

Körkérdés

az állam gazdasági szerepéről

Az elmúlt három és fél évet az állam gazdasági szerepvállalása korábban kialakult határainak, karakterének radikális átalakítása jellemezte, amelynek legfontosabb vonása hatókörének kiterjesztése. Maga a tulajdonos-szabályozó állam is megváltozott – megszűnt a fékek és ellensúlyok rendszere. A változások fontos vonásai közé tartoznak a következők. Az állam egyes szektorokat (esetleg termékeket vagy szolgáltatásokat) és tulajdonosi csoportokat megkülönböztetetten kezel (preferál vagy diszpreferál), növeli tulajdonosi részesedését, befolyását új területekre terjeszti ki, a decentralizált döntési helyeket felszámolja, az irányítást egy centrumba központosítja. Új elem a szabályozás intézményi kereteinek átalakítása (a szabályozó szervezetek kompetenciájának korlátozása), az állam szerepének gyakori törvényi újrafogalmazása, többnyire kiterjesztése, az állami árszabályozás hatókörének kiszélesítése, valamint – például a pénzügyi szektorban és a közművek esetében – a szabályozás eltérítése a piacgazdaságokat jellemző normáktól.

Ezek alapján kérdéseink a következők.

1. Az állam hatósági, tulajdonosi, szabályozó szerepének milyen problémái halmozódtak fel a rendszerváltás utáni két évtizedben és ezek milyen további feszültségekkel egészültek ki a 2008-at követő világgazdasági folyamatok hatására? Erre a kérdésre nem kizárólag a legújabb fejleményeket boncoló elemzéseket várunk.

2. E problémák kezelésére milyen – a folyamatban lévőkhöz – hasonló irányú vagy azoktól eltérő megoldások mellett lehet érvelni? Vagyis milyen területeken indokolt, illetve indokolatlan az állam gazdasági szerepének újragondolása (újrameghatározása)?

Ádám Zoltán,

a Külgazdaság volt főszerkesztője, a Kopint-Tárki megbízott kutatási igazgatója

INTÉZMÉNYI REFORM ÉS GAZDASÁGI FEJLŐDÉS A POSZTSZOCIALISTA KELET-KÖZÉP-EURÓPÁBAN

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 magukba 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 nevezhetjük 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 posztszocialista átmenet körülményei között azonban egyben a piacgazdasági átmenet és az európai integráció sikerkritériuma is. Az alkotmányos keretek között működő, demokratikusan ellenőrzött, fiskálisan fenntartható államszervezet Kelet-Közép-Európában azonban nemcsak a modern gazdasági berendezkedés egyik legfontosabb intézményi összetevőjét jelenti (*Evans*, 1997), hanem az uniós integráció feltételét is.

Intézményi fejlődés és gazdasági növekedés: mit mond az irodalom?

A közgazdaságtan megszületésétől kezdve nagy jelentőséget tulajdonít a piaci tranzakciók feltételeit meghatározó intézmények létének (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 norma-rendszert 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 – 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 Jelentése*, 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 az 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 dimenzióba¹ 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 intézmények minőségére. A WGI-projektben a legmagasabb kormányzati hatékonyság-pontszámmal díjazott Szingapúr például egypárti diktatúra, ahol a tulajdonjogok tiszteletét nem alkotmányos szabályok kényszerítik a kormánpra, hanem az uralmon lévők saját diszkrecionális döntése.

¹ Demokratikus részvétel és elszámoltathatóság (voice and accountability); politikai stabilitás és erőszakmentesség (political stability and absence of violence/terrorism); kormányzati hatékonyság (government effectiveness); szabályozási minőség (regulatory quality); jogállamiság (rule of law); korrupciókontroll (control of corruption).

Acemoglu és szerzőtársai [2001, 2002] munkái 16. századi európai telepések há-
lálózási 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 fej-
lettség a 16. századi intézmények színvonalával függ össze. Legalább ennyire elkép-
zelhető, hogy a gazdasági fejlődés a humán tőke színvonalából következett, amit az
általuk a gyarmatokon teremtett intézmények minőségétől függetlenül szükségsze-
rűen „magukkal vittek” a telepések.

Glaeser és szerzőtársai azt is megmutatják, hogy a huszadik századi sikeres gaz-
dasági 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 kor-
mányzati 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.

Az intézmények primátusa ugyanakkor egy másik, gazdaságszociológiai jellegű
megközelítésben is hangsúlyosan jelenik meg az irodalomban, ám ez nem annyira
a kormányzati hatalom (ön)korlátozására és a tulajdonjogok biztonságára helyezi a
hangsúlyt, mint a kormányzati bürokráciák felkészültségére és koherenciájára. Ez az
iskola a *Max Weberre* [1970] támaszkodó gazdaságszociológiai megközelítés alap-
ján 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 (*Evans*,
1989, *Evans* és szerzőtársai, 1985).

Fontos észrevenni, hogy az ilyen bürokráciák kialakítása és fejlesztése nem igé-
nyel sem demokratikus politikai viszonyokat, sem a kormányzati hatalom (ön)korlá-
tozását 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 fej-
lettség mérésére szolgáló indexet. Azt találták, hogy az index magasabb pontértékei

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

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*-szal 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 bürokrációkra van szüksége a gazdasági modernizáció előmozdításához. Az évtizedek, nem ritkán évszázadok alatt pedig, mialatt erre sor kerül, szerencsés esetben létrejönnek a gazdasági fejlettség *Glaeser* és szerzőtársai által hangsúlyozott humántőke-felhalmozás feltételei.

Intézményi fejlődés a poszt szocializmus keretei közt

Az eddigiek fényében érdemes rá figyelni, hogy a kelet-közép-európai államszocializmus jelentős erőfeszítéseket tett a humán tőke 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 bürokrációk kialakítása nem vagy csak a rendkívül kiterjedt államszervezet egy részében sikerült, az állam gazdaságfejlesztési funkcióját pedig hosszú távon nem sikerült magas színvonalon betölteni (*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 szorulásával tör-

tént. 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 széles körű politikai, gazdasági és társadalmi kudarca mellett az állami újraelosztás viszszafejtését kívánatosnak tartó konzervatív-liberális gazdaságfilozófia dominanciája tett elkerülhetlenné (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 transzferekre való ráutaltsága, mivel a piaci munkakereslethez képest romlott a relatív képzettsége. Az átalakulás így széles társadalmi csoportok humán tőkéjének leértékelődésével járt.

Noha a posztszocialista 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 humán tőke rendelkezésre állása – 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. Így az átalakulás intézményi keretei instabilak maradtak, a különféle nemzetközi szervezetek által mért intézményi teljesítmény pedig a kétezres években romlásnak indult.

A WEF legutóbbi Global Competitiveness Indexe szerint az intézményrendszer Észtország kivételével valamennyi kelet-közép-európai EU-tag esetében rontja a versenyképesség általános szintjét, a kétezres évek elejével szemben, amikor ez nem vagy sokkal kevésbé volt így. A WGI indikátorai hasonló képet mutatnak: a kétezres évek középső harmadáig tartó javulás után a kelet-közép-európai országok többségében az évtized utolsó harmadától romlik a kormányzás színvonala. Ezt a dinamikát

erősíti a kelet-közép-európai országok közigazgatási reformjainak megrekedése és nem egy esetben visszafordulása is az uniós csatlakozás után (Meyer-Sahling, 2009).

A kétezres évek második felétől megfigyelhető hanyatlás különösen pregnáns Magyarország esetében: A WEF szerint 2004-ben 4,56-os összesített pontszámával a magyar gazdaság a 39. legversenyképesebb volt a világon. A magyar közintézmények ugyanekkor 5,07-es pontszámot kaptak a WEF-től, ami ekkor a 37. legjobb volt a világon. A közintézmények tehát jobb értékelést kaptak a gazdaság egészénél. 2013-ban 4,2-es összesített pontszámával a magyar gazdaság a 63. legversenyképesebb volt a világon a WEF-nél. Az intézmények ugyanakkor csak 3,7 pontos értékelést kaptak, ami a 84. helyre volt elegendő.

A hat WGI-indikátorból egy 2000-ben, három 2002-ben, egy-egy pedig 2005-ben, illetve 2006-ban érte el a csúcsertékét, azt követően pedig közel lineáris csökkenést mutattak. 2011-ben a hatból négy mutató értéke javult, 2012-ben azonban a hatból öt a 2010-es érték alá esett. Ez az egy – a korrupciókontroll – is rosszabbul teljesített azonban a 2009-esnél. A politikaistabilitás-index értéke ugyanakkor 2012-ben meghaladta a 2009-est.

Mindehhez két megjegyzést kell hozzáfűzni. Az intézményi teljesítmény romlásának egyik oka az uniós integráció (formális) sikere utáni kondicionalitáshiány: miután a kelet-közép-európai országokat felvették az EU-ba, gyengült a (formális) intézményi teljesítményükkel szemben az unió által megfogalmazott követelmények súlya. Másrészt a 2008-ban kitört világgazdasági válság és a nyomában 2009-ben beköszöntött recesszió, valamint az euróövezet intézményi válsága nyomán meggyengült uniós intézményi teljesítmény a kelet-közép-európai uniós tagországokra is negatív hatást gyakorolt. A kelet-közép-európai országok – köztük Magyarország – által az elmúlt évtizedekben nyújtott intézményi teljesítményt mindezeket figyelembe véve érdemes értékelni. A kép nem szívderítő, de a kudarc kevésbé meglepő, mint amilyennek első látásra tűnik.

Hivatkozások

Acemoglu, Daron – Robinson, James A. [2012]: *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty.* New York, Random House.

Acemoglu, Daron – Johnson, Simon – Robinson, James A. [2001]: *The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation.* *American Economic Review*, 91(5), 1369–401.

Acemoglu, Daron – Johnson, Simon – Robinson, James A. [2002]: *Reversal of Fortune: Geography and Development in the Making of the Modern World Income Distribution.* *Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1231–1294. o.

- Bokros, Lajos – Dethier, Jean-Jacques* (eds.) [1998]: Public Finance Reform during the Transition. The Experience of Hungary. Washington D.C., The World Bank.
- Buchanan, James M. – Tullock, Gordon* [1965]: The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Evans, Peter B.* [1989]: Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State. *Sociological Forum*, Vol. 4., No. 4., Special Issue: Comparative National Development: Theory and Facts for the 1990s. December, 561–587. o.
- Evans, Peter B.* [1997]: The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization. *World Politics*, No. 50., október.
- Evans, Peter B. – 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., október, 748–765. o.
- Evans, Peter B. – Rueschemeyer, Dietrich – Skocpol, Theda* (eds.) [1985]: Bringing the State Back In. Cambridge, Cambridge University Press.
- Gerschenkron, Alexander* [1984 (1966)]: A gazdasági elmaradottság – történelmi távlatból. Budapest, Gondolat Könyvkiadó.
- Glaeser, Edward L. – La Porta, Rafael – Lopez-de-Silanes, Florencio – Shleifer, Andrei* [2004]: Do Institutions Cause Growth? NBER Working Paper Series, No. 10568., National Bureau Of Economic Research. Letölthető: <http://www.nber.org/papers/w10568>
- 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, február.
- Kis János* [2013]: Reform és forradalom közt. In: *Kis J.:* Az összetorlódott idő. Politikai írások, 1992–2013. Pozsony, Kalligram, 17–63. o.
- 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. Letölthető. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en>.
- North, D. C. – Wallis, J. J. – Weingast, B. R.* [2009]: Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Understanding Recorded Human History. Cambridge, Cambridge University Press.
- Popov, Vladimir* [2007]: Life Cycle of the Centrally Planned Economy: Why Soviet Growth Rates Peaked in the 1950s. In: Estrin, Saul – Kolodko, Grzegorz W. – Uvalic, Milica (eds.): Transition and Beyond. Basingstoke and New York, Palgrave, 35–57. o.
- Rodrik, Dani* [1996]: Understanding Economic Policy Reform. *Journal of Economic Literature*, Vol. 34., március, 9–41. o.
- Smith, Adam* [1992 (1776)]: A nemzetek gazdagsága. E gazdaság természetének és okainak vizsgálata. Budapest, Közgazdaság és Jogi Könyvkiadó.
- Weber, Max* 1970. Állam, politika, tudomány. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Williamson, John* [1990]: What Washington Means by Policy Reform. In: *John Williamson* (ed): Latin American Adjustment: How Much Has Happened? Washington D.C., Peterson Institute for International Economics.

Bod Péter Ákos,
egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem

ÁLLAMKAPITALIZMUS VAGY NEOWEBERIÁNUS AKTÍV ÁLLAM?

A magyar állami aktivitás alakulását érdemes olyan módszertan szerint értelmeznünk, amely hármass keretbe helyezi a konkrét magyarországi fejleményeket.

A legtágabb keret maga a *világgazdaság*, legalábbis annak a hazai viszonyok felől nézve releváns része; az tehát, amelynek alakulása közvetlenül vagy kis áttétellel kihat a vizsgált hazai ügyre. Esetünkben tehát legalább egy felvillantás erejéig ki kell térni arra, hogy az utóbbi időben, különösen 2008 után az állam gazdasági szerepét tekintve milyen folyamatok játszódtak le a nekünk referenciának számító államok és globális intézmények gyakorlatában. Nem szükséges természetesen feltételeznünk, hogy valamennyi ország gazdaságpolitikáját determinálja az, ami a világ anyagi (valamint gondolati, ideológiai, akadémiai) központjaiban történik; el lehet mindattól térni, ám sosem költségek és következmények nélkül. Azt viszont mindenképpen fontos látni, hogy a nagyvilágban merre haladnak a folyamatok, valamint vannak-e tartós elmozdulások a nézetrendben, gondolati rendszerekben.

A második – immár konkrétabb – elemzési keretet az adott kérdés szempontjából vett szűkebb környezetünk jelenti: ebbe az *európai perifériát* sorolom be. Lehetne kizárólag a hozzánk hasonló előtörténetű és fejlettségű térségbeli országokat tekinteni, amelyek volt tervgazdaságként és új EU-tagként csaknem azonos kihívásokkal néztek szembe a megelőző húsz-huszonöt évben, ideértve a legutóbbi pénzügyi krízis időszakát. Az állam tulajdonosi és szabályozó szerepfelfogását, gazdaságpolitikai aktivitását, a tagállam és az integrációs szervezetek viszonyát illetően valóban a visegrádi országok négyese vagy általánosabban a posztoszocialista országok csoportja alkotja a kézenfekvő gazdaságpolitikai referenciakeretet, ám az itt feltett általános kérdéshez az előbbieken túl hazánk dolgainak viszonyításához a görög, olasz vagy spanyol, akár az ír, sőt még a török ügy is adhat támpontot.

És ekkor jutunk el harmadjára a *tényleges magyar gyakorlathoz*, annak minden partikularitásával együtt. Az Orbán-kormány gazdaságpolitikai gyakorlatának átfogó értékelését a későbbi korok gazdaságtörténeteinek meghagyva, itt az eddigi fejleményekből kiolvasható trend felvázolására futja csupán.

A világgazdaság fejlett országairól szerzett tapasztalataink alapján kimondható, hogy általános korrekció ment végbe a gazdaságpolitikai gyakorlatban a válság hatására, noha országonként jelentős különbséggel, függően a kormányrúdnál lévő

politikai erők irányultságától is. Mindez aligha meglepő, hiszen amikor hirtelen dekonjunktúra lép fel, egész iparágak és kulcsvállalatok kerülnek veszélybe, akkor demokratikus körülmények között a kormányzatok nem maradhatnak tétlenek. Lényeges fejlemény viszont az, hogy a korábbinál aktívabb állami viselkedési mód nem csupán a válságra adott önkéntelen reflex; a tág és a szakmai közvélemény zömének támogatását nyerte el az aktívabb állam gondolata. Illusztrációként csupán egyetlen mértékadó véleményt idézek itt fel: még a szabadpiac olyan elkötelezett és nagy presztízsű gondolkodója is, mint *Richard Posner* alkotmányjogász, az amerikai jog és gazdaságtan tudósa, a *piaci mechanizmusok hibázására* vezette vissza a gondolatokat, amelyeket csak tovább növelt a kormányzat rövidlátása, tétlensége és tehetetlenkedése.¹ Konzervatívként is *aktív (és intelligens) állami szerepvállalást* igényelt a kapitalizmus „sínen tartásához”.

És valóban, aktívabb lett a legtöbb állam; hogy azután felfokozott aktivitását intelligens módon fejtette-e ki vagy sem, azt a konkrét esetek pártatlan vizsgálatából lehetne leszűrni. Tény az, hogy a politika és a gazdaság kapcsolatrendjének korábbi normáitól a válság nyomán számos fejlett és kevésbé fejlett országban erőteljesen eltértek: a szabadpiaci verseny harcos képviselőjeként fellépő Egyesült Államokban a válság alatt 25 milliárd dolláros kedvezményes hitelsomagot fogadtak el az autóipar támogatására, további 10 milliárd dolláros kölcsönt kapott a General Motors a Chryslerrel tervezett fúzió megvalósítására. A Global Trade Alert szerint a 2009 és 2011 közötti időszakban sok száz esetben mutathatók ki diszkriminatív kormányzati intézkedések; ezek nagyobb felét a G-20 országokban követték el.² Piacvédő intézkedésre számos európai példát találni a politikai jobboldalhoz tartozó (elvben tehát inkább piacbarát, piachívő) kormány részéről is: *N. Sarkozy* elnöksége alatt a francia kormány sok milliárd eurós kedvezményes hitelt nyújtott a Peugeot, Renault és Citroën számára. Az általánosnak mondható trend tehát néhány éve az állami intervenció erősödése, az önszabályozó gazdaság koncepciójának elhalványulása, még olyan országokban is, amelyek erős gazdasági szereplői régóta komoly működési autonómiára tettek szert. Ami tehát a mi térségünkben, nevezetesen Magyarorszá-

¹ „Some conservatives believe that the depression is the result of unwise government policies. I believe it is a market failure. The government’s myopia, passivity, and blunders played a critical role in allowing the recession to balloon into a depression (...). We are learning from it that we need a more active and intelligent government to keep our model of capitalist economy from running off the rails.” Posner, R. A. [2009]: *A Failure of Capitalism: The Crisis of '08 and the Descent into Depression*. Cambridge MA, Harvard University Press, vii, xii. o.

² CEPR [2012]: *Debate: The 11th GTA Report on Protectionism*. Lásd: http://www.globaltradealert.org/sites/default/files/GTA11_0.pdf.

gon történik, ezúttal nem megy szembe az általános trenddel – aminek létezése eleve kétséges ebben a történelmi pillanatban.

Ami a második referenciaszintet érinti: az európai magországokhoz képest a *peremvidék* országaiban hagyományosan erősebb az állami aktivitás mértéke, mint a fejlett társadalmakban, amelyek magánszektorának ereje és kiterjedtsége nem indokolta és nem is nagyon engedte volna meg „békeidőben” a túl aktivista államot.³ A tágan vett európai peremvidéken belül viszont a volt európai tervgazdaságok tranzíciója különös viszonyokhoz vezetett el az új korszak első évtizede alatt: az 1990-es évek világgazdasági, világpolitikai viszonyai közepette – a globalizációs ideológia fénypontján – e térségben az állami szektor összeomlással is felérő hirtelen átalakulása és leépülése ment végbe, mégpedig csak részben a hazai polgárság, nagyrészt viszont a külföldi tőke javára.

Elég a *bankszektor* tulajdoni viszonyait tekinteni: míg a világkapitalizmus perifériáján a nyitott nemzetgazdaságokban természetesnek számít, hogy a hitel- és biztosítási piac döntő hányada helyi (gyakran, noha nem mindenhol: állami) tulajdonú, legyen az brazil vagy görög, addig a kelet-közép-európai térségben ezek a gazdasági ágak *többségi külföldi tulajdonba* kerültek. A folyamat előzményeit, lefutását ismerjük; a következményekről megoszlanak a vélemények. Főként a válság után még megnyugtatóan is hangozhat, hogy a mi térségünkben a legtöbb bank, biztosító anyavállalata külföldön található, így az esetleges szanálási teendők nem terhelik meg azonnal a hazai államháztartást. Másfelől azonban mégis olyan anomáliáról van szó, amelyet talán az élet idővel magától is korrigálna. Nem meglepő mindazonáltal, hogy megjelent a politikai gondolkodásban a tulajdoni korrekció igénye; ez ideig a térségben a legnyilvánvalóbb eset a mienk.

Érdemes megkülönböztetni a rendszerváltoztató állam általános aktivitását, valamint azt a jelenséghalmazt, amely a 2010 utáni magyar esetben mutatkozik. Az előbbi – vagyis az aktív állam vagy pontosabban a kormány gazdasági ügyekben (is) kifejtett aktivitása – *általános térségi jelenség*. Általános, bár némileg meglepő, mert a „politika primátusa” ugyan adottságnak számított az államszocialista rendszerben, de fel lehetett tételezni, hogy a piacgazdaságra való visszatéréssel, főként az elkerülhetetlen tulajdonreform lezárultával a gazdaság autonómiája minőségileg megnő. Volt ugyan olyan hipotézis is, amely szerint a térségben az átmenet valójá-

³ 2008-at követően azonban a brit vagy az amerikai esetben olyan méretű deficitet láhattunk, amelyre ritkán találni példát fejlett országban, és államosítási esetek is előfordultak; egy történelmi pillanat erejéig elmosódtak a különbségek az országcsoportok között.

ban *politikai kapitalizmust* szül: olyan államot, amelyben a kormány teremti meg a vállalkozók és a tulajdonosok új osztályát.⁴

A tények azt mutatják, hogy a rendszerváltoztató országok zömében a politikai hatások igen erősen alakítják a gazdasági folyamatokat. A *költségvetési kiadások hullámozása* különösen erősen kötődik hazánk esetében a politikai ciklushoz.⁵ Az *állami (központi és önkormányzati) beruházások politikai determináltságát* pedig a laikus is jól látja, hiszen a látványos nagy fejlesztések befejezését rendszerint a választások előtti hónapokra-hetekre időzítik, gyakran súlyos többletköltségek árán. Esetünkben nyilvánvaló az államháztartás legnagyobb tételét kitevő *jóléti kiadások* (nyugdíjak, családtámogatások, lakástámogatások) politikai célú manipulálása, valamint az, hogy a kormány politikai eszközként kezeli a *hatósági árakat*: választások előtt valahogy nem szoktak az állami cégek árat emelni.⁶

Az ilyen politikai taktikázásra számos példát lehet látni kifejlett demokráciákban is, de a mérték e téren is számít. A költségvetési politika választási célú felhasználásának intenzitásában nagy eltérés mutatkozik a nyugati demokráciák és a mi társadalmi állapotaink között: a *Brender* és *Drazen* szerzőpáros megállapítása szerint *nem a gazdasági fejlettségi szinttől függ a politikai üzleti ciklusok megléte vagy hiánya, hanem attól, hogy a választóknak mekkora a rutinja a demokratikus választásokban.*⁷ A tranzíciós országok csoportján belül a magyar esetben jelentkezett a legerősebben a választási ciklikusság a 2002-vel záruló időszak során, nálunk tehát ezek szerint a térségi normához képest túl csekély az állampolgári tudatosság, ismeretszint, a közügyek iránti érdeklődés, illetve megfordítva: a társadalom túl

⁴ Tőkésosztály híján a politikai osztálynak kell képviselnie olyan érdekeket, amelyeket máshol a politikai rendszer megváltozásakor, például a portugál vagy spanyol rezsiváltozás idején erős menedzseri és tulajdonosi rétegek testesítettek meg. Ezzel szemben Kelet-Európában mindez a politikai színtér szereplőire vár – írja *Offe*. „It is a capitalism designed, organized, and set into motion by reform elites.” *Offe, Claus* [1991]: *Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe*. *Social Research*, Vol. 58., No. 4., 877. o.

⁵ A téma alapos kifejtését lásd: *Németh András Olivér*: A politika, a gazdaságpolitika és a gazdasági folyamatok. 3. fejezet. In: *Bod* [2011]: *Gazdaságpolitikai döntések – válságos időkben*. Századvég, Budapest.

⁶ Ennek a technikának igen markáns és politikailag ügyes alkalmazása a 2013. őszi hatósági ármérséklés a közszolgáltatások terén („rezsicsökkentés”), amelyet sikerül úgy tematizálni, hogy az ügy ne az addig magasan tartott árak hirtelen nagyarányú leszállításáról szóljon, hanem a külföldi nagy cégek és a magyar kisemberek mellé álló nemzeti kormány harcáról.

⁷ *Brender, Adi – Allan, Drazen* [2003]: *Where Does the Political Budget Cycle Really Come From?* CEPR Discussion Paper, 4049. Az érett demokráciákban a szavazók már kiismerték a választási logikát és a manipulációkat, így a kormányok kevésbé próbálkoznak a választások előtt nem indokolt költségvetési expanzióval. A szerzők 68 demokratikus országot tartalmazó mintáján csak akkor mutatnak ki választásokkal összefüggő ciklust, amikor a mintában szerepeltek az új demokráciák.

nagy hányada kínálja fel a politikai osztálynak az állami javak hatalommegszerzési és hatalommegtartási célú manipulálásának az esélyét.

A politikai üzleti ciklus kilengései és egyéb indikátorok alapján kimondható, hogy az állami aktivitás mértékét tekintve a magyar állam másfél évtizede a térségi referenciacsoport legaktívabbjai közé tartozik. Az állami intervenció mértékére célirányos kutatások irányulnak, mint amilyen a Heritage Foundation által mért mutató.⁸ Amennyire az ilyen listát komolyan lehet venni, akkor ennek, valamint a Világbank „Doing Business” rangsorának vagy a World Economic Forum globális versenyképességi mutatójának a ránk vonatkozó értékelései alapján a következő a verdikt: *a magyar állam nem kirívóan ugyan, de igen erőteljesen van jelen a gazdaság mindennapjaiban*. Ám hasonló állítást megfogalmazhatunk néhány más (de nem az összes) volt tervgazdaságra is. Ami az utóbbi időszak sajátja, az kevésbé az általános állami aktivitás mértéke, mint inkább az, hogy a kormánypolitika egyik eminens célja a *gazdasági növekedés* mellett (sőt mindinkább – úgy érezni – azt megelőzve, akár annak rovására is) a *tulajdoni arányok* markáns átrendezése.

