egy, a kelet-közép-európai térségben különlegesen centralizáltnak számító<sup>62</sup> – leginkább a westminsteri modellre emlékeztető – politikai berendezkedés lett. Ez egy nehezen elmozdítható, strukturálisan erős, politikai ellensúlyok nélküli végrehajtó hatalom és a tőle független állami intézmények rendszere köré szerveződik. A nem-kormányzati intézmények függetlensége azonban csak addig tart, ameddig a kormányoldal nem szerez kétharmados többséget a törvényhozásban. Ha ez megtörténik, a végrehajtó hatalom érdemi politikai és intézményi ellensúlyok nélkül marad, és bármely politikai kérdésben, beleértve az alkotmányos berendezkedés megváltoztatását és a bírói hatalom korlátozását, szabad kezet kap.

Ez a politikai szerkezet szélsőségesen kielezi a politikai küzdelmeket és aláássa a normatív konszenzusok fenntarthatóságát. A politikai élet nulla összegű játszmák köré szerveződik: az egyik oldal nyeresége automatikusan a másik oldal veszteségévé válik. Az extrém polarizáció rontja a politikai képviselet hatékonyságát és gyengíti a hosszabb távú fejlődést célzó politikai stratégiák esélyeit. Ugyanakkor a túlcentralizált politikai berendezkedés eredményeképpen megerősödnek a végrehajtó hatalommal szembeni irrealisztikus társadalmi elvárások. Az alulintézményesített, érdekei differenciált artikulálására képtelen társadalom elvárásainak kielégítésére csak a populista gazdaság- és társadalompolitikák kínálnak – szükségszerűen rövid távú – esélyt. A Kádár-rendszerben elsajátított rendszer-legitimációs mintázatot reprodukálva a széles körű jóléti juttatások válnak a politikai támogatás megszerzésének domináns stratégiájává. Amikor nyilvánvalóvá válik ezek fenntarthatatlansága, kialakul a

---

<sup>62</sup> A volt Szovjetunió utódállamaiban a balti országokat leszámítva jellemzően ennél is centralizáltabb politikai rendszerek alakultak ki.

rendszerhátrány, és megnyílik az út a korlátozott hozzáférésű politikai és gazdasági rendszerhez való visszatérés felé.

## VI. Merre van előre? Intézmények, humántőke és gazdasági fejlődés az átalakuló Kelet-Közép-Európában<sup>63</sup>

### VI.1. Bevezetés

A rendszerváltás utáni Kelet-Közép-Európa gazdasági átmenetének egyik lehetséges olvasata az intézményi reformok története. A diktatórikus államszocializmusból a demokratikus kapitalizmusba vezető út intézményi reformokkal volt kikövezve. Ezek magukban foglalták a jogrend, a tulajdonviszonyok és a politikai berendezkedés átalakítását, az áru-, a tőke- és a munkapiac reformját, a vállalati költségvetési korlát megkeményedését, valamint – jellemzően az átmenet későbbi szakaszában – az állam által nyújtott szolgáltatások körének és tartalmának újragondolását. Ez utóbbit nevezük a közszolgáltatások reformjának, ami a magyar átmenet esetében – legalábbis az 1995-ös Bokros-csomag óta – a leginkább asszociálódik a reformok fogalmával (vö.: Bokros–Dethier, 1998).

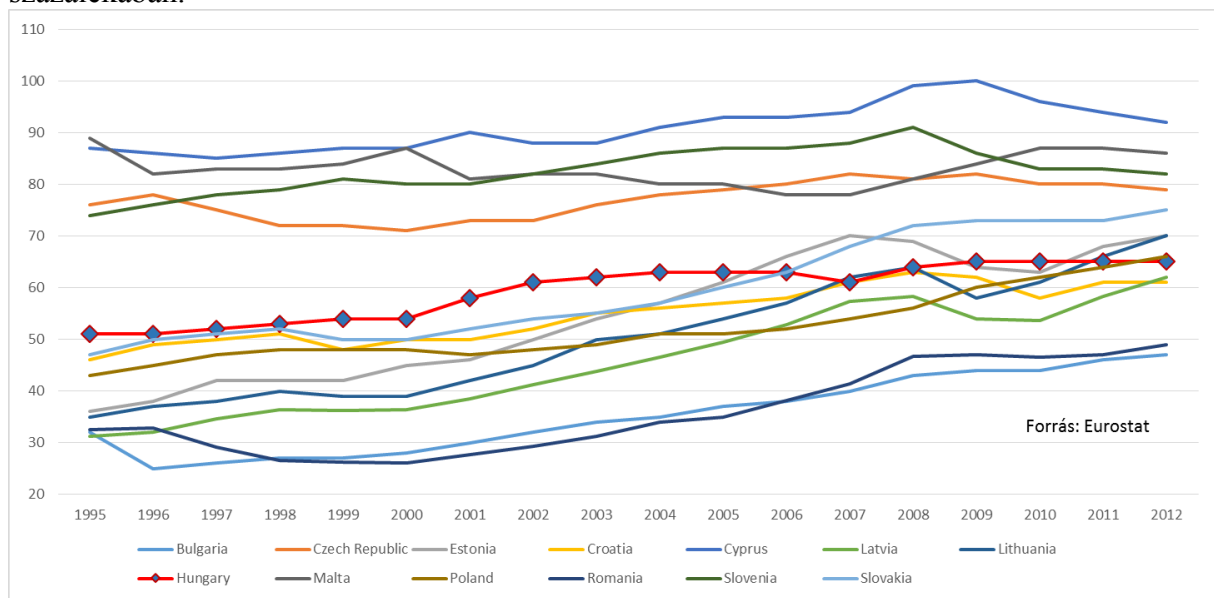
Az intézményi berendezkedés átalakítása, benne a közszolgáltatások reformjával, minden modern állam számára kihívást jelent, a poszt-szocialista átmenet körülményei között azonban egyben a piacgazdasági átmenet és az európai integráció sikerkritériumává is vált. Az alkotmányos keretek között működő, demokratikusan ellenőrzött, fiskálisan fenntartható államszervezet Kelet-Közép-Európában nemcsak a modern gazdasági berendezkedés egyik legfontosabb intézményi összetevőjét jelenti (Evans, 1997), hanem az uniós integráció feltételét is.

Intézményi reformokra – a jogrend és az államszervezet átalakítására, a külkereskedelem liberalizációjára, vagy éppen a modern bankrendszer és tőkepiac kialakítására – a térség minden országában sor került. A folyamat országonként különböző ütemezésben zajlott, és az eleinte élenjáró, gazdaságilag is sikeres reformországok nem feltétlenül bizonyultak sikeresnek az átalakulás későbbi szakaszában. Magyarország a kilencvenes évek gyors és mélyreható reformjai után a kétezres évek közepétől látványosan visszaesett a gazdasági felzárkózás folyamatában, és az egy főre eső, vásárlóerő-paritáson számított GDP tekintetében a térségen belüli relatív pozíciói egyértelműen romlottak.

---

<sup>63</sup> Ez a fejezet részben Ádám (2014b)-re támaszkodik.

**VI/1. Ábra.** Egy főre eső, vásárlóerő-paritáson számított GDP az EU27 átlagának százalékában.



Ez a fejezet erre a hanyatlásfolyamatra keresi a magyarázatot, magyar szempontból, de nem kizárólag Magyarország esetét elemezve, hanem a térség egészét vizsgálva. Azt a hipotézist igyekszem benne vizsgálni, hogy a magyar átmenet kudarcának egyik legfontosabb okát az intézményi fejlődés társadalmi beágyazódásának hiánya – más szóval exkluzivitása – jelenti. Ez az elgondolás azon az intézményi-gazdaságtani összefüggésen alapszik, hogy a formális intézmények átalakulása önmagában nem okoz tartós, hosszú távú gazdasági fejlődést, ha nem egészíti ki az informális intézmények – a társadalmi normák és értékrendek – vele kompatibilis, az intézményi reformok társadalmi stabilizációjához nélkülözhetetlen fejlődése (North 1994). Sőt, a normák és értékrendek átalakulását nélkülöző intézményi fejlődés hosszabb távon a szándékolttal ellentétes hatással járhat, ha a gazdasági modernizációval ellentétes társadalmi érdekek reprezentációjának – azaz politikai befolyásának – erősödéséhez vezet. Ennek felismerése nem egyenlő az autoriter – az irodalomban „szingapúri modellként” is ismert – fejlődési pálya normatív előnyben részesítésével a nyugati típusú, demokratikus jogállami irányú fejlődéssel szemben. Az utóbbi strukturális gyengeségeinek figyelmen kívül hagyása azonban a hozzá kapcsolódó normatív várakozások beteljesületlenségéhez vezethet, amint azt a kelet-közép-európai fejlődés – és benne a leginkább éppen a magyar átalakulási pálya – szemlélteti.

A következő alfejezet röviden áttekinti az intézményi-közgazdaságtani irodalomnak az itt tárgyalt probléma szempontjából leginkább releváns részét. A harmadik alfejezet a Világ gazdasági Fórum, a Világbank „Jó kormányzás” kutatási programja és egy, az OECD

égisze alatt készült kelet-közép-európai összehasonlító közigazgatásireform-elemzés alapján veszi sorra a térség intézményi fejlődéséről rendelkezésre álló adatokat. A negyedik alfejezet korrelációs és regressziós elemzéssel vizsgálja az intézményi teljesítmény, a humántőke és a gazdasági fejlődés viszonyát. Az ötödik alfejezetben összefoglalom a kvalitatív és kvantitatív elemzés eredményeit.

## VI.2. Kiinduló elméleti megfontolások: intézményi fejlődés és gazdasági növekedés

A közgazdaságtan megszületésétől nagy jelentőséget tulajdonít a piaci tranzakciók feltételeit meghatározó intézményeknek (vö.: Smith, 1992, különösen: 64–73. o.). Elméleti szempontból ugyanakkor nem világos, hogy az intézményi fejlődés feltétele vagy következménye-e a gazdasági fejlődésnek. Az irodalom egyik része szerint a megfelelően fejlett intézmények jelentik a gazdasági növekedés alapját. Megfelelő intézmények ebben a kontextusban mindenekelőtt a tulajdonjogok biztonságát és az állam önkényével szembeni védelmet biztosító jog- és normarendszert jelentenek (Buchanan és Tullock, 1965), ami egy modern társadalomban magába foglalja az állami bürokrácia jogszerű, kiszámítható és politikailag nem részrehajló működését. A modern, magasan fejlett gazdaságok kialakulása az intézményi közgazdaságtan főárama szerint a politikai és gazdasági erőforrásokhoz nyílt hozzáférést biztosító társadalmi berendezkedést – a versenyelvű piacgazdaságot és a vele hosszú távon szisztematikusan együtt járó politikai demokráciát – feltételezi (North és szerzőtársai, 2009).

Ehhez hasonló megközelítést alkalmaznak a minőségi versenyképesség különböző intézmények által összeállított nemzetközi rangsorai, köztük a Világgazdasági Fórum (WEF) Globális Versenyképességi Indexe, a Lausanne-i IMD Business School Versenyképességi rangsora vagy a Világbank Doing Business felmérése is. Ezekben az állam működését – a jogszabályokat és azok kikényszeríthetőségét, valamint a közigazgatás színvonalát – magába foglaló intézményi háttér a versenyképesség egyik legfontosabb tényezőjeként értelmeződik.

Mások ugyanakkor amellet érvelnek, hogy a jobb minőségű intézmények önmagukban nem vezetnek gazdasági fejlődéshez. A fejlődés kulcsa a humán tőke felhalmozása, ami a fejlődő országokban tipikusan diktatórikus körülmények között zajlik. A tulajdonjogok tiszteletben

tartása és a hatalom (ön)korlátozása a hatalom birtokosainak döntésén múlik. Az intézményi fejlődés – abban az értelemben legalábbis, ahogyan az intézményi közgazdaságtan használja a fogalmat – nem megelőzi, hanem követi a gazdaság fejlődését (Glaeser és szerzőtársai, 2004).

Glaeser és szerzőtársai vitába szállnak például a Világbank Worldwide Governance Indicators-projektjét megalapozó megközelítéssel, amely hat dimenzióba csoportosított, különböző elemző intézetek által adott értékelések alapján minősíti az egyes országok kormányzati teljesítményét (vö.: Kaufmann és szerzőtársai, 2002). Glaeser és szerzőtársai különösen a WGI-projekt kormányzati hatékonyság-fogalmát kritizálják, mivel álláspontjuk szerint a kormányzati hatékonyságból – pontosabban annak percepciójából – nem következtethetünk az intézményi közgazdaságtan által használt, a magántulajdon biztonságára és az államhatalom alkotmányos korlátozására vonatkozó intézmény-minőségre. A WGI-projektben a legmagasabb kormányzati hatékonyság-pontszámmal díjazott Szingapúr például egy egypárti diktatúra, ahol a tulajdonjogok tiszteletét nem alkotmányos szabályok kényszerítik a kormányra, hanem az uralmon lévők saját diszkrecionális döntése.

Acemoglu és szerzőtársai [2001, 2002] munkái 16. századi európai telepések halálozási rátái és népsűrűségi adatok alapján vonnak le következtetéseket az európai telepések által létrehozott intézmények minőségére, és mutatnak ki összefüggést az így értelmezett intézményi minőség és a mai gazdasági fejlettség között. Csakhogy, mondják Glaeser és szerzőtársai, semmi nem bizonyítja, hogy a mai gazdasági fejlettség a 16. századi intézmények színvonalával függ össze. Legalább ennyire elképzelhető, hogy a gazdasági fejlődés a humán tőke színvonalából következett, amit az általuk a gyarmatokon teremtett intézmények minőségétől függetlenül szükségszerűen „magukkal vittek” a telepések.

Glaeser és szerzőtársai azt is megmutatják, hogy a huszadik századi sikeres gazdasági felzárkózási történetek szinte kivétel nélkül diktatórikus körülmények között mentek végbe. Ezek leglátványosabb második világháború utáni példái – Dél-Korea és Tajvan – egyaránt nem demokratikus viszonyok között (katonai, illetve egypárti rezsimek alatt) modernizálták gazdaságukat. A demokratizálásra – vagyis a kormányzati hatalom korlátozására és a tulajdonjogok alkotmányos garantálására – csak a gazdasági fejlettség egy viszonylag magas fokán, a nyolcvanas évektől kezdődően került sor, ami arra utal, hogy az oksági viszony nem az intézményi fejlődéstől mutat a gazdasági fejlődés felé, hanem fordítva.

Különösen érdekes ebből a szempontból Észak- és Dél-Korea fejlődésének összevetése, mivel 1950 előtt sem intézményeik, sem humán tőkéjük minősége nem tért el egymástól, mivel ugyanazon nagyon szegény és fejletlen állam részei voltak. Az 1950-1980 közötti három évtizedet mindkét ország diktatórikus rezsimok alatt töltötte, ám amíg az észak-koreai kommunista kormány nem tisztelte a tulajdonjogokat, addig a dél-koreai katonai diktatúra a kapitalista gazdaság számára kedvező feltételeket teremtett. Glaser és szerzőtársai szerint ez magában foglalta a humán tőke színvonalának nagyarányú emelését, például az iskolarendszer fejlesztésén keresztül, ami már a demokratikus politikai viszonyok nyolcvanas évekbeli megteremtését megelőzően látványos gazdasági fejlődést eredményezett délen. Ezzel szemben északon a humán tőke nem javult, és a brutális politikai elnyomás nem párosult gazdasági fejlődéssel.

A humán tőke felhalmozásának elsődlegessége az ókori görög filozófiáig nyúlik vissza: a fejlődés és a közösség jólétének biztosítása Arisztotelész szerint a közösség tagjainak műveltsége és sokoldalúsága, ami békés politikai viszonyokat és anyagi gyarapodást tesz lehetővé. A gondolat modernkori alkalmazása Seymour Martin Lipset (1960) nevéhez fűződik, aki szerint az iskolázottabb társadalmak nagyobb eséllyel oldják meg konfliktusaikat tárgyalások és politikai szavazások útján.

Az intézmények primátusa egy másik, gazdaság-szociológiai jellegű megközelítésben is hangsúlyosan jelenik meg az irodalomban, ám ez nem annyira a kormányzati hatalom (ön)korlátozására és a tulajdonjogok biztonsága helyezi hangsúlyt, mint a kormányzati bürokráciák felkészültségére és koherenciájára. Ez az iskola a Max Weberre (1970) támaszkodó gazdaság-szociológiai megközelítés alapján a modern, hierarchikusan szervezett, funkcionálisan differenciált bürokráciákat tekinti a gazdasági-társadalmi fejlődés egyik legfontosabb feltételének és a nyugati típusú gazdasági és társadalmi modernizáció intézményi megalapozójának. Fontos azonban észrevenni, hogy ezek kialakítása és fejlesztése nem igényel sem demokratikus politikai viszonyokat, sem a kormányzati hatalom (ön)korlátozását és a tulajdonjogok biztonságát. Alkotmányos szabályok által nem korlátozott diktatúrák éppen úgy kialakíthatnak és szisztematikusan fejleszthetnek hatékony bürokráciákat, mint demokráciák, és a sikeres gazdaságfejlesztési teljesítményt felmutató diktatúráknak éppen ez az egyik legfontosabb tulajdonságuk. Evans és Rauch (1999) 35 ország 1970-1990 közötti gazdasági fejlődését elemezve kialakított egy „Weberian State Scale”-nek nevezett, a weberi értelemben vett bürokratikus fejlettség mérésére szolgáló indexet. Azt találták, hogy az index magasabb



pontértékei szignifikáns pozitív kapcsolatban állnak a vizsgált két évtizedben elért gazdasági fejlődés mértékével, akkor is, ha a kiinduló gazdasági fejlettség és humán tőke hatását kiszűrjük.

Evans és Rauch kiindulópontként a különböző politikai kockázatelemző intézetek rangsoraira támaszkodnak, mint az International Country Risk Guide (ICRG), a Business and Environmental Risk Intelligence (BERI) és a Business International (BI). Ezek a befektetők szempontjából minősítik egy-egy ország közigazgatását és jogrendszerét. A rangsorok és minősítések mögötti módszertan persze mindig kritizálható, de mivel egy-egy minősítő intézet azonos módszertant használ a különböző országok elemzésére, az ország-minősítések egymással összevethetők. Saját „Weberian State Scale” indexük kialakításakor azonban Evans és Rauch két, formálisan könnyebben megragadható bürokratikus karakterjegyre fókuszál: a bürokrácia rekrutálásának meritokratikus jellegére és a bürokráciákban dolgozók előremeneteli pályájának transzparenciájára. Az erre vonatkozó adatokat ország-szakértők kérdőíves megkérdezésével gyűjtötték össze, országonként legalább három (32 esetben) illetve két (három esetben) szakértő megkérdezésével. A függő változó az egy főre eső GDP 1970-1990 közti változása volt. Kontrollváltozóként az egy főre eső GDP kiinduló értékét (jövedelemszint) és a 25 éves és idősebb népesség átlagos iskolaéveinek számát (humán tőke) használták. Eredményeik szerint a weberi értelemben vett bürokratikus fejlettség és az egy főre eső GDP bővülése között erős és szignifikáns az összefüggés, ami akkor is fennmarad, ha a kiinduló jövedelemszintre és a humántőke színvonalára kontrolláltan futtatják a regressziót. (A weberi értelemben vett bürokratikus fejlettség és a kiinduló jövedelemszint között egyébként nem volt értékelhető összefüggés. A humán tőke és a bürokratikus fejlettség gyengén pozitív, nem szignifikáns korrelációt mutatott.)

Az intézményfejlődés és a gazdaságfejlődés közötti ok-okozati viszony kérdésében tehát nincs egyetértés az irodalomban. Intézményi fejlődés nélkül nincs gazdaságfejlődés, de a gazdasági modernizációra gyakran nem demokratikus körülmények között, a magántulajdon biztonságának garantálása nélkül kerül sor. Az államvezérelt modernizációs pályák, amelyek a kései gazdasági modernizáció tipikus példáinak tekinthetők (Gerschenkron, 1984), többnyire nélkülözik az intézményi közgazdaságtan által leírt nyílt hozzáférésű rendet. Igaz, a valóban fejlett világhoz való csatlakozás már magába foglalja a magántulajdon garantálását és a politikai berendezkedés demokratizálását. Az addig vezető út – North-tal és szerzőtársaival [2009] szólva a korlátozottból a nyílt hozzáférésű rendbe való átlépés „küszöbfeltételeinek” megteremtése – azonban jellemzően nem demokratikus körülmények között, a magángazdasági szereplőknek az állammal szembeni alárendelődése jegyében telik. A fejlődés legfontosabb

intézményi ágense a korlátozott hozzáférésű rend körülményei között többnyire az állam, amelynek weberi típusú bürokráciákra van szüksége a gazdasági modernizáció előmozdításához. Az évtizedek, nemritkán évszázadok alatt pedig, mialatt erre sor kerül, szerencsés esetben létrejönnek a gazdasági fejlettség Glaeser és szerzőtársai által hangsúlyozott humán tőke-felhalmozás feltételei.

Az ok-okozati viszonyok tisztázatlanságából a kelet-közép-európai – és azon belül a magyar – fejlődésre nézve következő egyik legizgalmasabb kérdés az, hogy milyen következményei vannak a politikai berendezkedés demokratizálásának a humántőke fejlődése nélkül. Mi történik, ha az intézményfejlődés a nyugat-európai, észak-amerikai és kelet-ázsiai országok történelmi gyakorlatával ellentétben megelőzi a humántőke fejlődését? Ha a közhatalmat alkotmányos szabályoknak vetik alá, és létrejönnek a magántulajdon védelmének jogi biztosítékai, de sem a bürokrácia, sem a lakosság nem interiorizálja a demokratikus szabályokat, és nem igazítja hozzájuk a viselkedését. Vagyis ha – az intézményi közgazdaságtan nyelvén fogalmazva – a formális intézményeket adoptálják, de a működésükhöz szükséges informális intézmények még sokáig nem stabilizálódnak (vö. North 1990).

### VI.3. Intézményi fejlődés a poszt-szocialista Kelet-Közép-Európában

Az eddigiek fényében érdemes rá felfigyelni, hogy a kelet-közép-európai államszocializmus jelentős erőfeszítéseket tett a humántőke fejlesztésének irányába: a térségben az államszocializmus évtizedei alatt – Csehországot, Kelet-Németországot és talán Szlovéniát leszámítva – soha nem látott mértékben javult a közoktatás színvonala, a népesség egészségügyi ellátása és bővült a szociális juttatások köre, beleértve a táppénz- és nyugdíjjogosultságot is. Ugyanakkor a weberi bürokráciák kialakítása nem, vagy csak a rendkívül kiterjedt államszervezet egy részében sikerült, az állam gazdaságfejlesztési funkcióját pedig hosszú távon nem sikerült magas színvonalon ellátni (Popov, 2007).

A korlátozottból a nyílt hozzáférésű rendbe való átlépés – a demokrácia és a piacgazdaság bevezetése – Kelet-Közép-Európában egy csapásra, alapvetően nem szervesen, a többnyire

diszkreditálódott államapparátusok háttérbe szorításával történt. Bizonyos országokban erre gyors, forradalmi úton, másutt – például Magyarországon – lassabb, tárgyalásos keretek között került sor. Ez utóbbit nevezte Kis János [2013] koordinált rendszerváltásnak, ami az intézményi változások egyeztetett, a kommunista rendszer és ellenzéke közötti koordináción alapuló módjára utal.

