

# ÚJ KÖNYVEK

## **Deficit and Debt in Transition. The Political Economy of Public Finances in Central and Eastern Europe**

*Szerkesztette:* Benczes István

**CEU Press, Budapest, 2014, 242 o.**

Az etika és politika iránt érdeklődő *Konfucius* már Kr. e. 500 körül úgy tartotta, hogy ha az állam vezetői nem tesznek eleget saját kötelességüknek, akkor a népnek joga van fellázadni ellenük. Manapság ezt úgy mondanánk, hogy a demokratikus politikai berendezkedés lehetővé teszi, hogy a politikai választások alkalmával a választópolgárnak módjában álljon úgy büntetni a felelőtlen vezetőket, hogy másokra adja le a voksát, akikről úgy sejti, hogy ők majd érdemben képesek lesznek a köz ügyére cselekedni.

A valóságban azonban minden másképp is lehet. A pártok a választási kampányban szavazatokat maximalizálnak, ígéretliciteket folytatnak, megválasztásuk után pedig nem feltétlen kerítenek sort a fontos strukturális reformlépésekre, vagy legalábbis halogatják azokat. Az e mögött munkálkodó mozgatórugók föltárásában nagyon fontos szerepet játszott – és játszik a mai napig – a politikai gazdaságtan, később az új politikai gazdaságtan, amely a közgazdaság-tudomány és a politikatudomány ismereteit és elemzési eszköztárát igyekezett elegyíteni. Mivel a politika nagyon is befolyásolni képes a gazdasági teljesítményt, ezért világossá vált, hogy a politikusok és a bürokraták viselkedését is meg kell érteni ahhoz, hogy bizonyos folyamatokat leírhassunk.

Ezen szellemi áramlat eszmeisége hatja át elemzésünk tárgyát, a *Benczes István* értő szerkesztésében megjelent *Deficit and Debt in Transition. The Political Economy of Public Finances in Central and Eastern Europe* című kiváló könyvet is. A kötet újdonságértékét legfőképpen az adja, hogy a politikai gazdaságtani meg-

közelítést az átalakuló posztoszocialista országokra, vagyis a kelet- és közép-európai országokra alkalmazza. A szerzők mindegyike voltaképpen olyan kérdésekre igyekszik választ adni, mint hogy vajon miért voltak eltérések a szándékok és eredmények között az országok gazdasági és közpénzügyi fejlődésében, azaz hogyan hatottak a különféle politikák a gazdasági teljesítményekre; illetve hogy vajon az átalakuló közép- és kelet-európai országok egyediek-e abban az értelemben, hogy teljesen eltérő politikai gazdaságtani koncepciót kell rájuk alkalmazni? A kötet pontosan arra mutat rá, hogy utóbbira egyáltalán nincs szükség. A könyv két nagy szerkezeti részből áll. Az első a kelet- és közép-európai országok költségvetési politikáinak keresztmetszeti összehasonlító elemzését adja, míg a másodikban már konkrét esettanulmányokkal találkozhat az Olvasó.<sup>1</sup> Természetesen nem vállalkozhatunk az összes alfejezet részletes bemutatására, mindazonáltal igyekszünk áttekintést adni azok tárgyáról és főbb üzeneteiről.

Az első alfejezetet *Oliver Treidler* jegyzi, aki az államadósság és a gazdasági szabadság irodalmát újszerű módon házasítja a kelet- és közép-európai térség elemzése során. Dicsérendő a szerző alapos irodalomáttekintése, amely segíti az Olvasót eligazodni a különféle nézetek között. Gondosan ügyel arra, hogy a mértékek, a szintek szerepe eléggé hangsúlyos legyen, amikor a gazdasági szabadságról (*Wettbewerbsfähigkeit*) van szó. A fejezetből kitetszik, hogy bár a gazdasági szabadság neoliberais koncepció, a vállalkozó éberségén és innovativitásán túl szükség van az állam látható kezére is a valódi társadalmi-gazdasági jól-lét növeléséhez. A szerző rámutat, hogy az államadósság tartós növekedése voltaképp elhibázott gazdaságpolitikákra utal, ami végső soron rontja a gazdasági szabadságot. Ebből következőleg a kelet- és közép-európai térség kapcsán azt hangsúlyozza, hogy az adósságráták növekedésének véget kell vetni. Olyan országra szabott szakpolitikákat kell alkalmazni, amelyek a gazdasági szabadságot is úgy képesek javítani, hogy az a társadalom jellegével (kultúra, informális intézmények) összeegyeztethető legyen.

