

Az átalakulás átalakulása?

Salvatore Zecchini (szerk.): *Lessons from the Economic Transition. Central and Eastern Europe in the 1990s.* Kluwer Academic Publishers for the OECD
Dordrecht–London–Boston, 590 oldal

1989 forradalmi átalakulását követő nyolc év múltán már megállapítható: a piacgazdaságba való átmenet új szakaszt ért el. Ez különösen szembetűnő az élenjáró reformországokban, azaz Csehországban, Magyarországon, Lengyelországban, Szlovéniában és a balti térségben is. Ezekben az országokban lényegében végbement az átalakulást megalapozó jogi és intézményi átrendeződés. 1992-től Lengyelország vezetésével az országok a stabilizáció szakaszából fokozatos növekedési pályára álltak át. Ezzel alapvetően megváltozott a piacgazdasági reformok politikai összefüggésrendszere, hiszen megszűnt az átalakulás első szakaszának lelkesültségéből adódó egyszeri nagy lépések lehetősége. A rendszerátalakító hevíületet a demokratikus országok szokásos, hétköznapi politizálása váltotta föl. Más átalakuló országokban csekélyebb volt az előrehaladás, az eredmények törékenyebbeknek bizonyultak, és az átmenet elhúzódott. Mindazonáltal ma már úgy tűnik, hogy az egykori szocialista országok többnyire elérték a visszaesés mélypontját. 1993–1994 óta érzékelhetően mérséklődik az infláció, és a termelés visszaesése is lassanként megállt.

Miközben a rendszerváltás kezdeti szakasza lezárul, ideje megvonni e periódus mérlegét, és megfogalmazni a következő feladatait is. A Zecchini szerkesztette tanulmánygyűjtemény fölöttébb alkalmas az efféle kísérletezésre. E 600 oldalas kötetet mindenkinek olvasnia kellene, aki az átalakulással foglalkozik. Az eredetileg az OECD által szervezett tanácskozássra készült tanulmányok szerzői az átalakulás kutatásának élvonalbeli kutatói. Földrajzi értelemben az elemzés a visegrádi országokra, Bulgáriára és Romániára szorítkozik, míg a szovjet utódállamok, Kína és Vietnam legfeljebb kitekintésként merül föl. A kötetben közreadott hozzászólásokból kirajzolódik a különféle nézetek közti ütközés képe is. Végül külön is ki kell emelni azt a – mai könyvkiadásban már-már ritkasággá vált – vonást is, hogy a legtöbb írás nem a több évvel ezelőtti állapotok bemutatásával foglalkozik, hanem naprakész ismereteket nyújt.

Az egyes fejezetek a várt és a váratlan események bemutatásával foglalkoznak. E tekintetben az egyik legfőbb meglepetés az, hogy milyen széles körű közmegegyezés alakult ki az átalakulás első szakaszának megítélésében. Bár a viták még nem ültek el teljesen, a konszenzus kialakulása ennek ellenére kézzel fogható. Úgy tűnik, a tapasztalatok és a tényanyag elemzése ismét eldöntött korábban élénken vitatott kérdéseket, amelyek természetesen világnézeti, hangulati és módszertani elfogódottságokat jelenítettek meg, s tényanyag híján tág teret engedtek a képzelet és a feltételezések szabad játékának is.

A politikai korlátokról. A piacgazdasági átmenet az eredetileg feltételezettnél kevésbé bizonyult bonyolultnak abban a tekintetben, hogy az átalakulás politikai korlátai a vártnál lényegesen gyengébbek voltak. A rendszerváltó szakirodalom egyik kedvenc jövőképe, az egymást kioltó és kölcsönösen semlegesítő politikai és gazdasági érdekcsoportok szembenállásából fakadó bénultság sem következett be. Mint Balcerowicz és Roland tanulmányából kitűnik, a rendszerátalakítás kezdetén a kormányzat kivételes támogatottságot élvezett, s ez lehetővé tett bizonyos radikális intézkedéseket is. Mi több, a politikai folyamatban visszaható korlátok sem vezettek a többek által előre jelzett visszarendeződéshez, legfeljebb a korábban erőteljes reformlépéseket váltotta föl a sodródás.