A rendszerváltás során valamennyi kelet-közép-európai országban visszaszorult az állam gazdasági szerepvállalása, amit az államszocialista berendezkedés széleskörű politikai, gazdasági és társadalmi kudarcra mellett az állami újraelosztás visszametszését kívánatosnak tartó konzervatív-liberális gazdaságfilozófia dominanciája magyaráz (vö.: Williamson, 1990, Rodrik, 1996). Ugyanakkor az államszocialista országok gazdasági integrációjának felbomlása nyomán milliók veszítették el gazdasági szempontból releváns társadalmi tudásukat és váltak foglalkoztathatatlaná. A gazdaság államtalanításával párhuzamosan így paradox módon a társadalom jelentős részének nőtt az állami transferekre való ráutaltsága, mivel a piaci munkakereslethez képest romlott a relatív képzettsége. Az átalakulás egyik legdrámaibb, nem szándékolt következménye így széles társadalmi csoportok humán tőkéjének leértékelődése lett (vö. Fazekas-Scharle 2012).

Noha a poszt-szocialista átalakulás az állami önkény korlátozásának és a magántulajdon biztonságának korábban soha nem tapasztalt intézményi biztosítékait teremtette meg Kelet-Közép-Európában, és ebben az értelemben létrehozta a főáramú intézményi közgazdaságtan által a modern gazdaságok kialakulásához szükségesnek tartott intézményi feltételeket, ezek társadalmi stabilizációja – a fennmaradásukhoz szükséges magas színvonalú humántőke kialakulása – kérdéses maradt. A gazdaságilag elmaradott országok szokásos fejlődési pályájával ellentétben a politikailag diszkreditálódott államapparátusok nem voltak képesek betölteni a gazdaságfejlesztő ágens szerepét, kompenzálva a humán és a fizikai tőke hiányát. A formális intézmények átalakulását nem – vagy nem elégséges mértékben – követte a működésükhöz szükséges normák és társadalmi beállítódások intézményesülése. Ma már tudjuk, hogy az átalakulás intézményi keretei instabilak maradtak: erre utal, hogy a különféle nemzetközi szervezetek által mért intézményi teljesítmény a kétezres években a térség több országában is romlásnak indult.

### VI.3.1. Magán és közintézmények teljesítménye a WEF értékelésében

A WEF Global Competitiveness Indexe szerint az intézményrendszer Észtország kivételével valamennyi kelet-közép-európai EU-tag esetében rontja a versenyképesség általános szintjét. Ez ellentétes a kétezres évek elején megfigyelt helyzettel, amikor a WEF szerint ez nem, vagy sokkal kevésbé volt így. A kétezres évek második felétől megfigyelhető hanyatlás különösen látványos a magyar esetben.

A WEF szerint 2000-ben a magyar gazdaság a 32. legversenyképesebb volt a világon. Ezt követően 2001-ben a 26., 2002-ben a 29., 2003-ban a 33., 2004-ben és 2005-ben a 39. helyre sorolta Magyarországot a WEF. Intézményi alindexet 2000-ben még nem publikáltak, de az intézményrendszer színvonalának mérését talán leginkább közelítő „Quality of the National Business Environment” rangsorban Magyarországot a 25. – tehát az általános versenyképességi indexnél eggyel jobb – helyet kapta. A közintézmények alindexen Magyarországot 2003-ban a 33., 2004-ben a 37., 2005-ben a 34. helyre sorolta a WEF. A magyar közintézmények tehát ekkor még a gazdaság általános megítélésével azonos vagy annál jobb értékelést kaptak a WEF-től. (A helyezések értékét árnyalja, hogy mindeközben a WEF által értékelt országok száma is nőtt. 2000-ben 58, 2001-ben 75, 2002-ben 80, 2003-ban 102, 2004-ben 104, 2005-ben 117 ország szerepelt a felmérésben.)

Az egyes alindexekre vonatkozó, dekomponált összehasonlító adatok 2006-tól állnak rendelkezésre a WEF adatbázisában. Ekkortól nem csak a köz-, hanem a magánintézmények teljesítményét is méri a WEF. A közintézmény-alindex a következő öt komponensből áll: tulajdonjogok; közmorál és korrupció; megengedhetetlen befolyásolás; kormányzati hatékonyság; közbiztonság. A magánintézmény-alindex a következő két komponens tartalmazza: üzleti etika; átláthatóság.

A magyar gazdaság versenyképessége a kétezres évek második felétől látványosan romlik, amin belül az intézményi mutatók az általános versenyképességi indexnél is rosszabb képet festenek. Különösen feltűnő a magánintézményi alindex rendkívül rossz, mind az általános versenyképességi, mind pedig (2009 kivételével) a közintézményi indexnél rosszabb teljesítménye, ami főként a magyarországi üzleti etika nagyon rossz megítélésére vezethető vissza. Ami a közintézményeket illeti, a legkritikusabb értékelést a közpénzek eltérítése; a politikusokba vetett közbizalom; a kormányzati részrehajlás; valamint a kormányzati pazarlás

terén szerezte a magyar gazdaság. A tulajdonjogok biztonságát, noha itt is egyértelmű romlás tapasztalható, kissé kevésbé rossznak értékeli az elemzés.

**VI/1. Táblázat: Magyarország helyezései a WEF versenyképességi rangsorában.**

|      | Versenyképesség<br>i index | Intézményi<br>alindex | Közintézmények | Magán-<br>intézmények | Értékelt<br>országok száma |
|------|----------------------------|-----------------------|----------------|-----------------------|----------------------------|
| 2006 | 38                         | 45                    | 45             | 45                    | 122                        |
| 2007 | 47                         | 54                    | 54             | 65                    | 131                        |
| 2008 | 62                         | 64                    | 65             | 80                    | 134                        |
| 2009 | 58                         | 76                    | 76             | 72                    | 133                        |
| 2010 | 52                         | 79                    | 77             | 89                    | 139                        |
| 2011 | 48                         | 73                    | 71             | 90                    | 142                        |
| 2012 | 60                         | 80                    | 81             | 93                    | 144                        |
| 2013 | 63                         | 84                    | 84             | 89                    | 148                        |

Forrás: WEF adatbázis

A magyar adatok kelet-közép-európai kontextusban. A Globális Versenyképességi Indexben messze nem Magyarország a legnagyobb vesztes, hanem Szlovákia, 42 helynyi visszalépéssel hét év alatt. Magyarország „csak” a második legtöbb helyet lépett hátra, 25-öt.

A 11 kelet-közép-európai EU-tagból kilenc lépett vissza és csupán kettő előre. Az utóbbiak Bulgária (plusz 17 hely) és Lengyelország (+3) voltak. A jelentősebb vesztesek közé tartozik még Horvátország (-19) és Csehország (-15). Észtország (-6), Lettország (-8) és Litvánia (-9) vesztesége mérsékelt volt; Romániáé (-3) elhanyagolható.

Ha az egyes országok intézményi működését vizsgáljuk, a folyamatok sokkal drámaibbnak tűnnek. A három balti ország és Lengyelország felülteljesít, legalább az egyik dimenzióban javítottak, Lengyelország mindkettőben. Csehország, Magyarország, Románia és Szlovákia drámai visszaeséseket könyvelt el. Különösen a szlovák intézményi teljesítmény ijesztő: harmadik világbeli országokéhoz hasonlít, ami azért felvet módszertani kérdéseket. Szlovénia visszaesése jelentős, de jóval kisebb, mint az előbbieké; Bulgária igazából nem rontott, bár nem is javított.

**VI/2. Táblázat.** Kelet-közép-európai EU-tagok helyezései a WEF Globális Versenyképességi Indexében és a helyezés változása 2006-2013 között

|       | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2006-2013 |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| BG    | 74   | 79   | 76   | 76   | 71   | 74   | 62   | 57   | +17       |
| CZ    | 31   | 33   | 33   | 31   | 36   | 38   | 39   | 46   | -15       |
| HR    | 56   | 57   | 61   | 72   | 77   | 76   | 81   | 75   | -19       |
| EE    | 26   | 27   | 32   | 35   | 33   | 33   | 34   | 32   | -6        |
| HU    | 38   | 47   | 62   | 58   | 52   | 48   | 60   | 63   | -25       |
| LV    | 44   | 45   | 54   | 68   | 70   | 64   | 55   | 52   | -8        |
| LT    | 39   | 38   | 44   | 53   | 47   | 44   | 45   | 48   | -9        |
| PL    | 45   | 51   | 53   | 46   | 39   | 41   | 41   | 42   | +3        |
| RO    | 73   | 74   | 68   | 64   | 67   | 77   | 78   | 76   | -3        |
| SK    | 36   | 41   | 46   | 47   | 60   | 69   | 71   | 78   | -42       |
| SI    | 40   | 39   | 42   | 37   | 45   | 57   | 56   | 62   | -22       |
| Memo* | 122  | 131  | 134  | 133  | 139  | 142  | 144  | 148  |           |

Forrás: WEF adatbázis; \*Memo: értékelt országok száma

Igazán jó közintézményekkel a térségben csak Észtország rendelkezik, a magánintézmények teljesítménye pedig – kissé meglepő módon – a térségben mindenütt elmarad a közintézményekétől. A térség legfejlettebb gazdaságai, Csehország és Szlovénia meglepően gyenge intézményi teljesítménnyel rendelkeznek; különösen Csehország esetében éles a kontraszt a gazdasági fejlettséggel. Az utóbbi évtized látványos szlovák gazdasági fejlődése valószínűleg nem az intézményi teljesítménynek volt köszönhető. A közép-európai térség sikerországának számító Lengyelország ugyan javította intézményi működését mind a köz-, mind a magánintézmények esetében, azok színvonala azonban így is közepes maradt.

**VI/3. Táblázat.** Köz- és magánintézmények helyezései a kelet-közép-európai EU-tagországokban és a helyezés változása 2006-2013 között

|    |         | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2013-2006 |
|----|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| BG | Public  | 107  | 114  | 116  | 114  | 115  | 113  | 114  | 112  | -5        |
|    | Private | 89   | 95   | 103  | 106  | 106  | 101  | 102  | 94   | -5        |
| CZ | Public  | 58   | 70   | 72   | 66   | 71   | 84   | 84   | 87   | -29       |
|    | Private | 52   | 66   | 68   | 63   | 76   | 92   | 94   | 93   | -41       |
| HR | Public  | 70   | 64   | 75   | 84   | 86   | 87   | 95   | 92   | -22       |
|    | Private | 77   | 79   | 88   | 90   | 96   | 106  | 110  | 97   | -20       |
| EE | Public  | 33   | 32   | 30   | 31   | 30   | 26   | 27   | 25   | +8        |
|    | Private | 34   | 37   | 35   | 32   | 38   | 33   | 34   | 37   | -3        |
| HU | Public  | 45   | 54   | 65   | 76   | 77   | 71   | 81   | 84   | -39       |
|    | Private | 45   | 65   | 80   | 72   | 89   | 90   | 93   | 89   | -44       |
|    | Public  | 51   | 60   | 62   | 64   | 76   | 67   | 60   | 57   | -6        |

|       |         |     |     |     |     |     |     |     |     |     |
|-------|---------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| LV    | Private | 62  | 68  | 66  | 74  | 86  | 75  | 65  | 57  | +5  |
| LT    | Public  | 64  | 59  | 57  | 62  | 62  | 61  | 65  | 66  | -2  |
|       | Private | 54  | 55  | 54  | 54  | 66  | 67  | 54  | 49  | +5  |
| PL    | Public  | 69  | 83  | 96  | 74  | 54  | 51  | 56  | 65  | +4  |
|       | Private | 72  | 77  | 58  | 52  | 50  | 51  | 50  | 60  | +12 |
| RO    | Public  | 87  | 94  | 86  | 83  | 81  | 97  | 116 | 106 | -19 |
|       | Private | 87  | 96  | 95  | 84  | 79  | 97  | 117 | 127 | -40 |
| SK    | Public  | 52  | 62  | 76  | 82  | 93  | 98  | 103 | 115 | -63 |
|       | Private | 50  | 64  | 65  | 66  | 78  | 98  | 106 | 109 | -59 |
| SI    | Public  | 44  | 40  | 48  | 43  | 48  | 54  | 58  | 68  | -24 |
|       | Private | 49  | 46  | 53  | 49  | 49  | 62  | 59  | 70  | -21 |
| Memo* |         | 122 | 131 | 134 | 133 | 139 | 142 | 144 | 148 |     |

Forrás: WEF adatbázis, \*Memo: értékelt országok száma

### VI.3.2. Kormányzati teljesítmény a Világbank értékelése szerint

Egy másik, a kelet-közép-európai országok kormányzati teljesítményének összehasonlítására alkalmas adatbázis a Világbank World Governance Indicators projektje, amelyben hat dimenzióban 1996-ig visszakereshető idősorok állnak rendelkezésre. Ezek: korrupció-kontroll (control of corruption); kormányzati hatékonyság (government effectiveness); politikai stabilitás és erőszakmentesség (political stability and absence of violence), szabályozás-minőség (regulatory quality), átláthatóság és elszámoltathatóság (voice and accountability).

Az ezek alapján a térségről kirajzolódó kép számos hasonlóságot mutat a WEF intézmény-értékelésével<sup>64</sup>, miközben a két mutató-együttes között jelentős eltérések is vannak. A térségről kirajzolódó kép összességében nem annyira lehangoló, mint a WEF-nél, Magyarország rendkívül rossz értékelése azonban itt még inkább szembetűnő.

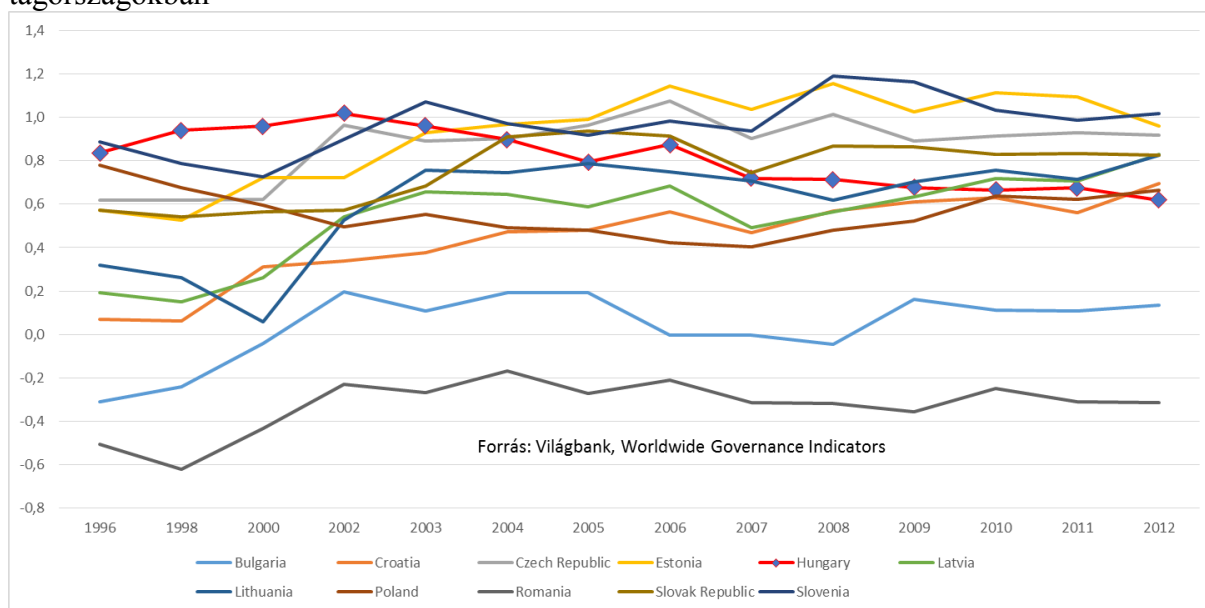
A WGI adatbázisa különböző elemző intézetek értékeléseit szintetizálja az ún. unobserved components modellt alkalmazva, standard normál eloszlásra transzformálva az egyes országoknak adott értékeket, úgy, hogy a várható érték nulla, az egyes értékek pedig hozzávetőleg -2,5 és 2,5 között szóródnak.<sup>65</sup> Az alábbi grafikonok az így számított értékeket (melyeket az adatbázis estimate-nek nevez) mutatják. Az országértékelések százalékos formában is elérhetőek (percentile rank). Az adatbázis megadja az egyes mutatók számításához használt adatsorok számát és az egyes értékekhez tartozó standard hiba mértékét is.

<sup>64</sup> A WEF Global Competitiveness Report-jának egyes indikátorai a WGI által figyelembe vett indikátor-együttes részét képezik.

<sup>65</sup> Lásd: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>

A WEF közintézmény-indikátoréhoz legközelebb álló WGI mutató, a kormányzati hatékonyság jelentős variációt mutat a térségben. Az 1996-ban a legmagasabb mutató értékkel rendelkező Szlovénia ma is a legjobb teljesítményt mutatja, és pontértéke kissé még nőtt is. Az 1996-ban még második legjobb Magyarország ellenben visszacsúszott a középmezőnybe, és az elemzett 17 évben a legtöbbet veszítette pontértékéből.

**VI/2. Ábra.** Kormányzati hatékonyság (Government effectiveness) a kelet-közép-európai EU-tagországokban



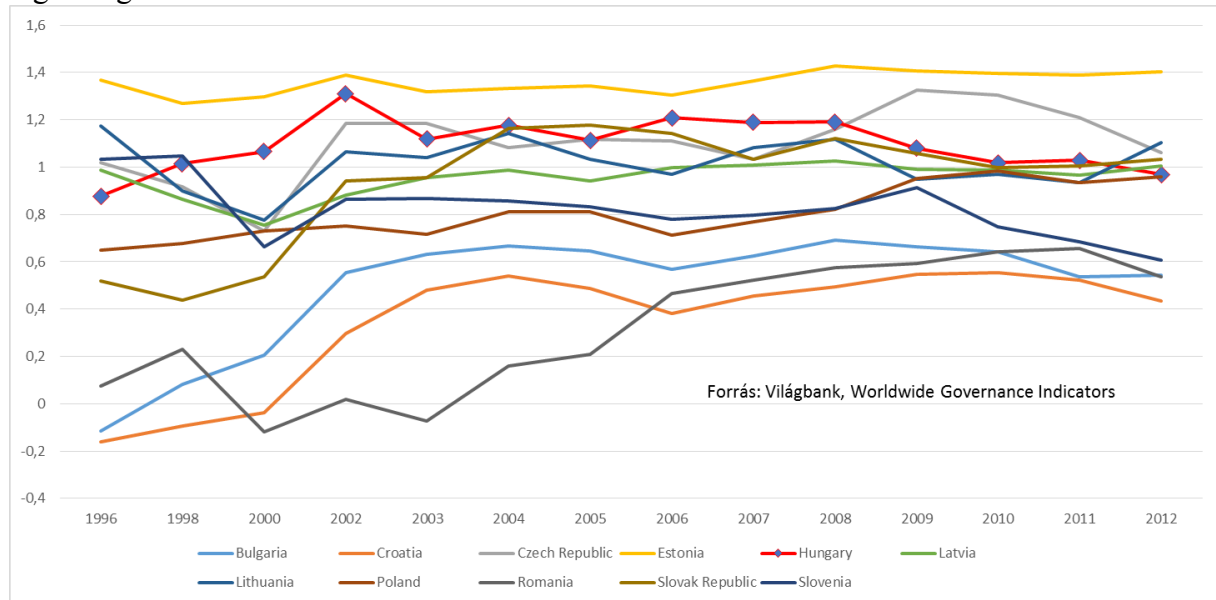
A legnagyobb előrelépést Lettország és Horvátország könyvelhette el, de Litvánia, Bulgária és Észtország is jelentősen előre lépett. Csehország és a Szlovák Köztársaság is tisztessen teljesített, bár a kormányzati hatékonyság javulása esetükben szerényebb volt az előbbiekéénél. Lengyelországban ellenben – Magyarországhoz hasonlóan, de tőle kisebb mértékben – romlott a kormányzat hatékonysága.

A következő, a kormányzati adminisztratív kapacitások mérésére szintén alkalmas WGI mutató a szabályozás-minőség, aminek esetében Litvánia és Szlovénia kivételével valamennyi kelet-közép-európai EU-tagország esetében előrelépés volt tapasztalható 1996-2012 közt. Litvánia esetében a visszaesés marginális (-0,07), Szlovéniában ellenben jelentős (-0,43). 2006-2012 között ugyanakkor öt országban is romlott a mutató értéke (Bulgária, Csehország, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia), és közülük a legnagyobb visszaesést (-0,24) a magyar



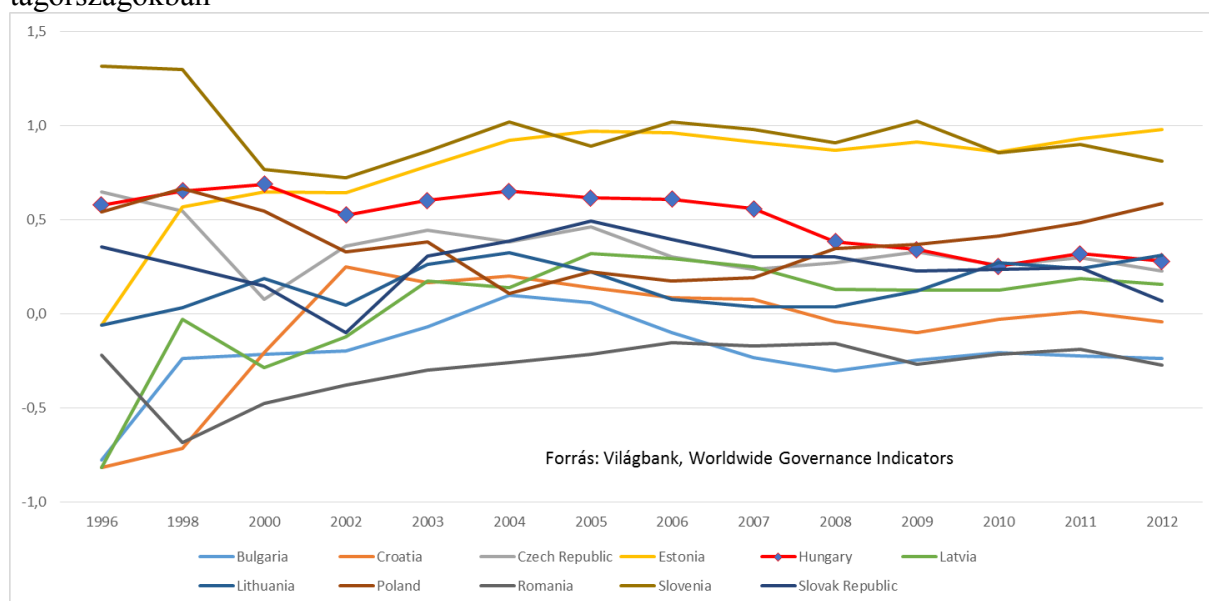
államigazgatás szenvedte el. A bolgár (-0,02) és a cseh (-0,05) romlás mértéke szerény maradt, és a szlováké (-0,11) sem volt jelentős.

**VI/3. Ábra.** Szabályozási minőség (Regulatory quality) a kelet-közép-európai EU-tagországokban



A következő, még az állami kapacitásokra vonatkozó, de azok teljesítményét egy meghatározott – az államigazgatás integritásának szempontjából rendkívül fontos – területen mérő mutató a korrupció-kontroll. Ennek esetében elég gyászos képet mutat a WGI adatbázisa. 1996-2012 közt öt ország esetében romlott a helyzet, amelyek közül Szlovénia (-0,50), Csehország (-0,42), Magyarország (-0,30) és Szlovákia (-0,29) látványos visszaesést könyvelt el. Romániában a romlás mértéke minimális volt (-0,05), igaz, jóval alacsonyabb abszolút szinten következett be. 2006-2012 között ugyanakkor Észtország, Lengyelország és Litvánia kivételével a térség valamennyi országában romlott a korrupcióellenes fellépés színvonala. A legnagyobb mértékben – egyaránt 0,33-mal – Magyarország és Szlovákia esetében.

