

Opponensi vélemény

Győrffy Dóra: Bizalom és gazdaságpolitika: fejezetek az euró történetéből

c. MTA doktori értekezéséről

Az értekezés időszerű, elméleti szempontból, s a gazdaságpolitikai praxis tekintetében is lényeges témakör vizsgálatát tűzte ki céljául. A gazdaságpolitika működése számára alapvetően más környezetet jelent az általános bizalmatlanság, mint a magas bizalmat tartalmazó környezet. A szerző kitűzött célja a bizalmi környezet jelzett különbségei mibenlétének tisztázása, továbbá e bizalmi környezet gazdaságpolitikára, illetve a gazdasági fejlődésre gyakorolt hatásmechanizmusainak feltárása volt.

A szerző munkája korábbi kutatásai szerves folytatásának tekinthető. A korábbiakban a költségvetési egyensúlytalanságok vizsgálata során a politikai elit fegyelem melletti elkötelezettségét, illetve a társadalom demokrácia iránti bizalmát azonosította a költségvetési szabályok létrejötte és fennmaradása fő magyarázó változóiként.

Az értekezésben a *bizalom gazdaságpolitikai hatásmechanizmusainak* feltárása került a munka középpontjába. A vizsgálódás során kiemelt figyelmet kapott a következő kérdések megválaszolása: miért voltak egyes poszt-szocialista országok Magyarországnál sikeresebbek, továbbá a bizalom mechanizmusai mennyiben járulhatnak hozzá a legutóbbi pénzügyi válság mélyebb megértéséhez, illetve a válságokkal szemben ellenállóbb rendszerek kiépítéséhez.

Az értekezés a bizalom szélesebb fogalmán belül megkülönbözteti az általános (interperszonális) és a *rendszerszintű bizalom* kategóriáit. Ez utóbbit különösen fontosnak tekinti a gazdaságpolitika tekintetében. A kutatás a bizalom gazdaságpolitikai jelentőségét kontextuális dimenzióban alkalmazza: az EU-15 és a KKE-10 országok által az euró bevezetése kapcsán követett gazdaságpolitikák vonatkozásában.

Az értekezés fő tézise szerint a *rendszerszintű bizalom jelenléte kritikus jelentőségű a szereplők szabálykövető magatartásának kialakulásában*, amely alapfeltétele az intézményrendszer hatékony működésének. A hatékony működés hozzájárul a jövő bizonytalanságának a csökkentéséhez, amely előmozdíthatja a gazdasági szereplők számára a hosszú távú tervek kialakítását. Ám alacsony bizalmi környezetben jellemző a szabályok kikerülése. Ez utóbbi esetben az intézmények kevésbé tölthetik be szerepüket a jövő bizonytalanságainak a csökkentésében. Ilyenkor az egyének és a döntéshozók időhorizontja is lerövidül. A gazdasági szereplők célja egyedi kedvezmények kijárása. A politikai döntéshozók pedig a választók rövid távú elvárásainak kiszolgálása révén kívánják támogatottságukat megnövelni. „ilyen környezetben jellemző a szerkezeti reformok elmaradása, a politikai ciklusok, a laza pénzügyi szabályozások, illetve a fellendülés és a válság változásából eredő nagymértékű gazdasági kilengések.”- olvashatjuk a mű 19. oldalán.

Az EU-ban elsősorban a déli tagállamok fejlődése jelezheti a rendszerszintű bizalom hiányának következményeit. Számos új tagállam hasonló jellemzőket mutat. Másfelől az

alacsony bizalmi szint ellenére több KKE ország fegyelmezett költségvetési politikát folytatott. Illetőleg magas bizalmi szinttel jellemezhető EU-15 országokban is hitelbuborék alakult ki. Mindezek az elmélet korlátain túl további befolyásoló tényezők jelentőségét húzhatják alá.

