

GYÓRFFY DÓRA

Társadalmi bizalom és költségvetési hiány

A tanulmány azt a kérdést vizsgálja, hogy az államba vetett bizalom hogyan befolyásolja a költségvetési egyensúly létrejöttét és fennmaradását. Fő tézise, hogy azokban az országokban, ahol alacsony a társadalomnak a politikai rendszerbe vetett bizalma, a költségvetés bevételi és kiadási oldala is hozzájárul a hiány kialakulásához: a bevételi oldalon a nagyobb az adócsalásra való hajlam, míg a kiadási oldalon a populista politikára való kísértés, valamint a strukturális reformokhoz szükséges konszenzus kialakításának nehézsége növeli az egyensúlytalanságot. A bizalom és a költségvetési egyensúly közti pozitív kapcsolatot a cikk egyrészt az eurózóna eddigi tapasztalatainak statisztikai elemzése, másrészt Svédország és Magyarország – az 1990-es évek közepén megtörtént – konszolidációjának kvalitatív összehasonlítása révén mutatja be. A bizalom és egyensúly kapcsolatának felismeréséből adódó fő következtetés, hogy alacsony bizalmi környezetben a tartósan kiegyensúlyozott költségvetés esélye csekély, és helyette a túlköltekezés–megszorítások ciklusainak váltakozása valószínűsíthető.*

Journal of Economics Literature (JEL) kód: H26, H30, H62, P16.

A költségvetési kiigazítás nehézségeivel szembesülő Magyarországon 2006 őszén élesen felmerült a társadalmi bizalom kérdése és esetleges hatása a konszolidáció sikerére. A kampánybeszédnek tartalma és a valóság közötti szakadék kapcsán két vélemény fogalmazódott meg arról, hogy mennyiben érinthetik az események az államháztartás rendbetételét. Egyrészt, sokan a miniszterelnök lemondását követelték, mivel úgy ítélték meg, hogy elvesztette a hitelét ahhoz, hogy végrehajtsa a költségvetési kiigazítást, és hozzákezdjen a szükséges reformokhoz. Ebben a véleményben a gazdaságpolitika nem elválasztható az erkölcsi kérdésektől. Másrészt, több hazai elemző és külföldi tőkepiaci szereplő üdvözölte a miniszterelnök változásra sarkalló beszédét, és úgy nyilatkozott, hogy a miniszterelnök maradjon, mivel ő a garanciája a reformok következetes végrehajtásának. Ez a nézet szigorúan elválaszthatónak tekinti a gazdaságpolitikai kérdéseket a társadalmi és erkölcsi megfontolásoktól. Bár a vita egy konkrét politikai eseményt követően robbant ki, nagyon komoly elméleti problémát vet fel. Lehetséges-e tartós költségvetési

* A cikk a Közép-európai Egyetemen 2006-ban megvédett PhD-disszertáción alapul, mely hamarosan *Democracy and Deficits* címen jelenik meg az Akadémiai Kiadó gondozásában. Ezúton is hálámot fejezem ki témavezetőmnek, Csaba Lászlónak az évek során nyújtott nélkülözhetetlen segítségéért és támogatásáért. A jelen cikkhez fűzött értékes észrevételekért köszönetet szeretnék mondani Gedeon Péternek, Muraközy Lászlónak és egy anonim lektornak. Külön köszönet illeti Czeglédi Pált a cikk statisztikai részéhez nyújtott segítségéért. A fennmaradó hibák természetesen a szerzőt terhelik.

konzolidációt végrehajtani társadalmi bizalom nélkül? Eredményes lehet-e demokratikus feltételek mellett egy kvázi-reformdiktatúra a költségvetési fenntarthatóság megteremtésében?

A következőkben azt a kérdést vizsgálom, hogy mennyiben befolyásolja az államba és a politikusokba vetett bizalom a költségvetési konzolidáció tartósságát. A cikk az eurózána eddigi tapasztalatainak statisztikai elemzése és Svédország, illetve Magyarország 1990-es évek közepén végrehajtott konzolidációjának kvalitatív elemzése révén pozitív összefüggést tár fel a társadalmi bizalom és a költségvetési egyensúly fennmaradása között, melyet három tényezővel magyaráz. 1. Alacsony bizalmi környezetben nagyobb az adócsalásra való hajlam, mint magas bizalmi környezetben. 2. Alacsony bizalmi környezetben nagyobb a kísértés a gazdaságpolitikai populizmusra, mint magas bizalmi környezetben. 3. A társadalmi bizalom jelentősen befolyásolja a strukturális reformokhoz szükséges konszenzus lehetőségeit, és ezzel határokat szab a döntéshozók mozgásterének a költségvetési kiigazítás eszközeinek kiválasztásában, amely meghatározó a konzolidáció tartósságában.