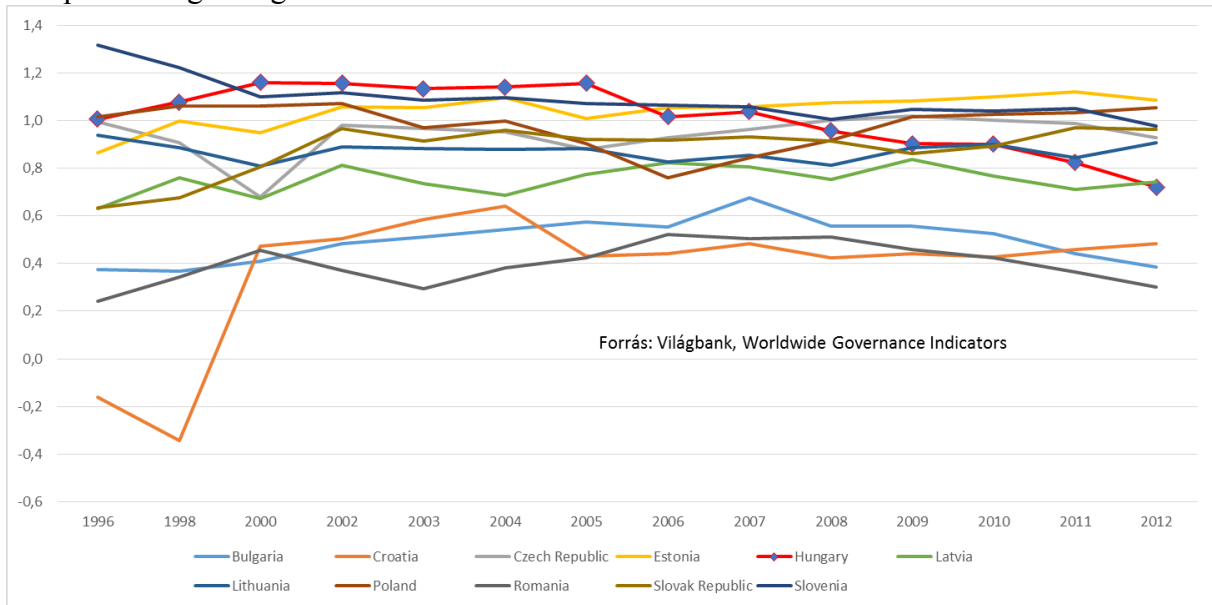
**VI.4. Ábra.** Korrupció-kontroll (Control of corruption) a kelet-közép-európai EU-tagországokban



Az átláthatóság és elszámoltathatóság az eddigieknél nagyobb mértékben tükrözi a politikai helyzetet és a közállapotokat. Nem pusztán a kormányzás technikai értelemben vett képességeire fókuszál, hanem egy értéktételezést is érvényesít, miszerint a kormányzati döntéshozatal átláthatósága és a kormány elszámoltathatósága javítja a kormányzás minőségét. (Elvileg ezzel ellentétes hipotézis is megfogalmazható és bizonyos helyzetekben illetve kormányzati tevékenységek vonatkozásában konszolidált demokráciákban is megfogalmazódik: háborús helyzetben vagy a titkosszolgálatok vonatkozásában például egészen más átláthatósági és elszámoltathatósági standardok érvényesek, mint békeidőben illetve nemzetbiztonsági szempontból kevésbé érzékeny területeken.) Ebben a dimenzióban az országok többségében viszonylag kisebb változásokra került csak sor 1996-2012 között. A legnagyobb mértékű romlásra Szlovéniában (-0,34), a legnagyobb javulásra Horvátországban (+0,65) került sor. A második helyezettek Magyarország (-0,28) és Szlovákia (+0,33). A 2006-2012 közti időszak négy országban hozott jelentősebb változást: Magyarország (-0,30), Lengyelország (+0,29), Románia (-0,22) és Bulgária (-0,17). Ami az abszolút értékeket illeti, 1996-ban négy ország rendelkezett +1-es vagy a feletti értékkel: Szlovénia (1,32), Magyarország és Lengyelország (1,01), valamint Csehország (1,00). 2012-ben két ilyen ország volt: Észtország (1,09) és Lengyelország (1,06). 1996-ban egy országnak volt a képzeletbeli világtágnál rosszabb, azaz negatív értéke: Horvátországnak (-0,16). 2012-ben a legrosszabb értékkel Románia rendelkezett (0,30), de ez jobb volt a 16 évvel korábbi értékénél (0,24).

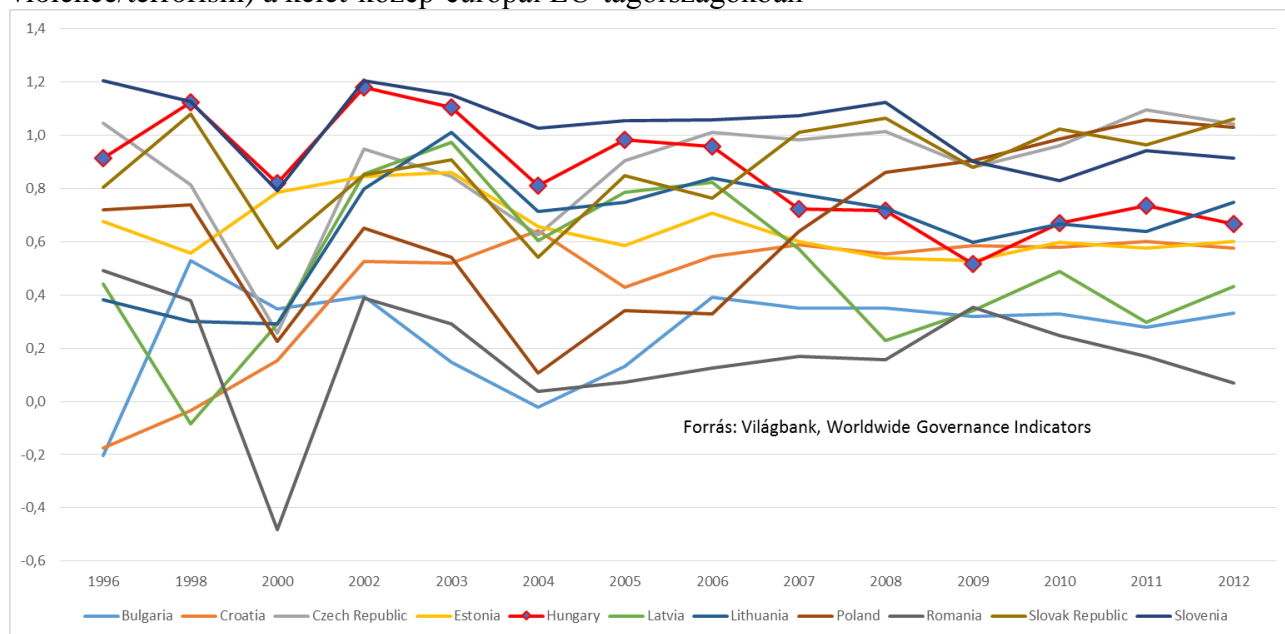
Magyarország 2012-es 0,72-es értéke Románia, Bulgária (0,38) és Horvátország (0,48) után a negyedik legrosszabb volt.

**VI/5. Ábra.** Átláthatóság és számonkérhetőség (Voice and accountability) a kelet-közép-európai EU-tagországokban



A következő, a kormányzás technikai paramétereitől még inkább a közállapotok általános megítélése felé mutató dimenzió a politikai stabilitás és erőszakmentesség.

**VI/6. Ábra.** Politikai stabilitás és erőszakmentesség (Political stability and lack of violence/terrorism) a kelet-közép-európai EU-tagországokban



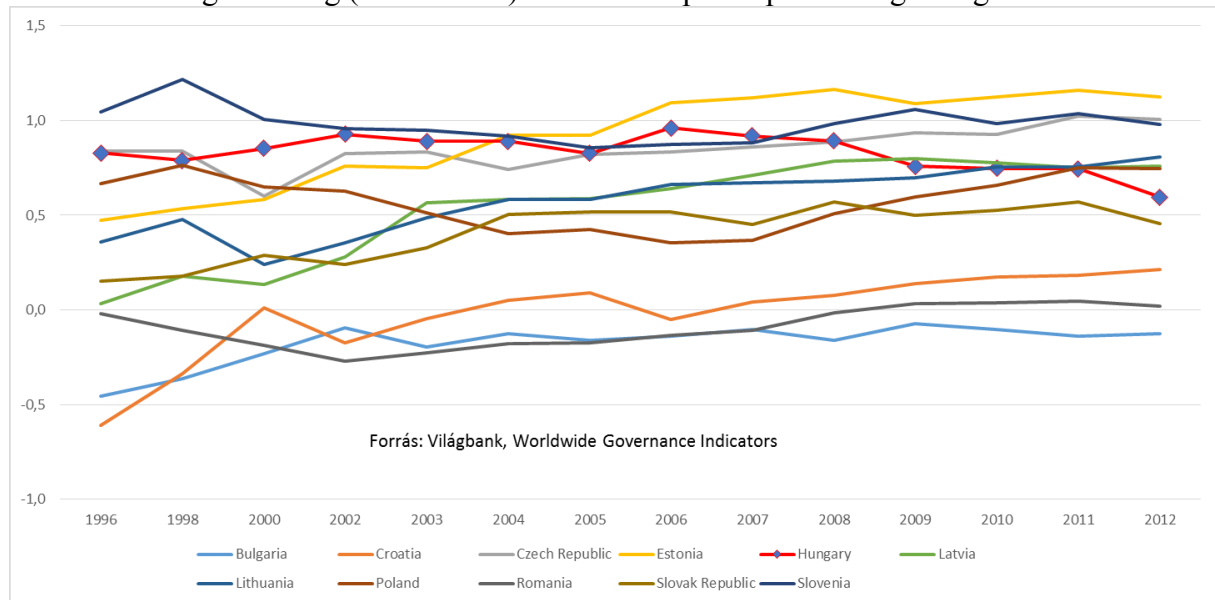
Ebben a tekintetben a három legnagyobb negatív elmozdulással az 1996-2012 időszakban Románia (-0,42), Szlovénia (-0,29) és Magyarország (-0,25) rendelkezik. A legnagyobb javulás Horvátország (+0,75), Bulgária (+0,54) és Litvánia (+0,37) nevéhez fűződik. Magyarország esetében a negatív változás 2006-2012 között történt (-0,29). Ugyanekkor Lettország politikai stabilitása még nagyobb mértékben romlott (-0,39).

1996-ban Szlovénia (1,21), Csehország (1,04) és Magyarország (0,91) voltak politikailag a legstabilabbak. 2012-ben Szlovákia (1,06), Csehország (1,04) és Lengyelország (1,03). A 0,67-es 2012-es magyar érték Románia (0,07), Bulgária (0,33), Lettország (0,43), Horvátország (0,58) és Észtország (0,60) után csak a hatodik legrosszabb a térségben – vagyis az ötödik legjobb.

Végül, a jogállamiság az a dimenzió, amely talán a legtágabb társadalmi és politikai perspektívában értékeli a kormányzati teljesítményt. Ez magyar szempontból különösen érdekes képet mutat a térségről. A térségben két olyan ország van, amelynek jogállamiság-indexe romlott 1996-2012 között: Magyarország és Szlovénia. Amíg azonban az utóbbi esetében ez egy szerény, 0,06-os visszalépést jelent 16 év alatt, addig Magyarország 0,23-as veszteséget könyvelt el ugyanebben az időszakban, méghozzá úgy, hogy 2006-2012 között 0,37-dal romlott a magyar érték (ebben az időszakban a magyaron kívül csak a szlovák mutató romlott, 0,06-dal). Ami az abszolút értékeket illeti, Magyarország 1996-os 0,83-as értéke a

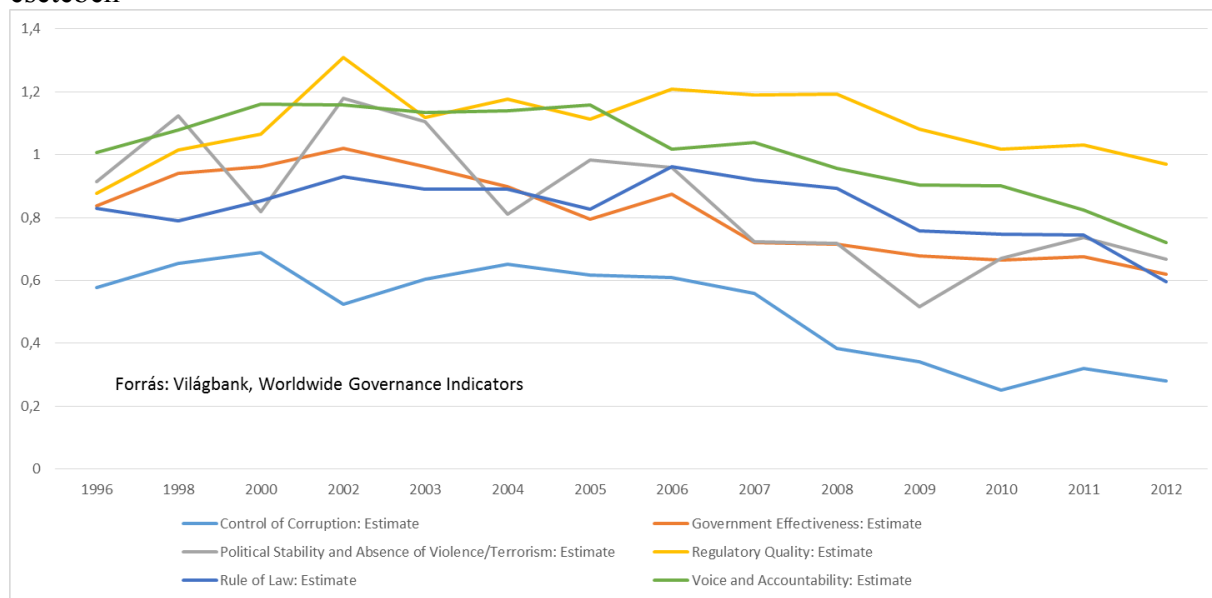
harmadik legmagasabb volt a térségben a szlovén (1,05) és a cseh (0,84) mögött. 2006-ban a magyar érték (0,96) a második volt a cseh (1,09) után. 2012-ben a magyar 0,60 a bolgár (-0,12), a román (0,02), a horvát (0,21) és a szlovák (0,46) után az ötödik legalacsonyabb.

**VI/7. Ábra.** Jogállamiság (Rule of law) a kelet-közép-európai EU-tagországokban



Mindezek alapján elmondhatjuk, hogy a kelet-közép-európai EU-tagállamok kormányzati teljesítménye a WGI-adatbázis tanúsága szerint nagy varianciát mutat az 1996-2012 közti – a poszt-szocialista átalakulás nagy részét lefedő – időszakban. A balti országok és Lengyelország teljesítménye a vizsgált hat dimenzió többségében javult. A jellemzően jobb pozícióból induló másik négy közép-európai poszt-szocialista ország, Csehország, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia több mutatóban is rontottak. Bulgária és Románia csökkentette a lemaradását.

**VI/8. Ábra.** A WGI hat kormányzati teljesítmény mutatójának alakulása Magyarországon esetében



A kormányzati teljesítmény leglátványosabb romlását Magyarország könyvelhette el a térségben. A magyar kormányzati teljesítmény 2012-re a hatból öt elemzett dimenzióban romlott az 1996-os kiinduló állapothoz képest. A romlásra alapvetően a kétezres évek második felétől került sor: 2006-2012 között mind a hat mutató értéke romlott, még hozzá mindegyiké nagyobb mértékben, mint amekkora az 1996-2012 közti összesített romlás volt. A negatív trend a mutatók többségében nem állt meg 2010-ben: a hatból négy mutató értéke 2012-re 2010-hez képest is tovább romlott, két dimenzióban pedig: a jogállam, illetve átláthatóság és elszámoltathatóság vonatkozásában kifejezetten látványos volt a 2010 utáni romlás. Érdekes ugyanakkor figyelni rá, hogy az utóbbiak nem annyira technikai, mint inkább értékalapú mutatók. A technikaibb jellegű mutatók (kormányzati hatékonyság, szabályozási minőség, korrupció-kontroll, politikai stabilitás és erőszakmentesség) esetében a 2010 utáni teljesítmény megítélése jobb. Nyilván nem véletlenül: ezekben a dimenziókban ugyanis egy a jogállamiságnak, valamint az átláthatóságnak és elszámoltathatóságnak kisebb jelentőséget tulajdonító kormányzat is lehet viszonylag sikeres.<sup>66</sup>

<sup>66</sup> Ebből nem következik, hogy az autoriter kormányzatok hatékonysága és egyéb technikai jellegű teljesítménye általában jobb volna az átláthatóság és elszámoltathatóság, valamint a jogállamiság normáinak megfelelő kormányzatokénál. Ellenkezőleg: Bartha Attila (2012) például az euróövezeti tagállamok gazdasági teljesítményének komparatív elemzése során cáfolja ezt az egykori szingapúri miniszterelnök után Lee-tézisnek is nevezett feltevést. Ugyanakkor kétségtelen, hogy – ahogyan arra Glaeser és szerzőtársai (2004) és Evans és Rauch (1999) felhívják a figyelmet – az Európán kívüli huszadik századi gazdaságfejlesztési sikertörténetek túlnyomó része autoriter politikai körülmények között zajlott.

Fontos észrevenni, hogy a WGI adatai jelentős mértékben ellentmondanak a WEF Globális Versenyképességi Indexének. A több felmérést szintetizáló WGI általában – bár nem minden dimenzióban – sokkal jobb értékelést ad a gazdaságilag legfejlettebb kelet-közép-európai országoknak, Csehországnak és Szlovéniának. A WGI-nél Szlovákia is több mutató esetében számottevően jobb értékelést kap. Ennek az a legvalószínűbb oka, hogy amíg a WEF-nél kizárólag az adott ország területén működő vállalatok értékelik a köz- és magánintézmények minőségét, addig a WGI értékelésében nagyobb súlya van a különféle elemző intézetek által adott, külső értékelésnek. Így a valós intézményi teljesítmény megítélésére a WGI számai tűnnek alkalmasabbnak, ez azonban nem zárja ki, hogy egy-egy országnak jelentősen rosszabb legyen a vállalati szemszögből értelmezett, versenyképességi szempontú intézményi megítélése, mint amit a gazdasági fejlettsége indokolna.

**VI/4. Táblázat.** A Világbank Doing Business kiadványának értékelése (helyezések, 2013-2014)

|      | Bulgária | Csehország | Észtország | Horvátország | Lengyelország | Lettország | Litvánia | Magyarország | Románia | Szlovákia | Szlovénia | Memo:<br>Németország |
|------|----------|------------|------------|--------------|---------------|------------|----------|--------------|---------|-----------|-----------|----------------------|
| 2013 | 57       | 68         | 21         | 88           | 48            | 24         | 25       | 52           | 73      | 43        | 31        | 19                   |
| 2024 | 58       | 75         | 22         | 89           | 45            | 24         | 17       | 54           | 73      | 49        | 33        | 21                   |

Legalábbis ezt támasztják alá a Világbank égisze alatt készülő vállalati-versenyképességi szempontú intézményi felmérés, a 2004 óta publikált Doing Business adatai. Ezek jobb értékelést adnak a WEF-nél a közép-európai országok egy részének – Szlovéniának, Szlovákiának és bizonyos mértékig Magyarországnak is –, valamint két balkáni poszt-szocialista országnak, Bulgáriának és Romániának is. Lengyelország relatív értékelése ugyanakkor itt rosszabb, mint a WEF-nél, Csehországé és Horvátországé pedig hasonlóan rossz. Másfelől a balti országok itt is sokkal jobb besorolást kapnak, mint akár a közép-európaiak, akár a balkániak. Olyannyira, hogy a legutóbbi felmérés szerint a legmagasabbra értékelt térségi ország, Litvánia intézményi környezete kedvezőbb a vállalkozások számára, mint Németországé.

### VI.3.3. A kelet-közép-európai EU-tagországok közigazgatási reformjai

A kelet-közép-európai országok uniós integrációjának egyik legfontosabb, bár viszonylag kevésbé vizsgált eleme a nemzeti közigazgatások uniós normáknak megfelelő reformja. Brüsszel a tagság elnyerését megelőzően a Phare programon keresztül nyújtott támogatást a tagállami adminisztrációk képzésére és fejlesztésére, és erre a célra az uniós belépés után is biztosít forrásokat az Európai Szociális Alap (European Social Fund) keretében.

Egy nagyszabású összehasonlító kutatás az OECD és az EU által közösen működtetett Sigma-program égisze alatt vizsgálta a kelet-közép-európai országok közigazgatási reformjainak alakulását az uniós csatlakozás után 2008-09-ig (Meyer-Sahling 2009). A kutatás egyfelől a tagállami közigazgatások működésének 11 aspektusát vizsgálja az uniós követelmények szempontjából, másfelől három szinten elemzi a tagállami közigazgatás intézményesülését az uniós alapelvekhez való illeszkedés mértékét illetően.

#### *VI.3.3.1. Működési aspektusok és intézményesülési szintek*

A közigazgatás működésének 11 aspektusa az alábbiakat foglalta magában a kutatás megközelítésében:

- i. Közigazgatási reformok, különös tekintettel a köztisztviselők és közalkalmazottak bevonására a reformfolyamat kialakításába;
- ii. A közigazgatás modern jogi alapjainak megteremtése, különös tekintettel a jogbiztonság, a jogi számonkérhetőség és kiszámíthatóság elveinek érvényesülésére a közigazgatás működése során;
- iii. A közigazgatás irányításának központi struktúrája és hatékony koordinációja annak érdekében, hogy a működésére vonatkozó elvek a közigazgatás egészében, koherens módon érvényesüljenek.
- iv. A nyílt versengés elvének érvényesítése a közigazgatási pozíciók betöltésekor a méltányos és hatékony rekrutáció érdekében;



- v. A standardizált vizsgák és jelöltkiválasztás rendszerének alkalmazása a meritokratikus megfontolások, a méltányosság és a politikai semlegesség szempontjainak érvényesülése érdekében a közigazgatás működése során;
- vi. A közigazgatás professzionális, depolitizált irányítása;
- vii. A közigazgatásban dolgozók foglalkoztatási jogviszonyának stabilitása a politikai semlegesség érdekében;
- viii. A közigazgatásban dolgozók módszeres képzése a közigazgatás megfelelő kompetenciájának biztosítása érdekében;
- ix. A közigazgatásban dolgozók szisztematikus értékelése a hatékony és magas színvonalú munkavégzés ösztönzése érdekében;
- x. A közigazgatásban dolgozók megfelelő színvonalú és átlátható bérezési rendszere a megfelelő ösztönzők és a méltányos és egyenlő bánásmód biztosítása érdekében;
- xi. A közigazgatásban dolgozók jogainak és kötelességeinek tisztázása, beleértve a politikai és üzleti jellegű jogokat és kötelezettségeket; etikai kódexek, vagyonyilatkozatok és a belső ellenőrzés rendszere a közigazgatás átláthatósága és részrehajlás-mentessége érdekében.