Az értekezés fő módszerét 25 EU tagállamra kiterjedő statisztikai összehasonlítás, illetve kvalitatív esettanulmányok alkalmazása képezték. Az európai integrációi keretfeltételei lehetőséget nyújthatnak az egyes államok eltérő gazdaságpolitikáinak összehasonlításához, az értekezés elméleti hipotéziseinek vizsgálatához. Az összehasonlításokhoz, illetve a részletesebb esettanulmányok alapjául szolgáló esetek kiválasztásához a Világbank kormányzási mutatóit (World Governance Indicators) használta fel. Az értekezésben három összehasonlítás során összesen hat ország rövid esettanulmánya olvasható.

Az értekezés fő új eredményei véleményem szerint a következők:

1. *A rendszerszintű bizalom és a társadalmi időhorizont kapcsolatának értelmezése.*

Az értekezés kiterjedt (elsősorban az osztrák iskolára, illetve a tágan értelmezett intézményi iskolára épülő) szakirodalmi elemzés bázisán újszerűen rendszerezte a rendszerszintű (azaz az intézményrendszerbe vetett) bizalom és a döntések időhorizontjának a kapcsolatát. A rendszerszintű bizalom egyéni döntéshozatalra gyakorolt hatását a bizalom fő elemeiről (bizonytalanság, intézmények, szabálykövetés) szóló elméletek összekapcsolása révén mutatta be. Az intézményrendszerbe vetett bizalom létét, vagy annak hiányát tekinti meghatározónak a *jogkövető magatartás* elterjedtségében, amely kritikus módon befolyásolja a hosszú távú tervek realitását. A jövő fundamentális bizonytalanságát előtérbe helyezve mutatja be, miért van szüksége valamely társadalomnak intézményekre. Az intézmények sikeres működése feltételeit az adóelkerülés irodalma révén világítja meg. Az intézményi bizalom, a szabálykövetés és a döntések időhorizontja összefüggéseinek modellszerű bemutatása teszi az elemzést teljessé. Kiemelést igényel a következtetés: „bizalmatlan környezetben a szabálykerülés elterjedtsége miatt az intézmények nem töltik be az egyének eligazítását szolgáló szerepüket, melynek révén csökkenne a bizonytalanság és lehetővé válna a távlatos tervezés.” (34. o.)

2. *Rendszerszintű bizalom és a gazdaságpolitikai döntések időhorizontja.*

Az értekezés szerint a rendszerszintű bizalom léte, vagy hiánya kritikus jelentőségű *ismétlődő* gazdaságpolitikai döntések esetén. (A rendszer kereteket létrehozó egyedi döntések esetében, elitvezérelt alkudozási folyamatban a rendszerszintű bizalom szerepe jóval mérsékeltebb.) A Gazdasági és Monetáris Unióban a döntéshozók alapvetően ismételt döntéseket hoznak. Annak intézményrendszerében a legkomolyabb feszültséget a következő összefüggés okozza: míg a monetáris politika de-politizálható, addig ugyanez jóval nehezebb a költségvetési politika, illetve a szerkezeti reformok esetében. (45. o.) Ugyanakkor a monetáris integráció nyomán az egyes euró-övezeti országok számára megnőtt a költségvetési politika fontossága. A költségvetési politika és a gazdasági növekedés közötti különféle hatásmechanizmusok egymással szorosan összefüggenek. Döntő a tag értelemben vett *intézményi minőség*, az értekezés értelmezése szerint a közigazgatás integritása és hatékonysága.

A vizsgált hatásmechanizmusokat plasztikusan fejezi ki az *angyali*, illetve az *ördögi kör* metaforája, az intézményi bizalom és a növekedés, illetőleg a bizalmatlanság és az alacsony növekedés között. (49-51. o.) Az euró-övezet különösen alkalmas e fajta hipotézisek kialakítására: azonos külső keret áll fenn heterogén országok számára, amely a közöttük fennálló különbségeket még inkább szembetűnővé teszi. Míg magas bizalmi szinttel rendelkező országok képesek távlatos gazdaságpolitika folytatására, illetve az egységes piac és valutaövezet intenzív versenyközegében történő helytállásra, alacsony bizalmi szint esetén e környezet felerősíti a gyengeségeket.