A tanulmány szerkezete a következő. A bizalom és a gazdasági teljesítmény kapcsolattal, majd ennek kelet-közép-európai jelentőségével foglalkozó irodalom rövid áttekintése után elméleti keretben tárgyalom, hogy a bizalom milyen csatornákon keresztül befolyásolhatja a költségvetési egyensúlyt és a konzolidáció tartósságát. Majd az eurózána tagállamainak eddigi tapasztalatai alapján statisztikai elemzést végzek a bizalom és az egyensúly kapcsolatáról. Svédország és Magyarország 1990-es évek eleji konzolidációjának stilizált összehasonlítása révén bemutatom, hogyan befolyásolja a bizalom a reformokhoz szükséges konszenzus kiépülését, a konzolidáció eszközeinek megválasztását és a kiigazítás tartósságát. A záró rész a felismerésekből adódó gazdaságpolitikai következtetéseket fogalmaz meg.

Az államba vetett bizalom és jelentősége Kelet-Közép-Európában

A bizalom *Levi* [1998] definíciója szerint azt az előfeltételezést jelenti, hogy egy tranzakcióban a másik fél betartja az ígéretét: *A* megbízik abban, hogy *B* teljesíti *X* cselekedetet (78. o.). *Raiser és szerzőtársai* [2005] megfogalmazásában: „a bizalom csökkenti a tranzakciós ráfordításokat, és lehetővé teszi az együttműködést olyan szereplők között, akik egyébként kölcsönösen előnyös cserét túl költségesnek vagy kockázatosnak ítélnék” (73. o.) Az interperszonális bizalom a gazdasági életben nélkülözhetetlen, hiszen azok a „társadalmak, amelyeknek gazdasági szereplői bíznak egymásban, sokat megtakaríthatnak az üzleti költségekből, s így hatékonyabbak lehetnek, mint az alacsony bizalom-szintű társadalmak” (*Fukuyama* [1997] 489. o.).

A társadalmi bizalomnak két értelmezése létezik: az interperszonális bizalom és az államba vetett bizalom. A jelen cikk az utóbbi értelmezéssel foglalkozik. Az államba vetett bizalom fontosságát politológusok és szociológusok már az 1960-as években felismerték mint a hatékony kormányzás alapvető feltételét. *Easton* [1965] ezt diffúz támogatásnak nevezi, amelynek tárgya a politikai rendszer különböző szintjei – beleértve a kormányzó erőket, a különböző állami intézményeket, a rendszer filozófiáját és a politikai közösség egészét. A rendszer támogatottsága teszi lehetővé, hogy nehézségek esetén az állampolgárok elfogadják és elviselik a rövid távú áldozatokat (*Easton* [1965] 273. o.). Hasonló gondolatokat fogalmaz meg *William Gamson*, aki az államba vetett bizalmat egy kitöltetlen csekkhez hasonlítja, amely anélkül biztosítja az állampolgárok együttműködését a kormányzati szervekkel, hogy előre meghatároznák milyen kötelezettségeket is jelent ez pontosan. Váratlan gondok esetén ezáltal a kormányzat számíthat arra, hogy a

társadalom elfogadja, vagy legalábbis eltűri az átmeneti nehézségeket. Amennyiben a kormányzat elveszti ezt a bizalmat, bankpánikhoz hasonló jelenség lép fel: problémák esetén az érdekcsoportok minél hamarabb szeretnék biztosítani a saját javukat, és ezzel az állam éppen akkor nem számíthat az együttműködésükre, amikor a leginkább szükség lenne rá (*Gamson* [1968] 43–45. o.).