Az intézményesülés három szintje pedig az alábbi volt:

- i. A közigazgatás működési szabályainak kompatibilitása az uniós közigazgatási elvekkel;
- ii. A közigazgatás irányításának gyakorlata és a közigazgatási jogszabályok alkalmazásának minősége;
- iii. A közigazgatásban dolgozók értékei és attitűdjei az uniós közigazgatási elvek vonatkozásában.

A 11 kutatási aspektus a közigazgatási reform előrehaladását és fenntarthatóságát vizsgálta, a viszonyítási alapot pedig az uniós közigazgatási standardok – az úgynevezett Európai Közigazgatási Térség alapelvei (Torma 2011) – jelentették. Fontos megjegyezni, hogy ez a weberi típusú, kontinentális közigazgatási hagyományt jelenti, amelyben az állami adminisztrációt magas fokú szakmai kompetencia, politikai függetlenség, valamint előre kiszámítható, személy-független előmeneteli és fizetési viszonyok jellemzik. Ezzel szemben az angolszász világban terjedő új közigazgatási gyakorlatot (new public management) az üzleti világból átemelt, a személyes erőfeszítéseket díjazó, a beosztottak és vezetők között erősebb függelmi viszonyokat, a díjazást és az előmenetelt illetően pedig nagyobb vezetői szabadságot lehetővé tevő gyakorlatok jellemzik.

A három „intézményesülési szint” vizsgálata arra szolgált, hogy kiderüljön: az egyes tagállami közigazgatások milyen mértékben és „mélységben” tették magukévá az uniós közigazgatási normákat: a tagállami szabályok formálisan megfelelnek-e az uniós standardoknak; a közigazgatási vezetői gyakorlatok és a vonatkozó jogszabályok alkalmazása megfelel-e ezeknek; a közigazgatásban dolgozók értékei, attitűdjei és munkavégzési normái összhangban vannak-e velük.

Amíg a kutatási aspektusokat a vonatkozó joganyag és szakértő konzultációk révén vizsgálta az elemzés, addig az intézményesülés fokát a közigazgatásban dolgozók véleményének és attitűdjeinek – Csehország kivételével megvalósított – kérdőíves lekérdezésével. A tanulmány az így létrehozott adatbázis alapján az egyes aspektusok mentén és az egyes országok között is végezhetett összehasonlító elemzést.

#### *V.3.3.2. Kutatási eredmények*

A kutatás eredménye szerint a magyar közigazgatási reform a szlovénnel együtt az új uniós tagállamok közigazgatási reformjainak középmezőnyéhez tartozott: elmaradt a balti országok reformjainak színvonala mögött, de jobb teljesítmény jellemezte, mint a cseh, lengyel és szlovák reformokat. A vizsgált magyar reformok döntően a Gyurcsány-kormányok 2005-08 közötti intézkedéseit foglalták magukban, amelyek céljai többnyire megfeleltek az uniós normáknak, végrehajtásuk azonban nem mindig ütötte meg az uniós normákat. Problémát jelent a közigazgatás kilencvenes évek közepétől jellemző átpolitizáltsága, ami a gyurcsányi időszak közigazgatási átszervezései nyomán tovább növekedett, mivel a minisztériumi felső vezetésekben emelkedett a politikai kinevezettek száma és jelentősége. Ez az uniós csatlakozás utáni reform-visszaesés talán legfontosabb példája Magyarországon, amihez hasonlót a többi visegrádi országban és Szlovéniában is tapasztalni lehet. (A 2005-07 közötti lengyel kormányzati periódus különösen sok rossz példával szolgált ez ügyben, de 2006-tól kezdődően Szlovákiában is nőtt a közigazgatás átpolitizáltsága, Csehországban pedig a tisztázatlan jogi-szabályozási viszonyok okoztak gondot.)

A reform-erőfeszítések ugyanakkor nem változtattak azon, hogy a kialakult közigazgatási gyakorlatok több ponton ellentétesek az uniós közigazgatási normákkal. Ilyen például a közigazgatási vezető posztok nyílt versenyen alapuló betöltése. Magyarország 2007-ben – Csehországot leszámítva – az utolsó volt a kelet-közép-európai EU-tagok közt, ahol bevezették

a közigazgatási pozíciók kötelező nyílt versenyeztetését. A gyakorlatban azonban ez gyakran nem jelent igazi versenyt, ami különösen a vezetői posztok esetében jellemző.

Általános kelet-közép-európai sajátosság, hogy a közigazgatásban dolgozók rekrutációja – Litvánia kivételével – az uniós normával ellentétben nem standardizált felvételi vizsgák alkalmazásával történik. Magyarországon Szlovéniához hasonlóan a felvételt követően kell a közigazgatásban dolgozóknak vizsgát tenniük.

A közigazgatásban dolgozók alkalmazási jogviszonyának magyarországi törvényi védelme 2010-ig EU-konform volt, azonban a közigazgatási vezetők vezetői megbízatását 2010 előtt is bármikor indoklás nélkül visszavonhatták, foglalkoztatási viszonyuk fenntartása mellett. Ez a másik három visegrádi országot is jellemző gyakorlat ugyancsak a közigazgatás átpolitizáltságának irányába mutat, és gyengíti a közigazgatás stabilitását és a politikailag semleges, a hivatalos uniós standardoknak megfelelő közigazgatás kiépülését. A három balti ország ugyanakkor sokkal jobban teljesít ebben a vonatkozásban (is): ott a közigazgatási vezetők nehezebben mozdíthatók el pozíciójukból.

Ami a közigazgatásban dolgozók értékelését illeti, a kétezres évek második felének gyurcsányi reformjai itt jelentős – formális – előrelépést hoztak, amit azonban a gyakorlatban csak részlegesen valósítottak meg. A magyar közigazgatásban dolgozók nem fűztek túlságosan nagy bizalmat a törvényi szabályozás szerint legalább négyévente egyszer elvégzendő értékelés rendszeréhez.

A közigazgatásban dolgozók fizetési rendszere a magyar esetben kifejezetten rugalmatlan, mivel a juttatások meghatározásában a felettesek és a személyes teljesítmény jóval kisebb szerepet játszanak a közigazgatási kar egészére érvényes bértáblánál. Ez megfelel az uniós standardnak, de nem övezi különösebb népszerűség a magyar közigazgatási karban.

Általában is elmondható, hogy a kérdőíves vizsgálat tanúsága szerint a közigazgatásban dolgozók sajátosan viszonyulnak a munkájukat szabályozó normarendszerhez. Egyfelől kívánatosnak tartják a közigazgatás politikai függetlenségének védelmét, másfelől azonban nem kedvelik a személy-független, általánosan szabályozott fizetési és előmeneteli rendszert. Az utóbbival szemben sokan az angolszász új közigazgatási gyakorlatból ismert, a közigazgatási vezetőknek nagyobb mérlegelési lehetőséget biztosító, a személyes teljesítmény díjazását lehetővé tevő megoldásokat preferálják. Ez nemcsak Magyarországra, hanem kisebb-

nagyobb mértékben a térség egészére igaz, és nem kizárt, hogy részben generációs attitűdváltozást tükröz.

Az is megállapítható, hogy a formális szabályok átvételében a térség előrébb jár, mint a szabályok és normák alkalmazásában és bensővé tételében. Ebben az értelemben a közigazgatási reform intézményesülése még jelentős kívánnivalót hagy maga után nemcsak Magyarországon, hanem a kelet-közép-európai új tagállamokban általában, illetve a visegrádi országokban és Szlovéniában különösen.

Magyarország illetve a magyar közigazgatás helyzete különösen érdekes ebből a szempontból regionális összevetésben. Egy sor területen – például az új állások meghirdetése, a teljesítmény mérése, a személy-független fizetési rendszer és a közigazgatásban dolgozók képzése terén – Magyarország uniós szempontból élenjárónak számított a kétezres évek második felében. Ugyanakkor mind a kérdőíves vizsgálatok, mind a szakértői vélemények tanúsága szerint a gyakorlatban sokkal kevésbé érvényesülnek az uniós standardok a magyar közigazgatásban.

Ebben a tekintetben sajátos szerepet játszanak mind a 2006, mind a 2010 utáni közigazgatás-átstrukturizációs intézkedések. Az államapparátus irányítását és politikai befolyásoltságát illetően ezek távolították a magyar közigazgatást az uniós normáktól, mivel mindkét esetben nőtt a közigazgatás feletti közvetlen politikai kontroll, és gyengült a közigazgatási és a politikai döntéshozatal közti határvonal. Ugyanakkor az is elmondható, hogy ennek következtében nőtt a formális szabályok és a tényleges gyakorlat közti összhang, ami önmagában pozitív következményeket is hordoz.

A kutatás eredményei összességükben megerősítik azt a kvantitatív mérőszámokat is tartalmazó felmérésekből kirajzolódó képet, hogy a kelet-közép-európai országok kormányzati teljesítménye jelentős eltéréseket mutat a poszt-szocialista átalakulás során. Az átmenet első évtizedében élenjáró közép-európai országok relatív előnye csökkent a balti államokhoz képest, és az utóbbiak intézményi teljesítménye mára egy sor területen felülmúlja a közép-európaiakét. Ezek közé tartozik az uniós normák közigazgatási adaptációja is, amiben Litvánia jutott a legmesszebbre, és Csehország mutatta a legkisebb előrehaladást, miközben Magyarország és Szlovénia közepes teljesítményt nyújtott. Ez a paradox jelenség minden bizonnyal összefügg a kiinduló fejlettséggel és különféle okokra – köztük például a geopolitikai adottságokra – visszavezethető fejlődési kényszerrel: amíg Csehországban sem politikai, sem gazdasági értelemben nem volt reformkényszer, addig az alacsonyabb fejlettségi szintről induló, az

egykori Szovjetunióból az Európai Unióba tartó balti államok nem engedhették meg maguknak, hogy ne demonstráljanak reformsikereket.

Ugyanakkor az is látszik, hogy a reformok előrehaladása nem lineáris folyamat. Az egyszer már elvégzett átalakítás visszafordítható, és a társadalmi, gazdasági és politikai folyamatok eredőjeként olykor vissza is fordul. A közigazgatás depolitizálásának igénye – az uniós közigazgatási gyakorlat egyik alapvonása – az uniós csatlakozás előtt ugyan intenzíven jelen volt a térségben, azt követően azonban, a kondicionalitási nyomás enyhülésével, a politikai elitek – bal- vagy jobboldali hovatarozásra való tekintet nélkül – „újragyarmatosították” a közigazgatást. A kelet-közép-európai országok jelentős része „színlelte” a reformok egy részét: formálisan bevezette őket, de sem a politikai elit, sem a közigazgatási kar nem tette őket a magáévá. Ebből fakadóan azok nem is stabilizálódtak, éppen úgy, ahogy a WGI adatai szerint a kormányzati teljesítmény különféle dimenzióiban érzékelhető a visszaesés a kétezres évek közepétől a közép-európai poszt-szocialista EU-tagországok többségében, mindenekelőtt Magyarországon.

#### V.4. Az intézményi teljesítmény, a gazdasági fejlődés és a humántőke összefüggésének statisztikai vizsgálata a kelet-közép-európai EU-tagországokban

A kelet-közép-európai országok intézményi teljesítményének különböző technikákkal elkészített elemzései után térjünk vissza kiinduló kérdésünkhöz, az intézményi teljesítmény és a gazdasági fejlődés összefüggésének vizsgálatához. A rendelkezésünkre álló intézményi mutatók tükrében mit mondhatunk a kettő közti kapcsolatáról: jobb intézményi teljesítmény jobb növekedési teljesítményhez vezet, illetve vice versa? Másfelől, van-e összefüggés az intézményi fejlődés és a humántőke színvonalának változása között, és létezik-e statisztikailag értelmezhető kapcsolat az intézményi teljesítmény, a humántőke színvonala és a gazdasági fejlődés között?

A három dimenziót három változó-csoporttal mérem. A gazdasági fejlettség elsődleges mutatója az egy főre jutó vásárlóerő-értéken számított GDP. Mellette kiegészítő változóként szerepel a UNDP által kalkulált Human Development Index 2012-es értéke, a nettó külföldi működőtőke-beáramlás GDP-arányos értéke, a GDP éves reálnövekedési üteme, valamint a

dollárban kifejezett, aktuális árfolyamon kalkulált éves nominális egy főre jutó GDP. Az intézményi fejlettséget a WGI hat mutatójával mérem. A humántőke színvonalát a munkaerő állományának az összlakossághoz viszonyított arányával és a férfiak esetében születéskor várható élettartammal mérem. Ezen kívül kontrollváltozóként használom a mezőgazdasági hozzáadott-értéknek a GDP-hez viszonyított arányát, ami a gazdaság szerkezetéről és modernizáltságának fokáról ad információt.

#### V.4.1. Korrelációs együtthatók

A vizsgálat első lépésében az EU egészében illetve a kelet-közép-európai EU-tagországokban vizsgáltam a háromféle változó közti korrelációs együtthatókat. Az EU-szintű vizsgálatot a kiugróan magas GDP/fő értékkel rendelkező Luxemburg kihagyásával, a kelet-közép-európai EU-tagok vizsgálatát a 2004-ben velük együtt csatlakozott Ciprus és Málta bevonásával végeztem el.

A két korrelációs tábla közt viszonylag kicsik az eltérések. A WGI intézményi mutatói közül a jogállamiság (Rule of law), a kormányzati hatékonyság (Government effectiveness) és a korrupciókontroll (Control of corruption) mozog a leginkább együtt a vásárlóerő-értéken számított GDP-vel. Ez az EU egészében és Kelet-Közép-Európában is igaz, de az utóbbiban gyengébbek a korrelációs együtthatók.

A várható élettartam mind az EU egészében, mind KKEU-ban erősen, a munkapiaci részvétel az EU-ban gyenge-közepes mértékben, KKEU-ban gyengén korrelál a gazdasági fejlettséggel.

A mezőgazdaság nagyobb relatív szerepe mind az EU-ban, mind KKEU-ban közepesen erős negatív összefüggésben áll a gazdasági fejlettséggel.

A HDI az EU egészében erősen, KKEU-ban kevésbé erősen korrelál a vásárlóerő-értéken számított GDP-vel. Az intézményi változók hasonlóan korrelálnak vele, mint a GDP-vel, kivéve a kormány átláthatóságát és elszámoltathatóságát (Voice and accountability), ami egy komplexebb szemléletben maga is összetevője az életminőségnek. Ugyanakkor a várható élettartam kevésbé, a munkapiaci részvétel nagyobb mértékben korrelál vele, ami különösen KKEU-ra igaz. Ez ugyancsak érthető, hiszen az életminőség egyik legmeghatározóbb tényezője itt a relatíve gyengébb teljesítőképességű szociális ellátórendszerek miatt a munkapiaci aktivitás.

**VI/5. Táblázat.** Intézményi, humántőke és gazdaságfejlesztési változók korrelációs mátrixa az EU egészében (kivéve Luxemburgot)

|                                  | <b>GDP per cap. (PPS)</b> | <b>Control of Corruption</b> | <b>Government Effectiveness</b> | <b>Political Stability</b> | <b>Regulatory Quality</b> | <b>Voice and Accountability</b> | <b>Rule of Law</b> | <b>Labor participation rate</b> | <b>Life exp. at birth (male)</b> | <b>Agriculture (% of GDP)</b> | <b>HDI 2012</b> | <b>FDI net inflows (% of GDP)</b> | <b>GDP growth (annual %)</b> | <b>GDP per cap. (current US\$)</b> |
|----------------------------------|---------------------------|------------------------------|---------------------------------|----------------------------|---------------------------|---------------------------------|--------------------|---------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|-----------------|-----------------------------------|------------------------------|------------------------------------|
| <b>GDP per cap. (PPS)</b>        | 1,0000                    | 0,7534                       | 0,7781                          | 0,3804                     | 0,7314                    | 0,7409                          | 0,8042             | 0,2995                          | 0,8519                           | -0,7333                       | 0,8193          | 0,0272                            | -0,2431                      | 0,9536                             |
| <b>Control of Corruption</b>     | 0,7534                    | 1,0000                       | 0,9435                          | 0,5962                     | 0,8557                    | 0,9074                          | 0,9411             | 0,4718                          | 0,6255                           | -0,5935                       | 0,8072          | 0,0122                            | -0,0621                      | 0,7486                             |
| <b>Government Effectiveness</b>  | 0,7781                    | 0,9435                       | 1,0000                          | 0,5964                     | 0,8634                    | 0,8968                          | 0,9392             | 0,3831                          | 0,6324                           | -0,6826                       | 0,8304          | 0,0152                            | -0,0602                      | 0,7446                             |
| <b>Political Stability</b>       | 0,3804                    | 0,5962                       | 0,5964                          | 1,0000                     | 0,5603                    | 0,6422                          | 0,6259             | 0,1876                          | 0,2422                           | -0,3854                       | 0,4948          | 0,0875                            | 0,1025                       | 0,3332                             |
| <b>Regulatory Quality</b>        | 0,7314                    | 0,8557                       | 0,8634                          | 0,5603                     | 1,0000                    | 0,8673                          | 0,8853             | 0,4657                          | 0,4920                           | -0,6592                       | 0,7339          | 0,1001                            | -0,0164                      | 0,7039                             |
| <b>Voice and Accountability</b>  | 0,7409                    | 0,9074                       | 0,8968                          | 0,6422                     | 0,8673                    | 1,0000                          | 0,9336             | 0,3513                          | 0,6095                           | -0,6591                       | 0,8094          | 0,0250                            | -0,0522                      | 0,7166                             |
| <b>Rule of Law</b>               | 0,8042                    | 0,9411                       | 0,9392                          | 0,6259                     | 0,8853                    | 0,9336                          | 1,0000             | 0,4029                          | 0,6634                           | -0,6901                       | 0,8340          | 0,0212                            | -0,1151                      | 0,7700                             |
| <b>Labor part. rate</b>          | 0,2995                    | 0,4718                       | 0,3831                          | 0,1876                     | 0,4657                    | 0,3513                          | 0,4029             | 1,0000                          | 0,0973                           | -0,1267                       | 0,2731          | -0,0812                           | -0,0406                      | 0,3634                             |
| <b>Life exp. at birth (male)</b> | 0,8519                    | 0,6255                       | 0,6324                          | 0,2422                     | 0,4920                    | 0,6095                          | 0,6634             | 0,0973                          | 1,0000                           | -0,6457                       | 0,7010          | -0,0675                           | -0,3224                      | 0,7861                             |
| <b>Agriculture (% of GDP)</b>    | -0,7333                   | -0,5935                      | -0,6826                         | -0,3854                    | -0,6592                   | -0,6591                         | -0,6901            | -0,1267                         | -0,6457                          | 1,0000                        | -0,6761         | -0,0171                           | 0,1364                       | -0,6349                            |
| <b>HDI 2012</b>                  | 0,8193                    | 0,8072                       | 0,8304                          | 0,4948                     | 0,7339                    | 0,8094                          | 0,8340             | 0,2731                          | 0,7010                           | -0,6761                       | 1,0000          | -0,0249                           | -0,1056                      | 0,7741                             |
| <b>FDI net inf. (% of GDP)</b>   | 0,0272                    | 0,0122                       | 0,0152                          | 0,0875                     | 0,1001                    | 0,0250                          | 0,0212             | -0,0812                         | -0,0675                          | -0,0171                       | -0,0249         | 1,0000                            | 0,1617                       | -0,0038                            |
| <b>GDP growth (annual %)</b>     | -0,2431                   | -0,0621                      | -0,0602                         | 0,1025                     | -0,0164                   | -0,0522                         | -0,1151            | -0,0406                         | -0,3224                          | 0,1364                        | -0,1056         | 0,1617                            | 1,0000                       | -0,2684                            |
| <b>GDP per cap. (curr. US\$)</b> | 0,9536                    | 0,7486                       | 0,7446                          | 0,3332                     | 0,7039                    | 0,7166                          | 0,7700             | 0,3634                          | 0,7861                           | -0,6349                       | 0,7741          | -0,0038                           | -0,2684                      | 1,0000                             |

**VI/6. Táblázat.** Intézményi, humántőke és gazdaságfejlesztési változók korrelációs mátrixa a KKEU országokban (Ciprusal és Máltával)

|                                  | <b>GDP per cap. (PPS)</b> | <b>Control of Corruption</b> | <b>Government Effectiveness</b> | <b>Political Stability</b> | <b>Regulatory Quality</b> | <b>Voice and Accountability</b> | <b>Rule of Law</b> | <b>Labor participation rate</b> | <b>Life exp. at birth (male)</b> | <b>Agriculture (% of GDP)</b> | <b>HDI 2012</b> | <b>FDI net inflows (% of GDP)</b> | <b>GDP growth (annual %)</b> | <b>GDP per cap. (current US\$)</b> |
|----------------------------------|---------------------------|------------------------------|---------------------------------|----------------------------|---------------------------|---------------------------------|--------------------|---------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|-----------------|-----------------------------------|------------------------------|------------------------------------|
| <b>GDP per cap. (PPS)</b>        | 1,0000                    | 0,6398                       | 0,7695                          | 0,4813                     | 0,5700                    | 0,5377                          | 0,7186             | 0,0886                          | 0,7953                           | -0,7195                       | 0,6379          | 0,0527                            | -0,1511                      | 0,9555                             |
| <b>Control of Corruption</b>     | 0,6398                    | 1,0000                       | 0,8450                          | 0,5329                     | 0,6931                    | 0,8319                          | 0,8557             | 0,0860                          | 0,5717                           | -0,6084                       | 0,7250          | 0,0916                            | 0,0306                       | 0,6020                             |
| <b>Government Effectiveness</b>  | 0,7695                    | 0,8450                       | 1,0000                          | 0,5980                     | 0,7806                    | 0,7892                          | 0,8658             | 0,0606                          | 0,5729                           | -0,7850                       | 0,7562          | 0,0581                            | 0,0118                       | 0,7180                             |
| <b>Political Stability</b>       | 0,4813                    | 0,5329                       | 0,5980                          | 1,0000                     | 0,5022                    | 0,6825                          | 0,6899             | -0,2684                         | 0,3595                           | -0,5094                       | 0,6183          | 0,0206                            | 0,0626                       | 0,3598                             |
| <b>Regulatory Quality</b>        | 0,5700                    | 0,6931                       | 0,7806                          | 0,5022                     | 1,0000                    | 0,8161                          | 0,8006             | 0,1329                          | 0,2482                           | -0,6900                       | 0,5833          | 0,1652                            | 0,0721                       | 0,5095                             |
| <b>Voice and Accountability</b>  | 0,5377                    | 0,8319                       | 0,7892                          | 0,6825                     | 0,8161                    | 1,0000                          | 0,8928             | 0,0159                          | 0,3714                           | -0,6281                       | 0,7207          | 0,1025                            | 0,0527                       | 0,4562                             |
| <b>Rule of Law</b>               | 0,7186                    | 0,8557                       | 0,8658                          | 0,6899                     | 0,8006                    | 0,8928                          | 1,0000             | 0,0168                          | 0,5368                           | -0,7011                       | 0,7656          | 0,1051                            | -0,0636                      | 0,6377                             |
| <b>Labor part. rate</b>          | 0,0886                    | 0,0860                       | 0,0606                          | -0,2684                    | 0,1329                    | 0,0159                          | 0,0168             | 1,0000                          | -0,0716                          | 0,0133                        | 0,2440          | -0,2324                           | -0,0018                      | 0,1817                             |
| <b>Life exp. at birth (male)</b> | 0,7953                    | 0,5717                       | 0,5729                          | 0,3595                     | 0,2482                    | 0,3714                          | 0,5368             | -0,0716                         | 1,0000                           | -0,4788                       | 0,4882          | 0,0283                            | -0,2330                      | 0,7650                             |
| <b>Agriculture (% of GDP)</b>    | -0,7195                   | -0,6084                      | -0,7850                         | -0,5094                    | -0,6900                   | -0,6281                         | -0,7011            | 0,0133                          | -0,4788                          | 1,0000                        | -0,6521         | -0,0553                           | -0,0142                      | -0,6239                            |
| <b>HDI 2012</b>                  | 0,6379                    | 0,7250                       | 0,7562                          | 0,6183                     | 0,5833                    | 0,7207                          | 0,7656             | 0,2440                          | 0,4882                           | -0,6521                       | 1,0000          | -0,0629                           | -0,0052                      | 0,5589                             |
| <b>FDI net inf. (% of GDP)</b>   | 0,0527                    | 0,0916                       | 0,0581                          | 0,0206                     | 0,1652                    | 0,1025                          | 0,1051             | -0,2324                         | 0,0283                           | -0,0553                       | -0,0629         | 1,0000                            | 0,1195                       | 0,0224                             |
| <b>GDP growth (annual %)</b>     | -0,1511                   | 0,0306                       | 0,0118                          | 0,0626                     | 0,0721                    | 0,0527                          | -0,0636            | -0,0018                         | -0,2330                          | -0,0142                       | -0,0052         | 0,1195                            | 1,0000                       | -0,1980                            |
| <b>GDP per cap. (curr. US\$)</b> | 0,9555                    | 0,6020                       | 0,7180                          | 0,3598                     | 0,5095                    | 0,4562                          | 0,6377             | 0,1817                          | 0,7650                           | -0,6239                       | 0,5589          | 0,0224                            | -0,1980                      | 1,0000                             |



#### VI.4.2. Regresszió-elemzés<sup>67</sup>

Második lépésben regresszió elemzéssel vizsgáltam a három változócsoport összefüggését, függő változónak a gazdasági fejlődés mutatóit, magyarázó változónak az intézményi, a humántőke, valamint az elemzésbe bevont egyéb gazdaság- és társadalomszerkezeti mutatókat tekintve. Az 1996-2012 időszakra rendelkezésre álló változókat panel-regresszióba rendeztem. A vizsgálatokat mind az EU – Luxemburgot kivéve – egészén, mind a kelet-közép-európai EU-tagok – Ciprussal és Máltával kibővített – csoportján elvégeztem. (Ciprus és Málta bevonását a kelet-közép-európai ország-csoportba a két ország 2004-es EU-csatlakozása és viszonylag alacsony relatív gazdasági fejlettsége indokolta.)