Különös jelentőségű a rendszerszintű bizalom a *szerkezeti reformok* esetében. Bizalmatlan környezetben a döntéshozók hosszú távú megoldások helyett elsősorban tűzoltásra törekednek, a legsürgetőbb problémák gyors, rövid távú rendezésére. Az értekezés részletesebben vizsgálja a költségvetési kiigazítások dilemmáit, illetve azok összetételét egyes európai országokban. Bizalmatlan környezetben a rövid távú szemlélet, a politikai áldozat minimalizálására irányuló törekvés dominál. A kiigazítás elsősorban a bevételi oldalra, az adók emelésére irányul. Ám a sikeres kiigazítások – az ún. nem-keynesi hatások alapján – elsősorban a kiadási oldalra irányulnak. (Az állam bérjellegű kötelezettségei, illetve a lakossági transzferek csökkentése révén.) A maastricht-i konvergencia folyamat során az alacsony bizalmi szintű mediterrán országokban a kiigazítás pusztán eszköz volt a cél, az euró bevezetése megvalósításához. Ugyanakkor a magas bizalmi szintű országokban belső elkötelezettség alakult ki a fegyelem mellett. A szerkezeti reformokkal kapcsolatos gondolatmenetből egyúttal az a következtetés adódik, hogy az optimális valutaövezet (OCA) feltételeinek endogenitására vonatkozó feltevések nagyobb valószínűséggel teljesülnek magas bizalommal jellemezhető környezetben. (57. o.)

A rendszerszintű bizalom fennállása vagy hiánya a fegyelem betartásával kapcsolatos intézményi elköteleződést is befolyásolja. Alacsony bizalmi környezetben a szigorú költségvetési szabályokat vagy be sem vezetik, vagy ha mégis, akkor nem tartják be azokat, beleértve a szupranacionális szabályokat.

3. *A rendszerszintű bizalom gazdaságpolitikai hatásainak bemutatása a GMU különböző dimenzióiban*

3.1. *Az EU-15 országai költségvetési teljesítményeinek átfogó összehasonlítása az 1992-2007. közötti időszakban.*

Az értekezés a témakör empirikus vizsgálatához az EU tagállamokat négy csoportba sorolva vizsgálta: megkülönböztetve a magas, illetve az alacsony bizalmi szintű országokat az euró övezetben, illetve az euró övezeten kívül. Kiemelt figyelmet kapott, hogy az egyensúlytalanságok felszámolása érdekében alkalmazott kiigazítások pusztán külső tényezők (GMU konvergencia követelmények), vagy a belső elköteleződés hatására valósultak-e meg.

A fegyelem melletti elköteleződés kialakulásának döntő tényezője az értekezésben bemutatott elméleti keret szerint a rendszerbe vetett bizalom magas szintje. A World Governance Indikators (WGI) bemutatott 1996. évi értékei illeszkedni látszanak az értekezés hipotéziseihez. Figyelemre méltó a konszolidációs stratégiák különbségeit feltáró elemzés. (76-82. o.) Esettanulmányként részletesebben vizsgálta Svédország és Portugália

konszolidációs tapasztalatait. Az esettanulmányok nyújtottak lehetőséget a történeti és intézményi kontextus megvilágítására.

3.2. Euró adaptáció az új tagállamokban

A poszt szocialista országok a bizalom és a gazdaságpolitika összefüggéseinek elemzésére komoly lehetőséget nyújtanak. A bizalmatlanság gyökerei között a paternalizmust és a jogállamiság normáinak gyengeségét azonosította. A paternalizmus erőteljes fiskális illúziót eredményezett a régió országaiban. A szabálykövető magatartás szélesebb körű elterjedését egyebek mellett a korrupció, a túlszabályozottság és az elosztás vélt igazságtalanságai korlátozták. A vizsgált országcsoporthoz gazdasági teljesítményében a vizsgált időszakban a külső tényezők (a nemzetközi tőkepiacok, az EU csatlakozás, a maastrichti konvergencia kritériumok) szerepe volt meghatározó.