A második tanulmányban *Németh András Olivér* a politikai üzleti ciklusok (*political business cycle*, PBC) elméletét teszteli a kelet- és közép-európai országokban. Elméleti modellek alkalmazásával azt vizsgálja, hogy generálódnak-e úgynevezett politikai költségvetési ciklusok, vagyis a költségvetési hiányok növelése a választások közeledtével. Azt találja, hogy a kelet- és közép-európai országok esetében

<sup>1</sup> Utóbbiak létfontosságát a szakma elamerikanizálódása jelentősen megtépázta, ugyanakkor a politikai gazdaságtan élcalakjának számító *Alberto Alesina* is akképp nyilatkozott 2015-ös áttekintő tanulmányában, hogy a sztenderd ökonometriai elemzés mellett nagyon is fontos az esettanulmányi és történeti elemzések mezsgyéjére visszalépni. Lásd: *Alesina–Passalacqua* [2015], 47. o.

nem tűnik igazolhatónak az a föltevés, hogy a baloldali-jobboldali kormányok létevel függne össze a politikai költségvetési ciklusok létrejötte. Ezzel a szerző viszont azt is mondja, hogy inkább az opportunista modell lehet magyarázó erejű, azaz egyszerűen hatalomban akarnak maradni, s ezért a választások közeledtével költekezésbe fognak. A szerző nagyon izgalmas területet elemez tehát, amely számos továbbkutatatható aspektus felé nyit ablakot. Például érdekes lenne azt megvizsgálni, hogy vajon olyan országban is generálódik-e politikai költségvetési ciklus, ahol nemzetközi sztenderdek szerint is magas a fiskális transzparencia és még törvényesített fiskális szabályok (adósság, egyenleg stb.) is érvényben vannak.<sup>2</sup>

A kötet harmadik alfejezetében *Takács Vera* és *Benczes István* már nemcsak azt az aspektust vizsgálja, hogy a hatalomban lévő kormányzat elengedi-e a deficiteket választásokkor, hanem azt is, hogy választások előtt a hatalomban lévő törekszik-e a deficit és a belőle kumulálódó államadósság növelésére azért, hogy leszűkítse az őt esetleg nagy valószínűséggel leváltó politikai erő mozgásterét. A kelet- és közép-európai régióban a szerzők kimutatják, hogy bizonyos kormánypártok vagy koalíciós kormányok ténylegesen éltek effajta stratégiával 1995 és 2007 között elsősorban a visegrádi országok (Csehország, Magyarország, Lengyelország és Szlovákia) közül, míg a balti államokra és Szlovéniára ez nem volt jellemző. A tanulmányból az is kiderül, hogy bizonyos történelmi jelentőségű események – mint az Európai Unióhoz történő csatlakozás – elégséges belső elköteleződést indukáltak bizonyos országokban ahhoz, hogy fontos strukturális reformokat indítsanak el (például: Csehország, Szlovákia, valamint Románia).

A negyedik tanulmányban *Szabó Zsolt* a kapitalizmus változatai (*varieties of capitalism, VoC*) összehasonlító politikai gazdaságtani iskola megközelítését alkalmazza és elemzi, hogy vajon a nyugati fejlett világok leírásánál használatos kéttípu-

<sup>2</sup> *Benito* és szerzőtársai [2013] bemutatták, hogy a fiskális szabályoknak a szerepe olyan is lehet, hogy a ciklus elején és közepén a kormányok prudens fiskális menedzsmentet visznek, de ezt voltaképp azért (is) teszik, hogy a választásokhoz közeledve legyen puffér, legyen tér a költekezésre. Könnyen lehet tehát, hogy még ahol magas a transzparencia, ott is elképzelhető politikai üzleti ciklus, mert a magas transzparencia nem jelenti azt, hogy a fékek és ellensúlyok rendszerének fellépése minden esetben magatartásváltozásokat idéz elő a fiskális kormányzás terén, illetve nem is biztos, hogy az hagyja magát befolyásolni. Egy megjelenés alatt álló tanulmányban *Ademmer* és *Dreher* [2016, 4. o.] arra is rávilágít, hogy a fiskális intézmények (például: szabályok) csak mérséklik a politikai üzleti ciklust az Európai Unióban; ahhoz, hogy az minimalizálódjon vagy megszűnjön, erős médiára (független, kapacitással rendelkezőre) van szükség, hogy a szavazók megfelelően informáltak lehessenek. Ráadásul egy olyan közegben tehát, ahol magas a fiskális transzparencia – azaz nem oly megvezethetőek a választók (alacsony a fiskális illúzió), – ott már a jó fiskális kormányzás sajátja lehet, hogy a versenyképesség felé mutató kiadási területekre nagyobb fókuszot helyez a nélkül, hogy veszélyeztetné a fiskális fenntarthatóságot (lásd *Kovács* [2015] könyvét).