Az államba vetett bizalom forrásairól jelentősen megoszlanak a vélemények. *Putnam* [1993] szerint kulturális eredetű és alapvetően a civil társadalom erősségétől függ: a sűrű társadalmi kapcsolatrendszer a szocializáción keresztül vezet az egyének közötti bizalom növekedéséhez, amely bizalmat a polgárok kiterjesztenek az állami intézményekre is. *Putnam* elméletével áll szemben az a nézet, hogy az államba vetett bizalom az intézményi teljesítmény függvénye, azaz a kormányzati és hatósági szervek mennyiben felelnek meg az állampolgárok igényeinek. *Levi* ezt három tényezőhöz köti: 1. mennyiben gondolják úgy az állampolgárok, hogy a kormányzat az ő érdekeiket képviseli; 2. mennyiben tisztességesek az eljárások, azaz a jogszabályok semlegesek és mindenkire vonatkoznak-e; 3. mennyiben viszonozott ez a bizalom, azaz a hatóságok jóhiszeműen kezelik-e az állampolgárokat (*Levi* [1998] 88–93. o.) *Mishler–Rose* [2001] empirikus elemzése szerint az intézményi teljesítmény és leginkább az állampolgárok személyes tapasztalatai sokkal inkább befolyásolják a bizalmat, mint a civil társadalom súlya és sűrűsége.¹

A kelet-európai rendszerváltás idején a társadalmi tőke és a bizalom kérdése jelentős figyelemet kapott. A kommunista rendszer lerombolta az emberek egymásba és az államba vetett bizalmát. A bürokrácia befolyása az élet minden szférájára és valamennyi állampolgárra kiterjedt mindenfajta hatalmi ellensúly nélkül (*Kornai* [1993] 78–80. o.). A rendszer ezáltal a félelemre és a bizalmatlanságra épült, amelyben csak a szűk családban lehetett megbízni, hisz az ismeretlenek az állam titkos ügynökei lehetettek. Mivel a bizalom kiépülése hosszú folyamat, a rendszerváltás idején többen aggodalmukat fogalmazták meg azzal kapcsolatban, hogy bizalom hiányában ki lehet-e építeni egyidejűleg a kapitalizmus és a demokrácia intézményeit (*Offe* [1991], *Gedeon* [1992]).

A kérdés a kommunista rendszer örökségén túl is relevánsnak bizonyult a régióban, mivel a várakozásokkal ellentétben a rendszerváltás nem feltétlenül járt együtt a társadalmi bizalom növekedésével. *Kornai János* szerint az egyenlőtlenségek és a munkanélküliség növekedése, a bűnözés terjedése az átmeneti országokban joggal kelt elégedetlenséget az egyének számára akkor is, ha a transzformáció világtörténelmi perspektívában páratlan sikertörténetnek értékelhető. A valós problémák mellett azonban az elkeseredettség indokaként *Kornai* felhívja a figyelmet a rendszerváltás kezdetén megfigyelhető irreális várakozásokra is (*Kornai* [2005] 928–929. o.), amelyek be nem teljesülése jelentősen növelte az új rendszerrel szembeni bizalmatlanságot a térségben. A csalódás jól felfedezhető a gazdagsághoz és a sikerhez való viszonyulásban, amit a *Csepeli és szerzőtársai* [2005] tanulmánya vizsgált. Felméréseik szerint Nyugat-Európához és Egyesült Államokhoz képest a meggondolást sokkal kevésbé kötik Kelet-Európában a tehetséghez és kemény munkához, míg a gátlatlanság jóval nagyobb szerepet kap (236. o.).

Közép-Európában a demokratikus intézmények a kezdeti félelmek ellenére kiépültek, és a bizalom kérdése egy időre feledésbe merült.² Helyette más tényezők, leginkább az Európai Unióhoz való csatlakozás feltételei bizonyultak kritikusnak abban, hogy a demokrácia és piacgazdaság intézményei kiépültek (*Csaba* [2006] 141–148. o.). A csatlakozással azonban új helyzet állt elő, amikor az Európai Unió ezekben az országokban a

¹ Ez a felismerés nem kérdőjelezi meg a civil társadalom jelentőségét az interperszonális bizalom kialakulásában.

² Ez természetesen nem igaz a szovjet utódállamokra, ahol a gyenge állam, a mindent átszövő korrupció és a maffiatípusú szervezetek megerősödése mellett a bizalom kérdése nem kerülhetett le a napirendről.

további reformok véghezvitelében már nem képes a megfelelő fegyelmezőerőt nyújtani. Ennek oka egyrészt a „mézesmadzag és furkósbot” feladása a kibővítéssel, másrészt pedig a régi tagállamokban megfigyelhető ellenállás a hasonló reformokkal szemben (uo. 202. o.). A problémát jól illusztrálja az eurózónához való csatlakozás folyamata: a közös pénz önmagában nem eléggé népszerű az új tagállamok többségében a megszorítások társadalmi elfogadtatásához, míg a régi tagállamok nehézségei a stabilitási és növekedési egyezmény betartásával a szabályok értelmét kérdőjelezi meg. A külső horgony elvesztése és a gazdaságpolitikai populizmus térhódítása a régióban újból felveti a társadalmi bizalom kérdését: mennyiben működőképesek a piacgazdaság és a demokrácia intézményei egy alacsony bizalmi környezetben?