Az értekezés a rendszerszintű bizalom és az árfolyam-politika összefüggéseit a költségvetési teljesítménnyel összekapcsolva vizsgálta. Egészében úgy véli, hogy a GMU nem képez olyan külső kényszert, amely a bizalmatlanság gazdaságpolitikai hatásait ellensúlyozhatná. (118-119. o.) Ugyanakkor az euró bevezetése kapcsán a WGI által mért rendszerszintű bizalomnak is csak csekély magyarázó ereje van.

Az értekezésben tárgyalt szlovák tapasztalatok példát jelentenek arra, hogyan lehet a bizalmatlanság és a gazdaságpolitika rövid távú orientációja által teremtett ördögi körből kitörni. Ugyanakkor meggondolkodtató a hazai ellentétes irányú pályával ((hogyan lesz egy ország éllovasból sereghajtó?) történő összehasonlítás.

3.3. Pénzügyi válság és válságkezelés

A legutóbbi globális pénzügyi válság terjedése az euró övezetben sajátos összefüggések (kamatkonvergencia, a versenyképesség országonként eltérő alakulása) által is befolyásolt módon valósult meg. Egészében az empirikus tapasztalatok vegyesek. Csak a vizsgált országok egy részében tekinthető teljesen helytállónak a válságot megelőző értékelés a gazdaságpolitika minőségéről. A bizalom és a gazdaságpolitika közötti kapcsolatról szóló elméletnek egyértelműen ellentmond az értekezés által részletesebben is tárgyalt Írország és Lengyelország tapasztalata. A korábban kifejtetteken alapuló várakozások és a valóság eltérései az értekezésben bemutatott elmélet peremfeltételei fontosságát húzhatják alá.

4. A bizalom gazdasági fejlődésben betöltött szerepének feltárása.

A bizalom jelentős részben a gazdaságpolitika révén fejti ki hatását a gazdasági növekedésre. Az értekezés az egy főre jutó vásárlóerő-paritásban kifejezett GDP dinamikáját vizsgálta az általa alkotott országcsoporthoz, illetve az azokba tartozó országokban az 1998- 2012. közötti időszakban. A vizsgált esetek többsége beilleszthető az értekezés elemzési kereteibe, illetőleg annak hipotéziseivel összhangban áll. Ugyanakkor mindegyik csoportban találhatóak kivételek. Az esettanulmányok során felmerült, a bizalom hatását módosító fő tényezők a következők: a kiinduló fejlettségi szint, a pénzügyi piacok fegyelmező ereje, a túlzott optimizmus, a „közgazdasági divatáramlatok”, továbbá a politikai vezetők személye. E

tényezők – érvényesülési feltételeiktől függően – részben vagy egészben *ellensúlyozhatják az intézményi bizalom hatását*.

Figyelemre méltó a szerző záró összegezése: „Bár bizalmatlan környezetben is lehetséges a felelős gazdaságpolitika felelős politikusok és szerencsés időzítés esetén, az is egyértelmű, hogy a problémák tartós kezelését a hajlam megszüntetése jelenti. Ennek során nagyon lényeges annak felismerése, hogy a makrogazdasági egyensúlytalanságokat nem lehet pusztán számszaki kérdésként kezelni... leküzdésükhöz megkerülhetetlen a mögöttes intézményi problémák kezelése. Amennyiben ezt az összefüggést nem vesszük figyelembe, a probléma rövid- és hosszú távú megoldása között éles ellentét jöhet létre: az egyensúly helyreállításaért tett tűzoltás-szerű, bizalomromboló intézkedések időszakos javulás után könnyen a probléma súlyosbodását eredményezhetik. A pénzügyi stabilitás kérdése elválaszthatatlan a rendszerbe vetett bizalomtól.” (193. o.)