Először a vásárlóerő-értéken számított egy főre eső GDP értékét próbáltam magyarázni, intézményi és humántőke változókkal. A kísérlet ígéretesnek tűnt, amennyiben a korigált R2 értékét a 27 EU-tagállamon elvégzett vizsgálat során 0,95-ig sikerült emelni. A Durbin-Watson mutató értéke azonban csak 0,47 volt, ami azt mutatta, hogy a függő változó értékei a magyarázó változók hatásával nem magyarázott trendet tartalmaztak. Ráadásul a konstans értéke negatív volt, ami az egy főre eső GDP esetében nehezen képzelhető el.

**VI/7. Táblázat.** Panel-regresszió 27 EU-tagország 1996-2012 közötti idősorain. Függő változó: vásárlóerő-paritáson számított egy főre eső GDP. Az adatok forrása: Eurostat, Világbank.

| Model 1: Fixed-effects, using 459 observations<br>Included 27 cross-sectional units<br>Time-series length = 17<br>Dependent variable: GDP_cap_in_PPS |                    |                    |                |                |     |
|--|--------------------|--------------------|----------------|----------------|-----|
|  | <i>Coefficient</i> | <i>Std. Error</i>  | <i>t-ratio</i> | <i>p-value</i> |     |
| const  | -129663            | 4579,19            | -28,3156       | <0,00001       | *** |
| Control_of_Corruption__Estimate  | -2601,15           | 505,361            | -5,1471        | <0,00001       | *** |
| Regulatory_Quality__Estimate   | 3592,17            | 591,903            | 6,0688         | <0,00001       | *** |
| Rule_of_Law__Estimate  | 4119,09            | 778,936            | 5,2881         | <0,00001       | *** |
| Labor_participation_rate   | 297,202            | 54,1745            | 5,4860         | <0,00001       | *** |
| Life_expectancy_at_birth__male   | 1709,6             | 58,9313            | 29,0101        | <0,00001       | *** |
| Mean dependent var   | 18966,23           | S.D. dependent var |                | 7494,337       |     |
| Sum squared resid  | 1,15e+09           | S.E. of regression |                | 1639,287       |     |
| R-squared  | 0,955393           | Adjusted R-squared |                | 0,952154       |     |
| F(31, 427)   | 295,0136           | P-value(F)         |                | 6,9e-267       |     |
| Log-likelihood   | -4032,233          | Akaike criterion   |                | 8128,467       |     |
| Schwarz criterion  | 8260,596           | Hannan-Quinn       |                | 8180,501       |     |
| rho  | 0,710605           | Durbin-Watson      |                | 0,474697       |     |

<sup>67</sup> Az alfejezet megírásához nyújtott segítségéért köszönettel tartozom Vakhal Péternek, aki számos, a panel-regresszióval kapcsolatos kérdést segített tisztázni.

Test for differing group intercepts -  
 Null hypothesis: The groups have a common intercept  
 Test statistic:  $F(26, 427) = 35,0391$

Amikor ugyanezt a számítást 13 kelet-közép-európai országon – 11 kelet-közép-európai országon, valamint Cipruson és Máltán – végeztem el, az eredmény hasonló volt, noha a Durbin-Watson teszt eredménye 0,74-re javult. Ez azonban még mindig messze van az ideálisan 2 fölötti értéktől, a konstans pedig továbbra is negatív maradt.

**VI/8. Táblázat.** Panel-regresszió 13 kelet-közép-európai EU-tagország 1996-2012 közötti idősorain. Független változó: vásárlóerő-paritáson számított egy főre eső GDP. Az adatok forrása: Eurostat, Világbank.

| Model 2: Fixed-effects, using 221 observations<br>Included 13 cross-sectional units<br>Time-series length = 17<br>Dependent variable: GDP_cap_in_PPS  |                    |                    |                |                |     |
|---|--------------------|--------------------|----------------|----------------|-----|
|   | <i>Coefficient</i> | <i>Std. Error</i>  | <i>t-ratio</i> | <i>p-value</i> |     |
| const   | -71325,4           | 5596,57            | -12,7445       | <0,00001       | *** |
| Control_of_Corruption__Estimate   | -3431,3            | 608,476            | -5,6392        | <0,00001       | *** |
| Government_Effectiveness__Estim   | 2554,65            | 858,731            | 2,9749         | 0,00329        | *** |
| Political_Stability_and_Absence   | 1867,34            | 510,515            | 3,6578         | 0,00033        | *** |
| Regulatory_Quality__Estimate  | 1698,97            | 791,409            | 2,1468         | 0,03302        | **  |
| Voice_and_Accountability__Estim   | -4047,93           | 1160,15            | -3,4891        | 0,00060        | *** |
| Rule_of_Law__Estimate   | 6312,01            | 959,299            | 6,5798         | <0,00001       | *** |
| Life_expectancy_at_birth__male  | 1168,11            | 79,5548            | 14,6831        | <0,00001       | *** |
| Agriculture__value_added____of  | -225,536           | 55,7069            | -4,0486        | 0,00007        | *** |
| Mean dependent var  | 13162,90           | S.D. dependent var |                | 4918,941       |     |
| Sum squared resid   | 3,58e+08           | S.E. of regression |                | 1337,036       |     |
| R-squared   | 0,932834           | Adjusted R-squared |                | 0,926117       |     |
| F(20, 200)  | 138,8847           | P-value(F)         |                | 1,2e-105       |     |
| Log-likelihood  | -1893,357          | Akaike criterion   |                | 3828,714       |     |
| Schwarz criterion   | 3900,075           | Hannan-Quinn       |                | 3857,528       |     |
| rho   | 0,598347           | Durbin-Watson      |                | 0,736585       |     |
| Test for differing group intercepts -<br>Null hypothesis: The groups have a common intercept<br>Test statistic: $F(12, 200) = 22,6047$<br>with p-value = $P(F(12, 200) > 22,6047) = 3,79087e-031$ |                    |                    |                |                |     |

A regresszióban szignifikáns magyarázó változók struktúrája egyébként jelentősen megváltozott, mivel ez esetben mind a hat WGI-től származó intézményi változó szignifikáns volt, szemben a teljes EU-n futtatott regresszióval, amikor csak három. Ugyanakkor a Model 1-gyel ellentétben itt nem volt szignifikáns szerepe a munkapiaci részvételnek, miközben szignifikáns szerepet kapott – a várakozásnak megfelelő negatív bétával – a mezőgazdaság strukturális gazdasági szerepét leíró változó.

A különféle gazdaság- és társadalomszerkezeti mutatók bevonása nem oldotta meg az alacsony DW és a negatív konstans problémáját: az egy főre eső vásárlóerő-értéken számított GDP alakulását nem sikerült statisztikailag kielégítő módon megmagyarázni a rendelkezésre álló intézményi, humántőke és egyéb gazdaság-szerkezeti és konjunktúra-mutatókkal.

Javulást csak akkor sikerült elérni, amikor a függő változó helyén a GDP reálértékének éves változása váltotta fel az egy főre eső vásárlóerő-paritáson számított GDP-t. Ebben az esetben az EU27-re futtatott regresszió 0,33-as R2 mellett 1,46-os DW-értéket eredményezett. A konstans pozitív volt, de irreálisztikusan magas.

**VI/9. Táblázat.** Panel-regresszió 27 EU-tagország 1996-2012 közötti időszakain. Függő változó: a GDP éves reálváltozása. Az adatok forrása: Eurostat, Világbank.

| Model 3: Fixed-effects, using 459 observations<br>Included 27 cross-sectional units<br>Time-series length = 17<br>Dependent variable: GDP_growth__annual__                                    |                    |                    |                |                |     |
|---|--------------------|--------------------|----------------|----------------|-----|
|   | <i>Coefficient</i> | <i>Std. Error</i>  | <i>t-ratio</i> | <i>p-value</i> |     |
| const   | 121,043            | 15,0626            | 8,0360         | <0,00001       | *** |
| GDP_cap_in_PPS  | 0,00048175         | 8,60852e-05        | 5,5962         | <0,00001       | *** |
| Control_of_Corruption__Estimate   | 3,90327            | 0,970851           | 4,0205         | 0,00007        | *** |
| Political_Stability_and_Absence   | 1,83456            | 0,788646           | 2,3262         | 0,02048        | **  |
| Voice_and_Accountability__Estim   | 3,31914            | 1,66975            | 1,9878         | 0,04748        | **  |
| Rule_of_Law__Estimate   | -8,80363           | 1,55719            | -5,6535        | <0,00001       | *** |
| Labor_participation_rate  | -0,502951          | 0,102272           | -4,9178        | <0,00001       | *** |
| Life_expectancy_at_birth__male  | -1,34332           | 0,193878           | -6,9287        | <0,00001       | *** |
| Foreign_direct_investment__net  | 0,0635355          | 0,0263163          | 2,4143         | 0,01619        | **  |
| Mean dependent var  | 2,602745           | S.D. dependent var |                | 3,633262       |     |
| Sum squared resid   | 3756,972           | S.E. of regression |                | 2,976707       |     |
| R-squared   | 0,378589           | Adjusted R-squared |                | 0,328759       |     |
| F(34, 424)  | 7,597593           | P-value(F)         |                | 4,74e-27       |     |
| Log-likelihood  | -1133,775          | Akaike criterion   |                | 2337,550       |     |
| Schwarz criterion   | 2482,066           | Hannan-Quinn       |                | 2394,462       |     |
| rho   | 0,238737           | Durbin-Watson      |                | 1,456095       |     |
| Test for differing group intercepts -<br>Null hypothesis: The groups have a common intercept<br>Test statistic: F(26, 424) = 5,04762<br>with p-value = P(F(26, 424) > 5,04762) = 1,35778e-013 |                    |                    |                |                |     |

Ennél jobb eredménnyel járt, amikor ugyanezt a regressziót a 13 kelet-közép-európai országon futtattam. Ebben az esetben 0,4-es R2 mellett 1,6-os DW-értéket sikerült elérni. A konstans értéke csökkent, de továbbra is meghaladta a realisztikusnak tekinthető szintet. Ebben az esetben a korrupciókontroll (Control of corruption), a kormányzati hatékonyság (Government effectiveness) és a költségvetési egyensúly jelenik meg érdemi pozitív bétával rendelkező,

szignifikáns magyarázó változóként. (Az egy főre eső vásárlóerő-értéken számított GDP bétája is pozitív, de elhanyagolható.) A jogállamiság (Rule of law), a férfiak születéskor várható élettartama és a magánszektorban nyújtott hazai hitel értékének emelkedése negatívan hat a növekedésre, ami meglepő, de nem teljesen irrealisztikus feltevés. Lehetséges, hogy a viszonylag rosszabb humántőke-mutatókkal (itt: alacsonyabb várható élettartammal) rendelkező, kevésbé demokratikus és kevésbé eladósodott magánszektorral rendelkező kelet-közép-európai uniós tagországok relatíve gyorsabb növekedést értek el a vizsgált periódusban, mint a minden más paraméterben velük megegyező, de jobb egészségügyi mutatókkal rendelkező, demokratikusabb és eladósodottabb régiós országok. Ennek nem mond ellent a vásárlóerő-paritáson számított egy főre eső GDP szignifikáns-pozitív, de lényegében nulla hatása a gazdasági növekedésre.

**VI/10. Táblázat.** Panel-regresszió 13 kelet-közép-európai EU-tagország 1996-2012 közötti időszakain. Független változó: a GDP éves reálváltozása. Az adatok forrása: Eurostat, Világbank.

| Model 4: Fixed-effects, using 221 observations       |                    |                    |                |                |     |
|--|--------------------|--------------------|----------------|----------------|-----|
| Included 13 cross-sectional units                    |                    |                    |                |                |     |
| Time-series length = 17                              |                    |                    |                |                |     |
| Dependent variable: GDP_growth__annual__             |                    |                    |                |                |     |
|  | <i>Coefficient</i> | <i>Std. Error</i>  | <i>t-ratio</i> | <i>p-value</i> |     |
| const  | 91,9432            | 18,2341            | 5,0424         | <0,00001       | *** |
| GDP_cap_in_PPS                                       | 0,000663384        | 0,000184717        | 3,5913         | 0,00041        | *** |
| Control_of_Corruption__Estimate                      | 5,79248            | 1,59087            | 3,6411         | 0,00035        | *** |
| Government_Effectiveness__Estim                      | 5,93087            | 2,14697            | 2,7624         | 0,00627        | *** |
| Rule_of_Law__Estimate                                | -12,2687           | 2,63045            | -4,6641        | <0,00001       | *** |
| Life_expectancy_at_birth__male                       | -1,29592           | 0,281337           | -4,6063        | <0,00001       | *** |
| Koltsegvetesi_egyenleg                               | 0,507257           | 0,106824           | 4,7485         | <0,00001       | *** |
| Domestic_credit_to_private_sect                      | -0,0462592         | 0,0153913          | -3,0055        | 0,00299        | *** |
| Mean dependent var                                   | 3,295405           | S.D. dependent var |                | 4,275875       |     |
| Sum squared resid                                    | 2205,546           | S.E. of regression |                | 3,312531       |     |
| R-squared  | 0,451668           | Adjusted R-squared |                | 0,399836       |     |
| F(19, 201)   | 8,714025           | P-value(F)         |                | 9,93e-18       |     |
| Log-likelihood                                       | -567,7981          | Akaike criterion   |                | 1175,596       |     |
| Schwarz criterion                                    | 1243,560           | Hannan-Quinn       |                | 1203,039       |     |
| rho  | 0,162691           | Durbin-Watson      |                | 1,602480       |     |
| Test for differing group intercepts -                |                    |                    |                |                |     |
| Null hypothesis: The groups have a common intercept  |                    |                    |                |                |     |
| Test statistic: F(12, 201) = 5,37913                 |                    |                    |                |                |     |
| with p-value = P(F(12, 201) > 5,37913) = 6,8901e-008 |                    |                    |                |                |     |

Az utóbbi számítás alternatívájaként, a 13 kelet-közép-európai országon futtatott regressziószámítás során, a külső keresleti viszonyok alakulását tükröző éves export-változás magyarázó változóként való szerepeltetésével az R<sup>2</sup>-et 0,55-ig sikerült növelni. Ebben az esetben azonban

a DW értéke 1,43-ra csökkent, a konstans értéke pedig még mindig igen magas volt. Az export bővülése a várakozásnak megfelelően pozitívan hatott a növekedésre. A többi magyarázó változó bétájának iránya változatlan maradt, értéke azonban csökkent.

**VI/11. Táblázat.** Panel-regresszió 13 kelet-közép-európai EU-tagország 1996-2012 közötti idősorain. Független változó: a GDP éves reálváltozása. Az adatok forrása: Eurostat, Világbank.

| Model 5: Fixed-effects, using 221 observations        |                    |                    |                |                |     |
|---|--------------------|--------------------|----------------|----------------|-----|
| Included 13 cross-sectional units                     |                    |                    |                |                |     |
| Time-series length = 17                               |                    |                    |                |                |     |
| Dependent variable: GDP_growth__annual__              |                    |                    |                |                |     |
|   | <i>Coefficient</i> | <i>Std. Error</i>  | <i>t-ratio</i> | <i>p-value</i> |     |
| const   | 84,5717            | 15,8372            | 5,3401         | <0,00001       | *** |
| GDP_cap_in_PPS  | 0,000661652        | 0,000160177        | 4,1307         | 0,00005        | *** |
| Control_of_Corruption__Estimate                       | 5,21671            | 1,38131            | 3,7766         | 0,00021        | *** |
| Government_Effectiveness__Estim                       | 5,26806            | 1,86349            | 2,8270         | 0,00518        | *** |
| Rule_of_Law__Estimate                                 | -10,4602           | 2,29162            | -4,5646        | <0,00001       | *** |
| Life_expectancy_at_birth__male                        | -1,22612           | 0,244109           | -5,0228        | <0,00001       | *** |
| Koltsegvetsesi_egyenleg                               | 0,3569             | 0,0944279          | 3,7796         | 0,00021        | *** |
| Exports_of_goods_and_services__                       | 0,183636           | 0,0223837          | 8,2040         | <0,00001       | *** |
| Domestic_credit_to_private_sect                       | -0,0426099         | 0,013354           | -3,1908        | 0,00165        | *** |
| Mean dependent var                                    | 3,295405           | S.D. dependent var |                | 4,275875       |     |
| Sum squared resid                                     | 1650,202           | S.E. of regression |                | 2,872457       |     |
| R-squared   | 0,589735           | Adjusted R-squared |                | 0,548709       |     |
| F(20, 200)  | 14,37450           | P-value(F)         |                | 7,94e-29       |     |
| Log-likelihood  | -535,7446          | Akaike criterion   |                | 1113,489       |     |
| Schwarz criterion                                     | 1184,851           | Hannan-Quinn       |                | 1142,304       |     |
| rho   | 0,229073           | Durbin-Watson      |                | 1,433103       |     |
| Test for differing group intercepts -                 |                    |                    |                |                |     |
| Null hypothesis: The groups have a common intercept   |                    |                    |                |                |     |
| Test statistic: F(12, 200) = 6,38366                  |                    |                    |                |                |     |
| with p-value = P(F(12, 200) > 6,38366) = 1,48653e-009 |                    |                    |                |                |     |

Az irreális magasan magas konstansok mellett az utóbbi specifikációk esetében gyengítette a modell magyarázó erejét a kicsit alacsonynak tűnő F-próba érték is. A reziduumok eloszlása alapján még egy, a növekedést magyarázó változó bevonása látszott szükségesnek. Erre a célra az éves GDP-növekedési ütem (azaz a függő változó) megelőző évi értékét alkalmaztam, ami a várakozásnak megfelelően pozitív kapcsolatban van az aktuális év gazdasági növekedésével. A 0,33-as (pozitív) regressziós együttható közepesen erős kapcsolatot jelez (egy százalékkal magasabb előző évi növekedési ráta 0,33%-kal gyorsabb gazdasági növekedéssel jár az adott évben). E mellett a kormányzati hatékonyság (Government effectiveness), az áru- és szolgáltatás-export éves bővülése és a GDP-arányos költségvetési egyenleg gyakorol pozitív hatást a növekedésre. Hatásuk az előzőekhez képest gyengül, de határozottan szignifikáns marad. A konstans értéke a plauzibilisnek tűnő 2,4-re mérséklődik, az F-próba értéke 23-ra nő.

**VI/12. Táblázat.** Panel-regresszió 13 kelet-közép-európai EU-tagország 1996-2012 közötti idősorain. Fügő változó: a GDP éves reálváltozása. Az adatok forrása: Eurostat, Világbank.

| Model 6: Fixed-effects, using 208 observations      |                    |                    |                |                |     |
|---|--------------------|--------------------|----------------|----------------|-----|
| Included 13 cross-sectional units                   |                    |                    |                |                |     |
| Time-series length = 16                             |                    |                    |                |                |     |
| Dependent variable: GDP_growth__annual__            |                    |                    |                |                |     |
|   | <i>Coefficient</i> | <i>Std. Error</i>  | <i>t-ratio</i> | <i>p-value</i> |     |
| const   | 2,3774             | 0,91799            | 2,5898         | 0,01035        | **  |
| Government_Effectiveness__Estim                     | 5,45579            | 1,55509            | 3,5083         | 0,00056        | *** |
| Rule_of_Law__Estimate                               | -6,0348            | 1,70731            | -3,5347        | 0,00051        | *** |
| Valsag  | -6,83983           | 0,917959           | -7,4511        | <0,00001       | *** |
| Exports_of_goods_and_services__                     | 0,145563           | 0,0243936          | 5,9673         | <0,00001       | *** |
| Koltsegvetesi_egylenleg                             | 0,213312           | 0,0865238          | 2,4654         | 0,01458        | **  |
| GDP_growth__annual__1                               | 0,329294           | 0,0462786          | 7,1155         | <0,00001       | *** |
| Mean dependent var                                  | 3,295035           | S.D. dependent var | 4,293940       |                |     |
| Sum squared resid                                   | 1193,644           | S.E. of regression | 2,513081       |                |     |
| R-squared   | 0,687253           | Adjusted R-squared | 0,657468       |                |     |
| F(18, 189)  | 23,07351           | P-value(F)         | 2,33e-38       |                |     |
| Log-likelihood                                      | -476,8509          | Akaike criterion   | 991,7019       |                |     |
| Schwarz criterion                                   | 1055,115           | Hannan-Quinn       | 1017,343       |                |     |
| rho   | 0,093272           | Durbin-Watson      | 1,650416       |                |     |
| Test for differing group intercepts -               |                    |                    |                |                |     |
| Null hypothesis: The groups have a common intercept |                    |                    |                |                |     |
| Test statistic: F(12, 189) = 1,64653                |                    |                    |                |                |     |
| with p-value = P(F(12, 189) > 1,64653) = 0,081937   |                    |                    |                |                |     |

Ebben az egyenletben a válság-dummy (melynek értéke 2009-ben 1, a többi évben 0) és a jogállamiság (Rule of law) egyértelmű negatív növekedési hatással rendelkezik. Az előbbi aligha meglepetés: a válság Európa-szerte a GDP visszaesését hozta, erőteljes negatív növekedési hatással. A jogállamiság növekedés-visszavető szerepe ellenben első látásra nagyon is furcsának tűnik: arra utal, hogy az EU-hoz 2004-ben illetve 2007-ben csatlakozott, túlnyomó részt államszocialista múltú országok gazdasági fejlődésére a vizsgált időszakban nem feltétlenül gyakorolt pozitív növekedési hatást a jogállamiság intézményeinek bevezetése. Az államhatalom korlátozásáról és a kiszámítható üzleti feltételek fontosságáról szóló standard intézményi-közgazdasági érvek fényében ez valószínűtlennek tűnik.