Ennek a tulajdonformáló folyamatnak a menetét és terjedelmét alaposan dokumentálja *Voszka Éva*.⁹ Az áttekintett államosítási lépések egy részét magam korrekciónak tekintem, és mint ilyeneket, lényegében indokolhatóknak is, amennyiben korábbi elsietett vagy szakszerűtlen privatizációs döntések orvoslására irányulnak.¹⁰ Más kérdés az, hogy két évtizeddel az előző tulajdoni átrendeződést követően mennyire meggyőzően prezentálható országon belül és kívül egy újabb átfogó tulajdonosi reform végrehajtása, és egyáltalán megkülönböztethető-e ez a reform a politikai hatalom vagyonná konvertálásának az esetétől (amely nem ismeretlen jelenség térségünkben). További esetekben nemzetgazdasági érvekkel támasztotta alá a kormány a tulajdonszerzést az adott szektorokban vagy ágazatban. Az ilyen érveléssel azonban még több a gond. Nem egyértelmű, hogy hazánk fejlettségi szintjén és nemzetközi kitettsége közepette mit is jelent valójában a *stratégiai jelleg*; és még ennek a megnyugtató tisztázása esetén sem világos, hogy tényleg indokolt-e az illető területen a közszektor arányának a növelése, azaz a *tulajdon megszerzése* szükséges-e a feltételezett közjó érvényesítéséhez. A magyar közgondolkodásban még mindig

⁸ A Heritage Foundation által összeállított *gazdasági szabadság*-mutató (2013 Index of Economic Freedom) alapján a magyar helyezés a 48., ami a „mérsékelten szabad” kategóriába helyezi hazánkat, megelőzzük a francia vagy szlovén államot. Pontértékeink a világtáglaghoz közeliek, külkereskedelmi téren a fölött, korrupciót tekintve a világtáglagon állunk. Lásd: <http://www.heritage.org/index/>

⁹ *Voszka Éva* [2013]: Államosítás, privatizáció, államosítás. *Közgazdasági Szemle*, LX. évf., 12. sz., 1289–1317. o.

¹⁰ Leginkább az 1995-ös *Bokros–Suchman* páros kampányszerű privatizációs döntéseiről van itt szó.

erős a marxizmus következményeként a tulajdonviszonyok determináló hatásának a feltételezése, miközben a közgazdasági gondolkozás már elmozdult a szabályozás jelentőségének felismerése felé.

Esetünkben viszont a szabályozási aktivitás is megnőtt; ami mögött ismét csak kimutatható a korábbi gyakorlat korrekciójának szándéka, valamint egy azon jóval túlmenő törekvés. Az utóbbinak a motívumai és argumentálása mögött nem nehéz felismerni azt, hogy a kormányzat meghatározó szereplői – talán szakmai háttérük és eddigi előéletük miatt is – a Max Weber nevével jelzett államfelfogáshoz nyúlnak vissza, értelemszerűen a megváltozott körülmények figyelembevételével (neoweberiánus állam).¹¹

Ez a mozzanat valóban sajátossá teszi a magyar esetet a térség néhány más kormányának hasonló jellegű intézkedésével egybevetve: minálunk nem átmenetinek szánt vagy korrekciós indíttatású lépésekről van szó, mivel a konkrét intézkedések mögött a gyakori improvizáláson túl ideológia is kimutatható, amely tartós és alkotmányosan tartósítandó *rendszerváltozat* létrehozására irányul.¹² Ha az újraiparosítási szándékot és a geopolitikai átorientálódás mozzanatait is beszámítjuk, akkor valóban olyan problémakötegről van szó, amelynek csupán egyetlen eleme a sokat vitatott államosítási és piacátrendezési sorozat. E helyütt a téma kapcsán elég annyit megjegyezni, hogy a körvonalazódó kormányzati szerepfelfogásnak a legnagyobb bizonytalansági tényezője annak szervei radikalizmusa: mindig adódik majd olyan tevékenység vagy ágazat, amely esetében a más logikájú korábbi döntések korrekciójának vagy/és a nemzeti érdek szolgálatának az indoklásával újabb államosítás mellett dönthet a kormány. A folyamatnak csupán a politikai erő elfogyása vagy a gazdasági hatékonyság nagyfokú, érezhető visszaesése szabhat gátat.

¹¹ *Stumpf István* et al. [2008]: Jó kormányzás és az állam, 2008. A Századvég Alapítvány Politikai Barométere az ország állapotáról. Századvég, Budapest.

¹² *Tölgyessy Péter* [2013]: Lemaradó ország. Lásd: <http://m.origo.hu/tartalom/20130617-tolgyessy-peter-az-orbanrendszer-termeszete-1.html>.

Farkas Zoltán, a HVG főmunkatársa

„A látható kéz.” Ezt a találó címet adta két éve – hogy repül az idő! – az államkapitalizmusról szóló összeállításának a *The Economist*. Címlapján a burzsujként megjelenített Lenin szivarozott. Bár az Adam Smith-i láthatatlan kézzel való szembeállítás csábító, mégsem fedí egészen a valóságot. Az államkapitalista állam keze ugyanis, bár mindenhová elér, sokszor egyáltalán nem látható. Ez az állam sokkal kevésbé transzparens, mint az intézményesült fékek és ellensúlyok világa. Ilyen a gyarló, kiformálatlan magyar változat is.

A konzervatív és a baloldali politikusok világszerte előszeretettel adták azt a kézenfekvően közhelyes választ a 2008-cal kezdődött válságra, hogy a liberális állam kudarcot vallott. A gyors reakció később politikailag felettébb kifizetődő felvetésnek bizonyult. Ennek empirikusan mérhető magyarázata is van: vészterhes időkben a közvélemény tipikusan az állami beavatkozásoktól várja, hogy úrrá legyen a gondokon. Magyarország esetében ezt a Tárki legutóbbi vizsgálata is igazolta. Már a 2009-es értékszerkezet-felmérés is azt mutatta, hogy a magyar társadalom nem bízik a közintézményekben, nehezen fogadja el az egyenlőtlenségeket, jellemzője a „paternalizmus és infantilizmus”; nagy elvárásokat fogalmaz meg az állammal szemben, viszont nem érzékeli, hogy azokért mennyi adót kell fizetni. Ez a vélekedés 2013-ra tovább mélyült: az állam a jóléti szerepeket jobban el tudja látni, mint a piac. A felmérés szerint a megkérdezettek politikai identitása nagyban befolyásolta a véleményeket, vagyis némi (feltehetőleg megengedhetetlen) leegyszerűsítéssel élve kijelenthető, hogy a kormányzati politika és a közvélemény harmonizál egymással.

Ez csupán azért meglepő, mert a rendszerváltás óta a magyar állam eddig sem tulajdonosként, sem szabályozóként nem bizonyult sikeresnek. A sikert itt nagyon tágan (és feltehetőleg roppant pongyolán) értelmezem: sem közgazdaságilag nem volt sikeres, amennyiben nem hozta azt az eredményt, amit az input ismeretében szakmán belül elvártak tőle, sem fogyasztói nézőpontból, amennyiben szolgáltatásainak fogyasztóit rendszeresen csalódás érte s éri.

A trónfosztásra ítélt liberális állam a közítéletté formált közvélekedéssel szemben nem is volt liberális, legfeljebb a jogrendnek voltak ilyen vonásai. (A múlt idő nem tévesztés.) Nem lehet liberálisnak nevezni azt az államot, amelyet más összefüggésben, *Kornai János* után egyre szabadabban, a „koraszülött jóléti” jelzővel illetnek, és amelynek GDP-arányos kiadásai tartósan 50 százalék felett vannak. Bár elődjeihez hasonlóan az Orbán-kormány is kisebb, de hatékonyabb államot ígért, az

állami újraelosztás az elmúlt három esztendőben nem csökkent érdemben. Jövőre az államháztartás konszolidált kiadásai a GDP-nek nagyjából az 51 százalékára rúgnak, ez kissé nagyobb arány, mint 2008-ban volt. Ha pedig azt vesszük, mekkora terheket vesz a kormány önként a nyakába, akkor csak az a kérdés, hol áll meg.

Ebben a tekintetben a 2010 utáni időszak eddig két markáns változást hozott. Egyrészt a kiadások fedezetének előteremtésére a kormány olyan eszközöket is bevetett, amelyeket elődei nem akartak vagy nem mertek alkalmazni. Ilyen az üzleti szféra ellenségesnek minősített szereplőinek kifosztása, a magánmegtakarítások erőszakos elvétele és/vagy átcsoportosítása állami célok finanszírozására, a bevételek egyre gyakoribb megpántlikázása (a chipsadótól a tao sporthoz fordítandó hányadáig). Másrészt a kormány feljogosítva érzi magát, hogy bármely részpiacot átalakítson, az energetikától a dohány-kiskereskedelemig, a pénzügyi rendszertől a cafeteriáig, a patikáktól a kaszinókig, amibe alkalmasint az államosítás is belefér. Nem semleges szereplője az üzleti világnak, hanem egyszerre ügyésze és bírója.

„Az államkapitalizmus pestise a részrehajlás és a korrupció” – jellemezte a rendszert a *The Economist*. Nem Magyarország fogja megcáfolni.

Pedig a tipikusan államinak tekintett feladatok egyikét sem oldották meg a magyar kormányok.

A nyugdíjrendszer instabil, hét éve a „vívmányok” folyamatos megvonása jellemzi, ennek ellenére fenntarthatatlan. A magán-nyugdíjpénztári vagyon egy részének beforgatása a költségvetési kiadások közé és a fiatal korosztályok tartós külföldi munkavállalása egyaránt növeli a feszültségeket.

A szociális rendszer kusza, áttekinthetetlen, kontraproduktív. És főleg igazságtalan. Mindig is az volt. A nóvum abban áll, hogy a tehetősebbeknek kedvező, *Ferge Zsuzsa* szavaival „perverz” újraelosztás – egyebek mellett a családi pótlék értékének befagyasztása, az adójóváírás megszüntetése – már-már állami szadizmusba hajlik. A rászorultak célzott támogatása helyett, új elemként, egyre több kényszerítő mozzanat jelenik meg benne. A munkanélküliek eddig sem számíthattak hatékony állami segítségre, újabban a látványpolitizálás áldozataiként vegetálnak.

A széttagolt „állami” egészségügyben elkülönült a tulajdonos, a működtető és a finanszírozó, a rendetlenségben azonban mindig akadt, aki a krónikus gondok megoldásába végül besegített. A rendszer most központi irányítás alá került, és még annyira sem képes a – különben definiálatlan – közfeladatai ellátására, mint korábban. Kapacitásai a megnyúló várólisták ellenére kongóan kihasználatlanok, viszont sok helyütt magánszolgáltatások nyújtására fordítják azokat. Az egész szisztéma lasan, spontán módon átalakul, egyre jobban emlékeztet a tervgazdaság végnapjaiból

ismert nagyvállalat-gmk viszonyra: a legalizált hálapénz mellett az államra épült, azon gyarapodó magánszektor visz bele némi rugalmasságot, az oldja fel – már ahol, megfelelő fizetség fejében – a szűk keresztmetszeteket. A társadalombiztosítási finanszírozás eddig sem fedezte az eszközök megújítását, most már a működtetésre sem futja belőle. A tulajdonos önkormányzatok eddig besegítettek, ahogy tudtak, az intézményeket átvevő állam ezt egyelőre nem teszi meg, beszállítóit is csak vonakodva és késedelmesen fizeti ki. Az egészségügy GDP-arányos kiadásai a 2008-as 4,7 százalékról 3,9 százalékra csökkentek, s bár a 2014-es választási év hoz némi pluszt, a kivont források pótlása nem történik meg.

A régtől megoldatlan ügyek sokasága – például a hiányos finanszírozás, a durva minőségi különbségek, az integrációs feszültségek és egyéb egyenlőtlenségek – ellenére a közoktatásban eddig felillantak igazi értékek, például a szabad iskolaválasztásé, az ideológiai sokszínűségé, az oktatói autonómiáé. Ezek most megszűnőben vannak. A felsőoktatási rendszer a korábbi kormányok integrációs törekvései ellenére széttagolt és instabil maradt, forrásai szűkösek – egyebek mellett a tandíjdilemma csaknem két évtizedes megoldatlansága miatt –, és több területen kasztosodás jellemzi. Több mint három év kormányzása után sem világos, melyik koncepcióra bólint rá a kormányfő, és az sem, hogy végleg letett-e az önfinanszírozó felsőoktatás ideájáról. Szűk marokkal mérte az állam az innovációs támogatásokat is. Most ez is megváltozott, amennyiben a finanszírozásából az állam kiszállt, viszont a befizetett járulékok elosztásába beleerősít.

Vállalkozói vagyonának működtetése során az állam elsődleges szempontja eddig sem a gyarapítás, a jövedelmezőség volt. Ezek a tényezők többnyire nyers hatalmi – például szociálpolitikai és klientúraépítési – megfontolásokkal vegyültek. Az állam újabban e téren is továbblépett, amennyiben az üzleti szféra egy részét közvetlen céljai szolgálatába állítja, és új állami monopóliumokat hoz létre. A klasszikusan állami feladatnak tekintett vasúti személyszállítás és a fővárosi tömegközlekedés működtetése mindig is messze volt a korrekt szerződéses viszonytól, amelyben a szolgáltatást vásárló állam annak ellenértékét megfizeti a vállalkozónak. Mivel az utóbbi is saját maga, távvezérléssel működteti, kedve szerint éhezeti és eteti.

Nem sorolom. A tulajdonos állam kudarca, hogy eszközállománya súlyosan amortizálódik, a szabályozó államé pedig az, hogy egy seftelő ügynök benyomását kelti. Stabil, normatív szabályozás helyett alkudozik. Évekig huzakodott például az energetikai szolgáltatókkal a lakossági tarifákról, a távközlési cégekkel a koncessziós díjakról, a versenyszféra nagyaival a K+F-kedvezményekről. Ehhez képest igazán új minőség, hogy áttért a diktátumokra, ami a „rezsicsökkentéstől” egyes

sportágak finanszírozásáig terjed. Régebben az alku a profit mértékére vonatkozott, most annak felhasználásába is beleszól az állam. Végző soron abba is, hogy a piaci szereplők közül kinek a működését tűri el.

Az állampolgárok többsége a kudarcok ellenére mégis jobban bízik ebben az államban, mint a piacon, a versenyben. Ez megszabja a politika várható irányát is, függetlenül attól, hogy a normatív közgazdaságtan miképp vélekedik a fejleményekről. Akad, aki a mostani viszonyokat vezérelvű demokráciának nevezi, mások putyinizálódásnak, rendeleti jellegű kormányzásnak, maffiaállamnak, netán államkapitalizmusnak látják. Egyre megy. Politikai értelemben csak az a kormányzás lehet eredményes, amelyet a közvélemény támogat. Ez az eddigi két reformkísérlet fő tanulsága. Az egyik, *Horn Gyula* kormányáé, radikális volt, ám hamar felpuhult, és hiába torkollott gyors növekedésbe, bukás lett a vége. A másik, *Gyurcsány Ferenc* kormányáé, lagymatagon indult, és azonnal megsemmisítő ellenállásba ütközött. A közvélemény egyiküket sem rehabilitálta. Bár most sem többségi vélemény, hogy a dolgok jó irányba mennének, a növekedést megalapozó piaci reformok aligha érdekelnek ki választói támogatást.

A mai erőteljes központosításban kétségkívül rejlik némi növekedési plusz. Ha az állam a gazdaságban lévő tartalékokat az eddig látott módon elrabolja, és azokat koncentráltan költi el, annak ideig-óráig lehet pótlólagos növekedési hatása. Az állami akarat megvalósításának hatékonyságán sokat javít, hogy a fékeket és az ellensúlyokat maradéktalanul kiiktatták. Sem a rapid kormányzati döntéseket, sem a közterhek vagy a költségvetés ötletszerű megváltoztatását, sem a kisajátításokat nem kell a korábbi akadályokon megfuttatni. Nem jelenthet akadályt a tulajdon – más tulajdona – sem, mert annak védelme már nem alkotmányos érték.

Végezetül: ezzel a hevenyészett levezetéssel nem azt akarom mondani, hogy Magyarországon kimunkált államkapitalista rendszer jött létre, egy domináns párt uralmával, többségi állami tulajdonú monopóliumokkal és bankokkal, rendeleti kormányzással, a jogbiztonság totális hiányával. Legfeljebb azt, hogy az elmúlt három évben egyre több jele volt, hogy a kormány e felé törekszik.

Felcsuti Péter, bankszakember

Az állam szerepe a gazdaságban a közgazdaságtan legvitatottabb kérdései közé tartozik és végigkíséri a kapitalizmus elmúlt kétszáz éves fejlődését. E vita dinamikájában mintha valamennyire állandó mintázat lenne megfigyelhető. „Békeidőben” – például a 19. század szabad versenyes kapitalizmusának idején vagy a 20. század utolsó harmadában az uralkodó vélelmek szerint a piac alapvetően képes önmaga hatékony megszervezésére és az államra legfeljebb csak mint „éjjeli őrre” van szükség. Erkölcsi megfontolások – a mohósággal, az igazságos elosztással, az egyenlőtlenséggel kapcsolatosan – nem, vagy alig merülnek fel. A szereplők meggyőzik magukat, hogy ezek az erkölcsi visszásságok a rendszer hatékony működése érdekében elkerülhetetlenek, netán még pozitív szerepet is töltenek be (lásd: „az egyéni önzések összessége létrehozza a közjót” típusú, valamint a „leszivárgással” kapcsolatos gondolatmeneteket).

Válságok idején viszont az összeomlást megakadályozandó előtérbe kerül az állam aktív szerepvállalása, és így aztán felerősödnek és igazolást is nyernek azok a nézetek, amelyek vitatják a piac mindenhatóságát. Ez történt az 1929–1933-as nagy gazdasági világválság éveiben és a mostani válság idején is.

A közép-európai országokban, köztük Magyarországon a rendszerváltásra 1989-ben a liberális kapitalizmust alátámasztó vélelmek osztatlan uralkodásának idején került sor. Véletlen egybeesés, de ugyanabban az évben tették közzé a washingtoni konszenzus néven elhíresült dokumentumot, amely a válság sújtotta országok számára 10 átfogó piacbarát intézkedésből álló csomagot ajánlott. A lényeg: „stabilizálni, privatizálni és liberalizálni”.

Magyarország tehát sajátos körülmények között látott hozzá a liberális kapitalizmus „építéséhez”. Az egyik társadalmi formációból a másikba történő átmenettel szükségképpen együtt járó sokkot fokozta a nagyfokú eladósodás, mivel az adósság újratárgyalása (átütemezése és/vagy részbeni elengedése) nem volt reális alternatíva. A többi kelet-közép-európai országban vagy nem volt ilyen magas az államadósság (Csehország, Szlovákia), vagy már korábban csődbe jutottak (Lengyelország, Románia). Így aztán mind a két csoport nagyobb szabadsággal rendelkezett a gazdaságpolitika megválasztása terén; az első azért, mert nem nyomasztotta az adósságteher, a másik számára pedig – mivel már túl volt az összeomláson – szintén nem jelentett kényszert az adósságszolgálat fenntartása.

Magyarország azonban nagy és élő államadóssággal rendelkezett, és bár a csőd bejelentése lehetséges alternatíva volt, ám ennek társadalmi-politikai következményeit érthetően egyik politikai erő sem vállalta. Így maradt az adósságszolgálat fenntartása, amelyhez – nemzetközi segélyek híján – egyedül a gyors privatizáció, a külföldi működő tőke vonzása jelentett forrásokat. Ehhez a tőke számára „barát-ságos” jogi-szabályozási környezetre volt szükség, ami amúgy is teljes egészében összhangban volt az uralkodó neoliberais doktrínával. Így érthető, hogy az ország a közvélekedés szerint hamar a régió éllovasa lett (már ami a tőkevonzó képességet illeti).

Ám sajnos „ingyen ebéd” nincs: a költségvetési bevételek gyors növelésének kényszere miatt a privatizációs aktusok gyakran elszármak, gazdasági-társadalmi szempontból átgondolatlanok voltak, ráadásul a bevételek sem voltak túlságosan magasak (a többi ország a lassabb és átgondoltabb folyamat eredményeként magasabb bevételt és jobb feltételeket tudott kiharcolni az állami vagyon értékesítése során). Egész iparágak (cukor, dohány, könnyűipar) tűntek el, más ágazatokban oligopol versenyhelyzetek alakultak ki (lakossági pénzügyi szolgáltatások), megint más ágazatokban pedig állandósult a gazdasági erőfölény (kiskereskedelmi láncok és beszállítóik).

Ezen túlmenően általában elmondható, hogy az állam kifejezetten rossz teljesítményt nyújtott a munkaerő-piaci szabályozás területén (ekkor alakult ki az a strukturális munkanélküliség, amely mind a mai napig nyomasztó teherként nehezedik a társadalomra) és a fogyasztóvédelem területén is (lásd a devizahitelezést).

Összefoglalva, a tőkevonzásában sikeres állam nem vagy nem eleget tett annak érdekében, hogy jobb összhang jöjjön létre a tőke és a társadalom, illetve a gazdaság egészének érdekei között. Ez a lakosság szemében diszkreditálta a kapitalizmust, és mivel a tőke jelentős mértékben külföldi kézben volt (van), teret adott a xenofóbiának is.

A teljesség (és a tisztesség) kedvéért hozzá kell tenni, hogy az állam feladatainak ilyen szellemben történt felfogása, illetve gyakorlása az időszak nagyobb részében kormányzó szocialista-liberális kormányokra volt jellemző. A Fidesz kormányon, de kiváltképp ellenzékben nem tette magáévá a korszellemet, sőt egy idő után kifejezetten rájátszott (rájátszik) a lakosság kapitalizmus- és külföldellenes érzelmeire.

A 2008-ban elindult globális válság mindenütt a világon kikényszerítette az állam szerepének újraértelmezését; eközben nálunk megint csak sajátos helyzet alakult ki: 2010-ben a választásokon győztes Fidesz jóformán korlátlan lehetőséget kapott arra, hogy saját államfelfogását megvalósíthassa. A gazdaságpolitikai vargabetűk és

improvizációk nem fedhetik el a tényt, hogy a Fidesz az államhatalmat és a vele járó törvényhozói monopóliumot erőteljes társadalomformálásra, a politikai és gazdasági versenytársakkal történő leszámolásra és a nemkívánatosnak minősített külföldi tőke kiszorítására akarja felhasználni. Ennek a törekvésnek nem jelentenek akadályt a jogállami korlátok (a jogbiztonság, a fékek és ellensúlyok). Ezért akár úgy is fogalmazhatunk, hogy a Fidesz-kormány politikája valójában magát az államot, az állami szerepvállalást diszkreditálja még azokon a területeken is, amelyekben értelmes vita eredményeképpen gond nélkül lehet arra a következtetésre jutni, hogy az államnak komoly lehetőségei vannak a társadalmi-gazdasági felemelkedés előmozdítására (fejlesztéspolitika, foglalkoztatás, nyugdíjrendszer).

Egy Fidesz utáni kormányzó erőnek ezért újra kell gondolnia és világossá kell tennie saját nézeteit az állam szerepét illetően; hogyan látja elérhetőnek a gazdasági hatékonyság és a fenntarthatóság, valamint a társadalmi igazságosság követelményeinek összeegyeztetését. Bármilyenek is legyenek ezek a nézetek, nem hagyhat kétséget afelől, hogy maradéktalanul és feltétel nélkül elkötelezett a jogállamiság iránt.

Befejezés helyett *Tony Judt*, brit történész figyelmeztetése: „A bizonytalanság korába léptünk – a gazdasági, fizikai és politikai bizonytalanság korába. A bizonytalanság félelmet szül... A férfiak és nők ismét az állam erőforrásaira hagyatkoznak; politikai vezetőiktől... védelmet várnak... ismét követelni fogják, hogy a nyitott társadalmak zárkózzanak be és a »biztonságért« cserébe adják fel a szabadságot. Immáron nem a piac és az állam között kell választanunk, hanem kétféle állam között. Az a dolgunk, hogy újragondoljuk az állam szerepét. Ha mi nem tesszük meg, megteszik mások...”¹ (Köszönet *Molnár Györgynek*, hogy felhívta a figyelmemet erre a fontos idézetre.)

¹ „We have entered an age of insecurity - economic insecurity, physical insecurity, political insecurity. Insecurity breeds fear. And fear - fear of change, fear of decline, fear of strangers and an unfamiliar world - is corroding the trust and interdependence on which civil society rest. All change is disruptive. Men and women will be thrown back upon the resources of the state. They will look to their political leaders and representatives to protect them: open societies will once again be urged to close in upon themselves, sacrificing freedom for 'security'. The choice will no longer be between the state and the market, but between two sorts of state. It is thus incumbent upon us to reconceive the role of government. If we do not, others will.” *Judt, Tony*: *Ill fares the land*. The Penguin Press, 2010. Elektronikus kiadás, 34–35. o. Magyarul: *Balsors ül e tájon*. Európa Könyvkiadó Kft., 2012.

Kállay László, **egyetemi docens, Budapest Corvinus Egyetem**

A SZABÁLYOZÓ ÁLLAM

Magyarországon már a politikai rendszerváltást megelőzően megkezdődött a piacgazdaság jogi szabályainak kialakítása. A kétszintű bankrendszer létrehozása, az általános forgalmi és a személyi jövedelemadó bevezetése, a szabad vállalkozásalapítás, az egyéni vállalkozások és a gazdasági társaságok megújult szabályozása jó kiindulást jelentettek a piacgazdasági átmenet első szakaszában. A külföldi befektetők számára is érthető szabályozás fontos szerepet játszott abban, hogy a közvetlen tőkebeáramlás a kilencvenes évek elején Magyarországon a régióban kiemelkedően magas volt. A kilencvenes évek közepétől a piacgazdaság szabályrendszerének kialakítását az uniós csatlakozási folyamat részét jelentő jogharmonizáció határozta meg, ami azzal a következménnyel járt, hogy a kétezres évek elejére a hazai szabályozásban nem maradtak jelentős strukturális problémák. Az Európai Unió keretszabályai nem determinálták egyértelműen a hazai jogszabályok tartalmát, és van néhány fontos, de uniós szinten nem szabályozott terület is. A közművállalatok költségvetési szempontból sürgős privatizációja a kilencvenes évek közepén olyan piaci pozíciók megszerzését tette lehetővé az új tulajdonosoknak, amelyek gyenge versenyt és garantált nyereséget jelentettek számukra. A versenyszabályozás, a fogyasztóvédelem általában is kevésbé volt szigorú, mert a külföldi befektetőket nem akarta elriasztani. Késéssel született meg többek között a kockázatitőke-befektetések szabályozása, ami némileg lassította ennek a befektetési formának a hazai elterjedését.