A kötet írásai részben magyarázatot adnak a politikai korlátok gyengeségére és az egymást váltó kormányok közötti gazdasági folytonosság paradoxonára (Gomulka, 193. o.). A reformok kezdetén az átalakulási és liberalizációs eufória (Balcerowicz, 160. o.) hatott még, lejáratódtak és tájolási pontjukat veszítették az átalakulás ellenlábasai, míg a korábbi ellenzék vagy annak jó része még egységfrontot alkotott, ami igencsak megnövelte a rendszerátalakítók mozgásterét. Balcerowicz és Roland egyetért abban, hogy a lakosság nagyfokú türelme, sőt rövid távú érdekeivel ellentétes lépéseket is támogató alapállása azzal függ össze, hogy a közép-európai átalakulás a szovjet birodalmi igából való felszabadulással volt egyenértékű, s az „Európába – de valahányan” jegyében ment végbe. Az Európai Unió sok ország számára egyfajta fix pontként is szolgált. A nyugati klubba törekvés erőteljesen megfegyelmelte a nemzeti egyénieskedő politikai törekvéseket is.

Visszaesés és a stabilizálás. Az átalakulás első éveinek slágertémája a visszaesés mértékéről, túlzott vagy elkerülhetetlen voltáról szólt. Míg a korábbi évek eszmecseréinek ez kiemelt témája volt, a jelen kötet meglehetősen szűkszavú ez ügyben. A mára uralkodóvá vált álláspont: a visszaesés mértékét a korabeli hivatalos statisztikai adatok – főleg kezdetben – túlbecsülték; ráadásul a visszaesés főképp kínálati sokkot jelentett, a liberalizálás és a régi szerkezetek elkerülhetetlen lebomlásának kísérő jelensége volt, amit a hagyományos koordinációs mechanizmusok szétzilálódása súlyosbított. Ezt az értelmezést fejti ki Rostowski eredeti felfogású írása, amiben a transzformációs visszaesést a nagy gazdasági világválsággal hasonlítja össze. Stanley Fischer és munkatársainak regressziós elemzései is azt bizonyítják, hogy az átmenetet azok az országok vészték át kisebb társadalmi költséggel és rövidebb ideig tartó visszaesssel, ahol az államháztartás hiányát kordában tartották. Az e kötetben feldolgozott tényanyag és értékelések fényében az alternatív gazdaságpolitikai felfogás, ami a visszaesés fő okának a túlságosan korlátozó pénzügypolitikát tekintette (e kötetben ezt Laski és Bhaduri képviseli), mára egyértelműen kisebbségbe szorult.

Magánosítás és szerkezeti átalakulás. Mára általánossá vált az a nézet, hogy a nagy állami vállalatok átalakulása és magánkézbe adása a vártnál lényegesen lassabbnak bizonyult. Agion és Carlin közös írása, valamint Hunya Gábor tanulmánya is egyaránt azt emeli ki, hogy a szerkezeti és szervezeti átalakulás ott volt gyorsabb, ahol külső tulajdonlás került túlsúlyra; ezzel szemben a bennfentesek uralta privatizálást követően a vállalatok továbbra is inkább a túlélésre játszanak. Ez a kiábrándító fejlemény több elemzőt is arra indított, hogy bírálják az átalakulás privatizációközpontúságát, amennyiben az a nagyvállalatok tulajdonosváltozásait állította előtérbe, míg elhanyagolta az utóbb perdöntőnek bizonyult alulról építkező privátszektort, az új alapításokat. Ezt az álláspontot a kötetben legkeményebben a Frydman–Rapaczynski szerzőpáros képviseli. Ők vitatják azt a közkeletű nézetet is, hogy a bennfentes privatizálás ugyan kevésbé hatékony, de a békés átmenet ára. Az orosz alkalmazottak szavazási mechanizmusának, valamint cseh, magyar és lengyel vállalatvezetés magatartásának elemzésével a társadalmi léptékű „kivásárlást” politikailag is ostobaságnak minősítik, hiszen a lekenyerezettek nem a lekenyerezők szája íze szerint viselkedtek.

A pénzügyi rendszer reformja. A gazdaság lassú szerkezetváltásának térségszerte a tőkepiac és a bankok fejletlensége volt az egyik legfőbb oka. A kezdetleges tőkepiac mellett érthetően elégtelen a tulajdonosi jogok érvényesíthetősége, és korlátozott maradt a külső tulajdonlás. A kétes követelések fölhalmozódása pedig a bankok vezérelte átalakulásoknak szabott gátat. Az a tény, hogy a rendszerváltás korai szakirodalmában ezekről a kérdésekről alig esett szó, ma már a közismert gazdaságpolitikai hibák közé sorolható (lásd például Zecchini 24–26. o. és Nicholas Stern, 47–49. o. általános áttekintését). Ehhez képest meglepő, hogy a kötet nem tartalmaz a pénzügyi közvetítő rendszer

reformját rendszeresen taglaló külön fejezetrészt. A témát csak Carare és Perotti érdekes, mégis kissé periférikus áttekintése érinti, ami a román pénzügyi szektor átalakulását 1991 óta követi nyomon.