Ugyanakkor ez az eredmény összhangban áll a Glaeser és szerzőtársai (2004) illetve Evans és Rauch (1999) által mondottakkal, és nem mond ellent sem a Világgazdasági Fórum, sem a Világbank, sem a Sigma égisze alatt készült összehasonlító közigazgatásireform-kutatás által a kelet-közép-európai országok intézményi fejlődéséről adott értékelésnek. Másképp fogalmazva a jogállamiság negatív növekedési hatása tekinthető az EU kudarcának és a Bartha (2012) által

említett szingapúri modell igazolásának, specifikusan csak a kelet-közép-európai – a régi EU-tagokétól számottevően eltérő – intézményi környezetben.

**VI/13. Táblázat.** Panel-regresszió 14 „rég” EU-tagország 1996-2012 közötti idősorain. Fügő változó: a GDP éves reálváltozása. Az adatok forrása: Eurostat, Világbank.

| Model 7: Fixed-effects, using 224 observations      |                    |                    |                |                |     |
|---|--------------------|--------------------|----------------|----------------|-----|
| Included 14 cross-sectional units                   |                    |                    |                |                |     |
| Time-series length = 16                             |                    |                    |                |                |     |
| Dependent variable: GDP_growth__annual__            |                    |                    |                |                |     |
|   | <i>Coefficient</i> | <i>Std. Error</i>  | <i>t-ratio</i> | <i>p-value</i> |     |
| const   | -4,76482           | 1,68916            | -2,8208        | 0,00526        | *** |
| Government_Effectiveness__Estim                     | 1,49307            | 0,687724           | 2,1710         | 0,03108        | **  |
| Valsag  | -1,43263           | 0,574943           | -2,4918        | 0,01351        | **  |
| Exports_of_goods_and_services__                     | 0,218638           | 0,0214917          | 10,1731        | <0,00001       | *** |
| Koltsegvetesi_egyenleg                              | 0,156238           | 0,0434053          | 3,5995         | 0,00040        | *** |
| Rule_of_Law__Estimate                               | 2,21996            | 1,21394            | 1,8287         | 0,06890        | *   |
| GDP_growth__annual__1                               | 0,213199           | 0,0523304          | 4,0741         | 0,00007        | *** |
| Mean dependent var                                  | 1,907469           | S.D. dependent var |                | 2,800698       |     |
| Sum squared resid                                   | 444,5172           | S.E. of regression |                | 1,476146       |     |
| R-squared   | 0,745873           | Adjusted R-squared |                | 0,722204       |     |
| F(19, 204)  | 31,51303           | P-value(F)         |                | 2,56e-50       |     |
| Log-likelihood                                      | -394,6006          | Akaike criterion   |                | 829,2012       |     |
| Schwarz criterion                                   | 897,4342           | Hannan-Quinn       |                | 856,7434       |     |
| rho   | 0,103662           | Durbin-Watson      |                | 1,655000       |     |
| Test for differing group intercepts -               |                    |                    |                |                |     |
| Null hypothesis: The groups have a common intercept |                    |                    |                |                |     |
| Test statistic: F(13, 204) = 2,24701                |                    |                    |                |                |     |
| with p-value = P(F(13, 204) > 2,24701) = 0,00898162 |                    |                    |                |                |     |

Ugyanezt a regressziót a régi EU-tagok adatain futtatva ugyanis egészen más eredményt kapunk. Itt a jogállamiság (Rule of law) magyarázó változó hatása egyrészt sokkal gyengébb, másrészt pozitív a gazdasági növekedésre nézve. A kormányzati hatékonyság (Government effectiveness) növekedési hatása továbbra is pozitív, de mértéke és szignifikancia-szintje is alacsonyabb volt. Az exportnövekedés és a költségvetési egyensúly szerepe nőtt, a válság-dummy csökkent. Az R2 és a DW értéke hasonló a KKEU országokon futtatott regresszióéhoz, a konstans viszont negatívra váltott, és abszolút értéke jelentősen megnőtt.

A régi EU-tagok esetében ennél némiképp meggyőzőbb eredménnyel szolgált egy másik, a magyarázó változók között az előző évi gazdasági növekedés helyett az adott évi állóeszköz-felhalmozás dinamikáját szerepeltető specifikáció. Itt a kormányzati hatékonyság (Government effectiveness) és a jogállamiság (Rule of law) már nem rendelkezik szignifikáns magyarázó erővel; helyüket a szabályozási minőség (Regulatory quality) és a politikai stabilitás és erőszakmentesség (Political stability and absence of violence/terrorism) veszi át. Az utóbbiak

határozottan szignifikánsak, és egyaránt pozitív növekedési szerepet játszanak. Mellettük az exportdinamika marad még az egyenletben, az eddigiekhez hasonlóan pozitív előjellel. A válság-dummy elveszti szignifikanciáját. Az R2, a DW és az F-statisztika értéke is javul, a konstans továbbra is negatív, de értéke csupán -2,5, ami az eddiginél plauzibilisebb feltevés.

**VI/14. Táblázat.** Panel-regresszió 14 „rég” EU-tagország 1996-2012 közötti idősorain. Fügő változó: a GDP éves reálváltozása. Az adatok forrása: Eurostat, Világbank.

| Model 8: Fixed-effects, using 224 observations        |                    |                    |                |                |     |
|---|--------------------|--------------------|----------------|----------------|-----|
| Included 14 cross-sectional units                     |                    |                    |                |                |     |
| Time-series length = 16                               |                    |                    |                |                |     |
| Dependent variable: GDP_growth__annual__              |                    |                    |                |                |     |
|   | <i>Coefficient</i> | <i>Std. Error</i>  | <i>t-ratio</i> | <i>p-value</i> |     |
| const   | -2,47774           | 0,824329           | -3,0058        | 0,00298        | *** |
| Exports_of_goods_and_services__                       | 0,158258           | 0,0135059          | 11,7177        | <0,00001       | *** |
| Regulatory_Quality__Estimate                          | 1,63798            | 0,56207            | 2,9142         | 0,00396        | *** |
| GFCF__annual__growth__                                | 0,226918           | 0,0127054          | 17,8599        | <0,00001       | *** |
| Political_Stability_and_Absence                       | 1,07626            | 0,349221           | 3,0819         | 0,00234        | *** |
| Mean dependent var                                    | 1,907469           | S.D. dependent var |                | 2,800698       |     |
| Sum squared resid                                     | 222,0359           | S.E. of regression |                | 1,038193       |     |
| R-squared   | 0,873064           | Adjusted R-squared |                | 0,862588       |     |
| F(17, 206)  | 83,34480           | P-value(F)         |                | 2,05e-82       |     |
| Log-likelihood  | -316,8558          | Akaike criterion   |                | 669,7117       |     |
| Schwarz criterion                                     | 731,1213           | Hannan-Quinn       |                | 694,4996       |     |
| rho   | 0,092433           | Durbin-Watson      |                | 1,702656       |     |
| Test for differing group intercepts -                 |                    |                    |                |                |     |
| Null hypothesis: The groups have a common intercept   |                    |                    |                |                |     |
| Test statistic: F(13, 206) = 5,50422                  |                    |                    |                |                |     |
| with p-value = P(F(13, 206) > 5,50422) = 1,51388e-008 |                    |                    |                |                |     |

Bármelyik specifikációt válasszuk is, az intézményi változók jelentősen eltérő szerepet játszanak a régi és az új EU-tagországok csoportjai között. A jogállamiság (Rule of law) negatív növekedési hatása az új tagállamok esetében interpretálható az EU kudarcaként és – a kormányzati hatékonyság (Government effectiveness) pozitív hatásával együtt – a „szingapúri modell” igazolásaként is.



## VI.5. Összefoglalás

Ez a fejezet kvalitatív és kvantitatív elemzési technikákkal igyekezett vizsgálni a kelet-közép-európai uniós tagországok intézményi teljesítményét és annak a humántőkével együtt a gazdasági fejlődésre gyakorolt hatását. Mind a Világgazdasági Fórum, mind a Világbank kutatási programjaiban készült felmérések jelentős hullámzásról, esetenként számottevő visszaesésekről számolnak be a térség országainak intézményi teljesítményében a kilencvenes évek második felétől. Magyarország különösen a kétezres évek közepétől teljesít rosszul a legtöbb intézményi mutatóban, és mind a kvalitatív, mind a kvantitatív elemzések alapján okkal gondolhatjuk azt, hogy az időszak romló magyar gazdasági teljesítménye is összefügg ezzel. Ennek magyarázata azonban a statisztikai elemzés tanúsága szerint valószínűleg bonyolultabb annál, mint hogy a romló intézményi teljesítmény-mutatók romló gazdasági teljesítménnyel párosultak.

A kelet-közép-európai EU-tagokon futtatott regresszió-elemzés szerint, amíg a kormányzati hatékonyság (Government effectiveness) romlása negatív, addig a jogállamiság (Rule of law) indexértékének csökkenése pozitív hatást gyakorolt a GDP éves növekedésére. A két, egymással ellentétes előjelű hatás nagyságrendje azonos. Mivel Magyarországon mindkét mutató értéke számottevően romlott a kétezres évek közepétől, a gazdaság teljesítményére egymással ellentétes hatást gyakorolhattak, miközben az egy főre eső, vásárlóerő-értéken számított GDP relatív visszaesésére nyilván számos más tényező is hatott.

A magyar eset egyik szembetűnő jellegzetessége, hogy a közigazgatási reformoknak a 2004-es uniós csatlakozás utáni lelassulása és esetenkénti visszafordulása különösen látványos volt. A közigazgatási karnak a politikai döntéshozókkal szembeni emancipációja felszámolódott, miközben csökkent a korrupcióval szembeni fellépés ereje és a kormányzati hatalomgyakorlás átláthatósága és számonkérhetősége is. A 2010-es kormányváltással mindez új, a korábbinál magasabb fokozatba kapcsol: a jogállamiság (Rule of law) és az átláthatóság és számonkérhetőség (Voice and accountability) magyar indexértékei ekkor különösen nagymértékben romlottak. Mindezt megerősítik a Világgazdasági Fórum adatai, ahol azonban a magyar köz- és magánintézmények még így is jobb minősítést kaptak néhány más, Magyarországnál jobb gazdasági teljesítményt nyújtó régiós országénál, mint amilyen például Csehország és Szlovákia.

A régi és az új EU-tagországokon futtatott regresszió-elemzések jelentős eltéréseket mutatnak az intézményi változók növekedési szerepét illetően. A régi tagországokban a kormányzati hatékonyság (Government effectiveness), a jogállamiság (Rule of law), a szabályozási minőség (Regulation quality) és a politikai stabilitás és erőszakmentesség (Political stability and absence of violence/terrorism) növekedési szerepe egyaránt pozitív és mérsékelt volt. A kelet-közép-európai új tagállamokban viszont csak a kormányzati hatékonyság (Government effectiveness) és a jogállamiság (Rule of law) szerepe volt kimutatható a már említett ellentétes előjellel, de a régi tagállamokban szignifikáns intézményi mutatókénál jóval erőteljesebb hatással. Ez arra utal, hogy Glaeser és szerzőtársai (2004) megfigyelésével összhangban a gazdasági fejlődés különböző szintjein különböző módokon működnek az egyes intézményi változók.

Ennek magyarázata összefügghet a neoklasszikus intézményi közgazdaságtan kritikájaként megfogalmazódó megfigyeléssel, miszerint a gazdasági fejlődés és felzárkózás a kevésbé fejlett országokban politikailag tipikusan nem demokratikus körülmények között zajlik. A gazdasági fejlődés útja kezdetben nem az intézményi teljesítmény jogállami értelemben vett javulásán, hanem az intézményi képességek autoriter típusú bővülésén és a humántőke színvonalának ennek nyomán bekövetkező emelkedésén át vezet.

Hogy mi történik a kelet-közép-európai országok humántőkéjével a nyugatias intézményi fejlődés megakadásakor, arról nehéz megalapozott állításokat tenni. A felállított regressziós egyenletekben a humántőkének nem jutott szerep, ami természetesen nem a humántőke jelentőségének hiányát, hanem az alkalmazott mutatók és elemzési technikák ennek mérésére való alkalmatlanságát bizonyítja. Hogy az „intézményi ellenforradalom” hosszabb távon milyen gazdasági következményekkel jár majd, az a leginkább valószínűleg éppen a humántőkére gyakorolt hatástól függ, mint ahogy a korábbi, jogállami típusú intézmények gyengülésében is valószínűleg meghatározó szerepet játszott a fenntartásukhoz szükséges humántőke gyengesége, ha ezt egyelőre nem is sikerült bizonyítanunk.

Ennek belátásához nem kell rokonszenvvel tekintenünk a nyugatias intézményi keretek Kelet-Európa-szerte érzékelhető, de Magyarországon különösen pregnáns erőzójára. Elég, ha elfogadjuk, hogy a társadalmi és gazdasági fejlődés folyamatai nem lineárisak, és történelmileg viszonylag rövid, egy-két évtizedes távon nem is feltétlenül alakulnak egymással párhuzamosan.

Az itt vázolt eredmények összhangban állnak az intézményi közgazdaságtannak azzal a feltevésével, hogy a formális intézmények átvétele a hozzájuk tartozó informális intézmények – normák és értékrendek – társadalmi befogadása nélkül nem ígér tartós gazdaságfejlődési sikert (North 1994). Ellenkezőleg: a társadalmi és gazdasági szereplők kompetenciáinak növelése és cselekvési szabadságának bővítése a cselekvési stratégiáikat a jogállami keretekkel összhangba hozó attitűdök és értékrendek nélkül gyengítheti az uniós intézményi normák átvételén alapuló jogállami fejlődést. Ennek oka, hogy a tényleges társadalmi elvárások gyakran eltérhetnek a jogállami intézmények klasszikus „nyugatias” működési elvétől, amit felismerve a politikai döntéshozók idővel az elvárásokhoz igazítják a formális intézményi szabályokat. Az uniós intézményi fejlődés szempontjából ez visszalépést jelent, gazdaságfejlődési szempontból azonban nem feltétlenül áll ellentmondásban a történelmileg általánosnak tekinthető mintázattal.

## VII. Kutatási eredmények és következtetések

Ennek a dolgozatnak a célja az 1990-2010 közötti magyarországi poszt-szocialista átalakulás politikai-gazdaságtani vizsgálata volt. Arra kerestem a választ, hogy miért éppen a kilencvenes évek egyik élenjáró reformországának számító Magyarország vált a kétezres évek második felétől a kelet-közép-európai átmenet egyik kudarc történetévé. Dolgozatomban négy tényező szerepét vizsgáltam, amelyek (i) az egymást váltó kiengedési és megszorítási epizódokból álló költségvetési ciklusok, (ii) a gazdaság és a társadalom szerkezetének átalakítását célzó reformok, (iii) a jóléti juttatások és az általuk finanszírozott gazdasági inaktivitás, valamint (iv) a politikai intézményrendszer szerkezete voltak.

Dolgozatom alaphipotézise szerint a kudarc meghatározó oka az átalakulási pálya exkluzivitása volt. Az egymást váltó kormányok a gazdaság teherbíró képességét meghaladó mértékű jóléti transferekkel igyekeztek kompenzálni a közpolitika-alkotás során figyelmen kívül hagyott társadalmi csoportokat. Állandósult a költségvetési túlköltekezés, és nem sikerült megszabadulni az egymást váltó kiengedési és megszorítási epizódokból álló költségvetési ciklusoktól. A költségvetési stabilizációs kényszer és a 2008-ban kitört világgazdasági válság hatásai végül ellehetetlenítették az átalakulás két évtizede alatt kialakult politikai és gazdasági intézményrendszert.

Az egymást váltó kormányok hiába hajtottak végre gyors és átfogó intézményi reformokat, társadalmi beágyazottság nélkül azok idővel eltorzultak vagy a szándékolttal ellentétes eredményekre vezettek. A reformok veszteségeinek kompenzálására fordított transferek ugyanakkor egy olyan nagytömegű gazdaságilag inaktív választói csoportot alakítottak ki, amely a továbbiakban nem járult hozzá a kiterjedt jóléti gondoskodás visszafogásához. Mindezt egy erősen centralizált, az ellenérdekelt társadalmi szereplők érdekérvényesítési lehetőségeit hatékonyan korlátozó politikai intézményrendszer sajátosságai segítettek húsz éven át fenntartani. Nézzük, mennyiben sikerült igazolni ezt a hipotézis-együttest!

## 7.1. Kutatási eredmények

**1. Hipotézis:** A poszt-szocialista átalakulás két évtizedén végigvonuló, a kádári jóléti paternalizmus hagyományára építő, a kiengedés/megszorítás egymást váltó epizódjaiból álló költségvetési ciklusok meghatározó hatást gyakoroltak a magyar átalakulási pályára. A radikális reformok politikai konszolidációja és a transzformációs visszaesés negatív társadalmi hatásainak ellensúlyozását célzó költségvetési expanzió hosszú távon destabilizálta a gazdasági fejlődési pályát és aláasta a piacgazdasági fejlődés társadalmi támogatottságát.

**Eredmény:** Magyarország jóléti kiadásai a vizsgált időszakban meghaladták a regionális átlagot, és bizonyos jóléti kiadások esetében időnként elérték a jelentősen fejlettebb nyugat-európai országok kiadás-szintjét. A gazdaság teljesítőképessége által indokoltnál magasabb magyar jóléti kiadásszint rontotta az államháztartás egyensúlyi helyzetét. A kényszerűen végrehajtott költségvetési konszolidációs időszakok áldozatait a társadalom nehezen fogadta el, a kormányon lévő politikai erők ilyenkor mindig nagyarányú támogatás-vesztést szenvedtek el. Az átalakulási pálya kétezres években végbemenő destabilizálódásának ugyan nem ez az egyetlen oka, de a 2006 utáni költségvetési konszolidáció a 2008-ben kitört globális pénzügyi válság következményeivel együtt nyilvánvalóan fontos szerepet játszott az 1990-2010 közötti társadalmi és gazdasági berendezkedés radikális revíziója mellett érvelő politikai erők sikerében.

**2. Hipotézis.** A magyarországi poszt-szocialista átalakulás kétezres évekbeli destabilizálódásának második tényezője a gyors és radikális – intézményépítési szempontból rövidtávon sikeres, hosszú távon azonban gyakran fenntarthatatlannak bizonyuló – szerkezeti reformok hiányos társadalmi beágyazottsága volt. Amikor a központi költségvetés a 2006-os stabilizáció során már nem tudta finanszírozni a reformok veszteségeinek kompenzálását, a piacgazdasági reformok elveszítették társadalmi támogatottságukat. A reformpolitika szimbolikus végét jelentő 2008-as népszavazás politikailag megnyitotta az utat a piacgazdasági intézményrendszer visszaállamosítása felé.

**Eredmény:** A magyar reformok felemás eredménnyel jártak és részben fenntarthatatlannak bizonyultak. Az általam részletesen elemzett három reform közül a vállalati szektor reformja bizonyult a leginkább tartósnak és sikeresnek, mivel a magyar feldolgozóipar az előállított hozzáadott érték mennyisége és minősége alapján is világszínvonalúvá vált. Közben azonban felszámolódott a nem világszínvonalú, nagyobb munkaintenzitású ipari és szolgáltató ágazatok jelentős része. Igaz, ebben nemcsak a kemény költségvetési korlát kikényszerítésének volt szerepe, hanem például az átlagfizetésekhez képest nemzetközileg kiugróan magas minimálbéreknek és a munkát terhelő magas közterheknek is.

A vállalati szektor kilencvenes években lezajlott gyors és gyökeres átalakulására joggal tekinthetünk úgy, mint a rendszerváltás utáni gazdasági fejlődést megalapozó intézményi változásra, de nem feledkezhetünk meg arról a körülményről, hogy a puha vállalati költségvetési korlát gyors és határozott megkeményedése során elszenvedett több mint egymillió munkahely-vesztést sosem sikerült ellensúlyozni. A világszínvonalú feldolgozóipari és szolgáltató ágazatok sosem integrálták a munkahelyét elvesztő, többségében alacsony végzettségű vagy végzettség nélküli tömeget, az alacsony termelékenységű munkaerő iránti kereslet pedig a gazdaság formalizált, legálisan működő részében mindig nyomott maradt.

Az átalakulás során a munkaerőpiacról kiszorult tömeg a jóléti transferek kiszolgáltatójává vált, és elvesztette a képességét arra, hogy formális gazdasági tevékenységgel tartsa fenn magát. A magyar átalakulás ebben az értelemben exkluzív volt a munkaképes korú lakosság mintegy egyötödével szemben, róluk gazdasági szereplőként lemondott, aminek véleményem szerint később döntő szerep jutott az átalakulás kudarcában.

A másik két általam, vizsgált szerkezeti reform, a nyugdíjrendszer és az egészségügy átalakítása ugyanakkor intézményileg kifejezetten instabil maradt, megvalósításuk felemássá vált, és részben visszafordult. A nyugdíjreform ugyan kezdetben népszerű volt, de 2010 után semmilyen politikai nehézséget nem okozott a magánnyugdíjpénztári rendszer felszámolása. A 2006 utáni egészségügyi reform viszont kezdettől népszerűtlen volt, ami meghatározó szerepet játszott a 2008-as reformellenes népszavazás sikerében.

Más térségi országokkal összevetve a magyar szerkezeti reformok gyorsabbak és átfogóbbak voltak, ugyanakkor kevésbé bizonyultak érzékenyek a munkaerő, a vállalatok és más intézményesített érdekek inerciái iránt, és kevésbé vették figyelembe az ellenérdekelt társadalmi szereplők szempontjait. A reformok megvalósíthatósága szempontjából ennek

nyilván voltak rövidtávú előnyei, ezek azonban hosszabb távon, a reformok társadalmi és politikai fenntarthatósága szempontjából, gyakran hátrányba fordultak.

**3. Hipotézis.** A magyar átalakulási pálya egyik legszembetűnőbb jellegzetessége a regionális összevetésben kiugró mértékű foglalkoztatás-csökkenés és a tartósan alacsony szintű foglalkoztatás. A kiterjedt jóléti politikák – mindenekelőtt a nagyvonalú és viszonylag könnyen hozzáférhető nyugdíjtranszferek – egy, a költségvetési kiadások növelésében érdekelt, a gazdaságpolitika egyensúlyi következményeitől védett, nagytömegű választói csoportot hoztak létre. Széleskörűvé vált a gazdaságpolitikai populizmus iránti igény, és szűkült a fenntartható költségvetési politika társadalmi támogatottsága. Az alacsony foglalkoztatási ráta ugyanakkor a külső sokkaktól mentes időszakokban uniós összevetésben ceteris paribus rosszabb költségvetési egyenleggel jár, és a költségvetési gazdálkodás politikai ciklikusságának egyik legfontosabb okát képezi. Így vált a magyar átalakulási pálya leglátványosabb sikertörténete, a vállalati költségvetési korlát gyors megkeményedését eredményező, határozott reformpolitika a költségvetési fenntarthatóságot és az átalakulás társadalmi támogatottságát hosszútávon aláásó tényezővé.