Szabályozás terén nem az anyagi jog okozta a legnagyobb problémát, hanem a jogalkalmazás. Az egymást követő kormányok felelőtlenül bántak a jogszabály-módosítás lehetőségével, nem azzal az elhatározással javasoltak az Országgyűlésnek törvényeket és azok módosításait, hogy hosszú távra szabjanak meg működési feltételeket. Az adó- és járulékiszabályok gyakori módosítása különösen jó példa erre, amit csak részben tesz elfogadhatóvá az, hogy a költségvetés helyzete miatt néha valóban szükségessé vált az évközi beavatkozás. Egy önmagában nem nagyon fontos, de jellemző példa a jogszabályalkotók felelőtlenségére a kft.-k kötelező minimális jegyzett tőkéjének gyakori változtatása. Véleményem szerint mind az alacsonyabb, mind a magasabb szint indokolható és működőképes, de a csökkentés és az újbóli emelés káros és értelmetlen. Hasonló hektikus és a gazdaság szempontjaival nehezen magyarázható változás a vállalkozások kötelező kamarai tagságának megszüntetése,

majd a kötelező regisztráció bevezetése, vagy például a vállalkozás nem adminisztratív költségeinek radikális csökkentése, majd újbóli megemlése. Az elmúlt években – annak ellenére, hogy a kormányzati ciklus elején az adó- és járulék törvények elfogadására és módosítására vonatkozóan a korábbinál szigorúbb eljárási szabályok léptek életbe – ebben a tekintetben sincs javulás. A jog a politika szolgálóleányává vált, egyedi célok és egyes esetek motiválnak törvénymódosításokat.

A vásárló állam

Magyarországon az államháztartás alrendszerei nemzetközi összehasonlításban is magas arányban vásárolnak és finanszíroznak közcélú beruházásokat, termékeket, szolgáltatásokat. Az állam ebben a szerepében sem teljesít jól, aminek – véleményem szerint – legfontosabb oka az intézményesült, széles körű korrupció, ami több „fronton” okoz komoly problémákat. Egyrészt háttérbe szorítja a társadalmi hasznosság szempontjait a beruházások, beszerzések tartalmának meghatározásánál. Egyszerűbben fogalmazva sok olyan dolgot vásárolunk közpénzből, amire nincs igazán szükségünk. Ráadásul ezekre az indokoltnál jóval többet költünk, ami a közjavak pazarlásának másik összetevője. A korrupció emellett a döntéshozók általános szemléletmódját is károsan befolyásolja, aminek minősített esete az, amikor a nagy összegű közbeszerzések felára a pártfinanszírozást szolgálja, mert ez a törvényhozás szintjéig hatóan torzítja a közös döntéseket.

A tulajdonos állam

A magyar versenyszférában az állam tulajdonosi szerepe a kilencvenes évek végére nemzetközi összehasonlításban is alacsony szintre (10% alá) csökkent, amiben a korábbi állami nagyvállalatok privatizációja mellett az új vállalatok alapítását szolgáló külfölditőke-beáramlás játszott döntő szerepet. A hazai tulajdonban levő kis- és középvállalkozások tőkefelhalmozása a mai napig nem eredményezett jelentős részesedést a versenyszférán belül. Az elmúlt huszonöt évben nem láttunk példát arra, hogy az állam tulajdonosi szerepében eljárva érdemben javította volna valamilyen vállalkozás versenyképességét, vagy növelte volna piaci értékét, viszont sokszor hallottuk azt a véleményt, hogy ez reális lehetőség. Az elmúlt néhány év tapasztalatai között sem bukkan fel meggyőző példa arra, hogy a tulajdonos állam jobban teljesítene a magánszféránál. Annál többször okozott problémát, hogy az állam különböző szerepeiben eljárva (tulajdonosként, szabályozóként, támogatóként), erőforrásait

koncentrálva sem tudta uralni a megcélzott területeket, amelyeken ezáltal leértékelődött a tulajdona, és az ajtón kidobott magánszféra visszamászott az ablakon.

A támogató, fejlesztő állam

A kétezres évek eleje óta a magyar állam az Európai Unió tagországaihoz viszonyítva a GDP kiemelkedően magas arányát fordítja vállalkozások támogatására, legnagyobb részt vissza nem térítendő támogatások és adókedvezmények formájában. A vállalkozásokat közvetlenül is finanszírozó állam koncepciója mélyen beépült a hazai gazdaságpolitikai közgondolkodásba, kormányzati ciklusokon átívelő programok és egyedi döntések alapozzák meg az évi több százmilliárd forintnyi támogatás elköltését. A magyar állam támogatási hajlama a rendszerváltás óta megvan, szinte folyamatosan erősödik, és nem kötődik közvetlenül az uniós fejlesztési források rendelkezésre állásához. Az első Széchenyi-terv vezette be a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott nagy összegű, tömegesnek nevezhető támogatásokat, és az azt követő vállalkozásfejlesztési programok megtartották ezt a hagyományt. Az állami támogatások GDP-hez viszonyított aránya tartósan egy százalékponttal magasabb az európai átlagnál, ami évente több százmilliárd forint kiadásnak felel meg.

Eközben sem a makro-, sem a mikroszemléletű vizsgálatok nem támasztják alá azt a vélekedést, hogy az állami támogatások érdemben tudnák javítani a vállalkozások és rajtuk keresztül a gazdaság egészének versenyképességét. A támogatott vállalkozások teljesítménye nem javul a nem támogatottakhoz képest, sőt bizonyos tekintetben az elkenyelmesedés jeleit mutatják. Magyarország gazdasági felzárkózása jóval lassúbb, mint a vállalkozások állami támogatására sokkal kisebb arányban költő új tagországok többségéé. Kialakítottunk egy olyan rendszert, amely szűk jogi értelemben szabályosan használja fel az uniós és a hazai forrásokat vállalkozások támogatására, de nem fejt ki érdemi gazdaságfejlesztési hatást. Emellett beszélnünk kell az elmulasztott lehetőségekről is. A fejlesztési források alternatív felhasználása a társadalmi és gazdasági infrastruktúra fejlesztése lenne, ami – ha jól megtervezett programok keretei között történe – sokkal hatékonyabban javítaná a gazdaság versenyképességét is.

Úgy gondolom, a mai napig nincs kellően széles körű alapos elemzésünk arról, hogy pontosan mennyire hatékonyan működik az állami támogatások rendszere, és főleg hogy milyen módon lehetne javítani a jelenleg nagyon gyengének tűnő hatékonyságot. Van viszont egy kormányhatározatba foglalt döntés arról, hogy

a 2014-ben kezdődő programozási periódusban jelentősen növelni kell a közvetlen gazdaságfejlesztésre fordítandó uniós forrásokat. Emellett példátlan mértékű, hazai költségvetési forrásokra támaszkodó kvv-hitelezési program is indul. Nehéz elképzelni, hogy a nemzetközi összehasonlításban már eddig is nagyon magas költségvetéssel működő vállalkozásfejlesztési programok hatékonyságát ne rontaná tovább a növekvő forrásbőség. Még inkább a pénz elköltése kerül majd előtérbe a hatékony felhasználás helyett, és ez már nem egyszerűen hatástalan, hanem versenyképességet gyengítő hatású lehet.

A mindenható állam

Egyre több területen rajzolódik ki egy olyan forgatókönyv, hogy az állam a rendelkezésére álló eszközök kreatív és kombinatív alkalmazásával teremti meg vagy bővíti közvetlen gazdasági részvételének lehetőségét. Az egyik példa a bankszektor, amely a kétezres évek gyors, bár nem minden tekintetben felelős bővülése után a nemzetközi pénzügyi válság következményeit döntően saját, illetve a külföldi anyabankok forrására támaszkodva kezelte. Az „arányos” közteljesítés jegyében kivetett bankadó, a végtörlesztés, majd a további közterhek mellett a felügyeleti hatóságok rendkívüli szigora nagyon megnehezítették azt, hogy elinduljon a válság után a hitelállományok újbóli növekedése. Eközben a takarékszövetkezetek tulajdonviszonyait is kombinált eszközökkel, szabályozással és tulajdonosi jogok gyakorlásával alakítja át a kormány. Az elmúlt hónapokban a jegybanki politika is erőteljes hatással volt a bankok működési feltételeire. Az alapkamat-csökkentés egyik következménye a betétállományok csökkenése lett, miközben a korábbi kockázati tényezők egyike a külső források felhasználására épülő magas hitel-betét arány volt. Így a hitelezés bővítésének csak akkor van meg a lehetősége, ha pénzügyi intézetek alternatív forráshoz jutnak. A Növekedési hitelprogram két szakasza közel akkora forrást ad kis- és középvállalkozások hitelezésére, mint amekkora ezeknek a cégeknek a teljes hitelállománya volt a program kezdetén. Ezzel a lépéssel az állam a pénzügyi közvetítés főszereplője lett, olyan helyzetet teremtett, hogy új forrást szinte csak tőle lehet szerezni. A negatív reálkamatú forrás költségeit végső soron a költségvetés, vagyis az adófizető állja, és ezzel a korábbi piaci erőforrás-allokációt az állami újraelosztás váltja fel.

A jegybank vezetőjének verbális intervenciója a bankrendszer tulajdonosi szerkezetének átalakulásával kapcsolatban előrevetít egy olyan pénzügyi szektort, amelyben egyre nehezebb lesz megtartani a külföldi tulajdont a bankszektorban, és

az állam már nem pusztán új középbankok tulajdonosaként, hanem a megtakarítások koordinátoraként is működik majd, miközben az általa bevezetett szabályok miatt nehéz helyzetbe került bankokra egyre nehezebben visszautasítható vételi ajánlatot tesz.

Az állam mai szerepét úgy jellemezném, hogy egyszerre próbál aktív lenni játékosként, szabálykönyvíróként és játékvezetőként is, de nem elégszik meg azzal, hogy minden területen övé a főszerep, meg akarja határozni a játék eredményét is, ami ha nem tetszik neki, akkor készen áll módosítani saját szabályait és döntéseit is. Ezt a felfogást javasolnám újragondolni.

Karsai Gábor, a GKI Gazdaságkutató Zrt. vezérigazgató-helyettese

A KORMÁNY ÚGY GYŐZÖTT, HOGY AZ EGÉSZ ORSZÁG VESZTETT

A *Külgazdaság* ideai körkérdése – a rendszerváltás óta az állami működés *milyen problémái* halmozódtak fel s milyen módon lehet ezeket *kezelni* – akaratlanul is azt sugallja, hogy az állami szerepvállalásban az elmúlt három és fél évben bekövetkezett – és egyébként a körkérdés bevezetéseként hosszan részletezett – változások *szakmai-technikai* jellegűek. Szakmai jellegűek abban az értelemben, hogy valós közgazdasági vagy éppen szociológiai kihívások megoldására, a korábbi folyamatok nemkívánatos mellékhatásainak kezelésére születtek. Csakhogy az elmúlt évek fejleményei világossá tették, hogy napjaink magyar államának működése *kizárólag a politikai-hatalmi viszonyoknak alárendelten* elemezhető, a közgazdasági és társadalompolitikai kérdések nagy része valójában nem is jelenik meg a döntéshozatal szempontjai között. Néhány nagy kérdés, például az ország finanszírozhatósága, természetesen igen, azonban például ennek költségei már sokadlagosak a hatalmi és az ezt szolgáló kommunikációs szempontokhoz képest.

Ehhez a felismeréshez természetesen *időre* volt szükség. „Az ember anatómiája kulcs a majom anatómiájához” – írta *Marx*, e metaforával arra utalva, hogy a magasabb rendűre utaló jelzéseket az alacsonyabb rendű szervezetek fejlődésénél csak akkor érthetjük meg, ha a magasabb rendűt már ismerjük. *Kornai János* már 2011 legelején „*autokráciaként*” jellemezte a második Fidesz-kormány államát, *Tölgyessy Péter* pedig 2013-ban „*irányított nemzeti kapitalizmusnak*”. *Magyar Bálint* évtizedes előzmények után ugyancsak 2013-ban vitte a köztudatba a „*posztkommunista*

maffiaállam”, a „*magyar polip*” fogalmát. (S meg kell említeni *Debreczeni Józsefet* is, akinek az Orbán-rendszerről szóló korai jövendölését sokáig alig valaki hitte el, s aki legutóbb „*piramisjátékos egyeduralomként*” jellemezte a rendszert.)

A körkérdésre adott válaszomban részben saját cikkeim, részben munkahelyem, a GKI rendszeres elemzéseire támaszkodva mutatom be, hogyan vált egyre világosabbá a Fidesz államának gazdaságon kívüli meghatározottsága.

A jelek már az *első Fidesz-kormány* időszakában is figyelmeztetőek voltak. A Fidesz által az 1998. évi választások előtt hirdetett „több mint kormányváltás, kevesebb mint rendszerváltás” szlogenje ugyanis 2000 után a gyakorlatban is mindinkább letérést jelentett az államtalanítás rendszerváltás óta tartó folyamatáról. Az akkori kormány által szükségesnek tartott erős államtól ugyanis „anakronisztikus módon sok tekintetben a *tervgazdaságból már ismert piachelyettesítő funkciókat* várnak el” – véltem már az első Fidesz-kormány időszakában 2001 nyarán.¹ A versenyellenességet az autópálya-finanszírozás közbeszerzés nélkülsége, a piacellenességet az energia- és gyógyszerárak hatósági meghatározásának módja, az áremelési mértékek költségektől való elszakítása, az alkalmazott árarányok okozta súlyos érdékellentétek figyelmen kívül hagyása illusztrálta. A „*rezsicsökkentés*” rövid távon természetesen már akkor is jó volt a lakosságnak, de nagyon negatívan hatott az érintett – számos esetben tőzsdei – cégekre, s ezen keresztül az egész tőzsdére, a befektetési klímára. Már akkor rámutathattam arra, hogy az ország tőkevonzó és -felhalmozó képességének lehetőségektől való elmaradásában – a külföldi működőtőke-beáramlás korábbinál alacsonyabb szintű stagnálásában, a tőzsdei befektetések és a lakosság megtakarítási hajlandóságának csökkenésében – ugyancsak szerepe van ennek a kormányzati magatartásnak. Eközben az állam aktív gazdasági szerepvállalását feltételező gazdaságfilozófiának megfelelően a privatizáció alig haladt előre, államosításokra is sor került, majd napirendre került a privatizációs szervezet megszüntetése. Az állami szerepvállalás kiterjesztését jelentette az MFB feltőkésítése is. Nyilvánvalóan nem gazdasági megfontolásokon alapuló megoldást jelentett 12 állami agrárcég térítésmentes, privatizációs célú átadása az MFB-nek, hogy az – mivel privatizációs szervezetnek nem volt joga a nem piaci, irányított privatizációra – végrehajthassa a magánkézbe adást. „Az a tény, hogy a kormány az államnak valóban nagyobb szerepet tulajdonít-e, mint amilyen a piacgazdaságokban szokásos, természetesen örökzöld gazdaságfilozófiai vita tárgya. De az embereknek előbb-utóbb óhatatlanul eszükbe jut az a magyarázat is, hogy a politika számára ez biztosít olyan

¹ „Leállított reformok, visszalépés a gazdaságban” (*G. Barta Ágnes* interjúja, *Magyar Hírlap*, 2001. június 12.).

szubjektív beavatkozási lehetőségeket, amelyek persze nehezen bizonyíthatóak, de sokszor – mint az előbbi állami gazdaságok esetében – mégis jól érzékelhetőek” – véltem 2001-ben. Nem gondoltam volna, hogy mindez csak előképe az egy évtized múltán már rendszerré szilárduló megoldásnak.

A „több mint kormányváltás, kevesebb mint rendszerváltás” szlogenjét a *2010. évi választások előtt* a „változás” hirdetése váltotta fel. Ez gazdasági szempontból mindenekelőtt a növekedés „beindítását”, a foglalkoztatás látványos növelését, az adók radikális csökkentését, a magyar tulajdonú vállalkozások – főleg a kkv-szektor, a gazdák – segítését, általában az életszínvonal emelését és a közszolgáltatások minőségének javítását takarta.² Ugyanakkor kellőképpen általános volt ahhoz, hogy se a forrásokról, se a módszerekről ne kelljen beszélni. A propaganda ugyan nem hangsúlyozta, de már a választások előtt egy évvel ismertté vált a miniszterelnöknek a „*centrális politikai erőter*” megteremtésére való törekvése, amely a nemzeti ügyeket „a maga természetességével képviseli”. A kétharmados parlamenti arányt hozó választási győzelem, a kormánypártok szóhasználatában a sikeres „fülkeforradalom” után a nyilvánosság számára ez a „*nemzeti együttműködés rendszerének*” meghirdetésében jelent meg. Ez azonban *nem* a Magyar Köztársaság demokratikus politikai és piacgazdasági rendszerének *korszerűsítését* célozta – értsünk bármit is ezen a konfliktuskezelést és jobbitó szándékot feltételező kifejezésen –, hanem egy deklaráltan új rendszer megteremtését, amit jól fejezett ki a korábbi alkotmány új „alaptörvénnyel” való felváltása.

Mi jellemezte a megszüntetésre, illetve elhalásra ítélt rendszert? Az 1990 utáni években a magyar gazdaság – a régió más országaihoz hasonlóan – megtorpanásokkal, de fő vonásaiban mindinkább *európai piacgazdasággá* vált, amelyre a pecsétet az EU-tagság ütötte. Ez természetesen *nem jelentette* a piacgazdaság kiépülésének *befejeződését*. Egyrészt a létrejött intézmények tényleges mechanizmusukban sokszor még nem teljesen követték a fejlett európai piacgazdaságok gyakorlatát. Másrészt az államháztartás intézményi és szolgáltató rendszereinek átalakítása sok területen még csak kezdeti stádiumban volt. Harmadrészt még nem teljesültek az euró bevezetésének kritériumai sem. Negyedrészt pedig az EU maga is változóban volt és van, a globalizáció és a pénzügyi válság kihívásaival, belső együttműködése megújításának gondjaival küzd.

² Vö.: Előrejelzés 2010-re. GKI Gazdaságkutató Zrt., 2010. március. Rövidebben: *Külgazdaság*, 2010/3–4. sz. Rövidebben: http://www.gki.hu/sites/default/files/users/Petz%20Raymund/sajto_100324.pdf

Ráadásul a piacgazdaság kiépülése sehol sem adott automatikus védelmet számos kedvezőtlen jelenséggel szemben. Így Magyarországon is rendszeresen kialakultak és kialakulnak súlyos makroegyensúlytalanságok, előfordultak monopol pozíciók, gyakori volt az erőfölénnyel való visszaélés, a tisztességtelen piaci magatartás. Az adó- és főleg a járulékterhek nagysága, az eredeti tőkefelhalmozás korának mohósága, valamint a kialakult szokások következtében általános volt a fél- és illegális módszerek alkalmazása. Az állam gazdasági tevékenységekre gyakorolt befolyása jelentősebb volt a fejlett európai országokban szokásosnál, ám ez elsősorban nem a megmaradt tulajdonosi pozíciójából, hanem a túl gyakran változó szabályozásból fakadt.

A 2010. évi kormányváltás előtt a GKI-ban abból indultunk ki,³ hogy az új kormánynek lényegében a *gyors euróbevezetés* (reformer és komoly perspektívát nyújtó) koncepciója és egy „evickélő” – a költségvetést a lehetséges határig lazító, lassú átalakításokat megvalósító – gazdaságpolitika között kell választania. Elvileg *elképzelhetőnek* tartottunk egy osztogató, az államháztartási hiányt és államadósságot megemelő, a nemzetközi szervezetekkel való *nyílt konfrontációt* vállaló gazdaságpolitikát is, ettől azonban már viszonylag rövid távon olyan következményeket – leértékelődést, kamatemelést, magasabb inflációt, tartós stagnálást, tőkemenekülést – vártunk, amely miatt erre reálisan nem számítottunk. Hamarosan kiderült azonban, hogy *naivitás*⁴ volt az a feltételezés, hogy az új kormány nagyjából ott fogja folytatni a gazdaságpolitikát, ahol az előzők abbahagyták, vagyis folytatódik az egyensúlyörző gazdaságpolitika, s a kormányváltáskor természetes hangsúlyváltás, forrásátcsoportosítás ennek alárendelten fog végbemenni.

2010 szeptemberére már világossá vált, hogy a kormány gazdaságpolitikája minden korábbinál *voluntaristább* irányba változik. A GKI akkori értékelése⁵ szerint a Fidesz kormányzati pozícióból is lehetségesnek hirdetett egy olyan gazdasági pályát, amely durván eltért a nemzetközi intézmények és a piacok által finanszírozhatónak ítéltől, s amely az egyensúlyt fájdalmas átalakítások és reformok nélkül, ráadásul adócsökkentés mellett, kiadáscsökkentés nélkül biztosítja. Az e gazdaságpolitika beindításához szükséges mozgástérbővítést pedig oly módon igyekeztek megteremteni maguknak, hogy már a választások előtt magas, akár 7 százalékos körüli hiányt és különböző „csontvázakat” vizionáltak, hogy az előző kormány tevékenységére kenhessék azt a költséget, amelyre valójában ők maguk készültek.

³ Uo.

⁴ Karsai Gábor: Naivitás. *HVG*, 2010. augusztus 25.

⁵ Vö.: Előrejelzés 2010–2011-re, 2010/3. GKI Gazdaságkutató Zrt., 2010. szeptember. Rövidebben: http://www.gki.hu/sites/default/files/users/Petz%20Raymund/sajto_100929.pdf

Ugyanakkor az EU pénzügyminisztereinek szeptemberi értekezletén kapott figyelemztetés után a kormány úgy döntött, hogy a 2010. és a 2011. évi hiányt is a korábbi konvergenciaprogramban vállalt szinthez igazítja. Bár a magyar kormány és gazdaságpolitikája iránt ekkorra már nehezen elosztható *bizalmatlanság* alakult ki, a GKI ekkor még egy „jövőt építő, konfliktusokat is vállaló program” megvalósítását is *lehetségesnek* tartotta.⁶

Az ősz folyamán azonban a magyar gazdaságpolitika a 2010–2011-re ígért költségvetési hiány *formális* teljesítése keretében *kifejezetten kockázatos folyamatokat* indított be. Egyfelől költekezett és fedezetlen adócsökkentést hajtott végre, másfelől mindezt átmenetinek nevezett ágazati különadókkal és a magán-nyugdíjpénztárakban felhalmozott megtakarítások eltulajdonításával kívánta finanszírozni. A jogbiztonság gyengítése, a megtakarítások felélése, az általános befelé fordulás anakronisztikus, *az európai tendenciáktól eltérő „szabadságharcos magyar modell”* irányába mutatott,⁷ ami fájdalmas korrekciókat vetített előre.

Ezek a 2011 márciusában meghirdetett Széll Kálmán-tervben jelentek meg. A terv angol nyelvű (!) szövegét tekintve helyes irányú fordulatnak látszott, a megvalósítás azonban kidolgozott szakmai programok hiányában a társadalmi elfogadottság bizonytalansága, a továbbra is kettős beszéd miatt eleve kérdésesnek tűnt.⁸

2011 szeptemberére kiderült, hogy fordulatot remélni illúzió. Egyértelművé vált, hogy a kormány gazdaságpolitikáját továbbra is szinte kizárólagosan a hatalmi, ideológiai és PR-szemponatok uralják, a szakmai és társadalmi egyeztetés pedig szinte teljesen hiányzik. E konfrontatív, „szabadságharcos” (nemzeti populista) megközelítés a gazdasági problémákat szinte kizárólag külső okokra, mindenekelőtt az euró válságára, Magyarország nemzetközi függésére vezette vissza. Hiányzott az alkalmazott gazdaságpolitika objektív elemzése, annak vizsgálata, hogy a válságadók mennyire felelősek az üzleti szféra, az egykulcsos szja a fogyasztók keresletének visszaeséséért, illetve a megtakarítások beruházásokra konvertálásának elmaradásáért. Ráadásul az Alkotmánybíróság és a Költségvetési Tanács jogkörének radikális csökkentése, számos független intézmény vezetésének a kormányhoz kifejezetten kötődő személyekre cserélése, a visszamenőleges törvényhozás, a magán-nyugdíjpénztári vagyon államosítása, a közüzemek körében megindított és kilátásba helye-

⁶ Uo.