Az értekezés főbb problematikus elemei a következők:

1. *Az intézményi rendszer értelmezése.*

Az értekezés helyesen hangsúlyozza a szabálykövetés jelentőségét az intézményi rendszer működésében. A szabálykövetést azonban lényegében az állam által alkotott normák tekintetében értelmezi. Így aztán a logikában a legitimáció, az állam iránti bizalom, s a jó kormányzás kap központi szerepet. (Ld. pl. 28-30. o.) E témakörök kiemelkedő fontosságát elismerve is aláhúzást igényel: a társadalomban működő (intézményesült) normák között kiterjedt és lényeges a *non ius* körébe tartozó szabályok (erkölcs, szokások stb.) köre. E normák elfogadása és érvényesülése kulcsfontosságú a fejlett árugazdaságban. A bizalom alapvető tényezője a piaci kontraktusok szabályainak megtartása, a helytállás, az ígéretek teljesítése, a piaci aktorok együttműködése, a vitás ügyek rugalmas (peren kívüli) rendezése stb. A rendszerszintű – előbbi tényezők révén is megvalósuló - bizalom a hatékonyan működő árugazdaság lényeges dimenziója. Azaz a vizsgált témakör *nem szűkíthető pusztán az állam iránti bizalomra*. (Valószínűleg az értekezés szerzője sem kívánta azt leszűkíteni. Ám e szélesebb dimenzió egyáltalán nem jelent meg az értekezésben.)

2. *Horgony-e az euró adaptáció?*

Az értekezés az euró történetét áttekintve szkeptikus álláspontra helyezkedik a konvergencia és stabilitási mechanizmusok tagállami gazdaságpolitikákra gyakorolt lehetséges hatásait illetően. (Különösképpen az „új” tagállamok esetében.) A 118. oldal szerint: „a GMU nem képes azt a horgony szerepet játszani a gazdaságpolitikában, mint amit az EU csatlakozás folyamata játszott a rendszerváltás során.” A 192. oldalon pedig egyik záró következtetésként szerepel: „a KKE-10 országok jövője nem elsősorban az euró bevezetésén múlik, hanem sokkal inkább azon, mennyire sikerül kialakítani... belső elkötelezettséget a távlatos gazdaságpolitikai célok és a pénzügyi felelősség tekintetében.” Nincs vitám a jelölttel e belső elkötelezettség döntő jelentőségét tekintve. Ám az idézett részekből eltérően úgy vélem, az euró adaptáció, s a sikeres adaptáció előfeltételét képező gazdaságpolitikai lelkiismeret-vizsgálat *hozzájárulhat a joggal hiányolt belső elkötelezettség kialakulásához*. E lehetőséget annál is inkább kár lenne lebecsülni, mert éppen az euró adaptáció igényét nélkülöző (illetve

beláthatatlan távlatba helyező) gazdaságpolitikák következményei azonosíthatóak világosan az érintett országokban. (Egyébként az értekezés is hangsúlyozza Belgium és Spanyolország példája esetében, hogy a külső horgony és a belső elkötelezettség *együttesen* eredményezett jelentős javulást a közpénzügyekben.)

Valójában az Európai Unióban megvalósuló „többszintű kormányzás” (multi-level governance) értelmezése is felmerül e problémakör áttekintése során. Az értekezés szerint jellemző az EU korlátozott hatása a gazdaságpolitikára. (179. o.) A 4. tézis pedig az EU tagállami gazdaságpolitikákra gyakorolt „korlátozott szerepének” kimutatását jelöli meg egyik fő eredményként. A többszintű kormányzás rendszerében e szerep szükségképpen nem korlátlan. Ám az EU már ma is nemzetközileg példa nélküli – korábban elképzelhetetlen - gazdaságpolitikai koordinációt valósít meg. A legutóbbi krízis miatt is új, korábban elképzelhetetlen igények fogalmazódnak meg az európai gazdasági kormányzás jövőbeli rendszere iránt. Az integráció fejlett magországai „a gazdasági unió teljes kiépítése” során az integráció további mélyítését, a valódi európai gazdasági kormányzás kiépítését szorgalmazzák. E fejlődés új perspektívákat nyithat meg a résztvevők számára, de egyúttal tovább erősítheti a „több sebességes” – már ma is létező – európai szerkezetet. A rendszer magjából kimaradó periféria esetében a joggal hiányolt gazdaságpolitikai elköteleződés kialakulásának mérsékeltek a lehetőségei.