sú kapitalizmusmodell (liberális piacgazdaság, mint például az Amerikai Egyesült Államok; koordinált piacgazdaság, mint például az északi országok vagy Németország) illeszthető-e a kelet- és közép-európai országokra, vagy külön kapitalizmusmodell-dossziét kell nyitni számukra. Ezt a vizsgálatot a szerző úgy végzi el, hogy az államháztartás, a fiskális politika jegyeit veti össze a nyugati és kelet- és közép-európai országokban. A tanulmány igen értékes, hiszen ilyen kontextusban nem igazán vizsgálták meg alaposan a kelet- és közép-európai térséget, pedig már 1966-ban *Gerhard Colm* – aki az Egyesült Államok Nemzeti Tervező Szövetségének volt a vezető közgazdásza – is hangoztatta, hogy a fiskális politika képes lehet megváltoztatni a kapitalizmus jellegzetességeit az adott gazdaságban.<sup>3</sup> *Szabó Zsolt* úgy találja, hogy a GDP-arányos bevételek és kiadások, illetve szerkezeteik tekintetében a nyugati koordinált piacgazdaságok és a kelet- és közép-európai térségben e kategóriába sorolható országok között nincs érdemi eltérés; éppen úgy, ahogy a nyugati liberális piacgazdaságok és a kelet- és közép-európai térség liberális gazdaságai közt sincs.

A második nagy szerkezeti egység már az esettanulmányi megközelítés szintjére. Az ötödik fejezetben *Kutasi Gábor* a balti államok útját tekinti át, és hangsúlyozza, hogy ott egy passzív makroökonómiai populizmus ütötte fel a fejét. A sikeresnek látszó felzárkózási pálya ára a balti államok esetében a külső egyensúly megbomlása volt. A szerző pedig meggyőzően igazolja, hogy valójában megbomlasztásról volt szó, a gazdaságpolitika beavatkozásai, mi több, be nem avatkozásainak következménye. A balti államok speciális körülményei (például a valutatábla intézménye) közepette a kormányzatok hagyták, hogy a külső forrásokra épülő gazdaság túlfűtöttsége létrejöhessen, ami egy *circulus viciózus* jelenségegyüttes eredményeként gyakorlatilag kódolta a recesszió, sőt a depresszió lehetőségét – ami 2007-től be is következett. A szerző konstatálja, hogy a számszaki belső egyensúly persze érték, de a külső egyensúlyra is szükség van. Mi mindehhez csak két dolgot tennénk hozzá kiegészítésül. Egyrészt azt, hogy a külső forrásokra épülő eladósodás, a jelentős folyó fizetésimérleg-deficit valójában annak a beismerése is lehet, hogy a gazdaság mély strukturális, nemzetközi versenyképességgel összefüggő gondokkal küszködik és nincsenek jelentős termelékenység-növekedésekre kész, diverzifikált termék- és

<sup>3</sup> Tegyük hozzá rögvést, hogy azért nem feltétlenül kerülhet sor modellváltásra, hiszen a globális világ nagyon erős intézményi meghatározottságot is jelent. Azaz, van a modelleknek egyfajta tehetetlensége, holott elviekben van ösztönző erő arra, hogy egy liberális modellről átváltsanak egy koordináltabbra, mert a jóléti ellátórendszerek révén társadalmi jóléti nyereség várható az átállástól. Erről lásd: *Acemoglu et al.* [2012]. Persze el lehet merengeni azon a kérdésem, hogy mi lenne akkor, ha az innovációs éllovasnak számító Egyesült Államok átállna. Biztos, hogy nem érezné azt meg az európai aréna vagy az egész világgazdaság?

szolgáltatási szektorok.<sup>4</sup> Másrészt, az előbbi összefügg az államháztartás bevételi oldalának erősségével is, hiszen ha a termelékenység a formális szektorban nem képes tartósan nőni, akkor a bevételi oldal sínyle meg,<sup>5</sup> s mindennek a bizonyítéka az informális szektor kiterjedtsége és erősödése.<sup>6</sup>