⁷ Vö.: Előrejelzés 2010–2011-re, 2010/4. GKI Gazdaságkutató Zrt., 2010. december. Rövidebben: http://www.gki.hu/sites/default/files/users/Petz%20Raymund/sajto_101215.pdf

⁸ Vö.: Előrejelzés 2011-re, 2011/1. GKI Gazdaságkutató Zrt., 2011. március. Rövidebben: *Külgazdaság*, 2011/3–4. sz. Rövidebben: http://www.gki.hu/sites/default/files/users/Petz%20Raymund/sajto_110325.pdf

zett államosítási hullám, az esetenként már-már vállalati mélységű adószabályozás gyakorlata külön-külön is ellentétes volt a piacgazdaság elveivel, együttesen pedig egy kifejezetten más típusú modell felé mutatott.⁹

2012 tavaszán már nem lehetett nem észrevenni, hogy a kormánynak az állam hatókörének kiterjesztésére, széles körű államosításra, a folyamatok már-már vállalati szintű szabályozására, *egyedi elbírálás* bevezetésére irányuló törekvései *rendszerjellegűek*. Egyes piacgazdasági szereplők állami és állami vállalati megrendeléseken keresztüli helyzetbe hozása, az adószabályok testre szabása, a szerzett jogok agresszív felülvizsgálata, az ezzel való *nyílt zsarolás*, a kedvezőtlennek minősített tendenciák *nyomásgyakorlással* – például bérkommandóval való fenyegetéssel vagy akár egyedi kompenzációkkal – való kezelésének gyakorlata a piacgazdaságokban szokásosnál sokkal szélesebb kört érint. Mindez külön-külön is ellentétes volt a piacgazdaság elveivel, együttesen pedig egy *autokrata modell* felé mutatott.¹⁰ Mindinkább láthatóvá vált, hogy a fő kormányzati cél a minél szélesebb körre kiterjedő *politikai hatalom* és a kedvezményezett társadalmi és üzleti csoportok *pozíciójának megtartása*. A jogállami ellensúlyok lebontása után ennek érdemi korlátja szinte csak az ország finanszírozhatósága maradt. Az EU-ban a magyar kormány a létező legalacsonyabb integrációs szinten igyekezett tartani az országot, ezzel védve antidemokratikus forradalmát – de egyben súlyos gazdasági veszteségeket okozva az országnak.¹¹

2012 őszére azonban változást hozott, hogy az EKB és a Fed szinte korlátlan pénzöntő lépései következtében Magyarország számára is a korábbinál sokkal előnyösebb finanszírozási helyzet jött létre. Így a kormány a már az év eleje óta folytatott *pávatánc* keretében egyre kevésbé törekedett az IMF-fel való megállapodásra, miközben ezzel párhuzamosan ismét felerősödött a valós pénzügyi fedezet nélküli költekezésre, az államosításra és árbefagyasztásra való hajlam.¹² A kormány gazdaságpolitikájának 2012 tavaszától szinte egyetlen valós célja a *túlzottdeficit-eljárás alóli kikerülés*, s ezzel a kohéziós alapokhoz való hozzáférés biztosítása, mindehhez a 3 százalék alatti államháztartási hiány elérése lett. Még hozzá oly módon, hogy eközben ne kelljen feladni az egykulcsos adórendszert.¹³

⁹ Vö.: Előrejelzés 2011–2012-re, 2011/3. GKI Gazdaságkutató Zrt., 2011. szeptember. Rövidebben: <http://www.gki.hu/sites/default/files/users/Petz%20Raymund/sajtoanyag110926.pdf>

¹⁰ Vö.: Előrejelzés 2012-re, 2012/1. GKI Gazdaságkutató Zrt. 2012. március.

¹¹ Vö.: Előrejelzés 2012-re, 2012/2. GKI Gazdaságkutató Zrt., 2012. június. Rövidebben: http://www.gki.hu/sites/default/files/users/Petz%20Raymund/progn_120626.pdf

¹² Vö.: Előrejelzés 2012–2013-ra, 2012/3. GKI Gazdaságkutató Zrt. 2012., szeptember. Rövidebben: http://www.gki.hu/sites/default/files/users/Petz%20Raymund/progn_120926.pdf

¹³ Előrejelzés 2012–2013-ra, 2012/4. GKI Gazdaságkutató Zrt., 2012. december. Rövidebben: http://www.gki.hu/sites/default/files/users/Petz%20Raymund/progn_121217.pdf

Magyarországnak 2013 tavaszán sikerült is kikerülnie a túlzottdeficit-eljárás alól. Így folytatódhatott a kormányzat állami befolyást növelő, zsákmányszerző – államosító, piacújraosztó – gazdaságpolitikája. Ettől kezdve a kormány már egyre inkább csak a választásokra figyelt. A rezsicsökkentés újabb és újabb lépcsői nemcsak választás előtti „osztogatásra” jók, hanem egyes ellehetetlenített energiaszolgáltatók állami vagy kormányközeli cégek általi megvásárlását is lehetővé teszik. A felerészben magyar tulajdonú bankrendszer programja is ebbe az irányba mutat. A dohánykereskedelem átszervezése, a folyamatosan változó agrárpolitika a költségek emelkedése és a szolgáltatás rontása árán rendezi át – részben a hazai kisvállalkozások rovására – a kormány kliensei javára a piacot.¹⁴

2013 őszére a kormányzat *látszólag megnyerte a „szabadságharcot”*, hiszen kikerült a túlzottdeficit-eljárás alól, elkerülte az IMF-megállapodást, s a versenyző külföldi és hazai tőkével szemben mind szélesebb körben saját klienseit hozta helyzetbe. Ugyanakkor mindezért a magyar gazdaságnak és társadalomnak nagyon nagy árat kell fizetnie: a GDP, a beruházás, a fogyasztás és a valós hazai foglalkoztatás három éve csökkent vagy stagnált. A 2013. évi élénkülés szinte csak átmeneti forrásokból táplálkozott, amelyet a 2012. évi visszaesés okozta kedvező bázis, az annál sokkal jobb időjárás eredményezte nagy mezőgazdasági termés, az EU-források lehívhatósága érdekében gyorsított állami beruházás, a fenntarthatatlan rezsicsökkentéssel élénkített fogyasztás teremtett meg. Mindez kitarthat a 2014. évi választásokig, de a környező országokhoz képesti lemaradást okozó kedvezőtlen üzleti, jogi és befektetési környezet fennmaradása 2014 második felétől már újra fékezni fogja a magyar gazdaságot. A gazdaságpolitika ugyanis láthatólag nem foglalkozik azzal az alapvető problémával, hogy Magyarországról a tőke és a munkaerő egyaránt távozóban van. Magyarország a magas hozamfelár révén vonzó a pénzügyi befektetőknek, de a jobbiztonság hiánya miatt taszítja a beruházókat. A különböző versenyképességi rangsorokban Magyarország lecsúszóban van. *A kormány úgy győzött, hogy az egész ország vesztett.*¹⁵ Egy ilyen, jobbizonytalansággal, kiszámíthatatlansággal és növekedésképtelenséggel, EU-ellenességgel és társadalmilag demokráciadeficittel jellemezhető modell azonban Európában tartósan *fenntarthatatlannak* látszik.¹⁶

¹⁴ Vö.: Előrejelzés 2013-ra, 2013/2. GKI Gazdaságkutató Zrt., 2013. június. Rövidebben: http://www.gki.hu/sites/default/files/users/Petz%20Raymund/sajtoanyag_1306.pdf

¹⁵ Vö.: Előrejelzés 2013–2014-re, 2013/3. és 2013/4. GKI Gazdaságkutató Zrt., 2013. szeptember és december.

Rövidebben: http://www.gki.hu/sites/default/files/users/Petz%20Raymund/sajtoanyag_1306.pdf és http://www.gki.hu/sites/default/files/users/Petz%20Raymund/sajto_1312.pdf

¹⁶ Uo.

Laki Mihály,
az MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézetének tudományos tanácsadója

ÁLLAM ÉS FORRADALOM

Az elmúlt három és fél évben gyökeresen átalakult a magyar állam működés-módja. Az államigazgatás és az államhatalom döntéseinek gyorsan növekvő hányadát a hatalmi központok (elsősorban a kormány) hozzák, tudatos és erőteljes a centralizáció a gazdaság irányításában is.¹ Az állam jelentősen és folyamatosan növelte a tulajdonában levő vagyon, tőke mennyiségét és arányát a gazdaságban.² A felgyorsított törvényhozás, benne a jogokat és kötelezéseket újrafogalmazó és újraelosztó alaptörvény a gazdaságban is megszüntette a fékek és ellensúlyok rendszerét. A Költségvetési Tanács apparátusát felszámolták, jogkörét csökkentették. Az Alkotmánybíróság különösen sokat veszített hatásköreiből a gazdaságban.

2010 után radikálisan átalakult az államigazgatás szerkezete is. Itt a gazdaság szereplői számára legfontosabb változás, hogy megszűnt a Pénzügyminisztérium, így immár négy csúcsminisztérium foglalkozik a gazdaságirányítással és -szabályozással. A szabályozás és irányítás legfontosabb szerve a Nemzetgazdasági Minisztérium, ahol külön államtitkárságok foglalkoznak foglalkoztatáspolitikával, az államháztartással és költségvetéssel, az adó- és pénzügyekkel, a tervezéskoordinációval (magyarán a tervezéssel) és a gazdaságszabályozással. Bőséggel jutott tennivaló és jogkör a többi csúcsminisztériumnak is. Az építésügy és a területrendezés szabályozása a Belügyminisztérium feladata. Az agrárgazdaság, a vidékfejlesztés, az élelmiszerlánc felügyelete, a vidékfejlesztés, továbbá (írásunk keletkezésekor) a környezetvédelem a Vidékfejlesztési Minisztérium hatáskörébe tartozik. A Nemzeti Fejlesztési Minisztériumból irányítják és szabályozzák a fejlesztés- és klímapolitikát, az úgynevezett kiemelt közszolgáltatásokat, a vagyonpolitikát, az infokommunikációt és az energiaügyet. A gazdaság irányításában és szabályozásában meghatározó szerepet játszik a Miniszterelnökség is, ahol külön államtitkár felel a külügyi és külgazdasági ügyekért. Fontos gazdaság- és piacsabályozási törvényeket (például az úgynevezett trafiktörvényt) a miniszterelnökséget vezető államtitkár terjesztett a parlament elé. És feltétlenül említsük itt a miniszterelnököt, akinek gazdaságszabályozó tevékenysége sem merül ki abban, hogy a kormány programjának

¹ Kornai János: Központosítás és kapitalista piacgazdaság. *Népszabadság*, 2012. január 29.

² Voszka Éva: Államosítás, privatizáció, államosítás. *Közgazdasági Szemle*, 2013. december.

keretei között meghatározza a kormány politikájának általános irányát, hogy vezeti a kormány üléseit és biztosítja a kormány által hozott rendeletek végrehajtását.

Az állam működését jelentősen befolyásoló változás az is, hogy a korábbinál és a választási ciklusnál jóval hosszabb időre (esetenként 9 évre) neveznek ki a gazdasági folyamatokat jelentősen befolyásoló hivatalvezetőket (Állami Számvevőszék, Versenyhivatal stb.).

Az Országgyűlés gazdaság szabályozó tevékenysége is jelentősen átalakult. Az írományok elnevezése változatlan: továbbra is elhangzanak azonnali kérdések, interpellációk, beterjesztenek és elfogadnak határozati javaslatokat, jelentéseket, politikai nyilatkozatokat és törvényjavaslatokat. A működésmód azonban megváltozott. A törvények és határozati javaslatok gyakran önálló képviselői indítványként kerülnek a parlamenti bizottságok, ezt követően a plenáris ülés elé – ahol a kétharmados többség akár napok alatt törvényerőre emeli és kihirdeti őket.

A szabályozás ebben a szép, új világban nemcsak nagyobb sebességgel zajlik, mint a procedurális tehetetlenséggel, elnyújtott alkukkal jellemezhető korábbi rendszerben, de az állam (a parlament és az államigazgatás) különösebb akadály és skrupulusok nélkül gyorsan, lényeges elemeiben és akár többször is módosítja a szabályozást, ha az nem hozza a várt, deklarált hatásokat. Az előbbi példánál maradvá: az úgynevezett trafiktörvényt ötször módosították kevesebb mint egy év alatt.

Vázlatos felsorolásunk is jelzi, hogy az új szabályozási szerkezet jelentősen különbözik a 2010 előttől. Nem csupán a tulajdonos, a gazdaságirányító és szabályozó állam terjedelme és (a törvények, határozatok, rendeletek számában mért) aktivitása nőtt az elmúlt három évben, hanem az elbukott 1989-es köztársasághoz képest átszervezett és másként működő állammal működnek együtt vagy különböznek össze a gazdaság szereplői.

A terjeszkedő, újraközpontosító állam egyetlen hatékony és aktív ellensúlya az Európai Unió maradt, amelynek különböző intézményei az elmúlt három és fél évben is módosították vagy korlátozták a magyar állam egyes gazdaság szabályozó törekvéseit. Noha a kormány és a parlamenti többség valamiféle szabadságharcként látja, igyekszik láttatni az ilyen konfliktusokban vállalt szerepét, itt csupán arról van szó, hogy az unió tagjaként Magyarország vonakodva ugyan, de elfogadja (kénytelen elfogadni) azt, hogy a gazdaság fontos területeit (a megosztott szuverenitás logikájának megfelelően) az Európai Unió szabályozza.

Az unió és a magyar kormány közötti szabályozási konfliktusok súlyát, jelentőségét akaratlanul is növeli, hogy nemcsak a kedvezményezettek, a kivételezettek, de a gazdaság alkuképes, befolyásos szereplői – számos jel szerint – némi berzenkedés

után elfogadják, esetenként támogatják az állam szokatlan – és sokuk számára hátrányos – intézkedéseit és szabályait.

A 2010 előtt oly harcoss, sztrájkjaikkal, demonstrációikkal a lakosság biztonságérzetét gyöngítő *szakszervezetek* némi ellenállás után elfogadták, használják a munkavállalókra hátrányos új Munka Törvénykönyvét. A sztrájkok száma a válság második hullámvölgyében tovább csökkent – meghirdetett sztrájkok is elmaradtak.

A *magánbiztosítók* – noha közel százezer tagjuk kitarzott mellettük – nem indítottak jogvédelmi akciókat, pereket, hanem különböző ütemben kivonulnak a piacról.

A *külföldi többségi tulajdonban levő nagyvállalatok* sorra kötnek hosszú távú stratégiai megállapodást a magyar kormánnyal. Nem tudjuk, mi áll ezekben a megállapodásokban, hogy csupán valamiféle mosolydiplomácia semmitmondó, senkire nem kötelező szövegei, vagy vannak bennük a vállalatok helyzetét befolyásoló kedvezmények és ígéretek is. Már a megállapodások ténye is lojalitási gesztus, hiszen erősíti a kormány által táplált, remélt hiedelmet, hogy ezek a vállalatok bíznak a meghirdetett gazdaságpolitikában.

A *jórészt külföldi többségi tulajdonban levő magyarországi bankok* tudomásul vették az ágazatra kirótt különadókat, még azt is, hogy a hátrányos adózás az ígért-nél, a megállapodásokban rögzítettnél hosszabb ideig marad érvényben.

A fenti felsorolás is jelzi, hogy a gazdaság szereplői, a vállalatok és a háztartások kerülnek a konfliktust az állammal, de nem télenek. *Az adott feltételek között igyekeznek javítani (optimalizálni) a helyzetüket.* Számos jel szerint – ha lehet – kerülnek érdekeik és szándékaik kinyilvánítását. A kollektív tiltakozást többnyire túlságosan kockázatosnak ítélik, ám élnek az egyéni alku, a kivonulás és a lojalitás eszközével.

Jól példázza az ilyen harcmódor terjedését a tömeges külföldi munkavállalás, az üzleti tevékenységek zsugorítása és/vagy áttelepítése más országokba. Mások az állami szabályozás befolyásolásának – jórészt a szocialista gazdaságból ismert – eszközeivel igyekeznek javítani szabályozási környezetüket. Fontos szabályok, törvények az államigazgatás gyakorlott törvény-előkészítőit megkerülve, kodifikálásra szakosodott ügyvédi irodákban, nagyvállalatok jogi osztályain készülnek. A hazai nagyvállalkozók körében terjed a meggyőződésből vagy a lojalitási jutalmak reményében nyíltan vállalt kormányhűség. Eltűnőben az 1989-es népszavazás győzteseivel által kivívott párt- és politikamentes vállalat, ahol a szakszervezetek és a menedzsment nyílt alkuban állapodnak meg a bérekről és a szociális ellátásról. Alig néhány napja a nagy kereskedőlánc tulajdonosai kormánypárti tüntetésre hívták a tőlük függő alkalmazottakat.

Három és fél év – vagy ennél kevesebb idő – nem elegendő az állandóan módosuló, új államrendszer működésének, hatékonyságának alapos értékeléséhez. Azt sem tudjuk, hogy a kölcsönös tanulás és korrekció konszolidálja, megszilárdítja vagy felborítja a szabályozást és az intézményrendszert. Fontos fejlemények, erős törekvések azonban már felismerhetők. 2014-ben a szavazófülkében már nagyjából tudjuk, mire számíthatunk.

Madarász Aladár, **az MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézetének tudományos** **főmunkatársa**

„A JÓ ÉS A ROSSZ KORMÁNYZÁS”

Művészettörténészek és a politikai gondolkodás históriájának kutatói számos szempontból elemezték *Ambrogio Lorenzetti* freskóit, amelyek a sienai városházán a várost hajdanán kormányzó Kilencek termének falait díszítik. Sajátos módon az elemzések elsősorban az erényes és jó kormányzás ábrázolásában megfogalmazott koncepciókat igyekeztek rekonstruálni, jóval kevesebb figyelem jutott az ellenoldalnak. Pedig a Jó és Rossz kormányzás (eredetileg a Béke és a Háború) allegóriáit és hatásait megjelenítő festmények egyike a zsarnokságot állítja elénk: a fekete köpenyben trónoló, szájában agyarakkal, fején ördögszarvakkal ékeskedő központi figura egyik kezében jogar helyett tört, a másikban serleget tart, amely alighanem mérgezett itallal van megtöltve. Lábát a bujaságot és fényűzést jelképező kecskebakon nyugtatja, az Igazságot szimbolizáló nőalak megkötözött fogolyként hever trónja előtt. Fölötte három szárnyas figura lebeg: a Kapzsiság, a Kevélység és a Hiúság – őket nevezte meg egy XIII. századi, városuk kormányzására készülő polgárok számára íródott szöveg az emberi élet fő ellenségeinek. A zsarnokság két oldalára az igazságtalan és elnyomó kormányzat további jellemző vonásait, az erőszakot és a csalást jelképező figurákat festett *Lorenzetti*, közöttük a Düh, a Viszálykodás (számmomra az önnön testét fűrészelni készülő nőalak volt a legdöbbenetesebb), az Árulás és a Háború alakjait. A rossz kormányzás következményeinek ábrázolása – a sors különös tréfájaként – a többi freskónál is jobban megszenvedte az idő múlását s a városi lázadások dühét, de így is kivehetők a romlás és pusztítás jelenetei városon és vidéken.

Mit keres az állam gazdasági szerepének változását firtató kérdésre adott válaszában egy híres freskó leírásának gyarló és dilettáns kísérlete? Netán hangulati bevezető kíván lenni ahhoz, hogy a továbbiakban kifejtjük – valamelyik mostanában felkapott metaforikus ábrázolásra (polip, maffiacsalád és állam stb.) rímelve –, milyen jól ismert következményekhez tud és szokott vezetni a központosító, a fékek és ellensúlyok rendszerét lebontó állam túlhatalma? Ez szépen beleillik abba a gondolkodásmódba, amely a közgazdasági gondolkodás történetét valamiféle örök harc és visszatérés egyik példajaként jeleníti meg, mondván: merkantilisták és klasszikusok, keynesiánusok és monetaristák, újklasszikusok és a neoliberalizmus végét hirdető antiglobalisták váltakozva lépnek a színpad előterébe, de valójában csak a jelmezek újak, az eszmék – még ha empirikusan és technikailag sokkal kifinomultabbak is – lényegében változatlanok. *Milton Friedman* mondta 1975-ben az AEA éves konferenciáján, amely az ő monetarista alapvetésének 25. évfordulóját méltatta, hogy ez valójában nem új felfedezés volt, hanem csupán annak újrafelfedezése, amit *David Hume* és kortársai már több mint 200 évvel korábban megírtak (*Friedman*, 1975). Ha így tekintjük azt, ami most történik, csupán az inga visszalendülését kell nyugtáznunk, mint azt már 2010-ben jeleztük (*Madarász*, 2010). Az újklasszikus makroökonómia és a modern, matematikai formulákban kifejtett pénzügyi elmélet évtizedei, a nemzetállamok visszaszorulását regisztráló és elősegítő korszak után a 2008-as válságot követő eddigi lassú és vontatott kilábalás szinte szükségszerűen magával hozza az állami beavatkozás és szabályozás teóriáinak felfrissítését, a Minsky-mozzanat után *J. M. Keynes* és *Polányi Károly* reneszánszát. De az eszmék hosszú ciklusa természetesen itt sem fog nyugvópontra jutni, a válság visszatérését megakadályozni hivatott intézmények és szabályozások valamikor újabb válságot fognak előidézni, s ezt – miként a múlt század 70-es éveiben – ismét szabályozási kudarcként fogják az akkori közgazdászok és politikusok interpretálni (*Boyer*, 2013).

Mintha a *Lorenzetti*-freskókon ábrázolt két világ valamiféle örök visszatérés gondolatát közvetítené, azt sugallva, hogy a jó és a rossz kormányzás áldásai és nyomorúsága szükségképpen váltogatják egymást, nem pedig azt, hogy a kormányzók erénye, bölcsessége és igazságossága vagy éppenséggel ezek hiánya vezet a jó áldásaihoz vagy a zsarnokság szenvedéseikhez. Az állam visszatérését hirdető gondolatmenetek a sok nyilvánvaló különbség ellenére azonban egy ponton gyakran rokonságot mutatnak az észak-itáliai városállam politikai eszmevilágának allegorikus ábrázolásával. Miként *Lorenzetti* freskóján az erény és a bűn egymást kizáró világokként szembesült, úgy itt is a piaci és az állami koordináció (vagy amint a néhány hete áthajszolt tankönyvtörvény csikorgó indoklása szól: „a piaci elvekre épülő ellá-

tást” az „állam teljes körű felelősségére épülő állami közfeladatként megszervezésre kerülő fejlesztés és ellátás” váltja le) a rossz és a jó egymást kizáró ellentéteiként jelennek meg. Egy amerikai közgazdász a piactól való félelem (emporiofóbia) terminusát alkalmazza arra a szerinte naiv elképzelésre, amely szembeállítja a két metaforát, a verseny és az együttműködés koncepcióját: a piac ebben az életre-halálra szóló verseny amorális világával, a győztesek és vesztesek zérus összegű játékával azonos, míg a kooperáció olyan win-win szituáció, amelyet – legalábbis mifelénk – csakis a központosítás, az állam aktív szervezőtevékenysége képes létrehozni (Rubin, 2013).

E kétosztatú séma egyik markáns kifejtését Werner Sombartnál, a német történeti iskola utolsó nemzedékének közgazdász-szociológus vezéralakjánál találjuk meg. A merkantilista és az ún. „klasszikus” közgazdaságtan viszonyát szerinte teljesen félreértő interpretációkkal szemben ő így fogalmazta meg a kettő ellentétét: „ha a kettő különbségét távirati stílusban akarjuk kifejezni, akkor azt mondhatjuk: a merkantilisták gondolatvilága szerves, dinamikus, a termelést középpontba állító, aktivista és idealista volt, míg a „klasszikusoké”, éppúgy mint a XIX. század összes közgazdászáé mechanikus, statikus, a forgalmat (*Zirkulation*) középpontba állító, materialista és passzív volt” (Sombart, 1919, II/2, 914. o.). Sombart eszmefuttatásának sajátos vonása, hogy – a történeti iskola addigi hagyományával szemben – nem az állam szerepével kapcsolatos elképzeléseket tette meg a merkantilista nézetek megkülönböztető jegyév, hanem az akaratba vetett hitet, „a *Kell* jelentőségének hangsúlyozását. Ez pedig nem elsősorban abból fakadt, hogy túlnyomóan gyakorlati kérdések érdekelték őket, hanem főként elméleti gondolkodásuk sajátos jellegéből. Ezt neveztem *aktivista-idealistának*, ami azt jelenti, hogy a gazdasági élet jelenségeit a tudatos akarat által megváltoztatandó előzménynek tekintették, ellentétben a későbbiekkel, akik azt a természettörvényként lejátszódó folyamatok kifejeződéseinek látták” (I. m., 919. o. – kiemelés az eredetiben).

Sombart ezt a gondolatmenetet azzal fejezte be, hogy a merkantilista és a klasszikus gondolkodás szembenállása egyik oldalon a város-rendi államok átalakuló világának és a késő középkori skolasztika „ideális népközösségének” eszméiből, másfelől az individualista természetjog és a modern természettudományok kvantifikáló-mechanisztikus gondolkodásmódjából fakadt. Ám ennek mélyén valószínűleg „a két különböző, egymással lényege szerint ellenséges néplélek, a német és az angol *ellentéte* rejlett, amely a maga teljes tisztaságában a XVIII. század óta fejlődött ki” (I. m., 922. o. – kiemelés az eredetiben). Az általam használt Sombart-kiadás 1919-ben jelent meg, abban az évben, amikor a „hősök és kufárok” „lelkeinket forradalmasító háborúja” – vagy ahogy napjaink brit celebtörténésze, *Niall*

Ferguson nevezi: a modern történelem legnagyobb tévedése – nyolcmillió halottat hagyva maga után befejeződött, de a XX. századi állami emberirtások kora éppen csak elkezdődött.

A 2014-es esztendőt illető optimista jóslatok egy ágazatban biztosan be fog-
nak válni – az első világháború centenáriuma az emlékezetipar nagyszabású kon-
junktúráját ígéri. Politikai megemlékezések és tudományos konferenciák fogják a
legváltozatosabb nézőpontokból szemügyre venni és értelmezni vagy kihasználni
a nagy világégés eseményeit és feltételezett tanulságait. Azt persze naivitás lenne
várni, hogy az emlékezetipar politikai konjunktúralovagjai, az állam visszatérésén
alapuló új világrend, az akarat dominanciája, az európai értékválság stb. másodlagos
frissességű jelszavaival házaló szónokok ugyanolyan korrekten számot adjanak esz-
méik eredetéről, mint ahogyan ezt a fentebb idézett *Milton Friedman*, a XX. század
második felének legbefolyásosabb közgazdásza magától értetődőnek tartotta.

