

BENCZES ISTVÁN

Kormányzás és kormányozhatóság

Az euró magyarországi bevezetésének időzítéséről és mikéntjéről élénk szakmai vita folyt a kora kétezres években. Az utóbbi néhány esztendőben azonban az euróvitát kiszorította a magyar gazdaságpolitika lehetséges korrekciójának kérdése. Ezért is üdvözlendő Neményi Judit és Oblath Gábor tanulmánya, amely figyelmeztet: a rövid és középtávú nehézségek ellenére sem téveszthetjük szem elől az euróbevezetés célját. A szerzők egyszerre vizsgálják a magyar csatlakozás lehetőségeit és előfeltételeit, valamint magának az euróövezet intézményrendszerének az adósságválság hatására megindult reformját. Tanulmányuk terjedelme és mélysége sem teszi lehetővé, hogy minden felvetésükre érdemi reakció szülessen. Ezért a következőkben a gazdasági kormányzás kihívásaira koncentrálnok.

A szerzőpáros írásából is kitűnik, hogy az európai gazdasági kormányzás fogalma a válság miatt jelentős mértékben szűkült. Mostanra elsősorban a krízismegelőzés és a válságrendezés mechanizmusait és intézményeit értjük rajta, aminek során az EU előír, a tagállamok pedig (jól/rosszul) teljesítenek. Ha azonban a kormányzásnak ennél szélesebb, az egyes gazdaságok kapacitásait és képességeit is figyelembe vevő meghatározását adjuk, akkor sokkal közelebb kerülünk annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy a Gazdasági és Monetáris Unióhoz csatlakozva miért nem valósul(t) meg a tagok gazdasági teljesítményének, illetve normakövetési gyakorlatának konvergenciája – ahogyan azt az optimális valutaövezetek endogén elmélete megfogalmazta (*Frankel–Rose* [1998]).¹ A Világbank például kormányzáson azon tradíciók és intézmények összességét érti, amelyek által megvalósul a közhatalom gyakorlása – értve ezen a kormány hatalomhoz jutásának, ellenőrzésének és leváltásának mechanizmusát; a kormány azon képességét, hogy hatékonyan és szakszerűen fogalmazza meg és hajtsa végre közpolitikáit; illetve az állam és polgárainak viszonyát mindazon intézményekhez, amelyek meghatározzák a gazdasági és társadalmi interakciókat.

Követve az előbbi definíciót, az *1. táblázat* több nemzetközi szervezet felméréseit egyesítve ad áttekintést néhány EU-tagállam kormányzásának (ha tetszik, ma-

¹ Neményi és Oblath a konvergencia kérdését nem szűkíti le a maastrichti kritériumokra. Fontosnak tartják a reálgazdasági felzárkózást és a külső egyensúly fenntartását is.

gatartásának) minőségéről.² Az eredmények kiábrándítók! Az euróbevezetés nem hozta közelebb az egyes országokat, országcsoportokat. Tíz esztendővel az euró kézhezvétele után bizonyos esetekben egyértelmű széttartás mutatható ki. A közös pénz bevezetését követően a táblázatban szereplő és válsággal sújtott négy állam (Görögország, Olaszország, Portugália és Spanyolország) mindegyikében romlott (akár drámai mértékben is) az amúgy sem túl magas szinten jegyzett közszolgáltatások minősége, valamint a közpolitika-formálás és -végrehajtás hatékonysága, illetve a kormányzati hitelesség. A közszektor korrupciója erősödött Olaszországban és Görögországban (kisebb mértékben Spanyolországban is). A jogkövető magatartás a déli államokban nem közelítette a német, osztrák vagy finn színvonalat, hanem tovább erodálódott. Az euró bevezetése tehát nemhogy támogatta volna a periféria országainak felzárkózását a magországokhoz, hanem kifejezetten gyengítette azt. Némileg szélsőséges értelmezésben ez azt jelentheti, hogy az euróövezeti csatlakozás felmentést adott ezen országokban a további fegyelmezett, minőségi és hiteles kormányzás gyakorlása alól. Ilyen értelemben a kilencvenes évek erőltetett felzárkozási periódusa inkább volt kivétel a periférián, mintsem a „békeidők” jellemzője.³