**Eredmény:** Az átalakuló kelet-közép-európai országok között Magyarország szenvedte el az egyik legnagyobb arányú foglalkoztatás-csökkenést az átalakulás során, és hosszabb távon a magyar foglalkoztatási ráta bizonyult a legalacsonyabbnak a térségben. Az alacsony foglalkoztatás kikényszerítette a családtámogatások magas GDP-arányos szintjét, ami nélkül nem lehetett volna kezelni az alacsony munkaintenzitású családok szegénységi kockázatát. A magyar államháztartás uniós és regionális összevetésben betegségi és rokkantsági ellátásokra is viszonylag sokat költött GDP-arányosan az átmenet két évtizedében, ami valószínűleg szintén összefüggésben áll az alacsony foglalkoztatási rátával. A lakástámogatások kiugró mértéke ugyanakkor a középosztályi csoportok megnyerésére irányuló, a Kádár-rendszerből megörökölt gazdaságpolitikai hagyomány továbbélésére utal. Figyelemre méltó, hogy az alacsony foglalkoztatási szint ellenére regionális és uniós összevetésben is mérsékelt maradt a munkanélküli ellátások GDP-arányos szintje, amit az magyaráz, hogy a magyar átalakulás során más országok gyakorlatánál nagyobb arányban kerültek tartós inaktív státuszba a munkahelyvesztők. Az öregségi nyugdíjkiadások GDP-arányos szintje ugyanakkor nem

tekinthető kiugróan magasnak, ha a térségbeli országok többségének szintjét meg is haladja. Mindez összhangban áll a hipotézisben foglaltakkal, annak erőteljesebb statisztikai alátámasztása és egyértelmű bizonyítása azonban további kutatást igényel.

**4. Hipotézis.** A politikai intézményrendszer jellege nagyban befolyásolta a poszt-szocialista átmenet során alkalmazott gazdaság- és társadalom-politikákat. A társadalmi érdekek dinamikus változásától védett, egyetlen hatalmi központból ellenőrizhető, exkluzív döntéshozatalai folyamatok exkluzív, a társadalmi beágyazottságot nélkülöző gazdaság- és társadalom-politikákhoz vezettek. A demokratikus politikai küzdelem nulla-összegű játszmaaként értelmeződött, és a rivális politikai erők vezérelvű, hierarchikus struktúrákba szerveződtek. A közvélemény ideológiailag polarizálódott, és erodálódott a többpárti demokrácia és a versengő piacgazdaság működéséhez elengedhetetlen demokratikus-jogállami konszenzus. A fenntarthatatlan költségvetési politikai, a hiányos társadalmi támogatottságú szerkezeti reformok és a kirívóan alacsony szintű foglalkoztatás mellett az erősen centralizált politikai intézményrendszer is hozzájárult a poszt-szocialista átmenet kudarcához.

**Eredmény:** A politikai-gazdaságtani irodalom és a magyar politikai fejlődés intézményi dinamikáinak leírása alapján rekonstruálható az átmenet két évtizedének sajátos magyar politikai fejlődéstörténete. A dominánsan többségi választási elvre és nagyon erős intézményi felhatalmazással rendelkező végrehajtó hatalomra épülő magyar politikai berendezkedés másfél évtizeden át kivételesen stabilnak bizonyult a térségben. Az egymást váltó kormánytöbbségek kivétel nélkül kitöltötték parlamenti mandátumukat, és látszólag az alkotmányos-jogállami alapelvek érvényesülését sem fenyegette veszély. A rugalmatlan, a választói szándékok érvényesülését hatékonyan kontrolláló politikai intézményrendszer azonban csak addig maradt stabil, ameddig a kiterjedt jóléti újraelosztással sikerült semlegesíteni a jogállami-demokratikus konszenzustól idegen politikai szándékokat. A kétezres évek második felének gazdasági és társadalmi intézményi válsága közepette azonban ez ellehetetlenült, és a másfél évtizeden át példásan stabilnak tekintett jogállami-alkotmányos berendezkedés összeomlott. Kézenfekvőnek tűnik, hogy az exkluzív (a többségi választási elv és az erős felhatalmazású végrehajtó hatalom révén a különféle társadalmi csoportok politikai érdekérvényesítést kontrollálni képes) politikai berendezkedés összefügg az exkluzív (az



alacsony termelékenységű, képzetlen munkavállalók jelentős részét a munkapiacról tartósan kiszorító) gazdaságpolitikai gyakorlatokkal és a gyors és radikális (az ellenérdekelt intézményi szereplőket háttérbe szorító) szerkezeti reformokkal. Ebben az értelemben beszélhetünk a magyar átalakulás exkluzív jellegéről, ami a politikai intézmények és a gazdaságpolitikai gyakorlatok együttes következményének tekinthető. Az összefüggés mélyebb feltárása és erőteljesebb bizonyítása azonban további kutatómunkát igényel.

## 7.2. Következtetések

A magyar átalakulási pálya sajátosságai, a politikai stabilitás és a gyors és átfogó szerkezeti reformok az államháztartási egyenleg ciklikus romlásával és a gazdaság teljesítőképességét meghaladó jóléti kiadási szinttel párosultak. Noha ennek az „átalakulási mixnek” kezdettől nyilvánvalóak voltak a veszélyei, az átalakulás sikerében bízva minden jelentősebb politikai és gazdasági szereplő elfogadhatónak tekintette a kockázatokat. A kétezres évek második felében bekövetkezett átalakulási kudarc talán legfontosabb – és számunkra, magyarok számára, legszomorúbb – tanulsága az, hogy a gazdasági és társadalmi folyamatok nem feltétlenül az előre elképzelt pályán haladnak, és a külső sokkok felerősítik a belső gyengeségeket. A korábban elfogadhatónak gondolt hátrányok az új helyzetben sokkal súlyosabbnak bizonyulhatnak, és ellehetetleníthetik az intézményi gyakorlatok fenntartását. Ez természetesen minden válsághelyzetben így van, ám valószínűleg nem véletlen, hogy a kétezres évek végének világgazdasági válsága épp a magyar intézményi berendezkedést roppantotta meg a leginkább a térségben. Ekkor derült ki, hogy milyen nagy veszélyt jelent valójában a változások társadalmi internalizáltságának hiánya, a magyar átalakulási pálya fenti értelemben vett exkluzivitása.

Mit lehet és mit érdemes tenni ennek a veszélynek a jövőbeni mérséklése érdekében? Aligha kérdéses, hogy az átalakulás itt tárgyalt két évtizedében tapasztaltnál nagyobb mértékben kell érvényesíteni az egyensúlyi költségvetési gazdálkodás szempontjait. Törekedni kell a foglalkoztatási ráta emelésére, ami hosszabb távon hozzájárulhat, hogy a jóléti kiadások szintjének a gazdaság teljesítőképességével való összhangba hozása ne járjon a szegénységi kockázatok elviselhetetlen mértékű emelkedésével. Inkluzívabb, lassúbb, megfontoltabb szerkezeti reformokra érdemes törekedni, amelyeket egy inkluzívabb, a társadalmi érdekek

komplexitása iránt nyitottabb és érzékenyebb politikai berendezkedés keretei között érdemes megformálni és megvalósítani. Ennek bizonyosan nagy ára lesz a majdani reformok gyorsasága és átfogó jellege tekintetében, de ez még mindig sokkal kisebb lehet a kétezres évek második felében bekövetkezett átalakulási kudarc áránál.

## Hivatkozások

- Acemoglu, Daron – Robinson, James A. 2012. *Why Nations Fail? The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Publishers.
- Acemoglu, Daron – Robinson, James A. 2006. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Acemoglu, Daron 2005. “Politics and Economics in Weak and Strong States”. NBER Working Papers, No. 11275, National Bureau of Economic Research.
- Acemoglu, Daron – Johnson, Simon – Robinson, James A. 2005. “The Rise of Europe: Atlantic Trade, Institutional Change, and Economic Growth”. *The American Economic Review*, Vol. 95, No. 3 (June).
- Acemoglu, Daron – Robinson, James A. 2002. „Economic Backwardness in Political Perspective”. NBER Working Papers, No. 8831, National Bureau of Economic Research.
- Acemoglu, Daron – Johnson, Simon – Robinson, James A. 2002. “Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution”. *Quarterly Journal of Economics*, 2002a, 117(4), pp. 1231-1294.
- Acemoglu, Daron – Johnson, Simon – Robinson, James A. (2001) “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation,” *American Economic Review* 91(5): 1369-401.
- Ádám, Zoltán 2014a. „A bentlét elviselhetetlen könnyűsége”. *Élet és Irodalom*, 2014. május 30.
- Ádám, Zoltán 2014b. „Intézményi reform és gazdasági fejlődés a poszt-szocialista Kelet-Közép-Európában”. *Külgazdaság*, No. 1-2.
- Ádám, Zoltán 2013. „Miért éppen Magyarország? Vázlat a magyarországi poszt-szocialista átalakulás intézményi-közgazdasági értelmezéséhez”. *Kopint-Tárki Műhelytanulmányok*, 46. sz., november.
- Ádám, Zoltán 2012a. „Értelmezésvázlatok. A magyarországi poszt-kommunista átalakulás politikai-gazdaságtani és intézményi közgazdasági perspektívában”. *Beszélő*, Vol. 17, No. 11. (november).
- Ádám, Zoltán 2012b. „Oda csap, ahova köll. Miért lenne szükség mégis erősebb köztársasági elnökre”. *Magyar Narancs*, 2012/18 (május 3.).
- Ádám, Zoltán 2012c. „Az örök Kádár-rendszer öröksége és a baloldali reformpolitika revíziója”. *Intézet a Demokratikus Alternatíváért Blog* (<http://www.ideaintezet.hu/hu/node/144>).
- Ádám, Zoltán 2011. „Demokrácia és (de)legitimáció”. *Beszélő*, Vol. 16, No. 1 (január-február).
- Ádám Zoltán 2010a. „A baloldal bukása és a köztársaság jövője”. *Beszélő*, Vol. 15, No. 4 (április).

- Ádám Zoltán 2010b. „A válság és az állam: Mi történt, mi várható, és hogyan érinti mindez Magyarországot?”. Válasz a Külgazdaság éves körkérdésére. *Külgazdaság*, 2010/1-2.
- Ádám Zoltán 2009. „Az ezredeleji nagy borzongás”. *Népszabadság*, 2009. szeptember 25.
- Ádám, Zoltán 2005a. „Autonomy and Capacity: A state-centred approach to post-communist transition in Central Europe”. In B. Hámori, P. Czeglédi, L. Jankovics and B. Sági (eds.): *Paradigm Shift – Information, Knowledge and Innovation in the New Economy*. Debrecen: Debrecen University, pp. 209-22.
- Ádám, Zoltán 2005b. „A közrossz természetéről”. *Beszélő*, Vol. 10, No. 10 (október).
- Ádám, Zoltán 2002. „A külföldi működőtőke szerepe a poszt-szocialista átalakulásban – a szakirodalom tükrében”. *Külgazdaság*. Vol. 46, No. 11. (november).
- Alesina, Alberto – Angeletos, George-Marios 2005. “Corruption, Inequality, and Fairness,” *Journal of Monetary Economics*, Vol. 52, No. 7, pp. 1227–1244.
- Alesina, Alberto – Perotti, Roberto 1996. „Budget Deficits and Budget Institutions”. NBER Working Paper No. 5556.
- Alesina, Alberto – Perotti, Roberto 1994. „The political economy of budget deficits”. NBER Working Paper Series, No. 4637, február.
- Alesina, Alberto – Drazen, Allan 1991. „Why Are Stabilizations Delayed?”. *American Economic Review*, Vol. 81, pp. 1170-88 (December).
- Andor, László 2010. *Eltévedt éllovas. Siker és kudarc a rendszerváltó gazdaságpolitikában*. Budapest: Napvilág Kiadó.
- Angelusz Róbert és Tardos Róbert 2011. Régi és új törésvonalak, polarizáció, divergenciaspirál. In: Tardos Róbert – Enyedi Zsolt – Szabó Andrea (szerk.): *Részvétel, képviselet, politikai változás*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, pp. 347-382.
- Angelusz, Róbert – Tardos, Róbert 2000. *Pártok között szabadon*. Budapest: Osiris.
- Antal, László 1998. „A kiigazítás – ahogy én látom”. *Közgazdasági Szemle*, Vol. 45, No. 2 (február).
- Antal, László – Csillag, István – Lengyel, László – Matolcsy, György. 1987. „Fordulat és reform”. *Medvetánc*, 1987/2, melléklet.
- Arndt, Christiane (2012) „From Objective Setting to Measuring Results: A seven-step process”. Prezentáció a magyar kormány és az OECD által közösen rendezett szemináriumon. Budapest, 2012. június 20.

- Aslund, Anders 2013. *How Capitalism Was Built. The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, the Caucasus, and Central Asia*. Cambridge: Cambridge UP.
- Baraczka, Mariann – Mihályi, Péter 2009. „Egészségügy 2008: a kontrollok éve”. In: Sándor, Péter – Vass, László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 2008-ról*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja, pp. 1120-1151.
- Bartha, Attila (2012) „Kormányzás, kultúra vagy a demokrácia minősége? Az intézmények szerepe az Európai Unió gazdasági fejlődésében”. *Politikatudományi Szemle*, XXI/2. pp. 101–122.
- Bates, Robert H. – Anne O. Krueger eds. 1993. *Political and Economic Interaction in Economic Policy Reform. Evidence from Eight Countries*. Cambridge, MA and Oxford: Blackwell.
- Bauer, Tamás. 1981. *Tervgazdaság, beruházás, ciklusok*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Baumer, Donald C. – Carl E. Van Horn. 2013. *Politics and Public Policy. Strategic Actors and Policy Domains*. London: Sage.
- Baxandall, Phineas 2002. „Hungary: Retrenchment amid Radical Restructuring”. In: Gertrude S. Goldberg – Marguerite G. Rosenthal: *Diminishing Welfare: A Cross-national Study of Social Provision*. Westport, CT: Greenwood Publishing Group, pp. 271-294.
- Beeson, Mark. 2004. “The rise and fall(?) of the development state: The vicissitudes and implications of East Asian interventionism”. In: Linda Low ed. *Developmental States. Relevancy, Redundancy or Reconfiguration?*. New York: Nova Science Publishers.
- Benczes, István 2011. „Market reform and fiscal laxity in Communist and post-Communist Hungary. A path-dependent approach”. *International Journal of Emerging Markets*. Vol. 6, No. 2, pp. 118-131.
- Benczes, István 2009. „Erős állam – gyenge társadalom. A fejlesztő állam intézményi perspektívában”. In: Csáki György (ed.): *A látható kéz. A fejlesztő állam a globalizációban*. Budapest: Napvilág Kiadó, pp. 35-64.
- Benczes, István 2008. „A költségvetési hiány politikai gazdaságtana”. *Közgazdasági Szemle*, 55. évf, pp. 218-232 (március).
- Benson, Bruce L. 1999. „An Economic Theory of the Evolution of Governance and the Emergence of the State”. *Review of Austrian Economics*, Vol. 12, pp. 131-160.
- Besley, Timothy – Persson, Torsten 2009. „The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics”. *American Economic Review*, Vol. 99, No. 4, pp 1218-44 (September).
- Berend, T. Iván 2003. *Kisiklott történelem. Közép- és Kelet-Európa a hosszú 19. században*. Budapest: MTA Történettudományi Intézet.
- Berend, T. Iván 1999. *Terelőúton: Szocialista modernizációs kísérlet Közép- és Kelet-Európában 1944-1990*. Budapest: Vince Kiadó.

- Blöchliger, Hansjörg – Song, Dae-Ho – Sutherland, Douglas 2012. „Fiscal Consolidation: Par 4. Case Studies of Large Fiscal Consolidation Episodes”. OECD Economics Department Working Papers, No. 935 (<http://dx.doi.org/10.1787/5k9fdf5xptlq-en>).
- Broadbent, Jeffrey. 2000. „The Japanese Network State in U.S. Comparison: Does Embeddedness Yield Resources and Influence?”. Shorenstein APARC Occasional Paper, Stanford: Stanford University.
- Buchanan, James M. – Tullock, Gordon (1965) *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Budapest Intézet 2011. *A közcélú foglalkoztatás kibővülésének célzottsága, igénybevétele és hatása a tartós munkanélküliségre* (kutatási jelentés). Budapest: Budapest Intézet és Hétfa Elemző Központ ([http://www.budapestinstitute.eu/uploads/BI\\_kozcelu\\_kut\\_jelentes\\_2011aug30.pdf](http://www.budapestinstitute.eu/uploads/BI_kozcelu_kut_jelentes_2011aug30.pdf)).
- Bunce, Valerie J. – Wolchik, Sharon L. 2011. *Defeating Authoritarian Leaders in Postcommunist Countries*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Bunce, Valerie – McFaul, Michael – Stoner-Weiss, Kathryn (eds.) 2010. *Democracy and Authoritarianism in the Postcommunist World*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Burtenshaw, Claude J. 1968. „The Political Theory of Pluralist Democracy”. *The Western Political Quarterly*, Vol. 21, No 4 (December).
- Capelli, Ottorino: „Pre-Modern State-Building in Post-Soviet Russia”. In: Ronald J. Hill and Ottorino Capelli (eds.): *Putin and Putinism*. London and New York: Routledge, 2010, pp. 61-102.
- Chang, Ha-Joon – Peter Evans. 2000. “The Role of Institutions in Economic Change”, Paper prepared for the meetings of the ‘Other Canon’ group, Venice, Italy, 13-14 January, 2000 and Oslo, Norway, 15-16 August, 2000.
- Coase, Ronald H. 1988. *The Firm, the Market, and the Law*. Chicago: University of Chicago Press.
- Connif, Michael L. 2012. “Brazil’s Populist Republic and Beyond”. In: M. L. Connif (ed.): *Populism in Latin America*. The University of Alabama Press, 2012, pp. 48-70.
- Csaba, László. 2005. *The New Political Economy of Emerging Europe*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Csizmadia Ervin 2003. *Politika és értelmiség. Pártok, agytrösztök, hálózatok*. Budapest: Századvég Kiadó.
- Csontos, László – Kornai, János – Tóth, István György 1996. „Adótudatosság és fiskális illúziók”. In: Andorka Rudolf – Kolosi Tamás – Vukovich György (szerk.): *Társadalmi riport 1996*. TÁRKI, Budapest, pp. 238-271.
- Dahl, Robert A. 1961. *Who Governs?*. New Haven: Yale University Press.

- del Ninno, Carlo–Subbarao, Kalanidhi–Milazzo, Annamaria. 2009. „How to make Public Works Work: A Review of the Experiences”. SP Discussion Paper No. 0905, The World Bank, May 2009.
- Djankov, Simeon – Murrell, Peter 2002. „Enterprise Restructuring in Transition. A Quantitative Survey”. *Journal of Economic Literature*, Vol. 40, No. 3, pp. 739-92 (September).
- Dornbusch, Rudiger – Edwards, Sebastian 1989. „Macroeconomic Populism in Latin America”. National Bureau of Economic Research (Cambridge, MA) Working Paper No. 2986.
- Downs, Anthony 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Drahokoupil, Jan 2008. *Globalization and the State in Central and Eastern Europe: The politics of foreign direct investment*. Milton Park and New York: Routledge.
- EBRD 1999. *Transition report 1999. Ten years of transition*. London: European Bank for Reconstruction and Development.
- Európai Bizottság 2012. *Standard Eurobarometer 78*.  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb78/eb78\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb78/eb78_en.htm)
- Európai Bizottság 2012. *Convergence Report 2012*. Brussels: European Commission.  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2012/pdf/ee-2012-3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-3_en.pdf)
- Evans, Peter B. – Rueschemeyer, Dietrich – Skocpol, Theda (eds.) 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, Peter – Rauch, James (1999) „Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth”. *American Sociological Review*, Vol. 64, No. 5 (Oct., 1999), pp. 748-765.
- Evans, Peter B. 1995. *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Fábián Zoltán 2005. „Törésvonalak és a politikai-ideológiai azonosulás szerepe a pártszimpátiák magyarázatában”. In: Angelusz Róbert – Tardos Róbert (szerk.): *Törések, hálók, hidak. Választói magatartás és politikai tagolódás Magyarországon*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, pp. 207-242.
- Fazekas, Károly – Scharle, Ágota (szerk) 2012. *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990-2010*. Budapest: Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet és MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet (<http://econ.core.hu/file/download/20evfoglpol/kotet.pdf>).
- Fernandez, Raquel – Rodrik, Dani 1991. „Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty”. *American Economic Review*, Vol. 81, pp. 1146-55 (December).

- Freedom House 2012. *Freedom in the World 2012*. <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/hungary>.
- G. Fodor Gábor – Schlett István 2006. „A >>Gyurcsány/Orbán probléma<< – avagy milyen válság vár megoldásra?” *Heti Válasz Online*, 2006.10.12. ([http://hetivalasz.hu/nezopont/a-gyurcsanyorban-problema-avagy-milyen-valsag-var-megoldasra-14776/?cikk\\_ertekel=1&ertekeles=2](http://hetivalasz.hu/nezopont/a-gyurcsanyorban-problema-avagy-milyen-valsag-var-megoldasra-14776/?cikk_ertekel=1&ertekeles=2)).
- Gábos, András – Keller, Tamás – Medgyesi, Márton – Tóth, István György 2007. Adótudatosság, fiskális illúziók és az állami újraelosztással kapcsolatos preferenciák 2007-ben Magyarországon Kutatási beszámoló. TÁRKI. Budapest, 2007.
- Gelbach, Scott – Malesky, Edmund J. 2010. „The Contribution of Veto Players to Economic Reform”. *The Journal of Politics*, Vol. 72, No 4 (September), pp. 957-975.
- Gibson, Edward L. 1997. “The Populist Road to Market Reform Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina”. *World Politics*. Vol. 49, No. 3, pp. 339-370.
- Giddens, Anthony 2000. *The Third Way and Its Critics*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony ed. 2005. *The New Egalitarianism*. Cambridge: Polity Press.
- Glaeser, Edward L. – La Porta, Rafael – Lopez-de-Silanes, Florencio – Shleifer, Andrei (2004) „Do Institutions Cause Growth?” NBER Working Paper Series No. 10568, <http://www.nber.org/papers/w10568>, National Bureau Of Economic Research, 1050 Massachusetts Avenue, Cambridge, MA 02138, June 2004.
- Gleich, Holger. 2003. „Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries”. European Central Bank Working Paper No. 215, February 2003.
- Granovetter, Mark. 1985. “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness”. *American Journal of Sociology*, Vol 91, No. 3 (November), pp. 481-510.
- Greskovits, Béla 1998. *The Political Economy of Protest and Patience: East European and Latin American Transformations Compared*. Budapest: Central European University Press.
- Győrffy, Dóra 2010. „Válság után felzárkózás? A költségvetési politika minősége és a növekedés.” *Pénzügyi Szemle*. Vol. 55, No. 1.
- Győrffy, Dóra 2007. „Deficit Bias and Moral Hazard on the Road to the EMU: The Politics of Fiscal Policy in Hungary.” *Post-Communist Economies*. Vol. 19, No. 1.
- Győrffy, Dóra. 2005a. “Institutional weaknesses and fiscal performance in Hungary”. In: B. Hámori, P. Czeglédi, L. Jankovics and B. Sági eds. *Paradigm Shift – Information, Knowledge and Innovation in the New Economy*. Debrecen: Competitio Books, No. 4, pp. 223-238.