A munkanélküliség. A rendszerváltozásban állandósult magas munkanélküliséget általában a termelés-visszaesés és a szerkezeti átalakulás elkerülhetetlen melléktermékének tekintik. A Cseh Köztársaság csekély munkanélküliségi szintjét ezért gyakorta az elhazsított alkalmazkodás közvetlen bizonyítékának tekintik. Ezzel szemben meglepő, ahogy Commander–Tolstopiatenko, Jackman–Pauna és Marek Góra egybehangzóan úgy találja, hogy sem a termelés-visszaesés mértékével, sem a szerkezeti változásokkal nem mutatható ki szoros korreláció a munkanélküliség alakulásában. Ehelyett más tényezők – így a munkapiaci kínálat, a társadalombiztosítási előírások, a munkapiaci intézményrendszer és a munkanélküli-ellátás konkrét módja, valamint a vállalatok támogatásának rendje is – erőteljesebben formálták a munkapiaci egyensúly mutatóit. Mivel a munkanélküliséget ekképp az intézményi oldal határozza meg, a szerzők ajánlásaikban a hangsúlyt a munkapiaci ellátás és intézmények reformjára helyezik.

Külgazdasági politika. A rendszerváltozás egyik sarokköve a világgazdasági nyitás volt. A szakirodalom többségével megegyezően a kötet szerzői a gyors és gyökeres külgazdasági nyitás mellett szólnak, helyeslik a konvertibilitás korai bevezetését (Cooper), valamint azt is, hogy az árfolyamot fix pontként használták (Fischer és szerzőtársai, valamint Rosati). Ezzel szemben továbbra is vitatott a helyes középtávú árfolyam-politika tartalma. Rosati írásában négy lépésből álló ütemezést javasol: 1. leértékelés és konvertibilitás; 2. fix árfolyam; 3. időnként kiigazított csúszó leértékelés; 4. előre megadott sávban lebegő árfolyam. A hozzászólásokból kitűnik, hogy az átmenet második szakaszának hossza, javasolt üteme és az EU–EMU illeszthetőség kérdése erősen vitatott.

Az elmondottakból a következő összkép adódik. Az átalakulás számos váratlan nehézsége ellenére az alapvető, rendszerformáló változások iránya és jellege kiállta az idő és a gyakorlat próbáját. Szinte ironikus, ahogy ez a rendszerváltozás kezdetén legélesebben vitatott elemek és lépések esetében domborodik ki leginkább, így az átfogó, kiigazítási csomagként megvalósított stabilizáció, a gyors és átfogó árfölszabadítás és a visszafordíthatatlan világgazdasági nyitás terén. Ezzel szemben mind a magánkézbe adás során, mind a szerkezeti reformokban a gazdaságpolitikai hibák és tévedések gyakoribbak voltak. Az általános értékelésben kimondható, hogy mind a szakértők s nyomukban a széles közvélemény is alábecsülte a rendszerváltozás reális időigényét. A korai időszak túlzott derűlátását, úgy tűnik, a szociológia, a gazdaságtörténet és az evolúciós közgazdaságtan erőteljesebb alkalmazásával lehetett volna ellensúlyozni.

Ami elmúlt, elmúlt. Az élenjáró országok új, második generációs reformkihívásokkal szembesültek. A hősiességet követő korszakba léptek. Mivel a rendszert megalapozó intézményi és jogi keretek kialakultak, a transzformációs visszaesést leküzdötték, az inflációt mérsékelt szintre szorították, a nagy társadalomátszabó terveknek, a fokozatosság és a sokkterápia hívei közti szembenállásnak vége. Azáltal viszont, hogy köznapi(bb) kérdések kerülnek a napirendre, megnő a reformtörődöttség veszélye – s korántsem csak a közéletben, hanem a szakma képviselői között is. A tranzitológia – akarva-akaratlanul – konszolidáltabb, részterületi kutatásokra összpontosító, hagyományosabb értelmű és módszerű tudományággá válik. A Zecchini szerkesztette kötet már előre vetíti ezt, bár a szerzők jó részét még mindig áthatja a társadalomjobbító hevület. Bár többnyire rejtetten, a kötetből világosan kirajzolódik a második generációs reformok körvonala is.