1. táblázat

A kormányzás dimenziói néhány EU-tagállamban

	Kormányzati hatékonyság		Jogbiztonság		Közszektor korrupciója		Gazdasági szabadság	
	2002	2010	2002	2010	2001	2011	2001	2012
Ausztria	1,9	1,9	1,9	1,8	7,8	7,8	68,1	70,3
Hollandia	2,0	1,7	1,7	1,8	8,8	8,9	73,0	73,3
Finnország	2,2	2,2	1,9	2,0	9,9	9,4	69,7	72,3
Franciaország	1,6	1,4	1,2	1,5	6,7	7,0	58,0	63,2
Németország	1,7	1,5	1,6	1,6	7,4	8,0	69,5	71,0
Görögország	0,8	0,5	0,7	0,6	4,2	3,4	63,4	55,4
Olaszország	0,8	0,5	0,7	0,4	5,9	3,9	63,0	58,8
Portugália	1,2	1,0	1,3	1,0	6,3	6,1	66,0	63,0
Spanyolország	1,9	1,0	1,2	1,2	7,0	6,2	68,1	69,1
Csehország	1,0	1,0	0,8	0,9	3,9	4,4	70,2	69,9
Magyarország	1,0	0,7	0,9	0,8	5,3	4,6	65,6	67,1
Szlovákia	0,6	0,9	0,25	0,6	3,7	4,0	58,5	67,0

² Előzményeit részleteiben lásd *Benczes és szerzőtársai* [2009]. Hasonló tanulságokkal szolgál *Boltho-Carlin* [2012].

³ A gazdasági szabadság, illetve még inkább a versenyképesség területén csak látszólagos a „jó” teljesítmény (értsd: stagnálás). Az euró 10. születésnapjára ugyanis a magországok mindegyike javított pozícióján, így a valóságban a válságba került régió relatív versenyképessége – amiről Neményi Judit és Oblath Gábor is hosszabban ír – tovább romlott.

	Politikai szabadság		Versenyképesség (WEF)		Versenyképesség (IMD)	
	2002	2011	2005	2011	2002	2011
Ausztria	1,0	1,0	5,09	5,14	74,6	81,6
Hollandia	1,0	1,0	5,23	5,41	82,8	85,7
Finnország	1,0	1,0	5,47	5,47	84,3	84,4
Franciaország	1,5	1,0	5,17	5,14	61,6	71,4
Németország	1,5	1,0	5,41	5,41	70,9	87,8
Görögország	2,0	2,0	4,10	3,92	46,9	51,9
Olaszország	1,5	1,0	4,35	4,40	51,8	62,8
Portugália	1,0	1,0	4,33	4,40	49,2	63,8
Spanyolország	1,5	1,0	4,60	4,54	61,4	66,7
Csehország	1,5	1,0	4,54	4,52	55,3	71,0
Magyarország	1,5	1,5	4,31	4,36	56,7	58,9
Szlovákia	1,5	1,0	4,31	4,19	46,6	58,6

Kormányzati hatékonyság: a közszolgáltatások minősége, a közpolitika-formálás és -végrehajtás hatékonysága és a kormányzati munka hitelessége, értéke: -2,5 (gyenge), +2,5 (erős); Világbank.

Jogbiztonság: jogkövetés mértéke, szerződések betartása (kikényszeríthetősége), tulajdonjogok védelme, értéke: -2,5 (gyenge), +2,5 (erős); Világbank.

Közszektor korrupciója: a közszektor korrupciós indexe, értéke: 0–10, ahol 10 a legkevésbé korrupt; Transparency International.

Gazdasági szabadság: a gazdasági szabadság indexe, értéke: 0–100, ahol 100 a legmagasabb érték; The Heritage Foundation–Wall Street Journal.

Politikai szabadság: politikai és polgári szabadságjogok, értéke: 1–7, ahol 1 a legjobb; Freedom House.

Versenyképesség (WEF): globális versenyképességi index, értéke: 0–6, ahol 6 a legmagasabb; World Economic Forum.

Versenyképesség (IMD): a világ versenyképességi rangsora, értéke: 0–100, ahol 100 a legmagasabb; IMD.

Forrás: World Bank, Transparency International, The Heritage Foundation, Freedom House, World Economic Forum, IMD honlapjai.