Irodalom

- Boyer, Robert* [2013]: The Present Crisis. A Trump for a Renewed Political Economy. *Review of Political Economy*, Vol. 25., Issue 1., 1–38. o.
- Ferguson, Niall* [2008]: A világ háborúja: a gyűlölet évszázadának története. Budapest, Scolar Kiadó.
- Friedman, Milton* [1975]: Rediscovery of Money – Discussion. *American Economic Review*, Vol. 65., Issue 2., 176–181. o.
- Lenger, Friedrich* [1995]: Werner Sombart 1863–1941. München, C.H. Beck.
- Madarász Aladár* [2010]: Válságok és vélemények. *Külgazdaság*, 54. évf., 1–2. sz., 99–102. o.
- Polzer, Robert* [2002]: Ambrogio Lorenzetti's „War and Peace” Murals Revisited: Contributions to the Meaning of the „Good Government Allegory”. *Artibus et Historiae*. Vol. 23., No. 45., 63–105. o.
- Prokopp Mária* [1984]: Lorenzetti. Budapest, Corvina Kiadó.
- Rubin, Paul* [2013]: Emporiophobia (Fear of Markets): Cooperation or Competition? Presidential Address, Southern Economic Association, Tampa, FL, November 23.
Letölthető: https://www.techpolicyinstitute.org/files/rubin_emporiphobia_1113.pdf
- Skinner, Quentin* [2002a]: Ambrogio Lorenzetti and the portrayal of virtuous government.
In: *Skinner, Quentin*: Visions of Politics, Vol. II. Renaissance Virtues. Cambridge, Cambridge Uni-
versity Press, 39–92. o.
- Skinner, Quentin* [2002b]: Ambrogio Lorenzetti on the power and glory of republics. In: *Skinner, Quentin*: Visions of Politics, Vol. II. Renaissance Virtues. Cambridge, Cambridge University Press, 93–117. o.
- Sombart, Werner* [1919]: Der moderne Kapitalismus: historisch-systematische Darstellung des gesamteuropäischen Wirtschaftslebens von seinen Anfängen bis zur Gegenwart. I–II. München, Duncker&Humblot.
- Temin, Peter* [2005]: A Hobbesian Approach to Political-Economic History. *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 35., No. 4., 605–614. o.

Mellár Tamás, **közgazdász, egyetemi tanár, PTE Közgazdaságtudományi Kar**

ÁLLAMI TULAJDON ÉS/VAGY GAZDASÁGI SZABÁLYOZÁS

Az állam gazdasági szerepvállalásának több területe van, amelyekből kiemelkedő fontosságú kettő: a tulajdonosi és a szabályozó szerep. Ez a két funkció szorosan kapcsolódik egymáshoz, nem lehet egymástól függetlenül értékelni őket. A rendszerváltozás időszakában kialakított intézményi rendszer formai szempontból megfelelőnek tűnt és teljesen idomult a nyugati országok mintáihoz mind a tulajdonviszonyok, mind a szabályozás tekintetében. A mögöttünk hagyott két évtized azonban azt mutatja, hogy valójában nem volt sikeres az átállás, nem sikerült megtalálni a hatékony működés módszereit.

Az állami szerepvállalás kudarcainak a magyarázatát abban lehet fellelteni, hogy a kialakított intézményi keret nem a magyar gazdaság előtt álló megoldatlan problémákra (piacgazdasági átállás, modernizáció) koncentrált, hanem elvont közgazdasági elveknek és ideológiáknak akart megfelelni. Ma már elég világosan lehet látni, hogy a kilencvenes évek elején túl gyorsan és egyoldalúan valósítottuk meg az állami tulajdon lebontását, amelynek következtében soha nem tapasztalt gazdasági visszaesés következett be. A korábban sikeres ágazatok szinte nyomtalanul tűntek el a süllyesztőben, az évtizedek alatt felhalmozott termelőtőke dobra verése csak igen szerény bevételt eredményezett a költségvetés számára, miközben a társadalom nagy többségét teljesen kizárták a magánosítás folyamatából. Egy lassúbb és megfontoltabb privatizáció, hatásos piacvédelemmel karöltve minden bizonnyal elkerülhetővé tette volna a másfél millió munkahely elvesztését, amelyet azóta sem sikerült visszaépíteni. És talán a hazai tulajdontöbbségű vállalkozások is jobb bázisról indulhattak volna és a mainál sokkal versenyképesebbek lehettek volna. Persze húsz év távlatából nagyon nehéz egzakt módon arról értekezni, hogy mi lett volna, ha más stratégiát választunk. Mindenesetre a visegrádi országok példái arra utalnak, hogy létezett más, célravezetőbb alternatíva is a magánosításban.

A külföldi befektetőknek eladott energiaszektor példája világosan megmutatta azt, hogy az állami monopóliumok magánosítása önmagában nem oldja meg a hatékony működtetés problémáját. A külföldi tőke azonban nemcsak az energiaszektorba vásárolta be magát, hanem a közösségi tulajdonban lévő közszolgáltatások jelentős részébe is. Megtapasztalhattuk, hogy a magánmonopóliumok éppúgy visszaélnék az erőfölénnyel, mint állami társuk, ha nincs hatékony versenyszabályozás a gazda-

ságpolitika eszköztárában. Nemcsak az erőfölényes helyzetbe került vállalkozások hathatós piaci szabályozását kellett volna gyorsan megoldani a magánosítás nyomán, hanem a piacra lépés korlátainak lebontását, valamint a piacépítés általános feladatát is magára kellett volna vállalnia az államnak. Ezek hiányában alakult ki az a duális gazdasági szerkezet, amelyben a versenyképes külföldi tulajdontöbbségű vállalkozások rendre erőfölényes, monopol-oligopol pozíciókba kerültek, miközben a gyenge és alacsony versenyképességű hazai vállalkozások a margóra szorultak és a pusztá fennmaradásukért voltak kénytelenek küzdeni. A sajátosan alakított piaci működési rendszerben nem juthatott érvényre a külföldi tőke hön óhajtott pozitív szerepe: a technológiai transzfer nyújtása a hazai vállalkozások számára és a magyar gazdaság általános versenyképességének emelése. A két szektor egymás mellett, de szinte teljesen elszigetelten működött, komoly kölcsönhatás nélkül. Az előző – főként liberális – kormányok felelőssége megkérdőjelezhetetlen a kialakult helyzet tekintetében.

E rövid történeti visszatekintésre azért volt szükség, hogy kellő árnyaltsággal tudjuk értelmezni a második Orbán-kormány tevékenységét az államosítás és a szabályozás területén. A 2010-ben kétharmados többséggel megválasztott kormány abba a helyzetbe került, hogy komoly kötöttségek nélkül alakíthatta a gazdaság intézményrendszerét, beleértve a gazdaságpolitikát is. A kormány érzekelte a kialakult duális szerkezetet és az erőfölényes helyzetek kialakulását, és ennek felszámolását tűzte ki célul. Azonban elődeihez hasonlóan – igaz, ellenkező előjellel, de – ő is az ideológiák fogságába került. Érdeemes felidézni, hogy a rendszerváltáskori privatizációs anomáliák szóvá tételére a hivatalos (liberális) válasz az volt, hogy a „legrosszabb magántulajdon is jobb, mint a legjobb állami tulajdon”. Most ugyan nem fogalmazódik meg nyíltan és nyilvánosan, hogy „a legrosszabb állami és a hazai tulajdon is jobb, mint a legtöbb külföldi tulajdon”, de valójában a kormányzati intézkedésekből erre lehet következtetni.

Ennek a szemléletmódnak az egyik problémája az, hogy nem tud elszakadni az ideologikus értelmezéstől és durván túlértékeli a tulajdonformák jelentőségét a gazdasági rendszerek eredményessége tekintetében. Holott számtalan példa mutatja, hogy önmagában nem a magán- vagy az állami tulajdon határozza meg az eredményességet, hanem a szélesen értelmezett intézményi rendszer, beleértve a társadalmi értékeket és attitűdöket is. E tekintetben elég talán csak az állami tulajdon talaján álló szocialista Kína példátlan piacgazdasági sikereire utalni. Az egyes tulajdonformák célszerűségét nem lehet tértől és időtől függetlenül értékelni, azok hatékonysá-

ga jelentősen függ a konkrét felhasználási területtől, a gazdasági szabályozás módszereitől és a társadalmi viszonyoktól is.

Másfelől pedig azért káros ez a szemléletmód, mert azt sugallja, hogy a magyar gazdaság működési zavarainak (alacsony termelékenység, gyenge versenyképesség) alapvető okozója a külföldi tőke, amely elnyomja a hazai vállalkozásokat, kiszorítja őket a piacokról, és a realizált extraprofit révén kizsákmányol bennünket. A helyzet azonban nem ennyire egyszerű, mert nem szabad összecserelni az okot az okozattal: a gyenge hazai vállalkozások, a rossz piaci szabályozás és az elhibázott gazdaságpolitikák eredményeként kerültek egyre inkább kulcspozícióba a külföldi vállalkozások és hátrányba a hazaiak. Elég nyilvánvaló ugyanis, hogy pusztán attól, hogy a külföldi tulajdontöbbségű vállalkozások elhagynák az országot, még nem táltosodnának meg a hazai vállalkozások: nem lenne korszerűbb a technológiájuk, nem használnának korszerűbb vezetési és irányítási módszereket, nem válna eredményesebbé termékfejlesztésük stb. A külkereskedelmi forgalomba kerülő (tradable) javak területén még hazai piaci pozíciókat sem nyerhetnének, hiszen az erősödő importverseny ezt megakadályozná. A belföldi (non tradable) javak és szolgáltatások körében ugyan az állami vagy a hazai tulajdon teret nyerhet, de kérdés, hogy miként lesz képes a hatékony ellátást megszervezni és a szükséges fejlesztési forrásokat előteremteni.

Mindezek mellett azonban ott van az alapprobléma, hogy vállalkozások (többnyire külföldiek) vannak monopol pozícióban, erőfölényes helyzetben, ami lehetővé teszi számukra az extraprofit realizálását. A helyzet megoldására nem lehet egységes receptet adni. Elképzelhető ugyanis olyan szituáció, amelyben valóban indokolt az állami tulajdonba vétel, mert technikai monopóliumról van szó, vagy pedig nemzetbiztonsági szempontból fontos területen működik. Itt nyilván minél hamarabb meg kell valósítani az államosítást, hogy az átmenet ne okozzon többletköltségeket. Az esetek többségében azonban nem feltétlenül szükséges az államosítás, a felmerült problémák jól kezelhetők piaci szabályozással: a piacra lépés szabályainak meghatározásával, árszabályozással és egyéb eszközökkel. A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a megfelelő piaci szabályozás képes hatékonyan kiküszöbölni a monopol-oligopol pozíciókból adódó anomáliákat.

Az a fajta megoldás, amellyel az Orbán-kormány kísérletezett az elmúlt években, nem igazán elfogadott a nemzetközi irodalomban és gyakorlatban. A „száraz államosítás” ötvenes évekbeli gyakorlatára emlékeztető különadók (bankadó, szektorális adók, tranzakciós adó) és a hatóságilag diktált árak (rezsicsökkentések) nem hatásos megoldások. Csökkentik ugyan az extraprofitokat (már ahol képződött),

de ugyanakkor nem képesek tekintettel lenni a speciális helyzetekre, így azokat is sújtják, akik csak normál profitot realizáltak. A túladóztatott szféra védekezőképpen először csökkenti a beruházásait, elhalasztja a szükséges fejlesztéseket, majd pedig csökkenti gazdasági aktivitását. Végző esetben pedig elhagyja a piacot. Ez a kivéztetési folyamat azonban nemzetgazdasági szinten igen hátrányos, mert egyfelől csökkenti az ellátások színvonalát, másfelől pedig feléli és/vagy elavulttá teszi az eszközparkot és a kiszolgáló infrastruktúrát.

Ugyancsak megalapozatlan az a kormányzati várakozás is, amely pusztán az államosítástól alacsonyabb (és/vagy nem növekvő) közüzemi árakat remél. Az állami vállalatok újbóli hadrendbe állítása nem fogja automatikusan megoldani az ezen a területen felgyülemlett problémákat. Az állami alkalmazottak ugyan mentesek lehetnek a profitérdektől, de ettől még nem lesznek motiváltabbak a fogyasztói igények kielégítésében. Az állami vállalatok esetében számítani kell az irányítási lánc meghosszabbodására, a bürokratikus megoldások elburjánzására. A szocialista múltunkból jól ismert jelenségek tűnhetnek fel ismét: a pazarlás és a hiány együttes jelenléte és a minőség folyamatos romlása. A konkrét működés ebben az új felállásban is attól fog majd jelentősen függeni, hogy milyen szabályozást lesz képes foganatosítani az állam, és képes lesz-e hatékony érdekeltségi rendszert kialakítani a minőség javítása érdekében.

A visszaállamosítás egyik fő érve az, hogy a magántulajdoni működés – különösen a monopol pozíciókban – szükségképpen feltételezi a profit realizálását, ami viszont megdrágítja a termékeket, szolgáltatásokat, tehát megkárosítja az állampolgárokat. Az állami körbe visszautalt működtetéshez viszont nincs szükség profit realizálására, következésképpen ez lehetőséget nyújt az árak csökkentésére. Tehát korábban a magántőke által realizált profit így felosztható az állampolgárok között, s mintegy kvázi fogyasztói többlet jelentkezik náluk. Ennek a 19. századi ihletésű érvelésnek azonban vajmi kevés köze van a 21. századi valósághoz, hiszen közismert, hogy a realizált profitok túlnyomó többségét beruházásokra, fejlesztésre használják fel, és csak elenyésző része a tőkések magánfogyasztása. A gyors technikai fejlődés időszakában ugyanis a vállalkozások nem tehetik meg, hogy ne fejlesszenek és ezért versenyképességi hátrányba kerüljenek. Ezért aztán a nonprofit elvű állami működtetés szükségképpen jelenti azt is, hogy a kormány lemond ezeken a területeken a fejlesztésekről és ezzel megfosztja az állampolgárokat a tényleges fogyasztói többlettől. Ha mégsem mond le a fejlesztésekről, akkor viszont gondoskodnia kell a költségvetésből extra fejlesztési források rendelkezésre állásáról. Ez viszont azt jelenti, hogy a szolgáltatásokat igénybe vevők helyett az adófizetők nagy közössége fogja

megfizetni a fejlesztés költségeit. Tehát jövedelemredisztribúció fog megvalósulni a különböző társadalmi csoportok között a fejlesztések ürügyén.

Mérő Katalin,
docens, IBS, Nemzetközi Üzleti Főiskola

AZ ÁLLAM SZEREPVÁLTOZÁSAI A BANKSZABÁLYOZÁSBAN

A jelenlegi pénzügyi válság egyik látványos következménye, hogy számottevően megerősödött az állam bankszabályozói funkciója. A válságot megelőzően inkább a bankokra vonatkozó szabályok liberalizációja volt jellemző, ezzel szemben jelenleg a bankszabályozás a banktevékenység egyre több területére terjed ki és egyre szigorúbbá válik. A válság során a bankok számára nyújtott állami mentőcsomagok újra nyilvánvalóvá tették, hogy a bankok esetében a piaci tökéletlenségek, szabályozási és felügyeleti hibák nagyon sokba tudnak kerülni az adófizetőknek. Ennek eredményeként erős szabályozási hullám vette kezdetét. Az, hogy a pénzügyi válságokat követően szigorodik a szabályozás, majd – ahogy időben távolodunk a válságtól – egyre megengedőbb lesz, nem új jelenség. Megfigyelhettük már a XVIII. században is, amikor a Déltengeri Társaság (South Sea Company) bukását követően,¹ 1720-ban, az angol parlament által elfogadott Buborék Törvény (Bubble Act) egy évszázadon keresztül számottevően szigorította a részvénytársaságokra vonatkozó szabályokat. Új fejlemény viszont, hogy nemcsak a szabályozás erősödésére, hanem annak szemléletbeli változására is sor került; a korábbi mikroprudenciális (egyedi banki kockázatokra fókuszáló) szemléletet a bankrendszer egészére összpontosító makroprudenciális szemlélet váltotta fel. Magyarországon az állam bankszabályozó szerepe nemcsak a szabályozási ciklus, a makroprudenciális szemléletváltás és az állami szerepvállalást erősítő válságkezelési megoldások miatt nőtt meg számottevően. A hazai szabályozás számos olyan elemet is tartalmaz, amely nem illeszthető ezekbe a nemzetközi folyamatokba, hanem a magyar állam bankszabályozással kapcsolatos értékválasztását tükrözik.

¹ A Déltengeri Társaság történetéről részletesen lásd: *Madarász* [2009].

A szabályozási ciklusok természete

Közhely, hogy a bankszabályozás történetét a bankválságok írják. A bankválságokat követően az állami szabályozó hatóságok általában szigorítják a bankszabályozást, olyan új szabályoknak való megfelelést követelnek meg a bankoktól, amelyek ha a válságot megelőzően már érvényesek lettek volna, akkor a válság (véltetően) nem következett volna be. Az is közhely, hogy az így hozott szabályok mindig csak az elmúlt időszak válságának megismétlődése ellen jók (ha egyáltalán), az újabb, korábban ismeretlen pénzügyi innovációkon alapuló válságok megakadályozására természetesen alkalmatlanok. Ráadásul a válság elmúltával a szabályok sokszor okafogyottnak, túl szigorúnak tűnnek, olyanoknak, amelyek akadályozzák a pénzpiacok – és így a gazdaság – fejlődését. Ezért ilyenkor általában a szabályok lazítása, az állami korlátok lebontása a jellemző.

Az első idevágó, sokat emlegetett és igen szemléletes példa az 1929–1933-as nagy válságot követően elfogadott amerikai banktörvény (a törvény előkészítésében kulcsszerepet játszó Carter Glass szenátor és Henry Steagall képviselőről kapott közkeletű néven Glass–Steagall-törvény, amely a bankok tevékenységének átfogó szabályozását tartalmazta. A törvénycsomag két fő elemét a betétbiztosítás rendszerének bevezetése és a kereskedelmi bankok saját számlás tőkepiaci spekulációs ügyleteinek megtiltása, vagyis a kereskedelmi és a befektetési banki tevékenység teljes intézményi elválasztása jelentette. A tevékenységek kötelező elkülönítésére vonatkozó szabályok a pénzügyi tevékenységek általános liberalizálásának időszakában, a 70-es és a 80-as években Amerikában a pénzügyi szabályozásról szóló viták középpontjába kerültek. Eleinte csak egyre megengedőbben értelmezték azokat, majd 1999-ben került sor a teljes eltörlésükre. Aztán a jelenlegi válság egyik tanulságaként nemcsak Amerikában vezették be újra,² hanem a tradicionálisan univerzális bankrendszerű Európában is komolyan felmerült, hogy szükség lenne hasonló elkülönítés bevezetésére.

Másik szemléletes példaként a BCCI (Bank of Credit and Commerce International) 1991-es bukását szokták emlegetni, amikor is a bank csődhelyzetének elreplezését nagyban támogatta, hogy a sok országban aktív bank esetében nem volt egyértelmű, hogy melyik ország hatósága milyen felelősséggel viseltetik a bank működésével kapcsolatban. Az ezt követően született európai szabályozást, amely a

² Az újbóli bevezetésre javaslatot tevő *Paul Volcker* – a Fed egykori elnöke – után közkeletűen Volcker rule-nak nevezett szabály a jelenlegi válságra adott reakcióként elfogadott pénzügyi szabályozási csomag, a 2010 júliustól hatályos ún. Dodd–Frank-törvény része.

felügyeleti beavatkozási lehetőségeit erősítette meg és a székhely szerinti hatóságok konszolidált felügyelésért való felelősségét is megfogalmazta, a szakmai zsargon csak post-BCCI direktívaként emlegeti (95/26/EC Directive). De maga a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság megalakulása és az általa kezdeményezett korai szabályozások (például az első bázeli tőkeszabályozási csomag) is egyértelműen az 1970-es évek bankválságaira adott nemzetközi szabályozási reakciók voltak. A ciklikusságot itt is igen jól megfigyelhetjük például a banki tőke definíciójával³ kapcsolatban. A kezdeti, nemzetközileg egységes, szigorú követelményeket megfogalmazó szabályozást az 1990-es években az egyes országok szabályozó hatóságai egyre megengedőbben kezdték értelmezni, egyre több és egyre lazább feltételeknek megfelelő idegen forrás tőkekénti elismerését tették lehetővé, amit később maga a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság is legitimált.⁴ A szakirodalomban a tőke felhígulásának folyamataként ismertté vált jelenséget a jelenlegi válságban a banki sebezhetőség egyik fontos okaként azonosították, és ma a banki tőke definíciójának sokkal szigorúbb újraszabályozása van napirenden.

Látszólag ellentmondásosan illeszthető csak ebbe a logikába a 2000-es évek elejének átfogó nagy bankszabályozási csomagja, az ún. Bazel II., hiszen nem egy válság által motiváltan dolgozták ki, mégis a bankszabályozás addigi legátfogóbb, a korábbiaknál sokkal több területet lefedő szabályrendszere volt. Az ellentmondás azonban csak látszólagos, hiszen ez a sok száz oldalas szabályrendszer lényegét tekintve nem volt más, mint a bankok saját maguk számára kidolgozott kockázatkezelési gyakorlatának (azon belül természetesen a nemzetközi legjobb gyakorlatoknak) a szabályozók általi legitimálása. Nem véletlen, hogy a korábbi szabályozástól való megkülönböztetésként Bazel II.-re mint kockázatalapú (risk-based) vagy elvi alapú (principle based) szabályozásra hivatkoznak, szemben a megelőző időszak szabályalapú (rule based) szabályozásával. A Bazel II. arról szól, hogy a szabályozó államok elismerték, a bankok és a felügyelő hatóságok közötti információs aszimmetria okán a bankok mindig sokkal jobban ismerik saját kockázataikat, mint a szabályozó és felügyelő hatóságok, ezért az általuk kidolgozott kockázatkezelési módszerek – amelyek alapvető célja, a szabályozó szándékával megegyezően, a bank stabilitásának védelme – pontosabban, jobban képesek mérni és kezelni a banki kockázatokat,

³ A bankok esetében az állam mint szabályozó hatóság meghatározza, hogy milyen banki forráselemeket ismer el tőkeként. A banki tőkének olyan idegen források is a részei lehetnek, amelyek ugyan nem saját források, de ahhoz hasonlóan képesek a bank stabilitásának (a betétesek pénzének) a védelmére.

⁴ Ezt tartalmazta a Bázeli Bizottság által 1998-ban kiadott sajtótájékoztató, az ún. Sidney Press Release.

mint egy mechanikusan alkalmazandó állami előírás. A Bázel II.-es szabályok tehát – bármilyen furcsán hangzik is – minden korábbi meghaladó részletezettségük és terjedelmességük ellenére a válságmentes időszak állami beavatkozást csökkentő, szabályozást lazító csomagjának tekinthetők.

A jelenlegi pénzügyi válság hatására megszűnt a szabályozó hatóságok hite abban, hogy a bankok tényleg pontosabban és jobban mérik és kezelik kockázataikat, mint ahogy azt az állam képes előírni a számukra. A nemrég elfogadott és a jövőben fokozatosan bevezetendő Bázel III.-as szabályozási csomag arról szól, hogy újra a részletes, konkrét, mechanikusan alkalmazandó állami szabályok válnak meghatározóvá, vagyis a szabályozás visszatér a Bázel II.-t megelőző időszak szabályalapú szemléletéhez.

A makroprudenciális szemlélet megjelenése

A jelenlegi válságot követően kialakuló szabályozási hullám alapvetően abban különbözik a korábbiaktól, hogy nemcsak számos új, a korábbinál részletesebb és a banktevékenység több területére kiterjedő szabálynak kell a bankoknak megfelelniük, hanem alapvetően megváltozik a szabályozás szemlélete is: a korábbi mikroprudenciális szemléletű szabályozást a makroprudenciális szabályozás paradigmája váltja fel.¹ A kétféle szemlélet közötti alapvető különbséget az jelenti, hogy míg a mikroprudenciális szabályozás fókuszában az egyedi banki kockázatok állnak, addig a makroprudenciális szabályozás a pénzügyi rendszer, illetve a bankrendszer egésze szintjén megjelenő kockázatokat helyezi a középpontba, vagyis a mikroprudenciális szabályozás alulról felfelé irányuló megközelítésével szemben a makroprudenciális szabályozás felülről lefelé irányuló szemléletű (*Borio, 2003*).

A bankok érdekeltsége ellentmondásos a makroprudenciális szabályozással kapcsolatban. A stabil pénzügyi rendszer a jövedelmező banki tevékenységhez is elengedhetetlen, ugyanakkor a makroprudenciális szabályok rövid távon indokolatlanul, túl drágának látszanak, az általuk képviselt céllal való kapcsolatuk pedig nem feltétlenül egyértelmű. Egy fiktív példával szemléltetve az ellentmondásos érdekeltséget, képzeljük el, hogy a magyar hatóságok 2002 után, amikor a devizahitelezés gyors növekedésnek indult, a 2010-ben bevezetetthez hasonló konstrukciójú hitelfedezeti arányra vonatkozó (LTV; loan-to-value) és jövedelemfedezeti (payment-to-income; PTI) szabályozást léptettek volna életbe, vagyis olyanokat, amelyek nemcsak a maximális arányokat korlátozzák, hanem devizanemenként eltérő mértékű

¹ A szabályozási paradigmaváltás részletes elemzését lásd: *Mérő–Piroska [2013]*.

maximumokat írnak elő. Nem kell hozzá élénk fantázia, hogy arra a következtetésre jussunk, a bankok erősen ellenezték volna ezt a javaslatot. Mikroprudenciális szemléletben ugyanis olyankor, amikor a devizapiacok likvidek és mélyek, a forint árfolyama pedig trendszerűen erősödik, vagy legalábbis stabil, semmi értelme nem látszik annak, hogy devizanemenként nagyságrendekkel eltérő prudenciális kontrollokat alakítsanak ki. Ilyen szabályozás megalkotásához makroprudenciális szemléletre lett volna szükség, amely a rendszerszintű problémákra fókuszál, fentről lefelé irányuló megközelítésű, ezért számol azzal, hogy egy esetleges kirívóan nagymértékű árfolyamsokk esetén a kockázatok endogénné válnak, az intézmények közötti korrelációk, azonos kockázatoknak való kitettség okán a pénzügyi rendszer komoly problémákkal kerülhet szembe. Akár a likviditási kockázatoknak a piac kiszáradása miatti extrém növekedése, akár a hitelfelvevők által vállalt árfolyamkockázatnak a pénzügyi rendszer stabilitását aláásni képes banki hitelkockázattá transzformálódása kizárólag makroprudenciális szemléletben létező kockázat. Mikroprudenciális szempontból egy viszonylag kisebb likviditási pufferre, illetve a forintban is alkalmazott prudenciális kontroll mértékeihez képest némi (átlagosan megfigyelhető) volatilitást ellensúlyozó diszkontra van csak szükség.