A következőkben a kérdésre egy részleges válaszként azt mutatom be, hogy az államba vetett bizalom milyen csatornákon keresztül befolyásolhatja a költségvetési egyensúlyt.

A bizalom és a költségvetési egyensúly kapcsolata

A tartósan magas bizalmatlanság befolyásolhatja mind a költségvetés bevételi, mind a kiadási oldalát. A bevételi oldalt az adócsalás elterjedtsége, míg a kiadási oldalt a gazdaságpolitikai populizmusra való kísértés veszélyezteti.

Bizalom és adócsalás

Az adók befizetése az állammal való együttműködés és a szabályok tiszteletének egyik fő megnyilvánulása, amely feltételezi az államba vetett bizalmat. Több millió adófizető esetén a mindenként érintő szigorú ellenőrzés nehezen megvalósítható és rendkívül költséges, ami azt jelenti, hogy állam rá van szorítva az adófizetők önkéntes teljesítésére. *Andreoni és szerzőtársai* [1998] szerint az adók befizetésével kapcsolatosan a legérdekesebb kérdés, hogy a lebukás alacsony valószínűsége ellenére mégis miért becsületes a legtöbb adózó (822. o.).³

Az adómorál kérdését több tanulmány is összefüggésbe hozza az államba vetett bizalommal.⁴ *Scholtz* [1998] empirikus felmérései azt mutatják, hogy a kormányzatba vetett bizalom meghatározó az adómorál kialakulásában, ami jobban befolyásolja az adók befizetését, mint a lebukástól való félelem. *Scholtz* nem tagadja az adóbehajtás szigorúságának fontosságát, inkább azt mutatja be, hogy ez csak akkor lehet igazán hatékony, ha az állampolgárok az eljárásokat elfogadhatónak és tisztességesnek ítélik meg. Ez azonban csak akkor várható, ha az állam többi intézményéről is hasonló benyomásuk van. Hasonló nézeteket fogalmaz meg *Feld-Frey* [2002] tanulmánya is: Svájc kantonszintű adatai alapján mutatja be, hogy ahol az adóadminisztráció jóhiszeműen kezeli az adózókat, azaz nem folytat felesleges ellenőrzéseket és a kisebb vétkeket csupán mérsékelt büntetésekkel sújtja, jobb az adómorál, mint ahol gyanakvóbb a hatóság. A szerzőpáros elmélete szerint ez arra utal, hogy mind az adózók, mind az adóhatóságok az adófizetést egy szerződéses kapcsolatként értelmezik, amely mindkét felet a tisztességre kötelezi. *Semjén-Tóth* [2004] empirikus felmérései alapján a vállalatok javuló véleménye az adóigazgatás átláthatóságáról és kiszámíthatóságáról Magyarországon is egybeesett az adózási fegyelem javulásával.

³ Itt ki kell emelni, hogy a szerzők vizsgálata elsősorban az Egyesült Államokra vonatkozik.

⁴ A következőkben azt mutatom be, hogy az állampolgárok bizalma az államban milyen módon járul hozzá az adócsalás jelenségéhez, amelynek természetesen számos más oka is lehet a bizalmatlanságon kívül. Ezekről az okokról nyújt áttekintést *Andreoni és szerzőtársai* [1998].

Az átlátható és tisztességes eljárások mellett az államba vetett bizalom egy másik meghatározója a döntésekben való részvétel, ami szintén jelentős hatással van az adómorálra. Frey [1997] Svájc kantonszintű tapasztalatait összegezve azt találta, hogy ahol erősebb a közvetlen demokrácia intézménye, és így a polgároknak nagyobb hatásuk van a törvényalkotásra, jobb az adómorál, mint ahol képviseleti intézmények működnek. Hellman-Kaufmann [2005] a rendszerváltó országok tapasztalatait elemezve, bemutatja, hogy a döntésekben való részvétel a vállalatok szintjén is befolyásolja az adómorált. 26 rendszerváltó ország 6500 cégének megkérdezése alapján azt találják, hogy ahol a cégek úgy ítélik meg, hogy egyenlőtlenül csekély befolyásuk van az őket érintő jogszabályok meghozatalára, ott kisebb az adófizetési hajlandóság. Ilyen környezetben a vállalatok erőforrásait inkább megvesztegetésre fordítják.