- Györfly, Dóra 2005b. „Az intézményi tényezők szerepe az államháztartási hiány alakulásában Magyarországon” *Közgazdasági Szemle*. Vol. 52, No. 10.
- Gyulai, Attila 2009. „A kormány hiánya – a hiány kormányzása. Kisebbségi kormányzás Magyarországon 2008-ban”. In: Sándor, Péter – Vass, László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 2008-ról*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja, pp. 516-528.
- Habermas, Jürgen. 1981. *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Haggard, Stephen – McCubbins, Mathew D. eds. (2001). *Presidents, Parliaments, and Policy. Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Hamar, Judit – Nagy, Ágnes. 2001. „A külföldi működőtőke szerepe a magyar gazdaság fejlődésében, különös tekintettel néhány kiemelt ágazatra”. Budapest: Kopint-Datorg Rt., 2001.
- Hamar, Judit 1999. „A külföldi működőtőke beáramlásának területi és szektorális jellemzői Magyarországon”. *Kopint-Datorg Műhelytanulmányok*, No. 31.
- Horowitz, Joel. 2012. “Populism and Its Legacies in Argentina”. In: M. L. Connif (ed.): *Populism in Latin America*. The University of Alabama Press, 2012, pp. 23-47.
- Hudomiet, Péter–Kézdi, Gábor. 2011. „Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok nemzetközi tapasztalatai”. In: Fazekas Károly–Kézdi Gábor (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör*, 2011. Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, pp. 72-90.
- Hunya, Gábor – Kalotay, Kálmán. 2000. „Privatization and FDI in Central and Eastern Europe”. *Transnational Corporations*, Vol. 9, No. 1.
- Hunya, Gábor 1998. „Integration of CEEC manufacturing into the European corporate structures by direct investments”. *MOCT-MOST*, Vol. 8, No. 2.
- HVG online 2008. „>>Nem az emberek erkölcstelenek, hanem az állam<<”. hvg.hu 2008. június 3.
- Index 2007. „Orbán Viktor nemzeti katarzist akar”. *Index*, 2007. július 21. (<http://index.hu/belfold/ovibal0721/>).
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industry Policy 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Karácsony, Gergely 2006. „Árkok és légvárak. A választói viselkedés stabilizálódása Magyarországon”. In: Karácsony Gergely (szerk.): *A 2006-os országgyűlési választások. Elemzések és adatok*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány – Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet, pp. 59-103.
- Katzenstein, Peter. 1984. *Corporatism and Change. Austria, Switzerland and the Politics of Industry*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Katzenstein, Peter. 1985. *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca (NY): Cornell University Press.

- Karl, Terry Lynn 1997. *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Kaufman, Robert R. – Stallings, Barbara 1991. „The Political Economy of Latin American Populism”. In Rudiger Dornbusch – Sebastian Edwards eds. *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago IL: University of Chicago Press, pp. 15-43.
- Kaufmann, Daniel – Kraay, Aart – Zoido-Lobaton, Pablo (2002) “Governance Matters II: Updated Governance Indicators for 2000-01” Working Paper No. 2772. World Bank Policy Research Department (February).
- Keller, Tamás 2009. „Magyarország helye a világ értéktérképén”. „A gazdasági növekedés társadalmi/kulturális feltételei” című kutatási program keretében, a World Value Survey ötödik hullámának magyarországi adatfelvétele (2009. március 14 – április 2) alapján készült tanulmány. Budapest: Tárki ([http://www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/gazdkult\\_wvs\\_keller.pdf](http://www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/gazdkult_wvs_keller.pdf)).
- Kis, János 2009. „A köztársaság válsága”. *HVG*, december 23.
- Kis, János 2007. „Az összetorlódott idő”. *Élet és Irodalom*, Vol. 51, no. 51 (december 21.).
- Kis, János 2000. *Alkotmányos demokrácia. Három tanulmány*. Budapest: Indok.
- Klaus, Václav – Triska, Dusan 1994. “Kornai János és a posztoszocialista átalakítás”. *BUKSZ 1994 Tél*. pp. 480-483.
- Kluve, J. 2010. „The Effectiveness of European Active Labor Market Programs”. *Labor Economics*, Vol. 17, No. 6, pp. 904-918.
- Kornai, János – Maskin, Eric – Roland, Gérard 2004. „A puha költségvetési korlát – I, II”. *Közgazdasági Szemle*, Vol. 51, No. 7-8-9 (július-augusztus, szeptember).
- Kornai, János 2011. „*Liberté, Egalité, Fraternité*. Gondolatok a szocialista rendszer összeomlását követő változásokról”. In: Kornai J.: *Gondolatok a kapitalizmusról. Négy tanulmány*. Budapest: Akadémiai Kiadó, pp. 185-206.
- Kornai, János 2005. „Közép-Kelet-Európa nagy átalakulása – siker és csalódás”. *Közgazdasági Szemle*, Vol. 52, No. 12, pp. 907-936.
- Kornai, János 2000. „A költségvetési korlát megkeményítése a posztoszocialista országokban”. *Közgazdasági Szemle*, Vol. 67, pp. 1-22 (január).
- Kornai, János 1996. „Kiigazítás recesszió nélkül. Esettanulmány a magyar stabilizációról”. *Közgazdasági Szemle*, Vol. 43, No. 7-8 (július-augusztus).
- Kornai, János 1995-1996. „Négy jellegzetesség. A magyar fejlődés politikai gazdaságtani megközelítésben I-II.” *Közgazdasági Szemle*, Vol. 42. No. 12 – Vol. 43. No. 1.

- Kornai, János 1993a. „Transzformációs visszaesés. Egy általános jelenség vizsgálata a magyar fejlődés példáján”. *Közgazdasági Szemle*, Vol. 40, No. 7-8.
- Kornai, János 1993b. *A szocialista rendszer. Kritikai politikai gazdaságtan*. Budapest: Heti Világgazdaság Kiadó.
- Kornai, János 1992. „A poszt-szocialista átmenet és az állam. Gondolatok fiskális problémákról”. *Közgazdasági Szemle*, Vol. 39, No. 6.
- Kornai, János 1989. *Régi és új ellentmondások és dilemmák*. Budapest: Magvető.
- Kornai, János 1986. „A puha költségvetési korlát”. *Tervgazdasági Fórum*, Vol. 2, No. 3.
- Kornai, János. 1983. „Bürokratikus és piaci koordináció”. *Közgazdasági Szemle*, Vol. 30, szeptember, pp. 125-138.
- Kornai, János 1980. *A hiány*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Kornai, János 1978. „A hiány újratermelése”. *Közgazdasági Szemle*, No. 9, pp. 1034-1050.
- Köllő, János 2009. *A pálya szélén. Iskolázatlan munkanélküliek a poszt-szocialista gazdaságban*. Budapest: Osiris.
- Körösenyi, András 2012. „A politikai polarizáció és következményei a demokratikus elszámoltatásra”. Working Paper in Political Science 2012/1. MTA TK Politikatudományi Intézet.
- Körösenyi, András 2006. „Mozgékony patthelyzet. Reform és változatlanosság között: a politikai és alkotmányos alapszerkezet változásai, 1990-2005”. *Politikatudományi Szemle*, No. 1, pp. 29-68.
- Körösenyi, András 1998. *A magyar politikai rendszer*. Budapest: Osiris.
- Kostzer, D. 2008. „Argentina: A Case Study ont the Plan Jefes y Jefas de Higar Desocupados, or the Employment Road to Economic Recovery”. Levy Economics Institute of Bard College Working Paper No. 534.
- Krekó, Péter – Juhász, Attila – Molnár, Csaba 2011. „A szélsőjobb iránti társadalmi kereslet növekedése Magyarországon”. *Politikatudományi Szemle*, Vol. 20, No. 2.
- Kuznets, Simon 1955. „Economic Growth and Income Inequality”. *The American Economic Review*, Vol. 45, No. 1, March.
- Lakner, Zoltán 2012. „Vissza Európába. Egy szolidaritáselvű szociálpolitika esélyei Magyarországon”. Friedrich Ebert Stiftung – Táncsics Alapítvány. *Szegénység, Mélyszegénység Workshop*. 2012. október 26.

- Lal, Radhika–Miller, Steve–Lieuw-Kie-Song, Maikel–Kostzer, Daniel. 2010. „Public Works and Employment Programmes: Towards a Long-Term Development Approach”. Working Paper No. 66, Poverty Group UNDP.
- Lelkes, Orsolya 2009. „Az egyenlőtlenségek nagyságának megítélése”. In: Társi Európai Társadalmi Jelentés 2009. Budapest: Társi, pp. 19-32 ([http://www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/gazdkult\\_kotet\\_teljes.pdf](http://www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/gazdkult_kotet_teljes.pdf)).
- Lentner, Csaba – Kolozsi, Pál – Tóth, Gergely 2010. „A magyar válságkezelés sajátosságai és ellentmondásai”. EU Working Papers, 2010/1. [http://elib.kkf.hu/ewp\\_10/2010\\_1\\_01.pdf](http://elib.kkf.hu/ewp_10/2010_1_01.pdf).
- Levitsky, Steven – Way, Lucan A. 2010. *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Lewis, W. Arthur 1954. „Economic development with unlimited supply of labour”. *The Manchester School*, May.
- Linz, Juan J. 2000. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Lipset, Seymour Martin (1960) *Political Man: The Social Basis of Modern Politics*. New York: Doubleday.
- Magyar Köztársaság Kormánya 2006. “Magyarország Konvergencia Programja 2005-2009”. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/20\\_scps/2005-06/01\\_programme/hu\\_2006-09-01\\_cp\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2005-06/01_programme/hu_2006-09-01_cp_hu.pdf)
- Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0). Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. 2012. augusztus 31. (Budapest).
- Matolcsy, György 1997. „Kiigazítás recesszióval”. *Közgazdasági Szemle*, 9. sz.
- Medgyesi, Márton – Tóth, István György (szerk.) 2005. *Kockázat, bizalom és részvétel a magyar gazdaságban és társadalomban*. Budapest: Társi, 2005.
- Mellár, Tamás 1995. „A költségvetési kiadások hatása a kínálatra”. *Közgazdasági Szemle*, 6. sz.
- Mellár, Tamás 1996. „Egyensúly és/vagy növekedés”. *Közgazdasági Szemle*, 7–8. sz.
- Mellár, Tamás 1997. „Restrikció átalakítás nélkül”. *Európa Fórum* 3. sz.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik. (2009), “Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession”, *Sigma Papers*, No. 44, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en> (Párizs).
- Mickiewicz, Tomasz – Baltowski, Maciej 2003. „All roads lead to outside ownership: Polish piecemeal privatisation”. In: Parker, David – Saal, David (eds): *International Handbook on Privatisation*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Migdal, Joel (ed.) 2001. *State in Society. Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Migdal, Joel 1988. *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Mihályi Péter 1998. *A magyar privatizáció krónikája 1989-1997*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Moran, Theodore H. 1998. *Foreign Direct Investment and Development: The New Policy Agenda for Developing Countries and Economies in Transition*. Washington DC: Institute for International Economics.
- MNB 2008. *Elemzés a konvergenciafolyamatokról*. Budapest: Magyar Nemzeti Bank.
- MNB 2006. *Elemzés a konvergenciafolyamatokról*. Budapest: Magyar Nemzeti Bank.
- Muraközy László, szerk. 2012. *A bizalmatlanság hálójában – A magyar beteg*. Budapest: Corvina.
- Nordhaus, William D. 1975. „The Political Business Cycle”. *Review of Economic Studies*. Vol. 42, pp. 169-190.
- North, Douglass C. – Wallis, John Joseph – Weingast, Barry R. 2009. *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- North, Douglass C. 1994. „Economic Performance Through Time”. *The American Economic Review*. Vol. 84, No. 3 (June), pp. 359-368.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglass C. 1986. „A neoclassical theory of the state”. In: Elster, Jon (ed.): *Rational Choice. Readings in Social And Political Theory*. pp 248-61.
- North, Douglass C. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton & Co.
- Oblath Gábor 2014a. „Az árfelzárkózás és a bérlemaradás illúziója”. *Élet és Irodalom*, 2014. május 16.
- Oblath Gábor 2014b. „A hazai >>bérlemaradás<< kérdése, a forint reálárfolyama és a bérfelzárkózás kilátásai”. In: *Surányi György hatvanéves*, Budapest: Pénzügykutató Alapítvány, pp. 153-169.
- Oblath, Gábor 2013. „Hány év múlva? A konvergencia természetéről és időigényéről”. *Statisztikai Szemle*, Vol. 91, No. 10.
- Oblath, Gábor – Bartha Attila – Nagy Ágnes – Vakhai Péter 2009. „Magyarország és más kelet-közép-európai országok nemzetközi versenyképességének alakulása a rendszerváltástól napjainkig. Magyarország külgazdasági versenyképessége kelet-közép-európai összehasonlításban”. Budapest: Kopint

Konjunktúra Kutatási Alapítvány

(<http://www.takarekbank.hu/takarekbank/hu/egyeb/elemzesek/kozdasagielemzesek.html>).

- P. Kiss, Gábor – Szemere, Róbert 2009. „Almát körtével? Mérlegen a visegrádi országok állami kiadásai”. MNB-Szemle, május.
- Palócz, Éva 2010. „Fiskális politikák és folyamatok a rendszerváltás után napjainkig Magyarországon és Kelet-Közép-Európában. A főbb folyamatok áttekintése és a fiskális politikák versenyképességi és növekedési hatásainak elemzése”. Kézirat. Budapest: Magyar Takarékszövetkezeti Bank Zrt. – Kopint Konjunktúrakutatási Alapítvány  
(<http://www.takarekbank.hu/takarekbank/hu/egyeb/elemzesek/kozdasagielemzesek.html>).
- Perotti, Roberto 1992. „Increasing Returns to Scale, Politics, and the Timing of Stabilization”. Mimeo, Columbia University (March).
- Pető, Iván – Szakács, Sándor 1985. *A hazai gazdaság négy évtizedének története 1945-1985 I.* Budapest: KJK.
- Polidano, Charles. 2000. “Measuring public sector capacity”. *World Development*, Vol. 28, No. 5, pp. 805-822.
- Popper, Karl. 1945. *The Open Society and Its Enemies*. London: Routledge.
- Przeworski, Adam. 2004. “Democracy and Economic Development.” 2004. In: Edward D. Mansfield – Richard Sisson (eds.): *The Evolution of Political Knowledge*. Columbus: Ohio State University Press.
- Rainer, M. János 2010. *Magyarország története. A Kádár-korszak 1956-1989.* Budapest: Kossuth Kiadó.
- Ravallion, M. 2008. „Bailing out the World’s Poorest”. Policy Research Working Paper No. 4763. Washington DC: The World Bank Development Research Group.
- Riker, William H. 1982. *Liberalism Against Populism*. Prospect Heights (IL): Waveland Press.
- Róbert, Péter 1996. „Vállalkozók és vállalkozások”. In: Andorka, Rudolf – Kolosi, Tamás – Vukovich, György: *Társadalmi Riport 1996*. Budapest: TÁRKI, pp. 444-474.
- Róbert, Péter – Papp, Zsófia 2012. „Kritikus választás? Pártos elkötelezettség és szavazói viselkedés a 2010-es országgyűlési választáson”. Megjelenés alatt.
- Rodrik, Dani 2012. „Who needs the nation state?” Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper No. 9040.
- Rodrik, Dani. 1996. „Understanding Economic Policy Reform”. *Journal of Economic Literature*, Vol. 34, March (pp. 9-41).
- Rodrik, Dani 1993. “The positive economics of policy reform”. *American Economic Review*, Vol. 83, No. 2, pp. 356–361.

- Roland, Gerard 2000. *Transition and Economics: Politics, Markets, and Firms*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Róna, Péter. 2012. „Össze-visszafogás”. *Népszabadság*, 2012. október 20.
- Róna-Tas, Ákos 1995. “The Second Economy as a Subversive Force: The Erosion of Party Power in Hungary”.  
In: Andrew G. Walder (ed.): *The Waning of the Communist State. Economic Origins of Political Decline in China and Hungary*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press. pp. 61-84.
- Roubini, Nouriel – Sachs, Jeffrey 1989. „Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies”. *European Economic Review*. May, 33:5, pp. 903-33.
- Sachs, Jeffrey 1989. "Social Conflict and Populist Policies in Latin America," National Bureau of Economic Research (Cambridge, MA) Working Paper No. 2897.
- Schelling, Thomas C. 2006 (1978). *Micromotives and Macrobehavior*. London and New York: W.W. Norton.
- Seabrooke, Leonard. 2002. „Bringing Legitimacy Back in to Neo-Weberian State Theory and International Relations”. Working Paper 2002/6, Department of International Relations, Canberra: Australian National University.
- Seleny, Anna 1995. „Property Rights and Political Power: The Cumulative Process of Political Change in Hungary”. In: Andrew G. Walder (ed.): *The Waning of the Communist State. Economic Origins of Political Decline in China and Hungary*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press. pp. 27-60.
- Sigma 1998. „Preparing Public Administrations for the European Administrative Space”. Sigma Paper No. 23 (Párizs).
- Sigma 1999. „European Principles for Public Administration”. Sigma Paper No. 27 (Párizs).
- Simonovits, András 2008. “A magyar nyugdíjrendszer reformja”. *Külgazdaság*, 2008 1-2.
- Sinkó, Eszter 2009. „Az egészségügy – bukott reformkísérlet után”. In: Sándor, Péter – Vass, László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 2008-ról*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja, pp. 1152-1177.
- Skocpol, Theda. 1985. “Bringing the State Back in”. In: P. B. Evans, D. Rueschemeyer, and T. Skocpol (eds.): *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Soós Károly Attila 2009. Rendszerváltás és privatizáció. Elsődleges és másodlagos privatizáció Közép-Európában és a volt Szovjetunióban. Budapest: Corvina Kiadó.
- Soós, Károly Attila. 1986. *Terv, kampány, pénz. Szabályozás és konjunktúraciklusok Magyarországon és Jugoszláviában*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

- Stumpf, István 2009. „Kormányválságtól a válságkormányzásig. A szocialista-liberális koalíció felbomlása és a kisebbségi kormányzás kihívásai”. In: Sándor, Péter – Vass, László (szerk.): Magyarország Politikai Évkönyve 2008-ról. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja, pp. 473-490.
- Szabó, Máté 1993. „A taxisblokádnak és utóélete – Kihívás a társadalomtudományok számára”. *Szociológiai Szemle* 1993/1.
- Szabó, Miklós 1989. „A legitimitáció történeti alakváltozásai”. In: Szabó, Miklós: Politikai kultúra Magyarországon 1896-1986. Budapest: Medvetánc, pp. 275-306.
- Szalai, Erzsébet 2001. *Gazdasági elit és társadalom a magyarországi újkapitalizmusban*. Budapest: Aula Kiadó.
- Szalai, Erzsébet 1996. *Az elitek átváltozása*. Budapest: Cserépfalvi.
- Szamuely, László – Csaba, László 1998. *Rendszerváltozás a közgazdaságtanban – közgazdaságtan a rendszerváltozásban*. Budapest: Közgazdasági Szemle Alapítvány, 1998.
- Szántai, János – Szántai, János Jr. 2002. „A munkavállalói tulajdonlás Magyarországon” (kézirat). European Federation of Employee Share Ownership. Letölthető: <http://www.efesonline.org/CEEEONet/REPORTS%202002/National%20Report%20Hungary%20HU.pdf>
- Szelényi, Iván – Szelényi, Szonja 1996. „Elitcirkuláció vagy elitreprodukció”. In: Andorka, Rudolf – Kolosi, Tamás – Vukovich, György: *Társadalmi Riórt 1996*. Budapest: TÁRKI, pp. 475-500.
- Szelényi, Iván 1983. *Urban Inequalities Under State Socialism*. Oxford: Oxford University Press, 1983.
- Szelényi, Iván 1995. „Menedzser-kapitalizmus: A gazdasági intézményrendszer és a társadalmi struktúra változásai a poszt-kommunista átalakulás során”. *Lettre*, 19. szám (1995. tél).
- Tárki és Applica 2010. „Child poverty and child well-being in the European Union”. Report for the European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit E.2. Tárki Social Research Institute (Budapest) és Applica Sprl. (Brüsszel).
- Tárki és Kopint-Tárki 2009. „Váltóállítást: szemléletváltás és megvalósítható intézményi reformok egy fenntartható növekedési pályára érdekében”. Budapest: Tárki és Kopint-Tárki, <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/b252.pdf>.
- Tárki 2009. *Európai Társadalmi Jelentés*.
- Tcherneva, Pavlina R.–Wray, Randall. 2005. „Employer of Last Resort: A Case Study of Argentina’s Jefes Program”. Working Paper No. 41, Center for Full Employment and Price Stability.
- Tóka, Gábor 2006. „Vezérek csodálói. A magyar választói magatartás nemzetközi összehasonlításban”. In: Karácsony Gergely (szerk.): *Parlamentari választás 2006. Elemzések és adatok*. Budapest: Demokrácia



- Kutatások Magyar Központja Alapítvány – Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet, pp. 17–58.
- Tóka, Gábor 2005: „A törésvonalak, a pártok és az intézményrendszer”. In: Angelusz Róbert – Tardos Róbert (szerk.): *Törések, hálók, hidak. Választói magatartás és politikai tagolódás Magyarországon*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, pp. 243–321.
- Torma, András (2011) „Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel”. Miskolci Jogi Szemle. Vol. 6, különszám.
- Tóth, István György 2009. „Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom értékszerkezetében”. "A gazdasági növekedés társadalmi/kulturális feltételei" című kutatás záró tanulmánya. Budapest: Tárki ([http://www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/gazdkult\\_elemzeszaro\\_toth.pdf](http://www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/gazdkult_elemzeszaro_toth.pdf)).
- Van Dooren, Wouter – Bouckaert, Geert – Halligan, John (2010). *Performance Management in the Public Sector*. London: Routledge.
- Vernon, Raymond 1971. *Sovereignty at Bay. The Multinational Spread of US Enterprises*. New York: Basic Books.
- Világbank 1995. „Unemployment, Restructuring, and the Labor Market in Eastern Europe and Russia”. Washington DC: Világbank.
- Voszka, Éva. 2003. *Versenyteremtés – alkuval*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Walder, Andrew G. 1995. “The Quiet Revolution from Within: Economic Reform as a Source of Political Decline”. In: Andrew G. Walder (ed.): *The Waning of the Communist State. Economic Origins of Political Decline in China and Hungary*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press. pp. 1-24.
- Wallerstein, Immanuel 1976. „A World-System Perspective on the Social Sciences”. *The British Journal of Sociology*, 1976. 27 (3): 343–352. (Magyarul: Wallerstein, Immanuel: A világrendszer-szemlélet és a társadalomtudományok. Kéziratban.)
- Weber, Max 1970. *Állam, politika, tudomány*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Weingast, Barry R. 2008. *Self-Enforcing Constitutions: With an Application to Democratic Stability in America’s First Century*. Hoover Institution (November).
- Weyland, Kurt. 2012. “Populism in the Age of Neoliberalism”. In: M. L. Connif (ed.): *Populism in Latin America*. The University of Alabama Press, 2012, pp. 201-222.

Weyland, Kurt. 1998. "Swallowing the Bitter Pill. Sources of Popular Support for Neoliberal Reform in Latin America". *Comparative Political Studies*. Vol. 31, No. 5, pp. 539-568 (October).

Williamson, John ed. 1994. *The political economy of policy reform*. Washington DC: Institute for International Economics.

Williamson, John 1990. „What Washington Means by Policy Reform". In: John Williamson (ed): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington DC: Peterson Institute for International Economics.

Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.

Ziblatt, Daniel. 2006. *Structuring the State. The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism*. Princeton: Princeton University Press.