Hasonló logikájú fiktív példaként hozható fel az amerikai másodrendű (subprime) hitelek folyósításának elképzelt szabályozói korlátozása a hitelek felfutásának időszakában. A folyamatosan emelkedő ingatlanárakkal jellemzett piacokon a bankok és a hitelfelvevők szempontjából is jó stratégiának tűnt a hitelezési feltételek lazítása révén megvalósuló hitelexpanzió. Ugyancsak hasznos innovációnak látszott a hitelekhez könnyű forrást biztosító strukturált értékpapírosítás széles körű alkalmazása is. Mikroprudenciális szemléletben az értékpapírosítással finanszírozott hitelnövekedés az emelkedő ingatlanárak időszakában a jövedelmező banktevékenység egy formája.

A hitelexpanzió mindkét példa esetében még mikroprudenciális szempontból (egy-egy bank szintjén) is túl nagy sebezhetőséget okozott, de leginkább a fogyasztó- és – az értékpapírosítás esetében – befektetővédelmi szempontok elhanyagolása miatt.

A szabályozási ciklus liberalizáló szakaszára példaként említett Bazel II.-es szabályok nyilvánvalóan mikroprudenciális szemléletűek, hiszen a bankok egyedi kockázatokra fókuszáló kockázatkezelési gyakorlatából indultak ki. A válság utáni szigorúbb szabályozás Bazel III.-as csomagja, az újra szabályalapúvá váló állami szabályozás az, ami nemcsak több, hanem a korábbiól eltérő szemléletű szabályokat vezet be.

A fenti példák arra is rávilágítanak, hogy a bankok inherens módon mikroprudenciális szempontból kezelik kockázataikat. A makroprudenciális szemléletű kockázatkezelés, illetve az ezen alapuló szabályozás tehát a bankok felé csak külső követelményként, az állam szabályozó szerepének erősödéseként jelenhet meg, ami a bankoknak a hatékony kockázatkezelésükből következő követelményeken felüli, azon túlmutató, és így normális piaci körülmények között túlzónak látszó követelményeket jelent. A makroprudenciális szemléletű szabályozás bevezetésére ezért is csak egy mély válságot követően kerülhet sor, hiszen az elszenvedett veszteségek, az adófizetőkre hárított terhek legitimálják a bankokkal szemben támasztott többletkövetelményeket, még ha azok adekvátsága, a pénzügyi rendszer erősebb stabilitását eredményező hatása nem is bizonyított.

A bankszabályozás változása Magyarországon

Magyarországon a válságot megelőzően a bankszabályozás alapvetően a nemzetközi és európai normáknak megfelelő volt, ugyanakkor jó néhány vonatkozásában megengedőbb volt a nemzetközi legjobb gyakorlatnál. Így például a lakosságra vonatkozóan nem volt pozitív adólista, csak a jelzálogbankokra vonatkoztak kötelező hitelfedezeti arányok, nem voltak jövedelemfedezeti előírások, nem voltak kötelező érvényű likviditási előírások, viszonylag szűkre szabott volt a bankfelügyeletet ellátó hatóság beavatkozási lehetősége.

A válságot követően Magyarországon is radikális fordulat következett be a bankszabályozásban. Ez több dolgot is jelentett. Egyrészt a hazai szabályozás kötelezően leképezte a nemzetközi szabályozási fordulatot, vagyis itthon is bevezették (illetve folyamatosan bevezetik) azokat a szabályokat, amelyeket a válságot követő szabályozási hullám részeként a nemzetközi szabályozó hatóságok, illetve az Európai Unió előírt a bankok számára. Másrészt Magyarországon is megjelent a makroprudenciális szemléleti fordulat, amelynek keretében a korábban hiányzó szabályozói elemeket bevezették, esetenként még jóval szigorúbban is, mint a válságot megelőző nemzetközi legjobb gyakorlat, hiszen az új szemléletnek megfelelően már nem az egyedi banki kockázatoságra, hanem a bankrendszer stabilitásának követelményére tekintettel lettek kialakítva és kalibrálva, és számos területen megnőtt az állami hatóságok makroprudenciális célú diszkrecionális beavatkozási lehetősége is.

Magyarországon azonban az állam megnövekedett bankszabályozói és -felügyelői szerepének növekedése messze túlmutat azon az eleve igen nagy mértékű szinten, amelyet a válság utáni szabályozási ciklus erősödése, illetve a makroprudenciális szemléletváltás indokol. Emellett megjelenik az állam szerepének a kormányzati értékválasztáson alapuló növekedése is. Ebbe a kategóriába sorolható a nemzetközi összehasonlításban kiugróan magas és kifejezetten versenytorzító hatású bankadó,¹ valamint a banki tranzakciókat sújtó tranzakciós illeték is. Ráadásul ezek kivetésére úgy került sor, hogy Magyarországon a válság következtében nem volt szükség a bankok állami pénzzel történő konszolidációjára, valamint hogy a befolyó összegek nem is a bankok stabilitását szolgáló alap feltöltését célozzák, hanem folyó költségvetési célokat szolgálnak. Ugyancsak ide kell sorolnunk a devizahitel-adósok megmentésére kidolgozott módszereket is (végtörlesztés, majd árfolyamgát), hiszen azok a bankok számára állami diktátumként jelentek meg, és olyan hatalmas és tervezhetetlen veszteségeket okoztak a számukra, amelyekre tevékenységük erőteljes visszafogásával reagáltak (így alakult ki az ún. zombi bankrendszer). Ennek korrigálására nem a tárgyaláson, konszenzuson, veszteségmegosztáson alapuló módszerek közül választott az állam megoldást, hanem az állam szerepének további erősödését hozó Növekedési Hitelprogram bevezetésével.² A kereskedelmi bankok számára ingyenes jegybanki forrást biztosító hitelprogram – ahogy azt azóta számos elemzés bemutatja – hosszú távon kiszámíthatatlan mértékű veszteséget generál a jegybanknál, ami a későbbiekben költségvetési megszorítást tehet szükségessé, vagyis elképzelhető olyan helyzet, amikor a program nevében szereplő „növekedési” jelző nem a növekedés támogatására, hanem éppen annak akadályozására utal. Ráadásul arra ösztönzi a bankokat, hogy ne a pénzpiacokra, hanem kizárólag a jegybank által szabott feltételekre koncentráljanak, amikor pótlólagos forrásokat szeretnének bevonni. Ezen túlmenően azok a 2013 végén napvilágot látott jegybanki nyilatkozatok is, amelyek a hazai bankrendszer jövőjét a jelenlegi külföldi tulajdonú bankok meghatározó részének a magyar piacról való kivonulásával és a hazai bankrendszer államilag támogatott megerősödésével vizionálják, azt vetítik előre, hogy Magyarországon az állam szerepe a bankok szabályozásában a jövőben is sokkal nagyobb mértékben fog erősödni, mint ahogyan azt a válság tapasztalatait levonó nemzetközi folyamatok indokolnák.

¹ A bankadó mértékéről és annak versenytorzító hatásáról lásd: *Várhegyi* [2012].

² Bár a Növekedési Hitelprogram nem állami, hanem jegybanki program, deklaráltan gazdaságpolitikai céljai, illetve költségvetési kihatásai miatt besorolható az állam szerepének növelését eredményező eszközök közé.

Hivatkozások

- Borio, Claudio* [2003]: Towards a macroprudential framework for financial supervision and regulation? BIS Working Papers, No. 128.
- Madarász Aladár* [2011]: Buborékok és legendák. Válságok és válságmagyarázatok – II/2. rész. A Déltengeri Társaság. *Közgazdasági Szemle*, 12. sz.
- Mérő Katalin – Piroska Dóra* [2013]: A makroprudenciális bankszabályozás és -felügyelés keretrendszerének kialakulása. *Hitelintézeti Szemle*, 4. sz.
- Várhegyi Éva* [2012]: A magyar bankszektor szabályozása és versenyhelyezete a válságban. In: Verseny és szabályozás 2011 (szerk.: *Valentinyi Pál, Kiss Ferenc László és Nagy Csongor István*). MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest.

Mihályi Péter,

a veszprémi Pannon Egyetem tanára

1. A rendszerváltás körüli időszak dilemmái és vitái elsősorban az állami nagyvállalatok privatizációjához kapcsolódtak. Mindenki számára világos volt, hogy elsősorban ezeken a nagy cégeken múlik az utolérés és az is, hogy a demokrácia alapfeltétele a politikai és a gazdasági hatalom elválasztása. A gyakorlatban megmutatkozó anomáliák – először a „spontán privatizáció”-nak nevezett folyamattal kapcsolatban, majd pedig a különféle nevek alatt működő, központosított állami privatizációs és vagyonkezelő intézmények (ÁVÜ, ÁV Rt., ÁPV Rt.) tevékenysége nyomán – azt sugallták, hogy a privatizáció az állami működés kivételes szakasza, amely kivételesen súlyos nehézségek, ellentmondások és társadalmi konfliktusok okozója. Ebből a logikából levezethetően egyesek a privatizáció felgyorsítását sürgették („legyünk már túl rajta”), míg mások a folyamat lassítását, a fokozatosságot tanácsolták („nem kell sokterápia”).

Amikor azután a 90-es évek végére a privatizációs folyamat lelassult, sőt gyakorlatilag leállt, ám ezzel párhuzamosan évről évre nőtt a közbeszerzések volume-ne, a közvélemény figyelme egyre inkább arra irányult, hogy miként viselkedik az állam, amikor szolgáltatást és/vagy árut vásárol. Kiderült, hogy valójában a két folyamat csak előjelét tekintve különbözik, a szabályszerűségek szinte azonosak. Ahogy mindig is arról vitáztak, hogy nem volt-e túl alacsony a privatizációs eladási ár, ugyanúgy megkérdőjelezhető volt a közbeszerzés során kialakult vásárlási ár is. Kiderült, hogy nincs érdemi különbség a pályázati eljárások logikája és a folyamat transzparenciája tekintetében sem – mindegy, hogy az állam az eladói vagy a vevői oldalon állt.

Arról – egészen a legutóbbi időkig – a közvélemény nyilvánossága előtt már sokkal ritkábban esett szó, hogy az állam viselkedése abban az esetben sem tekinthető alapvetően másnak, amikor hatóságként engedélyező és/vagy szabályozó szerepet tölt be. A 2. Orbán-kormány „rezsicsökkentési” politikája nyomán került csak a közfigyelem terébe az a kérdés, hogy vajon a közjót, a közérdeket szolgálja-e az az intézkedéssorozat, amellyel a kormány 2010 nyarán befagyasztotta a lakossági gáz- és villamosenergia-árakat, majd pedig 2013. január 1-jétől ezeket az árakat (belevonva a távhőárakat is), rendeleti úton, 10 százalékkal még csökkentette is, továbbá elrendelte a víz, a csatorna, a személyszállítás, valamint a kéményseprői szolgáltatások államilag szabályozott árának hasonló arányú csökkentését is. 2013 októberében az Országgyűlés törvénymódosítás útján további 11,1 százalékkal nyomta lejjebb ugyanezeket az árakat.

Úgy gondolom, hogy az elmúlt bő két évtized tapasztalatai ezernyi meggyőző példával szolgáltak arra, hogy valamennyi fentebb felsorolt területen tulajdonképpen ugyanaz a probléma jelentkezett és jelentkezik – *a közérdek, a közjó megfoghatatlansága*. Amikor a közösség (az állam) nevében valamelyik testület dönt, legyen az akár választott, akár kinevezett szakemberekből álló grémium, összemérhetetlen szempontokat mérlegelnek. Maradva a privatizáció példájánál: mi a fontosabb, a magasabb értékesítési ár vagy a jövőbeli beruházásokra vonatkozó ígéret? Netán a környezetvédelem vagy a vállalatok közötti verseny szempontjai? Elméletileg is belátható, hogy nincs olyan súlyozási rendszer, amely ezeket a szempontokat objektív módon tudná egymáshoz viszonyítva értékelni. Természetesen van értelme az olyan általános eljárási szabályoknak, melyek szerint a döntéshozók hallgassák meg a szakembereket, az érintetteket, a döntési folyamat legyen minél átláthatóbb stb. –mindezek együttesen sem adnak azonban garanciát arra, hogy több év távlatából visszatekintve is helyesnek bizonyuljanak a közösségi döntések. Nyilván nem szándékosan, de nagyon frappánsan jelzi a probléma lényegét az Új Széchenyi-terv médiakampánya keretében manapság széltében-hosszában terjesztett óriásplakát szövege: „Juli a közlekedésen javítana. Másnak a szegénység elleni küzdelem és az oktatás a legfontosabb. És Ön hogyan döntene az uniós források felhasználásáról?” (Az már egy másik lapra tartozik, hogy a 2014 és 2020 közötti EU-s pénzek elosztásáról szóló megállapodástervezetet a kormány rég elküldte az Európai Bizottságnak, mielőtt az állampolgárok véleményt nyilváníthattak volna.)

S tegyük gyorsan hozzá, a probléma akkor is változatlanul fennállna, ha mégis léteznének ilyen „össztársadalmi hasznossági súlyszámok”, mivel minden jövőbeli cselekedettel kapcsolatban kétely és bizonytalanság fogalmazható meg. Vajon az el-

adásra kínált vállalat vevője akarja-e majd és képes lesz-e majd betartani a vállalt beruházási és foglalkoztatási ígéreteket? Vajon mit tud tenni a vállalat, ha a jövő váratlanul súlyos nehézségeket támaszt? Példaként gondoljunk az ún. vörösiszap-katasztrófára. Vajon a privatizációs szervezet láthatta-e előre, hogy egy magyar vevő soha nem lesz képes akkora kártérítést fizetni, mint amekkora összeg elvárható lett volna, ha történetesen a várpalotai timföldgyárat egy külföldi multinacionális óriásvállalatnak adtuk volna el? Vagy egy autópálya-közbeszerzés esetében biztosak lehetünk-e abban, hogy a vállalt költségszinten és a megígért határidőre fog elkészülni a feladat?

Egy másik közös jellemzője az állam viselkedésének a *vezetők folyamatos cserélése*, cserélődése. Ez először megint a privatizáció folyamán vált nyilvánvalóvá. Kiderült, hogy azon állami cégek esetében, ahol az állami vagyonkezelő szervezetek többségi tulajdonnal rendelkeztek, az első számú vezetői garnitúrát gyakorlatilag kivétel nélkül minden négy évben lecserélték. Sőt valójában a helyzet ennél többnyire sokkal rosszabb volt: még egy-egy kormányzati cikluson belül is többször cserélődtek a vezetők. 1990 és 2012 között a *Malévnak* 18 vezérigazgatója és 14 igazgatósági elnöke volt; az *MVM*-et 9 vezérigazgató és 13 igazgatósági elnök próbálta – természetesen folyton változó koncepciók szerint – jól-rosszul működtetni. A *Magyar Posta Zrt.*-nek 9 vezérigazgatója volt. A rendszerváltás óta 12 közlekedési miniszternek, 10 *MÁV*-elnöknek, ugyanennyi vezérigazgatónak és több miniszteri biztosnak is beletört a bicskája a vasúti közlekedés reformjába, illetve az ágazat privatizációjába. Az elnök pozíciójában csak egyetlen embernek, Kálnoki Kis Sándornak sikerült legalább három naptári évet kitöltenie (1994–1997), mindenki másnak csak egy vagy két év jutott. 2002–2007 között a *MÁV Zrt.* igazgatóságában 32 személy töltött be tisztséget, az igazgatóság összetétele 7 alkalommal módosult, részben a koncepcióváltások miatt. Az időszak alatt 5 különböző Szervezeti és Működési Szabályzat határozta meg a társaság vezetői (igazgatói) körét, ahol 7–16 vezetői pozíciót mintegy 50 különböző személy, a vezérigazgatói posztot 4 személy látta el. A társaság vezetése 4 különböző stratégiai anyagot fogadott el különböző néven és különböző céllal. A *BKV* a főváros cége – de ott is egymás sarkát taposták a lecserélt vezérigazgatók.

Nem kell sok vállalati tapasztalat annak belátásához, hogy a legfelső szinten végbement gyakori vezetőváltások azután az eggyel vagy kettővel lejjebbi irányítási szinteken is személyi változásokhoz vezetnek. Ez így, együttesen azután szükségszerűen dezorganizálja a vállalatban belüli viszonyokat, s – egyéb negatív hatások mellett – azt is eredményezi, hogy még azok a tehetséges, ambiciózus vezetők is otthagyják munkahelyüket, akiket személy szerint a politika nem szándékozott le-

váltani. Ha semmi más hiba nem történt volna a magyar gazdaság irányításában, csak ez a nagyvállalatok élén pusztító folyamatos vezetési válság, már az is elég lett volna az ország növekedési potenciáljának erodálásához.

Ma már persze azt is tudjuk, hogy a káderek folyamatos cserélése valamennyi állami hivatalra jellemző – ideértve az Állami Számvevőszéket, az Alkotmánybíróságot, a Magyar Nemzeti Bankot, a minisztériumi tisztviselőket, az önkormányzati vezetőket, sőt (újabban) a kórház- és iskolaigazgatókat is. Ezeken a területeken a hatékonyságvesztés és a pazarlás közvetlenül nem kimutatható, de logikai és tapasztalati alapon is könnyen belátható.

Kevésbé nyilvánvaló, ezért indokolt felhívni a figyelmet arra, hogy az állami vállalatok és intézmények élén álló vezetők gyakori cserélgetése nincs közvetlen összefüggésben a demokrácia ügyével. Az 1989-et megelőző bő két évtizedben, a pártállami diktatúra idején mind a vállalati, mind a hivatali pozíciókban hosszú időn át stabilan ültek a vezetők. Szabó István 38 éven át volt a nádudvari Vörös Csillag Tsz elnöke (1952–1990). Burgert Róbert 1960-tól 30 éven át volt a *Bábolnai Állami Gazdaság* vezérigazgatója, Dr. Varga Edit 1957–1985 között, tehát 28 éven át állt a *Kőbányai Gyógyszerárugyár*, későbbi nevén *Richter Rt.* élén. Horváth Ede 1963–1989 között, vagyis 26 évig irányította első számú vezetőként a győri *Rába Vagon és Gépgyárat*. Schiller János vezérigazgatóként 1963–1987 között állt a *Magyar Villamosművek Tröszt* élén stb. Lázár György 13, Fock Jenő 9 éven át volt miniszterelnök, Faluvégi Lajos 9, Hetényi István 6 évig volt pénzügyminiszter. Tímár Mátyás 13 éven át volt az MNB elnöke. És még hosszan sorolhatnánk...

Van azonban egy másik tanulsága a rendszerváltás óta eltelt bő két évtizednek: nem minden állami vállalat élén volt folyamatos vezetőváltás. Azoknál a cégeknél, amelyeket a privatizációs szervezet és/vagy az érintett állami nagyvállalat menedzsmentjének nyomására sikerült bevezetni a tőzsdére, a topmenedzsment hosszú évek óta stabilan tartja pozícióját (lásd: *OTP, Mol, Richter*) – annak ellenére is, hogy ezekben a vállalatokban közvetve vagy közvetlenül a privatizáció ellenére is érvényesült valamelyes mértékben az állami akarat.

2. A második kérdésre a válasz felerészben kézenfekvő: a vállalati szférában folytatni kell a privatizációt, a 2010 óta államosított cégeket – a pénzügyintézeteket is beleértve – sürgősen el kell adni. Bonyolultabb kérdés, hogy mi történjen a nem vállalati szférában, az egészségügy, az oktatás, a kultúra és a tudomány területén, a szabályozó és ellenőrző intézményekben (MNB, ÁSZ, GVH stb.). Ezeknél az intézményeknél a privatizáció nyilván nem lehet megoldás.

Úgy gondolom, hogy az első kérdésre adott válaszból már kirajzolódhatott egyfajta lehetséges megoldás logikai menete. Miután a közelmúlt tapasztalatai az igazolják, hogy a vezetőcserék alapján véve a négyévenként váltakozó parlamenti erőviszonyokkal függnek össze (ideértve a koalíciós kormány belső erőviszony-változásait is!), megfontolandó, hogy nem lenne-e célszerű az osztrák *Proporz-modell* átvétele. Magyarországon 1990 óta „a győztes mindent visz” elve érvényesül. Hogy ez hova vezet, azt láttuk és látjuk. Ezzel szemben, némi leegyszerűsítéssel elmondható, hogy a szomszédos Ausztriában a II. világháború óta a két nagy kormányzóképes politikai erő – a szociáldemokraták (SPÖ) és a kereszténydemokraták (ÖVP) – egymás között osztotta fel az államhoz tartozó pozíciókat, méghozzá úgy, hogy a két párt pozícióban lévő kádereinek aránya többé-kevésbé visszatükrözi a két fél mindenkorai tényleges politikai súlyát. Ez az állami irányítás szintjén egyfajta tartós nagykoalíciót eredményez. Persze tudható, hogy ennek a megoldásnak is vannak súlyos hátulütői (nepotizmus, korrupciós veszély, a politikai viták bekerülnek a munkahelyekre is stb.), de talán mégis kevesebb hatékonyságvesztéssel és pazarlással jár, mint a nálunk folyó életre-halálra menő személyi karrier-harc.

Amit javasolok, az nem is annyira új, mint amilyenek első hallásra tűnhet. Végül is az állami privatizációs szervezetek felügyelő bizottságai 1990-től 2010-ig paritásos alapon működtek, vagyis a parlamenti pártok által delegált szakértők ültek a testületekben. Még fontosabb példa az Alkotmánybíróság, amely lényegét tekintve szintén paritásos testület volt – egészen addig, amíg 2010-ben az éppen kormányzó párt a maga embereivel töltötte fel a taláros testületet. Nyomban meg is csappant az intézmény társadalmi legitimitása. Ugyanez történt, amikor a közelmúltban a Gazdasági Versenyhivatal kartellezés vádjával súlyosan megbüntetett 11 kereskedelmi bankot. Bár könnyen lehet, hogy a GVH vádja megalapozott, még szakemberek körében is erős volt az ellenérzés, mert kételkedtek a szabályozó szervezet objektivitásában.

Petschnig Mária Zita, **a Pénzügykutató Zrt. főmunkatársa**

AZ ÁLLAM SZEREPEI

Írásomban az állam magyar gazdaságban betöltött főbb szerepeit tekintem át a közelebbi és a távolabbi múlt dimenziójában, és vázolom közeljövőre vonatkozó várakozásaimat.

Totalitárius állam

A totális állami szerepvállalás az előző, szocialistának nevezett rendszer jellemzője volt, amikor is a majdnem teljessé és kizárólagossá tett állami (kvázi állami = szövetkezeti) tulajdonlást szinte mindenre kiterjedő újraelosztás kísérte. A piaci mechanizmus helyett a gazdasági aktorok közötti együttműködést bürokratikus koordináció töltötte be, a piacgazdaság formai jegyeinek megtartásával, de annak tartalmának kiürítésével. A tartalmat ugyanis a politika töltötte meg. Minden a politika akarata szerint történt. A bővített újratermelésre alkalmatlan, ezért zsákutcás rendszer szűk keresztmetszeteinek feloldására 1953-tól kezdve egyre intenzívebb reformkísérletek történtek, ezeket azok visszavágásai követték. Az államosított termelési alapok egyre kevésbé tudták kielégíteni a társadalom növekvő elosztási (jóléti) igényét, ezért az új gazdasági mechanizmus (1968) megbuktatása után a hetvenes évek második felében gyors eladósodás kezdődött: a politika külső forrásbevonással akarta kiegészíteni az apadó belsőket. A finanszírozhatatlanság küszöbéig 1978-ban eljutó magyar gazdaság a következő évtizedben – gyenge teljesítmény mellett – ezzel az adóssággal küszködött. A nyomában halmozódó elosztási feszültségek levezetésére tett a pártállam a nyolcvanas évek elejétől engedményeket a magántulajdonlás és a magánjövedelem-szerzés, valamint a piaci intézményi feltételek kiépítése terén. A nyolcvanas évek végére a társadalom széles rétegei számára vált nyilvánvalóvá, hogy a szocializmus gazdasági rendszere működésképtelen, reformjai rendre kudarcot vallottak, mert a piacosítási lépések újra meg újra visszarendeződtek az alapszerkezetbe, a szocialista politikai rendszerbe, amelyben a magántulajdonlás kiengedése önellentmondásnak minősült.

Felemás állami szereplebontás

Az 1990-ben bekövetkezett politikai rendszerváltás tette lehetővé a gazdasági rendszerváltás végigvitelét, ami az állam gazdasági szerepének újraírását jelentette. Az állami tulajdon nagyobb része a privatizáció nyomán magántulajdonosok kezébe került, a bürokratikus koordinációt pedig a piaci szabályozás váltotta fel. Az állam szerepe a tulajdonműködés piaci feltételeinek szabályozására korlátozódott. Az állam gazdasági funkciójának átalakítása azonban felemásan sikeredett, mert a tulajdonosi szerepkör szűkítése nem párosult az elosztási viszonyokban vállalt korábbi szerepkör átszabásával. Az állami elosztás maradt a régi, ami magas centralizációs és újraelosztási rátát jelentett. A magántulajdonlás és a lényegében változatlan újraelosztás közötti inkonzisztencia egyre nagyobb feszültségeket eredményezett a termelési oldalon és az állami funkciók teljesítésének romló színvonala miatt a társadalomban is. Feloldásának általános képletét az államháztartás reformjának szükségességében jelölték meg a szakértők, amelynek lényege az állami feladatvállalás és finanszírozás új határainak kijelölése a korábbi állami szolgáltatások egy részének piacosításával vagy/és a piaci szerepvállalás megengedésével.

Az államháztartási reformmal kapcsolatos munkálatok úgyszólván egyidejűek a gazdasági rendszerváltással. A Boross-kormány kivételével – programszinten – mindenki foglalkozott vele, de csak a Horn-kormány lépett érdemben több területen (*Bokros Lajos* nyomán); a legjelentősebb az új nyugdíjrendszer alapjainak lefektetése volt.