A hatodik fejezetben *Judit Kozenkow* már Lengyelországot helyezi górcső alá új intézményi gazdaságtani megközelítésben. Célja, hogy a lengyel politikai és gazdasági teljesítményt, valamint a közpénzügyek alakulását a formális és informális (értékek, normák és hitek) intézmények elemzésén keresztül értelmezze. Szemléletesen rámutat, hogy a politikának és a gazdaságnak is megvannak a maga formális intézményei, amelyek mellett ott vannak az informális intézmények és ezek együttes egymásra hatása révén alakul ki a megfigyelhető gazdasági teljesítmény (6.1 ábra, 137. o.). Egy sereg informális tényező vizsgálatán át a szerző azt illusztrálja, hogy a lengyel társadalom jellege tette lehetővé a lengyel gazdaság javuló teljesítményét. Összhangban voltak a formális és informális intézmények, utóbbiak között említi, hogy a lengyel társadalomban értékesnek számít a tisztelet, a tolerancia, a kemény munkának becsülete van, az egyén pedig nagyra értékeli, ha hagyják, hogy szabadon dönthessen sorsa felől. Két érdekességre hívnánk fel ehelyütt a figyelmet. 1. Míg az interperszonális kapcsolatok terén a bizalom szintje relatíve alacsony (144. o.), addig a szabadság és a polgárok saját döntéseik feletti kontrollja a lengyel társadalomban a legmagasabb a posztoszocialista országok között. 2. A lengyelek átlagosan viszonylag csekély érdeklődést tanúsítanak a politika iránt és nem bíznak a politikában. Az Olvasó olyan interpretációval is élhet, hogy az alacsony bizalmi szint egyik manifesztációja volt a 2004-es uniós csatlakozás utáni emigrációs hullám felerősödése, amely emigrációnak a lehetősége egyben persze azt az érzetet is felerősíthette a lengyelekben, hogy bővülnek egyéni választási lehetőségeik.

A hetedik fejezetben *Benczes István* Magyarországra koncentrálna és a történelmi institucionalizmus alkalmazásán keresztül mutat rá arra, hogy a túlzott és tartós

<sup>4</sup> Az ún. Innovation Union Scoreboard kiadványaiban nem véletlenül soroltatnak a baltiak a *mérsékelt*, illetve a *lemaradó innovátor* országok közé. Lásd: [http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards/files/ius-2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards/files/ius-2015_en.pdf) Letöltve: 2015.12.21

<sup>5</sup> Az Eurostat statisztikái szerint a GDP-arányos bevételek 2000-ben és 2006-ban a következőképp alakultak: Észtország: 36,4, 33,6, Lettország: 37,3, 34,2; Litvánia: 39,4, 34,3 százalék. Csak összehasonlításképp ugyanebben az időszakban, tehát 2000-ről 2006-ra növekedés volt Csehországban, Magyarországon és Lengyelországban.

<sup>6</sup> A Világbank World Development Indicators adatbázisának tanulsága szerint például 2009 és 2013 között Észtországban és Litvániában is jelentősen nőtt azon cégek aránya, amelyek nem regisztrált cégekkel kénytelenek versenyezni. Litvániában arányuk túlnó a cseh vagy szlovák értékeken is, sőt nagyobb (!), mint bármelyik Keleti Partnerségben részt vevő országban, úgymint Örményország, Azerbajdzsán, Belarusz Köztársaság, Grúzia, Moldova vagy Ukrajna.

költségvetési deficitek és adósságráták nem új keletű jelenségek. A szerző az elemzés mélyebb szintjére lép, amikor is a tranzitológiára emlékeztető módon a szocializmusban elért, a rendszerváltás szempontjából pedig indulónak számító állapotot tárja fel, és hangsúlyozza: az, hogy hazánk a reformszocializmus időszakában bizonyos területeken közelebb került a piacgazdasághoz, oda vezetett, hogy az átmenet során elodázottá válhatott az államháztartás, a közpénzügyek konszolidációja és reformja. Példaértékű részletességgel tárja fel a szerző, hogy 1. mikor is kezdődött a közpénzügyek terén tetten érhető kisiklás; 2. miért nem hozta a rendszerváltás az államháztartás menedzsmentje terén a jótékony és biztató fordulatot; valamint 3. hogyan lett hazánk az átalakulás élharcosából mára sereghajtó.