A tisztességes eljárásokon és a részvételen túl az adóbevételek felhasználása is jelentősen meghatározza az adómorál kialakulását. Rothstein [1998] arra hívja fel a figyelmet, hogy amennyiben az állampolgárok tudják, hogy az adójukból állami szolgáltatásokat kapnak, és elégedettek azokkal a szolgáltatásokkal, hamarabb kialakul egy morális kényszer az adófizetésre és a potyautas-viselkedés elkerülésére, mintha úgy gondolják, hogy az állami pénzeket korrupt hivatalnokok saját javukra fordítják (165. o.). Lackó [2006] a korrupcióból következő terheket pótlólagos adóként határozza meg, amelyre az állampolgárok felmérések szerint adóköteles jövedelmük eltitkolásával reagálnak (966–967. o.). Ez a költségvetés átláthatóságának és a szolgáltatások minőségének fontosságára hívja fel a figyelmet.

Az adófizetés és az államba vetett bizalom közötti kapcsolat elemzésében azt is fontos figyelembe venni, hogy az adómorál nemcsak az egyén szintjén, hanem a társadalom szintjén is kialakul. Egy korruptnak vélt kormány esetén az adócsalást a társadalom egésze természetesnek fogadja el, és nem gondolnak arra, hogy ezzel a többi állampolgár károsul. Az adócsalás társadalmi elfogadottsága visszahat az egyén szintjére, és az adómorál tovább romlik. Magas bizalmi környezetben ezzel ellentétes folyamat játszódik le, ahol az adócsalás társadalmi elutasítása az egyének adómorálját a többi tényezőtől függetlenül önmagában is javíthatja. Ezt illusztrálja Scholtz [1998] már idézett tanulmánya is, amely szerint a kormányzatba vetett bizalom mellett az adómorál kialakulásának másik meghatározó tényezője az, hogy a társadalom többi tagja mennyire fizeti be az adókat.

Bizalom és gazdaságpolitikai populizmus

Az adócsalás önmagában még nem vezet költségvetési hiányhoz, hiszen a kiadások szigorú féken tartásával a költségvetési egyensúly fenntartható. A tartósan magas bizalmatlanság azonban a költségvetés kiadási oldalára is komoly negatív hatást gyakorolhat. A bizalmatlanság és a túlköltekezés kapcsolatára Magyarországon Kis János hívta fel a figyelmet, aki arra mutatott rá, hogy egy alacsony bizalmi környezetben az állampolgárok nem hiszik el a rövid távú áldozatokról és hosszabb távú javulásról szóló ígéreteket, ezért csak úgy lehet szavazatokat szerezni, ha rövid távú, azonnali anyagi előnyhöz juttatják őket.

„Minél kevésbé van a demokratikus politikának erkölcsi tartása, minél szkeptikusabban ítélik meg a választók a politikai vezető réteg erkölcsseit, annál könnyebben párolog el a reformok megvalósításához szükséges közbizalom. Ahol pedig nincs bizalom, ott a választói támogatást kizárólag rövid távú ígérekkel lehet elnyerni. Mindenekelőtt anyagi juttatások ígéretével; ezeket csak ki kell osztani, s a tőlük remélt előnyök máris kézzelfoghatóan adva vannak, nem kell nehezen átlátható piaci folyamatok alakulásától várni az elérésüket. A közvélemény fogékonnyá válik a populista retorikára.” (Kis [2004] 301. o.)

A populizmus problémája különösen választások idején válhat erőteljessé, hiszen akkor van a legnagyobb kényszer a lakosság támogatásának megszerzésére.⁵ Mindez azt jelenti, hogy alacsony bizalmi környezetben a politikai ciklusok valószínűsége nagyobb, mint egy magasabb bizalmi környezetben. Ennek a megfontolásnak megerősítéseként is értelmezhető *Brender–Drazen* [2005] tanulmányának felismerése, amely szerint a politikai ciklusok jelentősége a fejlett országokban jóval kisebb, mint a fejletlenebben. Ez a probléma ráadásul könnyen egy ördögi körhöz vezethet, amikor a politikai ciklusok jelenléte tovább növeli a rendszerrel szembeni bizalmatlanságot, s ez még feleltlenebb ígéretéshez vezethet.