Az Európai Unióba történő 2004. május 1-jei belépésünket követően kezdett komolyra fordulni az állami költségvetés szerkezeti reformokon alapuló konszolidációjának feladata, hiszen 3 százalékot jóval túllépő GDP-arányos deficitünkkel azonnal a túlzottdeficit-eljárás hatálya alá kerültünk. Nem véletlen, hogy komolyabb, reformértékű javaslatokat is csak ezután törekedett a kormány megfogalmazni. A *Draskovics Tibor* pénzügyminiszter által jegyzett első konvergenciaprogram „Strukturális reformok” cím alatt mutatta be a közszférában várható intézkedéseket, így

- a közigazgatás regionalizációját,
- a központi költségvetés rendszerének átalakítását,
- a felsőoktatás átfogó akadémiai, finanszírozási és szerkezeti reformját,
- a honvédelem reformját,
- a szociális rendszer átalakítását,
- a helyi önkormányzatok szolgáltatásainak ésszerűsítését,
- az egészségügyben a költségvetésen kívüli források bevonhatóságát.

Lényegében ezt vitte tovább – legalábbis a felvállalt ígérekben – a 2004-ben színre lépő első *Gyurcsány*-kormány, ám a szemfényvesztést célzó 100 napos programon kívül nem történt semmi. Erről az őszi beszédből értesülhettünk, amely a második *Gyurcsány*-kormány megalakulása előtt hangzott el az MSZP frakcióülésén azzal a szándékkal, hogy a semmittevés után fordulat lesz az államháztartásban. És nem lett, csak 2006 második felétől született meg az a konszolidációs program, amely főként a bevételek növelésén keresztül kívánta elérni az államháztartás drámaian magas GDP-arányos deficitjének lefaragását. A 2008-ra nagyjából rendeződő viszonyok között lehetőség lett volna az elosztási viszonyok átalakítására, a felálló Reformszövetség ilyen javaslatokat fogalmazott meg, ám a 2008. márciusi népszavazás, majd a globális válság őszi begyűrűzése átírta a napirendi pontokat.

A Fidesz-vezérkar gondolkodásában nagyon gyors fordulatnak kellett lezajlania 2007–2008 fordulóján, mert a 2007 végén megjelenő Erős Magyarország elnevezésű programjukban még világosan látták a feladatot: „Az államháztartás reformjának következetes befejezéséhez szükséges az államháztartás hatókörének és alrendszereinek meghatározása, újradefiniálása”.¹ A párt szakértői akkor még tisztában voltak azzal, hogy „a tűzoltó intézkedésekkel elért egyensúly² nem teremti meg a szerkezetváltásra alapozott tartós növekedés alapjait”.³ Kiemelten is hangsúlyozták, hogy „a gazdasági életben az állam elsősorban ösztönző, támogató, szabályozó és stratégiai fejlődési irányokat kijelölő szerepet vállal”.⁴ Akkor még tisztában voltak azzal, hogy „Nem várható jogkövető magatartás, ha a jogszabályok havonta változnak”.⁵ Az uniós alapelveket, a szubszidiaritást és a decentralizációt akarták érvényesíteni az önkormányzatok helyzetének rendezésénél. Sőt, ígéretet tettek arra, hogy megvizsgálják „bizonyos állami tulajdonú vagyonelemek önkormányzati tulajdonba adását”.⁶ Ehhez a gondolatkörhöz tartozik az is, hogy *Varga Mihály* határozottan elutasította a *Gyurcsány*-kormány permanens költségvetési kiigazítási gyakorlatát, amelynek csapdájába második pénzügyminisztersége idején maga is bekerült. „A kormány a permanens hiánymódosítás állapotában van már évek óta, ez az elsődleges oka annak, hogy a költségvetési szabályozás esetében oly nagyra tartott hitelesség lényegében eltűnt a hazai gazdaságirányításból.”⁷ *Varga* akkor még bajnak

¹ Erős Magyarország – a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség Programja, 2007. december, 9. o.

² Itt Gyurcsány Ferenc intézkedéseire és azok eredményeire utaltak.

³ Uo. 9. o.

⁴ Uo. 12. o.

⁵ Uo. 19.o.

⁶ Uo. 57. o.

⁷ Magyarország politikai évkönyve, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2006., 411. o.

tartotta, amit ma kormánytagként gyakorol: „...már csak nyomaiban fedezhető fel a kiszámítható és befektetésbarát környezetet teremtő (*makroszintű versenyképesség*) és egyben a vállalatok teljesítményjavulását elősegítő (*mikroszintű versenyképesség*) gazdaságpolitika”.⁸

A Fidesz-MPP által kierőszakolt 2008. márciusi népszavazás után, amikor a szavazók elsöprő többsége kimondta, hogy nem akar fizetni vizitdíjat, tandíjat, ápolási díjat, az államháztartás átalakításának addigi reformprogramjai rendre kiütődtek. A cofinanszírozásról vagy/és az egészségügy biztosítási alapra helyezéséről a továbbiakban senki sem beszélt.

A globális válság mélypontján kormányra került *Bajnai Gordon* vezette adminisztráció a költségvetési stabilizáció olyan eszközeit választotta, amelyek egyfelől ösztönzik a növekedést, másfelől reformértékű strukturális döntéseknek minősültek a „koraszülött jóléti állam” átalakításában (nyugdíjrendszer, szociális ellátórendszer átszabása, lakás-, gáz-, távhőtámogatás, közösségi közlekedés, közmédia, önkormányzatok támogatásának csökkentése).

2010-ben az Orbán-kormány programjában nemhogy az államháztartás reformjának kifejezése nem szerepelt, de a „reform” szó maga sem. Az államról a következők voltak olvashatók: „Az új kormánypolitika [...] fontos feladata az állam megfelelő, ésszerű és hatékony működtetése. [...] A mi jelenleg akadékoskodó, akadályokat állító, bizonytalan államunk⁹ semmire sem jó a XXI. században. Olyan kiegyensúlyozott államra van szükség, amely mindenkit együttes cselekvésre ösztönöz. Erős államra, amely mindenekelőtt a közérdeket, nemzetünk érdekét szolgálja, nem egy kiváltságos szűk elit üzleti érdekeit. Az államnak pártatlannak kell lennie. Nem ügyeskedhet, nem változtathatja kénye-kedve szerint a törvényeket és a szabályokat. Ha az állam részrehajló, és magánérdekek kiszolgálójává alacsonyodik, magánérdekek foglyává teszi a törvényhozást, akkor saját működésének értelmét számolja fel.”¹⁰

Az Orbán-kormány programjában az egészségügyre, az oktatásra, a szociális ellátórendszerre nézve nem szerepelt semmiféle gyökeres átalakítás, csak ezen alrendszerek helyzetének jobbra fordításáról szóltak, vagyis mindenkinek több pénzt ígértek. Ugyanezt tették az önkormányzatokkal is, amelyeknek a „településen keletkezett források állami elvonásának csökkentését”¹¹ helyezték kilátásba.

⁸ Uo. 415. o.

⁹ Ti. a szoclib. kormányok alatti állam.

¹⁰ A Nemzeti Együttműködés Programja, 2010. május 22., 13. o.

¹¹ Uo. 42. o.

Mínt hogy az állami újraelosztás strukturális átalakításának elmaradását a politikai elit mindannyiszor a gyenge politikai háttérrel magyarázta, a 2010-ben kétharmados parlamenti többséggel rendelkező kormánytól a piacok a korábban beváltatlan reformintézkedések végigvitelét remélték. Ám ebből nem lett semmi. Az elosztási rendszer ugyan átalakult, de nem csökkent az újraelosztás mértéke, nem javultak a növekedés feltételei, sőt, az eredmények oldaláról nézve romlottak. Így a végrehajtott költségvetési stabilizáció csak látszat, a hozzá felhasznált eszközök ugyanis aláásták a növekedés- és adófizető-képességet, miközben a kiadási oldal szerkezete nem a növekedés erősítésének irányába változott.

Régi-új szerepkörben az állam

Az *Orbán*-kormány színre lépésével tartalmilag új értelmezést nyert az állam. A kétharmados parlamenti többséggel rendelkező kormány rövid időn belül átvette az állam valamennyi tevékenységének kizárólagos, ellenőrzésmentes irányítását, ti. a fékek és ellensúlyok kiiktatásával. A kormány kezét megkötő gazdasági korlátok lebontása jelentette a pénzügyi kormányzat elgyengítését, a szakértőkkel terhelt, ám aggályait komolyan megfogalmazó Költségvetési Tanács felszámolását, majd felpuhított változatban való újraindítását, az Alkotmánybíróság jogkörének jelentős csökkentését, hatásköre alól a gazdasági ügyek kivételét, a Gazdasági Versenyhivatal kormányérdek szerinti működésének megteremtését, az érdekegyeztetés tartalmi kiürítését, s nem utolsósorban a kormány besöpörte maga alá a jegybankot, majd vele együtt a pénzügyi felügyeletet is. A hosszú távra kinevezett, vezető pozíciókba ültetett személyek függőségi rendszere a személyi garancia az államhatalmi és az államigazgatási szervek kormányízlés szerinti működtetésére. A törvénykezés zöme kikerüli a korábbi intézményi egyeztetéseket, s helyettük a felkért egyéni képviselők előterjesztésében napok, órák alatt kifejezésre tud jutni a kormányakarat, amely így gyakorlatilag a kormány ellenőrzésére hivatott parlament kiiktatását jelenti, de legalábbis a tökéletes formalizálását.

A kormány tagjai és a kormányzati adminisztráció maradéktalanul képviseli a kormányfő akaratát. A kormány és az államérdek egész működését a miniszterelnök személyére felfűzött perszonálunió szabályai határozzák meg. A 2010 után kiépült törvényalkotási és végrehajtói intézményrendszer csúcsát a kormányfő foglalja el.

Három év eltelte után az elemi történésekből összerakható, hogy 2010-et követően Orbán Viktor valóban új rendszer létrehozásán fáradozik. Ennek a lényege:

mindent meg kell változtatni, semmi sem maradhat úgy, mint hatalomra kerülése előtt volt. Ám ezt az elképzelését csak a parlamenti választások számára sikeres lezajlása után hozta nyilvánosságra.

Ismeretes, hogy a Fidesz-MPP választási programja olyan esszégyűjtemény volt, amely ugyan foglalkozott a társadalom fontosabb kérdéseivel, de a szigorú helyzetértékelések mellett igyekezett minimalizálni a vállalásokat. Így alig-alig lehetett tudni a parlamenti választások előtt, hogy a párt mit szándékozik tenni hatalomra kerülése után. A kormányprogramba szinte szó szerint átvették a keveset mondó választási programot, és eléje olyan bevezetőt tettek, amelynek tételéről korábban szó nem volt. Orbán Viktor fölényes mennyiségi győzelmét úgy értelmezte, hogy azzal felhatalmazást kapott a fennálló gazdasági/társadalmi rendszer szerkezeti (minőségi) átalakítására. „A magyarok gyökeres és alapvető változást akarnak az élet minden területén. Nem pusztán módosításra, kiigazításra adtak felhatalmazást, hanem arra, hogy a nemzeti együttműködés erejével új politikai, gazdasági és társadalmi rendszert alkossunk, amely az élet minden területén új szabályokra épül¹² – olvasható a kormányprogramban. E feladat végrehajtását a miniszterelnök személyes kötelességének tartotta, a szöveg ugyanis így folytatódik: „Tőlem azt várják, hogy minden erőmmel és tudásommal segítsen a magyarok közösségét a régi rendszer felszámolásában és az új rendszer megalkotásában, megerősítésében és működtetésében”.¹³

Nem kérdés, hogy Orbán Viktor fikciója volt a régi világ lebontására és az új világ megteremtésére adott felhatalmazás a választópolgárok részéről. Súlyos tévedése, pontosabban realitásvesztése volt annak jegyében megkezdeni a kormányzást, hogy az emberek új rendszerváltást akarnak. A kormányfő ennek nyomatékosítására rendelte el a Nemzeti Együttműködési Nyilatkozat kifüggesztését minden közintézményben. A kormányprogramban a kormányfő kinyilvánította, hogy 2010-ben véget ért „az átmenet... válságokkal teli korszaka. A korszakot a szavazófülkékben lezajlott forradalom aktusa zárta le.”¹⁴ „Az új korszak első kormányának feladata az új társadalmi szerződés érvényre juttatása, azaz a Nemzeti Együttműködés Rendszerének felépítése.”¹⁵ Erről a program fogalmazója szerint a magyar választók döntöttek 2010 áprilisában. Ám Orbán Viktor e megállapításánál legfeljebb saját szavazóira hivatkozhatott volna, ha legalább velük tudatta volna, hogy mire szavaznak, amikor voksukat adják a Fidesz és a KDNP jelöltjeire. Tudjuk jól, hogy nem tudatta,

¹² Uo. 2. o.

¹³ Uo. 3. o.

¹⁴ Uo. 6. o.

¹⁵ Uo. 9. o.

ezért helyénvalónak tartjuk a megállapítást: a Nemzeti Együttműködés Rendszere (NER) már az indulásnál megtévesztésen alapult.

A NER alappilléreinek megjelölését illetően is folytatódott a társadalom megtévesztése: „Munka, otthon, család, egészség és rend lesznek közös jövőnk tartóoszlopai”,¹⁶ ám minthogy minden társadalomnak ezek az alapjai, ebben semmi új nem volt fellelhető. A NER újdonságának hangsúlyozásánál esetleg gondolhattunk arra, hogy a felsorolt elemek tekintetében a korszakváltást hordozó új kormány minőségi megújulást akar felmutatni. Ennek a nyomait azonban a programban nem lehetett fellelni, az csak közhelyeket fogalmazott meg.¹⁷

E helyütt nem áll módomban a NER-ben vállalt alappillérek tartósságát sok oldalról minősíteni, csupán néhány kitüntetett szempontra hívnám fel a figyelmet.

- A sokat hangoztatott munkaalapú társadalom 2010–2013 között úgy épült, hogy 2013 első háromnegyed évében a munkanélküliek száma 43 ezerrel több volt, mint a nagy válság mélypontján, 2009-ben. (A munkanélküliség 10 százalékos rátája 10,6 százalékra nőtt.) A pontosabb munkaügyi statisztika szerint a teljes és a részmunkaidőben foglalkoztatottak száma 2013 első háromnegyed évében mindössze 16 ezer fővel haladta meg a 2009-ben rögzítettet. Ezen belül 8 ezerrel kevesebben dolgoztak a versenyszférában, a többlet tehát a közzsférából, annak is közfoglalkoztatotti szegmenséből származott. A másik, kikérdezésen alapuló statisztika szerint 2010-től 2013 utolsó negyedévéig 131 ezer fővel bővült a munkát találók köre, de tudjuk, hogy ennek zömét a közmunkások és a külföldön munkát találók adták.
- A családok „szaporulatára” utal, hogy 2012-ben 569-cel kevesebb házasságot kötöttek, mint 2009-ben, a születési ráta pedig az akkori 9,6 ezrelékről 2013 első háromnegyed évében 8,9 ezrelékre esett. (A természetes népességfogyás viszont nőtt.)
- 2009-ben 31 994 lakás épült, 2010-ben 20 823, 2011-ben 12 655, s amikor a 2012. évi 10 560 új lakás adata ismertté vált, mindenki historikus mélypontról beszélt a magyar gazdaságban, holott a mélypont valószínűsíthetően 2013-ban jött el, amikor az első háromnegyed évben mindössze 4077 darab lakás készült el.

¹⁶ Uo. 5. o.

¹⁷ Mint például: „A munka az alapja minden ember létbiztonságának...” „Az otthon is olyan érték, amelyre mindenki természetes módon vágyik.” „Alapvető érték minden ember számára a család...” „Az egészség ... minden ember számára drága kincs.” „Ahhoz, hogy biztonságban érezzük magunkat, és el tudjuk érni céljainkat, rendre is szükség van.” Uo. 12. o.

A családok jövőbe vetett bizalma szemernyi sem javult, sőt a munkaerő-piaci, az oktatási, az egészségügyi, a szociális és nyugdíjfeltételek felől tekintve a kilátások tovább romlottak, a bizonytalanság fokozódott. A különféle felméréseken túl erre utal az is, hogy 2013-ban a javuló reáljövedelmi helyzet ellenére a háztartások fogyasztása alig nő az előző évi mély bázishoz képest, ellentétben a biztonsági tartalékképzéssel.

Több mint három év múltával nem kétséges, hogy a Fidesz-vezette kormány új rendszert épít. A kormányzattal azonosított államot a miniszterelnök ezen új rendszer építésének szolgálatába állította. A NER-ben nem egyszer visszamenőleges hatályú törvények szabják át szinte az élet minden területét. De a NER által produkált eredmények nem lettek jobbak az előző, „átmeneti” rendszerénél. A válság előtt a magyar gazdaság potenciális növekedési rátáját 3 százalék körülire becsülték, ma 0,5 százalékra. Négy év alatt még mindig nem tudtuk behozni a nagy válságban elszenvedett visszaesést. Ha 2013–2014-re teljesülnek a kormány GDP-növekedési várakozásai, 2014-ben a magyar gazdaság teljesítménye még mindig éppen hogy csak meghaladja a 2006. évit. A túlzottdeficit-eljárástól való megszabadulás – amelynek választott módszerei tönkretették a növekedés hosszabb távú alapjait is – ellenére a nagy hitelminősítők nem vesznek ki bennünket a befektetésre nem ajánlott, azaz bővli kategóriából, ahova 2011-ben lecsúsztunk, sőt továbbra is fenntartják az osztályzatuk mellé fűzött negatív kilátásaikat, ami kizárja, hogy a következő lépés a felminősítést jelentse.

A közeljövő kilátásait erősen beárnyékolják azok a szerkezeti elmozdulások, amelyek állami segédlettel az új rendszer, a NER államának építése során kitűnnek. A kormányfő az egész államgépezetet arra használja, hogy revánsot vegyen a rendszerváltás után kiépült piacgazdaságon (csak kitüntetett szereplőknek van kegyelem), átstrukturálja annak szereplőit. Ezt láthatjuk a bankok, az állami földek, a gyógyszertárak, a közművek, a szerencsejátékok, a takarékszövetkezetek, a húsipari cégek, a trafikok szegmenseiben. Minthogy már jószerivel nincs privatizálható vagy, állami kézbevétellel, a piacok újraosztásának állami szabályozásával állítják azt elő. Következménye az a tulajdonosi bizonytalanság, a tulajdonbiztonságnak az a megrendülése, amelynek nyomán a Magyarországon megtelepült cégek és a potenciális külső befektetők óvakodnak az itteni beruházásoktól.

A rezsicsökkentés és annak kiterjesztése szintén a piacgazdaság működési szabályainak durva megsértését jelenti, akárcsak a beszállítók előírása, vagy a beszerzések pályázati kiírás alól való mentesítésének megadása, illetve a pártpolitikai

szempontokat követő pályázati elbírálások, továbbá állami támogatás nyújtása magáncégeknek állami tőkeemeléssel, vagy/és önkormányzati tulajdonba vétellel.

Az állami bürokrácia terjeszkedése tűnik ki a járási közigazgatás kiépítéséből, a centralizáció erősödése a közoktatás és az egészségügy átalakításából. A magánnyugdíjpénztári rendszer zömének felszámolásával pedig az állami elosztási rendszer egyetlen megvalósult reformját sikerült az Orbán-kormánynak anulálnia.

Az államot a rendszervisszaváltás szolgálatába állítani annyit jelent, mint Magyarországot Európa leghátsóbb fertályába száműzni. A NER ugyanis nem mutat más arculatot, mint pártállamit, amelynek „eredményei” nagyon is jól ismertek.

Soós Károly Attila, az MTA KRTK nyugdíjas tudományos főmunkatársa

ÁLLAMUNK TULAJDONJOGSÉRTÉSEI ÉS ÁLLAMOSÍTÁSAI

I.

A hazánkban 2010 után létrejött társadalmi-gazdasági-politikai rendszer alapvető sajátosságai közé tartozik a magántulajdon létezése és ugyanakkor a magántulajdon és az ahhoz kapcsolódó jogok minden határon túli megsérthetősége a kormányzat által.

Ez a rendszer így egyfelől nem azonos azzal, amit a kommunizmus idején láthattunk: akkor (Magyarországon a rendszer 1980-as évek elejei föllazulásáig) a magántulajdon elvileg nem is létezett. A polgárok „személyi tulajdonában” voltak és lehettek személyes használatukra szolgáló tárgyak, ideértve az önfoglalkoztatottak („maszekok”) munkaeszközeit is, de mások – a saját családon kívüliek – foglalkoztatására („kizsákmányolására”) alkalmas eszközökkel elvileg senki sem rendelkezhetett.

Másfelől azonban már magántulajdonon alapuló piacgazdaságnak sem nevezhetjük azt a rendszert, amelyben 2010 óta élünk. A magántulajdonon alapuló piacgazdaság alapjának az olyan „alkotmányos szerződést” tekinthetjük, amely – ahogy *James M. Buchanan* [1975, 83. o.] leírja – a kormányzatot (a hatalmi ágak összességét) „a jogok érvényesülését kikényszerítő szervként” (enforcing agent) határozza meg. Itt az egyes egyéneknek jogaik, követeléseik vannak a kormányzattal, ugyanúgy, mint más egyénnel szemben. Az „alkotmányos szerződés” magát a kormányzatot is szi-

gorúan a törvény keretei között tartja. A gyakorlatban persze nem létezik olyan kormányzás, amely semmilyen jogot sem sértene. (Gondoljuk meg, hogy például bárki bármilyen adóterhének akár csekély mértékű növelése is tulajdonjogának sérelmét jelenti.) *Buchanan* a jogokat csak nagyon korlátozottan sértő változatot „legitimként” jellemzi, és azzal írja le, hogy a kormányzat úgy tartja magát a jogi struktúra föltételeihez, hogy az egyének jogai, követelései „ésszerű újratárgyalási várakozások keretei között” maradnak (uo. 84. o.). Ebbe az utóbbi megfogalmazásba azonban aligha fér bele az elmúlt évek jó néhány magyar kormányzati akciója, például az állami alkalmazottak törvényi előírások alapján kapott végkielégítésének 98 százalékos adó formájában való elkobzása vagy egyébként is veszteséges bankok alaptőkéje egy részének különadó formájában történő konfiskálása, annak kihasználásával, hogy külföldi anyabankjait törvény kötelezi az így elvesztett eszközök pótlására.

Ezek az akciók olyan szabállyá állnak össze, amely szerint a kormányzat hátrózza meg a tulajdonjogokat, és meg is változtathatja azokat. *Buchanan* ennek a rendszernek egy szélsőséges esetét írja le, amelyben jogai „csak a kormányzatnak vagy az államnak vannak, és az egyének egy folyamatos rabszolgasági szerződés részesei”. Ez persze nem adja vissza pontosan a 2010 utáni magyarországi helyzetet, mert az utóbbiban az egyének (és különféle közösségeik) jogainak kormányzati revízióit bizonyos fokig korlátozzák a bíróságok és az európai intézmények. Azonban ha figyelembe vesszük a sorozatos – az új alaptörvény elfogadása után is csak kevésé ritkuló – alkotmánymódosításokat, a súlyosan jogfosztó „meglepetés törvények” sorozatát (gondoljunk például az új működési rend bevezetésével hitegetett, arra beruházó pénznyerő automatákat működtetők ilyen tevékenységének szinte órák alatt törvénybe iktatott betiltására), akkor határozottan azt kell mondanunk, hogy új rendünk inkább ehhez a korlátlan hatalmú kormányzatmodellhez áll közel, mintsem a magántulajdonon alapuló piacgazdasághoz.

II.

A tulajdonjogok csorbítása nemcsak nem azonos az államosítással, hanem a kettő általában nem is jár együtt egymással. Például a nemzetidóhánybolt-hálózat létesítésével sok komoly értéket képviselő trafikot (szinte) semmivé tettek úgy, hogy „csak” a piacukat vették el (hogy mindjárt odaadják másoknak). És megfordítva: bőségesen ismerünk példákat olyan államosításokra, amelyek „elszenvedői” talán inkább jól jártak, mint rosszul azzal, hogy – megfelelő kompenzáció mellett – elvették a vagyonukat. Azonban az utóbbi példák általában külföldiek – nyugatiak. Hazaia-

kat (útépítési és más célokkal történt ingatlankisajátításoktól eltekintve, amelyeknél bíróságok mondták ki az utolsó szót) alig tudunk mondani. Korábbi ügyekről nem szólva, ismeretes, hogy 1945 után a korán kommunista kezekbe került gazdasági vezetés árpolitikai és más eszközökkel igyekezett rontani az államosításra kiszemelt vállalatok jövedelmezőségét, hogy könnyebben, kisebb kompenzációval államosíthassák azokat (ráadásul később jórészt a kisebb kompenzációkat sem fizették ki).

2010 után, amikor hosszú szünetet követően ismét divatba jött az államosítás, ismét előfordul az erre kiszemelt vállalatok jövedelmezőségének mesterséges rontása, részben – néha nagyon nyíltan – ezt szolgálják az ágazati különadók. Lássunk erre egy példát. „A magyar állam megfelelő üzleti ajánlat esetén kész megfontolni azoknak az energiacégeknek a visszavásárlását, amelyek jelenleg külföldi tulajdonban vannak” – nyilatkozta *Matolcsy György* akkori nemzetgazdasági miniszter 2012 decemberében (*MNO*, 2012), néhány nappal az e cégeket sújtó különadóteher növelése előtt (és az E.On-nal valóban megkezdődött, kormányzati bejelentések szerint folytatódni is fog az ilyen cégek államosítása). Nemrégiben az áramszolgáltatók jövedelmi helyzetét rontotta egy szabályozói rendelet is, amely a korábbi gyakorlattal szemben – nem fokozatosan, hanem egyik negyedévről a másikra teljes körűen – kizárta az áramlopásokból és a hálózatok műszaki problémáiból adódó veszteségeket az árszabályozásban elismert költségek közül (MEKH, 2013). A jövedelmezőségcsökkentés „nehéztüzérségét” persze az ún. rezsicsökkentés jelenti, főleg a gázszolgáltatási ágazatban, ahol – az áramszolgáltatástól eltérően – kevés reális lehetőség adódik az értékesítendő energia Nyugat-Európában, csökkenő árakon történő beszerzésére.

Az itt mondottak a mai magyarországi folyamatokat illetően módosítják az e szakaszt bevezető megállapítást. Az persze igaz marad, hogy a tulajdonjogok sérülése nem mindig jelent államosítást. Viszont az államosítás (amennyire ez egyáltalán megítélhető) általában együtt jár a tulajdonjogok sérülésével.