Magyarország a 2001-et követő elvesztegetett évtized során nemcsak reálgazdasági teljesítményben nem közelítette a fejlett európai társakat (lásd a Neményi–Oblath-tanulmány 6. ábráját), hanem a kormányzás minőségében sem. Magyarországról jóindulattal azt lehet elmondani, hogy beekelődt a görög–olasz, illetve a portugál–spanyol párosok közé (az előbbieknél jobb, az utóbbiaknál rosszabb teljesítménnyel). Mindeközben a szerzőpáros által pozitív példaként állított Csehország (euró nélkül) és Szlovákia (euróval) több területen is jelentősen javított. Szlovákia tankönyvi példája annak, miként használta egy társadalom, illetve annak politikai elitje előbb az EU-csatlakozást, majd az euróra való átállást arra, hogy az európai fejlett államok táborába vezesse az országot alig tíz esztendő alatt (bővebben Györffy, [2009], Sigér [2009]).

Politikai unió hiányában (és talán a fenti ismeretek birtokában) a magországi nyomatásra megszületett a Gazdasági és Monetáris Unió stabilitásáról, koordinálásáról és

irányításáról szóló államközi szerződés (*Szerződés...* [2012]), amely a fiskális politika területén igyekszik javítani a tagállami kormányzás minőségét. Ezt elsősorban a tagállami szintű szabályok és egyéb intézmények (például költségvetési tanács) meghonosításától várja az EU. A szabályok decentralizált rendszere azonban már jóval az új igények (vagy akár a válság) előtt kiépült. Elismerve a mind szélesebb kört érintő tagállami gyakorlatot, az 1997. évi stabilitási és növekedési egyezmény 2005. évi felülvizsgálata egyértelműen kiállt a nemzeti szintű szabályok mellett. Eltérően azonban a közösségi szintű szabályoktól, az EU a nemzeti szinten megfogalmazott fiskális szabályok esetében határozottan óvott a kényszerzubbony típusú megoldásoktól (*Ecofin* [2006]). Kérdés ezért, hogy a Neményi–Oblath-tanulmányban is kritikával fogadott új egyezmény, amely kifejezetten a német adósságfék általánossá tételét várja el, nem tekinthető-e inkább visszalépésnek. Egy korábbi írásban amellet érveltünk, hogy az EU tagállamainak nem kis része jellemzően akkor döntött a szabálybevezetés mellett, amikor az adósságállomány mérséklődése már megindult (*Benczes* [2011]). Vagyis a sikeres esetekben nem a szabály indította el az adósság mérséklődését, hanem a kormányok egyértelmű elköteleződése a stabilizációs politika mellett. Kiváló példája ennek akár Finnország, akár pedig a nem euróvezeti tag Svédország. A „régibb” tagállamok közül az egyetlen ország, amely a válságot megelőzően nem vezetett be saját hatáskörben szabályt, Görögország volt.

A költségvetési szabályok vagy a középtávú tervezés azonban önmagukban nem biztosítékai a tartós konszolidációnak. Meghatározónak bizonyulhat a kiigazítás szerkezete (*Alesina–Ardagna* [2009]), a jegybanki politika támogatása és saját valuta esetén annak leértékelése (*Alesina–Ardagna* [1998], *Giavazzi–Pagano* [1990]), vagy különösen a Neményi–Oblath-tanulmányban a sikeres, stabilitásorientált felzárkózás pillérének tekintett bérmegeállapodás rendszere. Az európai szabályozási folyamatok eredményeként a szerkezet kérdése az európai szemeszter egyik fontos témájává válhat a jövőben. A jegybanki politikai támogatás ugyanakkor a jelenlegi körülmények között csak korlátozottan és a jegybanki függetlenség kérdését szem előtt tartva valósulhat meg az euróövezetben.⁴ Sajnálatosan kevés szó esik ugyanakkor a jövő kormányzási kereteinek meghatározásakor a bérmegeállapodás rendszerének – akár európai szintű – újragondolásáról. Holott Neményi Judit és Oblath Gábor írása – különösen a szlovén esettanulmány – egyebek mellett arra hívja fel a figyelmet, hogy az euró átvétele elkényelmesíthet és sebezhetővé tehet olyan országokat, amelyek az euró átvétele előtt sikeresen alkalmazták a háromoldalú bérmegeállapodások rendszerét.