A nyolcadik fejezetben *Győrffy Dóra* bizonyos értelemben olyan kérdést tesz fel, amely már a magyar eset kapcsán is releváns lehet. Létezhet-e kitörés a leszakadás, a lemaradás, a versenyképesség romlásának állapotából, vagy magas fokú determináltság van a rendszerben? A szerző Szlovákia kapcsán mutatja meg, hogy az ördögi kör igenis megtörhető még alacsony bizalmi környezetben is, de mindebben a politikának, a politikusoknak óriási, soha el nem hanyagolható szerepük van. *Győrffy Dóra* a bizalom szerepét ezúttal a szakpolitikai döntések szemszögéből tárgyalja, ami a reformok vagy épp a költségvetési kiigazítások kivitelezhetőségének megértése szempontjából is előremutató. Mindezek után pedig az alacsony bizalmi környezettel rendelkező Szlovákia esetén mutatja be, hogy ha van elérendő cél (EU-csatlakozás) és politikai elkötelezettség, akkor létrejöhet a reformablak. A recenzens számára imponáló, ahogy a tanulmány mindezt bemutatja, és az a benyomás erősödik meg benne, hogy a kutatásban egy másik rejtett felismerés is megbújik. Ehhez a *Frank Knight* [1921] klasszikus munkájából megismert bizonytalanság (*uncertainty*) bekapcsolása előrevivő lehet, hiszen a nem számszerűsíthető kockázat (*unknown risk*), vagyis a *bizonytalanság bizonyos jelenségek és folyamatok lefutásával kapcsolatosan* (például: az uniós csatlakozásból való kimaradás következményét felmérni *ex ante*) olybá tűnik, hogy *a strukturális reformok hatékony kikényszerítő mechanizmusa* lehet. Sőt, pontosan alacsony bizalmi környezetben várnánk ezt, ahol a választók informáltsága a szakpolitikákkal kapcsolatban esetleg még felszínesebb lehet a magasabb bizalmi környezetben lévő és a politika iránt érdeklődő szavazókhhoz képest. Ilyesformán pedig a választók percepciójában akár még intenzívebb lehet az uniós csatlakozásból való kimaradás következményei által hordozott bizonytalanság.

A kötet záró fejezetében *Sigér Fruzsina* Horvátország kapcsán arra a kérdésre keresi a választ, hogy vajon a háborús konfliktust átélt Horvátország konszolidálta-e

gazdaságát és visszatért-e a fegyelmezett államháztartási gyakorlathoz. Ennek során a szerző vizsgálja, hogy az európai integráció lenyomata (európaizáció) felfedezhető-e Horvátország fejlődésén. Igazolja, hogy megmutatkozott az EU-csatlakozás reformra ösztönző ereje, a javuló gazdasági teljesítményt azonban nem azért sikerült elérni, mert költségvetési intézményeit megreformálta volna az ország.

Összefoglalva a kötet értéket ad és jó szívvel ajánlható mindazoknak, akik a közpénzügyek iránt érdeklődnek. Legfőbb erénye, hogy olyan szemüvegen keresztül elemzi a politikai, gazdasági és társadalmi fejlődést, amely egyáltalán nem számít bevettnek a kelet- és közép-európai térséggel kapcsolatos vizsgálatokban. Megközeleltése tehát azon a felismerésen nyugszik, hogy a politikatudományi és közgazdaságtudományi ismeretek szintézise felé nem hiábavaló elmozdulni. A szintetizálás sok új felismeréssel gazdagíthat, hiszen már a neves filozófus, *Georg Wilhelm Friedrich Hegel* szerint is úgy van az, hogy az igazság sosem a tézisben vagy az antitézisben keresendő, hanem olyan szintézisben, amely mindkettőre épít.

**Kovács Olivér**

#### Hivatkozásjegyzék

- Acemoglu, D. – Robinson, J. A. – Verdier, T.* [2012]: Can't We All Be More Like Scandinavians? Asymmetric Growth and Institutions in an Interdependent World. NBER Working Paper, No. 18441.
- Ademmer, E. – Dreher, F.* [2016]: Constraining Political Budget Cycles: Media Strength and Fiscal Institutions in the Enlarged EU. *Journal of Common Market Studies*, 54. évf., 1. sz., 1–17. o., megjelenés alatt.
- Alesina, A. – Passalacqua, A.* [2015]: The Political Economy of Government Debt. Elérhető: [http://scholar.harvard.edu/files/alesina/files/political\\_economy\\_of\\_gov\\_debt\\_april\\_2015.pdf](http://scholar.harvard.edu/files/alesina/files/political_economy_of_gov_debt_april_2015.pdf) Letöltve: 2015.12.19
- Benito, B. – Bastida, F. – Vicente, C.* [2013]: Creating Room for Manoeuvre: a Strategy to Generate Political Budget Cycles under Fiscal Rules. *Kyklos*, 66. évf., 4. sz., 467–496. o.
- Colm, G.* [1966]: Fiscal Policy Innovations in Relation to Economic Growth. *Kyklos*, 19. évf., 4. sz., 587–601. o.
- Knight, F. H.* [1921]: Risk, Uncertainty and Profit. New York, Harper.
- Kovács Olivér* [2015]: Stabilitás és dinamizmus. Az innovatív fiskális politika alapjai. Alinea Kiadó, Budapest.