III.

Mit gondoljunk erről a rendszerről, amelyben a majdnem korlátlan hatalmú kormányzat államosítások vagy más aktusok révén súlyosan és kiterjedten okoz sérelmeket a tulajdonjogokban? Itt morális és közgazdasági megfontolások egyaránt fölmerülnek. A megítélést bonyolultabbá teszi az, hogy részben a verseny, részben a szabályozás gyöngéi folytán az energetikai cégeknél és korábban a bankoknál is keletkeztek olyan nagy nyereségek, amelyek nehezen tolerálhatók (akkor is, ha ezek

nagy részét nálunk fektették be újra). Emellett a morális problémákat a populista propaganda általában részben torzított formában jeleníti meg, amennyiben a jövedelemelosztási, -újraelosztási ügyekben „az embereket” vállalatokkal – ráadásul különös, külföldi vállalatokkal, bankokkal – állítják szembe. Valójában semmiféle vállalatnak nincs jövedelme – jövedelmük mindig csak tulajdonosaiknak és alkalmazottaiknak van. Tehát ha „az emberek” helyett a bankokat adóztatják meg, az ténylegesen főképp külföldi tulajdonosaik – nagyrészt nyugdíjalapjaikon keresztül – „kiszérvényeseik”, tehát ugyancsak emberek – megadóztatását jelenti. Éspedig olyanokét, akik otthoni adóinak egy része is nálunk landol, az Európai Uniótól kapott támogatások formájában.

A morális és a közgazdasági problémák nem válnak el mereven egymástól, hiszen például az, hogy a kormányzat nem tiszteli mások tulajdonjogait, sajátos példamutatást is jelent, amely az üzleti viselkedést és az adómorált egyaránt befolyásolja. Persze az ide kapcsolódó erkölcsi megfontolások bonyodalmai messze túlmennek az itt előadottakon, így a különféle tulajdonjog-sérelmek és azokon belül az államosítások társadalmi megítélése meglehetősen vegyes lehet.

Ami a közgazdasági megítélést illeti, közgazdászok a tulajdonjogok bizonytalanságában általában beruházáskorlátozó, a fejlődést akadályozó, azaz káros tényezőt látnak. Az államosítások mérlegelésénél az sem a pozitív serpenyőbe kerül, hogy néha kevés egyebet lehet sejteni mögöttük, mint magánérdeket. Például a Takarékbank államosítása kapcsán meghirdették a későbbi ismételt privatizálás szándékát. A nyilvánosság csak annyit sejtethet a jövőbeni magántulajdonosáról, hogy azt „nemzetinek” fogják majd bélyegezni, de lehet, hogy vannak, akik tudnak ennél többet is.

Külön kérdés a nagy infrastrukturális, elsősorban energetikai vállalatok államosításának megítélése. Ezeket nyilvánvalóan nem a később ismételt privatizálás szándékával vásárolják meg: tartósan állami ellenőrzés alatt kívánják tartani őket. (Ettől persze még fölmerülhet magánérdekek szerepe, mert amikor majd a tulajdonos az állam lesz, akkor a kormányzatnak és barátainak befolyása lehet a tanácsadó, beszállító, beruházáskivitelező stb. cégek kijelölésénél.)

Ehhez a vállalati körhöz tartozik a Mol Nyrt. E cég 24,6 százalékos részvénytartásának megkaparintását a kormányzat nagy eredményként jelentette be. Viszont később – amikor a Mol gáztárolói fölötti ellenőrzés megszerzése érdekében szükségesnek ítélték kivásároltatni belőle az utóbbiakat a Magyar Szénhidrogén Készletező Szövetséggel és az MFB Zrt.-vel – már jóval kisebbnek látszott ez az eredmény.

A gáz- és áramszolgáltatók államosításánál azonban nyilvánvalóan nem – talán jól hangzó, de tartalmatlan – kisebbségi tulajdonosi pozíció megszerzése, hanem a

tényleges kontroll megszerzése a cél. Ezeket a vállalatokat és az ágazatokat, amelyekhez tartoznak, gyakran mondják stratégiaiaknak, ami mintegy indokolná állami tulajdonba vételüket. Csakhogy itt a „stratégiai” jelző nem több szövirágnál. Sem nálunk, sem külföldön soha semmilyen szakma semmilyen vitája nem tisztázta ennek értelmét; ez nem több mint a „fontos” szó politikai fejtegetésekben néha használt szinonimája.

Érv lehet az állami tulajdonlás mellett az, hogy itt természetes monopóliumokról van szó. Azonban a világon sok természetes monopólium működik – melyik jobban, melyik rosszabbul – magántulajdonban, és nem ismerjük annak általános érvényű bizonyítását, hogy ez a megoldás szükségképpen rosszabb lenne az állami tulajdonnál. *Milton Friedman* [1962] szerint általános érvénnyel nem, csak a konkrét körülmények függvényében dönthető el, hogy az állami, a magánmonopólium vagy az állami szabályozás (a szabályozott magánmonopólium) a megfelelő megoldás. Nyilvánvaló: először azt kell eldönteni, hogy a magánvállalatok szabályozásával (amelybe a szabályok érvényesülésének kikényszerítése is beleértendő) egyáltalán megvalósíthatók-e azok a célok, amelyek állami tulajdonlás esetén megvalósíthatók. Ha erre a kérdésre igen a válasz, akkor a viszonylagos költségeket és hozamokat kell megpróbálni tisztázni. A csaknem két évtizeddel ezelőtti privatizáció előtti ilyen tisztázásra rámondható, hogy meglehetősen elnagyolt volt. Most, noha az akkori-nál több adat, tapasztalat birtokában vagyunk, tisztázási törekvésnek nyoma sincs. Egyszerű államosítási indulat hevében készül a kormány elkölteni jó néhány százmilliárd forintot.

Hivatkozások

- Buchanan, J. M.* [1975]: *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan.* The University of Chicago Press, Chicago.
- Friedman, M.* [1962]: *Capitalism and Freedom.* University of Chicago Press, Chicago.
- MEKH [2013]: Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal 4/2013. (X. 16.) MEKH rendelet A villamos energia rendszerhasználati díjakról és alkalmazásuk szabályairól. *Magyar Közlöny*, 2013., 171. sz., október 16.
- MNO [2012]: Matolcsy: Ha nem kellett volna eladni, akkor készek vagyunk visszavásárolni. *mno.hu*, 2012. december 21. Letölthető: http://mno.hu/hirtv_gazdasagi_hirei/matolcsy-ha-nem-kellett-volna-eladni-akkor-keszek-vagyunk-visszavasarolni-1126416

Várhegyi Éva, a Pénzügykutató Zrt. tudományos tanácsadója

1. A régóta szabályozott piacokon működő pénzügyi szektorban a nyolcvanas évektől liberalizálás és deregulálás kezdődött meg a fejlett világban. Ennek betetőzéseként az ezredfordulón az USA-ban hatályon kívül helyezték a kereskedelmi banki és értékpapír-kereskedelmi tevékenységeket külön szervezetbe kényszerítő, még az előző világválság hatására elfogadott Glass–Steagall-törvényt.

Európában a pénzügyi közvetítés deregulációjához a nyolcvanas években bankprivatizációk is társultak, és bár kezdetben a fontosabb bankoknál, az ún. nemzeti bajnokoknál a hazai tulajdon megvédése is szempont volt (ami gyakran országon belüli fúziókhoz vezetett), az egységes belső piac megteremtése okafogyottá tette ezt a törekvést. Az uniós szabályozás az „univerzális” német modellre épült, amely nem szervezettípusok, hanem a különböző tevékenységekkel járó kockázatok alapján állított fel védelmi vonalakat. A magyar törvényhozás nem állított amerikai szilárdságú falakat: a magyar bankok leányvállalatként működtethettek brókerceget, befektetési alapkezelőt, nyugdíjpénztárat, biztosítótársaságot, 1997-től pedig már saját szervezetükön belül is elláthattak befektetési szolgáltatásokat.

A pénzügyi szektorban világszerte zajló deregulációs folyamatnak a 2008-as nemzetközi hitelválság vetett véget. A kockázatok kezelésének, illetve a pénzügyi szervezetek ellenőrzésének kudarca és a világméretű fertőzésláncolat rávilágított arra, hogy a nagy konglomerátumokban vállalt kockázatokat nemhogy a nemzeti felügyeleti hatóságok, de még az egyes szervezetek vezető testületei sem képesek átlátni, és így a túlzott kockázatvállalást sem tudják meggátolni. A válság nyomán újabb (globális érvényű) regulációs igény lépett fel, ami hozzáadódott a bázeli tökekövetelmények már korábban elhatározott szigorításához.

A 2008-as válság más módon is megnövelte az igényt az állami szerepvállalásra. A hatalmas veszteségeket elkönyvelő nagybankokat a kormányok tőkeinjekciókkal segítették meg, aminek fejében időlegesen tulajdonhányadra és/vagy irányítási jogosítványokra tettek szert. A cél természetesen nem az államosítás volt, hanem a bankrendszerek működőképességének biztosítása, a bankpánik kialakulásának megelőzése. Az állami segítség fejében a szervezetek általában kötelezettségeket vállaltak a jövedelmezőségük és a versenypiaci környezet helyreállítása érdekében, sőt sok esetben a juttatott tőke megtérítésére is.

A hitelválság Magyarországon jóval kisebb banki veszteségekkel járt, mint az USA-ban vagy Nyugat-Európában, a keletkezett tőkehiány pótlását pedig túlnyomó

részben az országban működő bankok külföldi tulajdonosai állták. A magyar kormány ennek ellenére válságadó címszóval különadót rótt ki a pénzügyi szektorra, amelynek effektív terhe messze meghaladja a nemzetközi gyakorlatban kialakult mértéket. A bankadón felül a devizaalapú hitelezés megnövekedett kockázatának költségét is igyekszik mind nagyobb mértékben a hitelintézetekre háritani (a végtörlesztéssel és az árfolyamgáttal eddig már mintegy 400 milliárd forintot terhet háritott rájuk), jóllehet a súlyos helyzet kialakulásáért a bankok mellett a hitelfelvevő háztartások és önkormányzatok, valamint a probléma súlyát előre nem felmérő hatóságok is felelősek.

Mindezen túl a hitelválság arra is ürügyül szolgál az Orbán-kormánynak, hogy állami segédlettel (diszkriminatív törvényekkel és tőkejuttatásokkal) megnövelje a nemzeti tulajdon arányát a magyar bankszektorban. A kormányváltáskor kimondott cél volt, hogy a szektor legalább felét magyarországi központból irányítsák (emitt értendő bele a többségi külföldi kézben lévő OTP Bank is a nemzeti tulajdonú pénzügyi intézetek körébe). Már a bankadót is úgy konstruálták meg, hogy a külföldi tulajdonú nagybankokat diszpreferálja, és a végtörlesztési törvény is elsősorban a nagyméretű bankokat sújtotta (igaz, ebbe már az OTP is beletartozott). A részben a hitelezési veszteségeik, részben a magyar kormány elvonásai miatt súlyos tőkevesztéseket elszenvedett magyar leánybankok feltökésítésére már eddig hárommilliárd eurót (mintegy 880 milliárd forintot) fordítottak a külföldi anyabankok.

A magyar kormány képviselői több ízben kifejezésre juttatták, hogy örülnének, ha az országból távozni kívánó (részben a kormányzati intézkedésekkel „kivéreztetett”) külföldi leánybankok magyar tulajdonba kerülnének, ami azonban nehezen képzelhető el állami szerepvállalás nélkül. Az állami tulajdonszerzés motívuma már a takarékszövetkezeti integrációról hozott törvény 2013. nyári elfogadásában megjelent: gyakorlatilag állami kézbe vonták a szövetkezeti bankszektor irányítási jogait, miközben 136 milliárd forintot tőkejuttatással is megerősítették az időlegesen többségi állami kézbe vett Takarékbankot. Az akcióval egyúttal teret nyitottak az állami piacteremtésnek is.

Az eddigi intézkedések azt jelzik, hogy a kormány, hasonlóan más, szabályozott piacokon működő ágazatokhoz, a pénzügyi szektorban is sajátos állami szerepre törekszik. Itt sem elégszik meg a hatósági szabályozás hagyományos módszereivel, hanem direkt módon kíván beavatkozni az üzletpolitikákba. Ma ezt még csak az állami MFB-ben és a takarékszövetkezeti szektorban teheti, de néhány külföldi leánybank küszöbönálló eladása további kormányzati ténnyerésre is módot nyújt. A Bayerische Landesbank a bajor államtól kapott támogatás fejében ígéretet tett az Európai Bi-

zottságnak arra, hogy 2016 végéig eladja a tulajdonában lévő, az utóbbi években 300 milliárd forintot meghaladó veszteséget elkönyvelt, és emiatt 250 milliárdos tőkepótlásra szorult MKB Bankot. A 2010 óta veszteséges, osztrák tulajdonosától már eddig 140 milliárd forintnyi tőkepótlásra szorult Raiffeisen Bank anyabankja is fontolóra vette, hogy eladja magyar érdekeltségét. Ám végül letett róla, miután egy hazai kézben lévő kisbankon keresztül gyakorlatilag a magyar kormány tett vételi ajánlatot az itthoni bankpiac hatodik legnagyobb szereplőjére.

A kormányzat tulajdonosi befolyásának növelése a bankszektorban jelentős állami hozzájárulást igényel: mind a válságot megelőző fellendülés idején (főleg ingatlanprojektekre) felelőtlenül nyújtott hitelek miatti veszteségek, mind a kormányzati sarcok terhe így végső soron az adófizetőkre hárul, miközben a jövedelmező működés feltételei inkább romlanak, mint javulnak. A kormány gazdaságpolitikai vagy más, tisztán politikai, illetve üzleti preferenciái szükségképpen veszélyeztetik ugyanis a prudens banki magatartást, így magában hordozzák a túlzott kockázatvállalás lehetőségét és ezzel újabb veszteségek termelését. A kormányok költségvetési korlátja általában puhább, mint a magántulajdonosoké, ami szintén akadálya a rentábilis bankműködésnek.

2. Mindezek miatt komoly aggodalommal szemlélem a magyar kormánynek a bankrendszer átszabása és maga alá gyűrése érdekében évek óta folyó tevékenységét. Meggyőződésem, hogy a pénzügyi szektornak a most folyó válsággal felszínre került problémáit nemhogy nem szolgálják az Orbán-kormány intézkedései, hanem éppenséggel súlyosbítják azokat. Még a formailag a világtrendbe beleillő lépések is gellert kapnak Magyarországon. Az állami tulajdon kiterjesztése nálunk például nem a válság kikényszerítette lépés, mint másutt, hanem a gazdasági hatalmát növelni szándékozó kormány politikájának része.

Hasonlóképpen a pénzügyi felügyelet jegybanki beolvasztását valóban indokolhatja a kockázatok hatékonyabb kezelése, amelynek problémáira és hiányosságaira éppen a 2008-as hitelválság mutatott rá plasztikusan. Magyarországon azonban a két hatóság összeolvasztása elsősorban a hatalom koncentrációjának céljával ment végbe: ezt tükrözik a szakértelmet mellőző személyi változások (a pénzügyi felügyeletet irányító alelnök még az MNB-törvény formai előírásának is nehezen felel meg). A kormány befolyása alatt álló személyek kezében összpontosuló hatalom viszont magában hordozza annak veszélyét, hogy a prudens bankműködés ellenőrzése politikafüggővé válik.

Voszka Éva,
Szegedi Tudományegyetem, Pénzügykutató Zrt.

A GAZDASÁGON BELÜLI ÚJRAELOSZTÁS KITERJEDÉSÉNEK
MÉRTÉKÉRŐL ÉS AZ OKOKRÓL

A magyar állami szerepvállalás erősödésének jeleit az elmúlt évekből mindenki hosszan tudja sorolni. A válaszra váró kérdések sora is hosszú. Vajon csak Magyarországra jellemző-e ez a folyamat, ha nem, vannak-e nálunk vagy Kelet-Közép-Európában specifikus vonások a mértékekben vagy módszerekben? Indokolhatók-e bizonyos sajátosságok a fejlettségi szinttel vagy a tervgazdasági-átalakulási örökséggel strukturális okokból, esetleg a társadalmi normák, magatartásminták, reflexek miatt? A válsághoz kapcsolható átmeneti jelenségről van-e szó, vagy tartós változásról – a kapitalizmus újabb változatának formálódásáról, paradigmaváltásról –, s az utóbbi esetben ez csak minket érint-e, vagy szűkebb-tágabb környezetünket is? Milyen gazdasági és társadalmi következményekre számíthatunk a közeljövőben és hosszabb távon? A sok, ma még talán eldönthetetlen kérdés közül most csak kettőt emelek ki: igaz-e, hogy az elmúlt három évben kiterjedt az állam gazdasági szerepe Magyarországon, és ha igen, mi lehet ennek az oka?

Az állam gazdasági beavatkozásának mértékét az újraelosztás nagyságával jellemezhetjük. Ez csak az egyik metszet ugyan, de mivel a hatósági, tulajdonosi és szabályozói lépéseknek szinte mindegyike hatást gyakorol a vagyoni és jövedelmi pozíciókra, illetve megváltoztatásuk esélyeire, ezért alapvető mutatónak tekinthetjük. Az operacionalizálás és a mérés azonban nehéz. Kézenfekvő és gyakran alkalmazott mérce a költségvetési kiadásoknak a nemzeti össztermékhez viszonyított aránya. Ez a redistribúció egyik nagy ágát, a *szociális újraelosztást* (nyugdíj, egészségügy, segélyek) viszonylag jól körülrajzolja, bár itt is kimarad az esélyek befolyásolásának a költségvetésből közvetlenül nem kiolvasható tételei mellett az elvonások differenciáltsága (például a családi adókedvezmény). Érdemes ettől *határozottan elkülöníteni* – a motiváció, a működésmód és hatások gyökeres eltérése miatt – a *gazdaságon belüli újraelosztást*, ami a gazdaság egészének működési módját befolyásolja.¹ Az ezt mutató költségvetési sorok, a gazdasági szervezetek támogatása

¹ A szociális és a gazdaságon belüli újraelosztás között persze lehet átváltás is. Például a vállalatok mesterséges életben tartása állami támogatással fékezi a munkanélküli-segélyek vagy a korai nyugdíjak növekedését – és megfordítva, ahogy az 1990-es évek első felében mind a kétirányú helyettesítésre gyakran sor került.

és az állami garancianyújtás azonban még a nagyságrendeket sem jelzik. Az ilyen számításokból kimaradnak az elmaradt bevételt jelentő adókedvezmények, a kamattámogatások, a pályázatokon elosztott uniós pénzek, és kimaradnak a piacok állami teremtésének és újrafelosztásának változatos módszerei a piacvédelemtől az ármeghatározáson keresztül az állami megrendelésekig – noha mindez közvetlenül és jelentősen befolyásolja az egyes vállalkozások orientációját, jövedelmét, profitszerzési esélyeit. Ezeket a tényezőket csak aprólékos munkával lehet felderíteni, egy részük nem számszerűsíthető, s ami igen, azoknak az eredményei nem összegezhethők: hogyan lehetne számvitelileg korrekt módon összeadni a kamatkedvezményt az állami kockázattitoke-alap juttatásaival? Amikor jó tíz évvel ezelőtt kísérletet tettem egy átfogó kép megrajzolására, arra jutottam, hogy a gazdaságon belüli redisztribúció mértékét nem lehet egyetlen mutatószámba sűríteni, modellszerűen vizsgálni – inkább csak a változékony módszereket, a döntési-eljárási rendeket lehet feltérképezni.

Ezért most sem tudnám egyértelműen bizonyítani, hogy ez a szélesebb értelemben vett állami redisztribúció kiterjedt-e az elmúlt években. Az biztos, hogy a gazdaságon belüli újraelosztás nemcsak az 1990-es évek előtt, hanem azután is folyamatosan jelen volt. Ez a történet sem 2010-ben kezdődött. Az állam-vállalat kapcsolatokat a kapitalizmus nem szakította szét, csak átalakította a célokat, a szereplőket, a módszereket. Az elmúlt évtizedekben egyes formák háttérbe szorultak (vámvédelem), mások megerősödtek (közbeszerzés), átalakultak (vagyonok újraelosztása), és újjak is jelentkeztek (uniós források elosztása).

Az egyik tényező, ami *a redisztribúció erősödését valószínűsíti*, paradox módon éppen ez, az *uniós csatlakozás*. Miközben az EU általában véve tiltja az állami támogatásokat, nagy részüket brüsszeli engedélyhez köti, és a válság kezdetéig eredményesen szorította le a tagországokon belüli szubvenciók rátákat, a strukturális és kohéziós alapokkal maga teremt folyamatosan pótlólagos forrásokat az állami újraelosztáshoz. A nagy állami-önkormányzati infrastrukturális beruházások kivitelezése végső soron a vállalatokat juttatja piachoz, jövedelemszerzési lehetőséghez a közbeszerzések rosszul átlátható közvetítésével. És minél nagyobb a teljes kereten belül a vállalkozások által közvetlenül megpályázható rész – ami nálunk a 2014-ben induló hétéves periódus egyik fő célja –, annál több gazdálkodó szervezet kapcsolódik be az állami redisztribúció hálózatába. Az Európai Unió ezért az állami terjeszkedésnek nemcsak ellensúlya (mint az elmúlt években több szabályozási döntés esetén láttuk), hanem egyben az újraelosztás lehetőségének fenntartója, táplálója is.

A kiterjedést valószínűsíti ezen kívül a jelenlegi magyar kormányzat *általános felfogása az állam szerepének erősítéséről*, amelynek egyik deklarált indoka a va-

gyoni és jövedelmi pozíciók átrendezése. Ennek része a döntések központosítása és a közvetlen, operatív beavatkozás a gazdaság működésébe – az árak rendeleti meghatározásától kezdve a differenciált adókulcsokon át az állami tulajdon növeléséig, majd esetleges privatizációjáig. Az új eszközök, amelyek az eddig is használtak mellé sorakoznak fel, feltehetően szélesítik az érintettek körét, és megemelik a gazdaságon belüli redisztribúció rátáját.

De magyarázhatjuk-e ezt a folyamatot egyszerűen a kormányzat autonóm – sajátos értékrendjén és eszmerendszerén alapuló, külső szuverenitásának és belső hatalmi pozícióinak megerősítésére szolgáló – célkitűzéseivel? Arról van-e szó, hogy a politika rátelepszik a gazdaságra, s az utóbbi csak szenvedő alanya a változásoknak? Én arra hajlanék, hogy nem. A hipotézisem az, hogy a hazai vállalkozók erős csoportjai átalakulóban vannak, érdekeik a transzformáció első évtizede után megváltoztak.

Az 1990-es években a privatizációt, az állam visszahúzódását pártoló, a leépülő szocialista nagyvállalatokkal szemben erős pozícióban lévő, és a gyorsan bővülő piacon még a betelepülő külföldi cégektől is kevésbé zavart hazai tőkések az ezredforduló után új helyzetbe kerültek az uniós csatlakozás miatt is élesedő versenyben. Megjelentek olyan új csoportok, amelyek korábbi háttérbe szorítottságuknál vagy koruknál fogva kimaradtak a vagyonok és profitszerzési esélyek első nagy átrendezéséből. Erre rakódott rá a válság piacszerűkítő, a növekedési lehetőségeket erősen korlátozó, egzisztenciális fenyegetettséget hozó hatása. Mindennek következménye *az elemi igény az állami védelemre, a tulajdon és a piac központilag irányított újrafelosztására*. Ha ez igaz lenne, akkor a hazai vállalkozók egy része nem passzív szemlélője az állami szerepvállalás fokozása felé, protekcionista-etatista irányba mutató változásoknak, hanem *kezdeményezője*. Így a politika most sem csak saját szempontjait és hatalmi érdekeit követi, hanem erős vállalkozói érdekek megjelenítője és kiszolgálója – csakúgy, mint az előző kormányok.

Pontosabban a gazdaság és a politika kölcsönhatásáról, összefonódásáról beszélhetünk, amelyen belül a gazdasági nyereséget politikai haszonra, a vagyon- és profitszerzési lehetőségeket a hatalom anyagi bázisának és tartós fennmaradásának biztonságára cserélik. De a *kölcsönös függés* egyben kockázatokat is jelent. A vállalkozók szemszögéből kockázat, hogy a végső soron az állam által formalizált és működtetett rendszer az egyes gazdasági szereplők számára is kevésbé átlátható, ingatag. Egy politikai hiba, a körön belüli harcok számukra kedvezőtlen kimenetele vagy éppen túlzott megerősödésük miatt könnyen kikerülhetnek a kedvezményezettek piksziséből, ami szilárd piaci háttér híján – jól tudják – életveszélyes. Az első

példákat éppen most láthatjuk. Talán azért, mert a politika próbálja elkerülni az öt fenyegető *centralizációs csapdát*. A döntések központosítása nyomán, az állami tőkejuttatásokkal, megrendelésekkel, koncessziókkal táplált vállalkozói birodalmak a kormányzat fejére nőhetnek, erős alkupozícióba kerülhetnek vele szemben, és egy idő múlva ki akarnak lépni az állami fennhatóság immár gúzsba kötő hálójából. Nehezebbé válhat az irányítás, majd megváltozhat a főáram – újfajta politikára, más politikusokra lehet szükség.

MEGRENDELŐLAP

Megrendelem a KOPINT Konjunktúra Kutatási Alapítvány 2014. évi KÜLGAZDASÁG c. folyóiratát példányban, ára: 10 800 Ft/év, 5 400 Ft/félév.

Megrendelő neve:

Megrendelő címe:

Megrendelő postafiókcíme:

Megrendelő e-mail címe:

Telefon:

Telefax:

Ügyintéző neve, telefonszáma:

Fizetési mód: Csekken: Átutalással:

(Számlaszámunk: 11100104-19659963-10000001)

Kérjük, hogy a 2014-es megrendelésüket az alábbi elérhetőségeken jelezzék számunkra.

Külgazdaság Szerkesztősége

1112 Budapest, Budaörsi út 45. • 1518 Budapest, Pf.: 71
web: www.kulgzadasag.eu • e-mail: kulgzadasag@kopint-tarki.hu
Tel.: 309-2695 • Fax: 309-2647