A politikai korlátok és ciklusok kérdése. Ahogy elmúlik a kivételes politika időszaka (Balcerowicz, 160. o.), azonnal megjelennek/megjelentek a politikai korlátok. Miközben a régi rendszerhez való visszatérés gyakorlatilag kizárt, szembeűnően megnőtt a húzd meg, ereszd meg jellegű ingadozás veszélye. A mézeshetek elmúltával, s a türelem

fogytán a reformtörődöttség még azzal a politikailag gerjesztett tévképzettel is társulhat, hogy az egész átalakulásnak vége. Ekkor a közgazdászoknak nehéz érvelniük a makrogazdasági önmérséklet fönntartása mellett. Valószínűbbé válik a húzd meg, ereszd meg jellegű sodródás, amit csak válsághelyzetek szorításában vált föl az igazi, átfogó reformkísérletek szakasza. Kézenfekvő, hogy ez messze nem az optimális gazdaságpolitika útja.

A tőkebeáramlás kérdése. A meglóduló tőkebeáramlás megnöveli a valutaválságok esélyét is. 1993 óta azonban a rendszerváltó országokba jelentős tőkebeáramlás indult meg, ami az átalakulási teljesítmények kedvezőbbre fordult megítélésétől sem független. Sőt, a feltörekvő piacok általános megélénkülése is kedvezően hatott. Bár az efféle tőkebevitel a szerkezetváltozás meggyorsítása szempontjából kedvező, hozzájárul a tőkepiacok kifejlődéséhez és elmélyüléséhez, ugyanakkor új nehézségekkel terhelik a makrogazdasági irányítást. Egyebek mellett a fogadó országok érzékenyebbé válnak a nemzetközi beruházók ítélete és a beruházási klíma alakulásával szemben. Magyarország 1994–1995-ben, Csehország 1996–1997-ben ezt világosan szemlélteti. Kornai Jánosnak a Bokros-csomagról adott elemzése (magyarul lásd a Közgazdasági Szemle 1996. 7–8. számában) csakúgy, mint a későbbi külügyminiszter, Rosati árfolyam-politikai fejtegetései élesen megvilágítják az e téren jelentkező dilemmákat. A monetáris és az árfolyam-politika közismerten mérséklődő szabadságfoka mellett az erősödő tőkebeáramlás jelentős kihívást intéz a költségvetési és a jövedelempolitikához is. Ekkor ugyanis a politikailag vonzó államháztartási és bérpolitikai nagyvonalúság különösen önvészélyes lehet.

A privatizációt követő szerkezetváltozás. A legtöbb egykori állami vállalat papíron már magánkézben van, átalakításuk azonban jórészt megoldatlan. Első lépésként a szubvenciók megvonása keményítheti meg költségvetési korlátjukat. Ez a közvetett – olcsó hitelek, átutemezések, föltőkésítések stb. – által *rejtett formában történő pénzelésükre*, illetve ezek tilalmára is áll. A tőkepiaci reformokban az átláthatóság mellett a tulajdonosi jogosítványok érvényesíthetőségére van szükség a vállalatvezetés ellenében, továbbá a külső tulajdonlásnak a bennfentes uralommal szembeni elterjesztésére is.

A nyugdíjrendszer és a társadalombiztosítás reformja. A szociálpolitika terén igen kevés reformlépés történt a konferencia időpontjáig. Bár minden átalakuló országban bevezették a munkanélküli-ellátást, az egészségügyi és a nyugdíjreform még kezdeti szakaszban van. Gazdasági szempontból nem kérdéses, hogy a térségben működő jóléti rendszerek súlyos teherterelt jelentenek az államháztartásnak, de a munkavállalók számára is. A jóléti kiadások szintje alapvetően megkérdőjelezi a középtávú államháztartási stabilitást. A szociális kiadások mérséklése nem lesz népszerű, s könnyen áldozatul eshet a választási-taktikai megfontolásoknak is.

A munkanélküliségről. A kötet tanulmányai meggyőzően igazolják, hogy az állástalalók száma stagnál. Nő a tartósan munka nélkül lévők aránya. A munkapiaci kínálatmérés helyett a szociálpolitika fő feladatává a tartós munkanélküliség kezelése válik. Ennek egyik lehetséges megoldása a Jackman és Pauna által javasolt munkához kötött jóléti ellátás rendje.

Kétségtelen, hogy az átalakuló országoknak még egy sor kihívással kell szembesülniük. Ez azonban nem kell hogy az eddig megtett út eredményeinek lebecsülésére indítson. E kötet egyik erőssége épp az, hogy rászorít: az érme mindkét oldalát vegyük figyelembe.

Frank Bönker