3. Módszertani nehézségek

Az értekezés rendkívül bonyolult témakört vizsgál. Ehhez képest korlátozottan tűnik hat rövid kvalitatív esettanulmány alkalmazása. A bizalom és a gazdasági fejlődés vizsgálata során (is) támaszkodik a WGI jogállamisági dimenzióira. A jogállamiság esetében az értekezés szerint a magas bizalmi szint definíciószerűen 90 és 100 között helyezkedik el, míg 90 alatt alacsony bizalmi szintről van szó. A 7.1. táblázat szerint a „magas” bizalmi szinthez sorolt országok esetében e mutató 92 és 99 között, míg az „alacsony” esetében 51 és 87 (!) között helyezkedik el. (181. o.) Az utóbbi csoport nyilvánvalóan nem homogén. Felmerül továbbá, hogy a WGI mutatói egyáltalán mennyire lehetnek alkalmasak a bizalmi szint mérésére. Éppen így korlátozottan tekinthető bizonyítottnak az állami és a magánhitelek helyettesítésére vonatkozó hipotézis.

4. További megjegyzések

Az értekezés alapját a jelölt angol nyelvű kötete képezte. A szöveg magyarra átültetése egészében magas színvonalon történt. Helyenként azonban hibák találhatók. (Azok felsorolását e bírálatban mellőzöm, a jelölttel azonban szívesen megosztom.) Található azonban néhány olyan tévedés, pontatlan vagy félreérthető megfogalmazás, amelyet e helyen is jelezni szükséges:

- 19. o. a Közép-Kelet-Európa megnevezés pontatlan, az EU taggá vált egykori szocialista országokat többnyire közép- és kelet-európai országoknak (CEE Countries) nevezik;

- 34. o. a Bretton Woods-i rendszer problémái már a hatvanas évtized közepe előtt is jelentkeztek; a rendszer teljes összeomlása után pedig az árfolyamok lebegése vált jellemzővé;
- 54-55. o. a költségvetési kiigazítás önmagában még nem szerkezeti reform;
- 64. o. Görögország 2002-től tagja az euró övezetnek;
- 118. o. a 2004-2008. közötti felzárkózás az új tagállamokban döntően a túlfűtött belső keresleten alapult, amely már a jelzett időszakban is kimutatható volt;
- 139.o. Szlovákia az első körben (2004. május 1-én) csatlakozott az EU-hoz, az 1998. márciusban megkezdődött csatlakozási tárgyalásokba valóban csak 1999 végén, a helsinki csúcs után kapcsolódhatott be;
- 173. o. 2014-ben a GDP arányában Magyarország az EU támogatások legmagasabb arányával rendelkező kedvezményezett;
- 187. o. a nemzetközi tőkepiacok fegyelmező ereje esetenként valóban eltérhet egyes államok között, ám tartósan nem maradhat fenn a free rider pozíció;
- 192. o. a bizalom, mint intézményi tényező nem a növekedési potenciál elérését segíti, hanem önmaga is alakítója a növekedési potenciálnak.

Összefoglalóan megállapítható: a benyújtott értekezés színvonalas mű. Az értekezés szakirodalmi megalapozása megfelelő, adatai hitelesek. A mű új, illetve újszerű eredményekkel gazdagítja a közgazdaságtudományt. Tartalmi és formai szempontból megfelel a doktori értekezéssel szemben támasztott követelményeknek. Mindezekre figyelemmel javaslom az értekezés nyilvános védésre bocsátását és az MTA Doktora cím odaítélését a jelölt számára.

Budapest, 2015. január 30.

Halmai Péter
az MTA Doktora