Kis János felvetései egybecsengnek az előzőkben vázolt elméleti megfontolásokkal, amelyek szerint az államba vetett bizalom alapvető jelentőségű bármilyen hosszabb távú cselekvéshez, és hiánya a kormányzás ellehetetlenüléséhez vezet.⁶ Ilyen környezetben a rövid távú osztogatás és a szükséges strukturális reformok halogatása lesz a jellemző. Amennyiben mégis szükségessé válik a konszolidáció, várható, hogy a kormány a lehető legkevesebb konfrontációval járó megoldást választja, azaz a kiadások csökkentése helyett infláció vagy adóemelés révén igyekszik csökkenteni a hiányt,⁷ amely azonban a tapasztalatok szerint hosszú távon nem garantálja a költségvetési egyensúlyt.⁸

Bizalom és költségvetési hiány

Az adócsalás elterjedtsége és a gazdaságpolitikai populizmusra való kísértés alacsony bizalmi környezetben valószínűsíti a tartós költségvetési hiány létrejöttét. Ezt a várakozást azonban sem a közép-európai, sem a fejlődő országok tapasztalatai nem igazolják közvetlenül, hiszen számos országban sikerült tartósan fenntartani a költségvetési egyensúlyt alacsony bizalmi környezetben is a költségvetési intézmények megerősítése révén.⁹ Az alacsony bizalom önmagában tehát nem determinálja a magas hiányt, csupán növeli kialakulásának valószínűségét. Ez azzal magyarázható, hogy a populista gazdaságpolitikára szóló ösztönzés a versengő politikai erők számára egy fogolydilemma-helyzetet hoz létre, amikor minden szereplőnek érdekében áll a többletköltekezés, de hosszú távon mindenki jobban jár, ha inkább együttműködik, és nem költekezik túl. Amennyiben a rivális politikai erők konszenzusra tudnak jutni a költségvetési fegyelem fontosságáról, megvalósítható a kiegyensúlyozott költségvetés. Ha nem jön létre egy ilyen megegyezés, alacsony bizalmi környezet alakul ki: elterjed az adócsalás és a gazdaságpolitikai populizmusra való hajlam – amely a szükséges strukturális reformok halogatását is magában foglalja –, és ez tartósítja a költségvetési egyensúlytalanságokat.

A konszenzus létrejötte azonban nem teljesen független a társadalmi bizalom szintjétől. Alacsony bizalmi környezetben a politikai szereplők számára nagyobb a populizmusra való kísértés, azaz többet veszíthetnek az együttműködéssel, mint egy magas bizalmi környezetben. A választók könnyen érdekeik elárulásaként értelmezhetik az ellenzék eset-

⁵ A politikai üzleti ciklusok elméletének eredeti változatát *Nordhaus* [1975] fogalmazta meg az választások és az infláció közötti kapcsolatáról. A választási gazdaságpolitika és a költségvetés kapcsolatáról lásd például *Alesina–Roubini–Cohen* [1997]. Ennek a jelenségnek a kelet-közép-európai relevanciáját mutatja be *Soós* [2005] a folyó fizetési mérleg és a választások kapcsolatának vizsgálatára.

⁶ Hasonló megfontolásokat fejt ki *Kornai* [1995] is, a gulyáskommunizmus logikáját bemutatva (1100–1101. o.).

⁷ A deficitfinanszírozás alternatívái közötti választásról lásd *Györfly* [2005] 159–164. o.

⁸ Lásd például *Alesina és szerzőtársai* [1998], *Hallett és szerzőtársai* [2003] és *Briotti* [2004]. Ennek a jelentős irodalomnak kiváló összefoglalóját nyújtja *Benczés* [2006] 71–94. o.

⁹ A szabályokon alapuló fiskális politika tapasztalatairól a fejlődő országokban lásd *Kopits* [2004].

leges együttműködését a reformokban. Minél alacsonyabb tehát a politikai rendszerbe vetett bizalom, a politikai elit annál nehezebben alakít ki konszenzust. Ilyen környezetben az együttműködés leggyakoribb ösztönzője a külső fegyelmezőerő, amelyet kis, nyitott országok esetében a nemzetközi tőkepiacok vagy Európában a maastrichti kritériumok és a stabilitási és növekedési egyezmény próbál kikényszeríteni. A bizalom jelentősége és a költségvetési hiányra való hajlam azonban ebben a környezetben sem tűnik el teljesen. A külső körülmények változása felboríthatja a kialakult konszenzust, és a fegyelmezőerő csökkenése populista gazdaságpolitikára ösztönözheti a szereplőket. Mindez azt jelenti, hogy hosszan tartó kiegyensúlyozott költségvetést külső fegyelmezőerők hiányában csak magas fokú társadalmi bizalom mellett lehet megvalósítani. A következő fejezet az eurózóna tapasztalatai alapján ennek a hipotézisnek nyújtja empirikus illusztrációját.