Sokáig úgy tűnt, hogy az euróbevezetés lehet az a közös cél, amelyet a teljes magyar társadalom támogatni tud. Ma már sajnos nem ilyen egyértelmű a kép. Neményi Judit és Oblath Gábor helyesen állapítják meg, hogy az euró bevezetésétől függetlenül is teljesíteni kell számos makrogazdasági és intézményi feltételt, mert azok nélkül nem lehet fenntartható pályán növekedni. Ugyanakkor erősen vitatható az a kijelentésük, miszerint „csak akkor szabad az euróövezetbe belépni, amikor magától a csatlakozástól a gazdaságpolitika már nem remél hitelességi előnyöket”. A szerzők

⁴ Magyarország esetében a jegybank támogató politikájának jelenleg két korlátja van: a külső körülmények (ideértve a gazdaság kis és nyitott voltát), valamint a hazai folyamatok (elsősorban a kiszámíthatatlan költségvetési politika).

ezzel gyakorlatilag azt állítják (mai ismereteink szerint legalábbis), hogy soha... Magyarországon, ahol a mediánszavazó nem adózott bérből, hanem állami transzferből él, *racionális* politikus nem fog mást tenni, mint ígéretekkel és látszatintézkedésekkel élve igyekszik kitölteni a két választás közötti időszakot, megfelelő járadékot biztosítva saját támogatói részére. A mindenkori magyar kormányokat lehet és kell is számon kérni; a felelősségük abban, hogy Magyarország leszakadt Európától, vitathatatlan. De a probléma túlmutat rajtuk. A magyar fejlődés erőteljes útfüggő jellege az, ami magyarázza az elmúlt húsz (vagy akár harminc-negyven) esztendő tétlenkedését.⁵ Bármilyen megoldást, amely képes lehet – akár csak részlegesen is – megtörni ezt az ördögi kört, üdvözlönnünk kell. Ilyennek tekintem ma az eurót, amelyet akkor is be kell vezetni, ha az áldozatokkal jár. Az időzítés kérdését szintén a politikai racionalitás fogja eldönteni: ha a további késleltetés költségei meghaladnák az euróbevezetés hasznait, az éppen regnáló kormány cselekedni fog.

Hivatkozások

- ALESINA, A.–ARDAGNA, S. [2009]: Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending. NBER Working Paper, 15438. sz. http://www.nber.org/papers/w15438.pdf?new_window=1.
- ALESINA, A.–ARDAGNA, S. [1998]: Tales of Fiscal Adjustments: Why they can be expansionary? *Economic Policy*, Vol. 13. No. 27. 489–545. o.
- BENCZES ISTVÁN [2011]: Nemzeti szintű fiskális szabályok használata az Európai Unióban. *Külgazdaság*, 55. évf. 3–4. sz. 55–75. o.
- BENCZES ISTVÁN ÉS SZERZŐTÁRSAI [2009]: A poszt-lisszaboni stratégia kormányzása kapcsán kialakításra kerülő magyar álláspont megalapozása. Kutatási jelentés, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, kézirat. www.nfu.hu.
- BOLTHO, A.–CARLIN, W. [2012]: The Problems of European Monetary Union – Asymmetric Shocks or Asymmetric Behaviour? *Vox*, március 31. <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/7808>.
- ECOFIN [2006]: Council conclusions on fiscal rules and institutions. Október 10. Luxembourg.
- FRANKEL, J. A.–ROSE, A. K. [1998]: The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria. *The Economic Journal*, Vol. 108. No. 449. 1009–1025. o.
- GIAVAZZI, F.–PAGANO, M. [1990]: Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries. Megjelent: *Blanchard, O.–Fischer, S.* (szerk.): *Macroeconomics annual*. MIT Press, Cambridge, MA.
- GYÖRFFY DÓRA [2009]: Structural change without trust: Reform cycles in Hungary and Slovakia. *Acta Oeconomica*, Vol. 59. No. 2. 147–177. o.
- SIGÉR FRUZSINA [2009]: Divergent dynamics of transformation. The role of the European Union. Doktori disszertáció, Debreceni Egyetem Közgazdaság- és Gazdálkodástudományi Kar.
- SZERZŐDÉS ... [2012]: Szerződés a Gazdasági és Monetáris Unió stabilitásáról, koordinálásáról és irányításáról. http://european-council.europa.eu/media/639176/13_-_tscg.hu.12.pdf.

⁵ A Bokros Lajos pénzügyminiszter nevével fémjelzett reform ezért inkább (egyszeri) kivétel, mintsem hivatkozható szabály.