Költségvetési hiány és bizalom a Gazdasági és Monetáris Unióban

A bizalom és költségvetési egyensúly közötti kapcsolat illusztrálására az eurózóna országai kivételes lehetőséget nyújtanak. Ezekben az országokban a közös valuta bevezetését megelőző kvalifikációs időszakban létrejött a politikai konszenzus a költségvetési hiány csökkentésének fontosságáról, és 1998-ra minden tagország államháztartási hiánya 3 százalék alatt volt.¹⁰ Az euró bevezetése óta eltelt időszakban azonban ismét jelentős különbségek alakultak ki a költségvetési egyenlegekben, amely azt mutatja, hogy egyes országokban sikerült fenntartani a politikai konszenzust a költségvetési fegyelemtől, míg más országokban nem. Az euró bevezetésével ezen országok számára a külső fegyelmezőerők jóformán azonosak: a nemzetközi pénzpiacokon szinte azonos kockázati prémium mellett juthatnak hitelekhez,¹¹ míg a stabilitási és növekedési egyezmény hasonló intézményi keretet jelent a költségvetési politikában. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján az egyezmény hatása a tagállamok költségvetési politikájára meglehetősen csekély: rendszeres megsértése ellenére még egyetlen alkalommal sem róttak ki büntetést a szabály megszegőire. Bár számos elemző eltérést lát az egyezmény kis és nagy országokra gyakorolt fegyelmező erejéről (*Von Hagen* [2003], *Chang* [2006]), a nagy országok vétkeinek elengedése lehetetlenné tette a kis országok büntetését is a későbbiekben. Ezt a gyakorlatot intézményesítette az egyezmény 2005-ös felülvizsgálata, amely után még inkább megkérdőjeleződik a külső fegyelmezőerő hatékonysága.¹² Mindez azt jelenti, hogy mivel sem a pénzpiacok, sem a stabilitási és növekedési egyezmény nem jelent komoly fegyelmezőerőt az eurózónában, az előzőekben vázolt elméleti megfontolások után az várható, hogy azokban az országokban, ahol alacsony a társadalmi bizalom, felbomlik a politikai konszenzus a költségvetési egyensúlyról, és a gazdaságpolitikai populizmus logikájából adódóan újratermelődik a költségvetési hiány.

Az empirikus vizsgálatokhoz a *Eurobarometer* demokráciával való elégedettség mérőszámait használom,¹³ amely megragadja az államba vetett bizalom eastoni definícióját: a

¹⁰ Görögország kivételével, amely csupán 2001-ben csatlakozott az eurózónához. A pontos adatokat lásd az *F2. táblázatban a Függelékben*.

¹¹ Az eurózóna tagországi közötti eltérés 2006-ban mindössze 0,3 százalékpont a hosszú távú kamatokban: 3,3 százalék Írországbán és 3,6 százalék Olaszországban (*European Commission* [2006] 126. o.).

¹² A reform leglényegesebb elemei a következők: a középtávú költségvetési célok differenciált megítélése az adósságráta és a potenciális növekedés tükrében, a strukturális reformok költségeinek és a konszolidáció minőségének egyedi elbírálása és a mentő körülmények (*excessive cyclical circumstances*) fogalmának újradefiniálása. A változásokról részletesen lásd *European Council* [2005], értékelésüket adja *Buti* [2006] és *Csaba* [2006] 283–286. o.

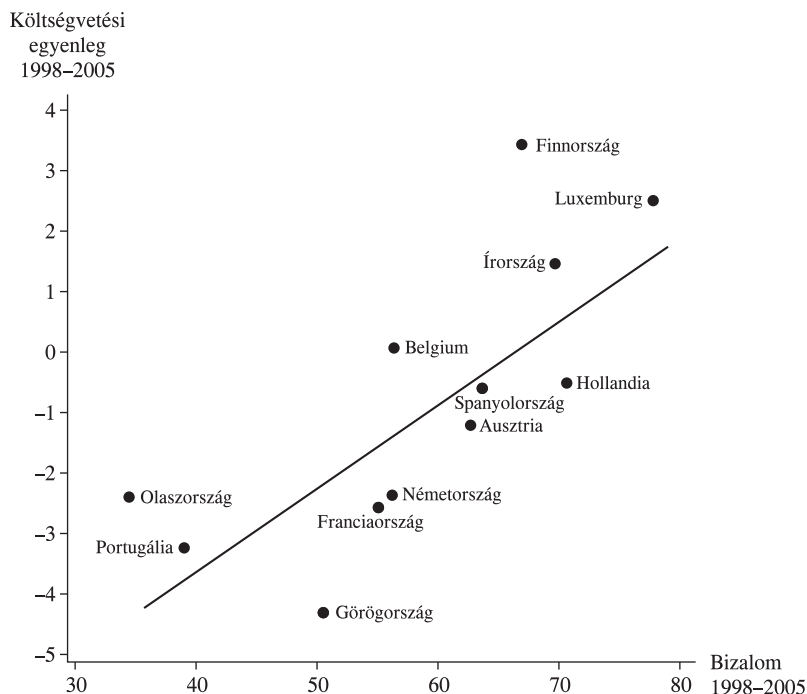
¹³ Mennyire elégedett a demokrácia működésével a saját országában? A válaszlehetőségek: a) egyáltalán nem elégedett b) nem igazán elégedett c) meglehetősen elégedett d) nagyon elégedett. A „demokráciával

társadalmi bizalom diffúz támogatásnak értelmezhető, amelynek révén a rendszernek nem szükséges közvetlen vagy közvetett módon fizetnie az állampolgárok jogkövető magatartásáért (Easton [1965] 273. o.). A demokráciával való elégedettség mutatója kellően általános ahhoz, hogy érzékeltesse az állampolgárok bizalmát a hatóságok, a politikai intézmények, a rendszer filozófiája és a politikai közösség iránt. Bár ezek a felmérések érzékenyek a mindennapi politikára és az esetleges botrányokra, több év adatait vizsgálva a napi hatások kisimulnak, és a mutató a társadalmi bizalom megfelelő mutatójának tekinthető. Az 1. ábra grafikus módon ábrázolja a bizalom (a demokráciával való elégedettség) és a költségvetési hiány közötti kapcsolatot.

Az 1. ábrát úgy lehet értelmezni, hogy a bizalom 1 százalékpontos javulása a 100-as skálán 0,139 százalékponttal javítja a GDP-arányos államháztartási egyenleget. Természetesen a minta szűkössége miatt a kapcsolat pontos nagyságrendje ennél azért jóval kevésbé egyértelmű. A minta felosztása rövidebb intervallumokra azonban szintén meg-

1. ábra

Társadalmi bizalom és költségvetési hiány a Gazdasági és Monetáris Unióban, 1. (1998–2005)



A kapott egyenlet: költségvetési egyenleg = 0,139BIZALOM - 9,234. $R^2 = 0,561$ ($P = 0,005$).

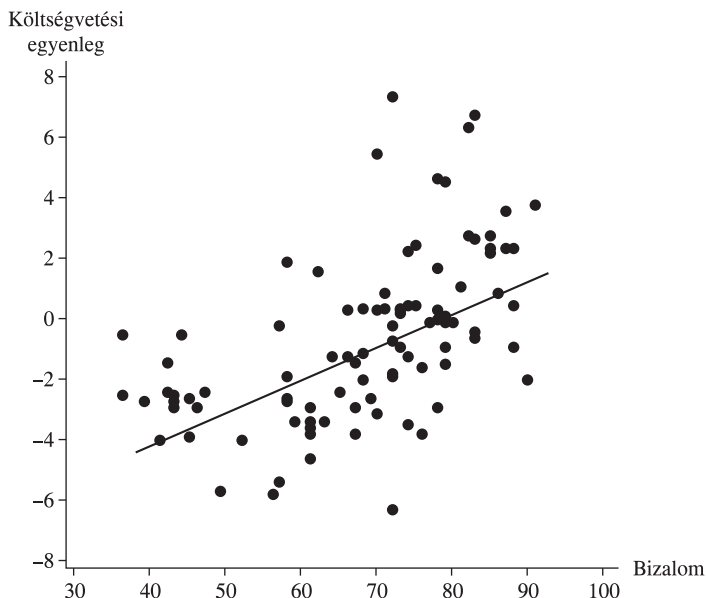
Megjegyzés: a költségvetési egyenleg változó az átlagos konszolidált államháztartási egyenleget mutatja 1998 és 2005 között. A bizalom változó a demokráciával való elégedettség átlagos arányára utal a népességben belül a vizsgált nyolcéves időszakban.

Forrás: European Commission [2005] 178. o.; Eurobarometer 1998–2005.

való elégedettség” elnevezés alatt a cikkben közölt adatok a c) és a d) válaszok összegzéséből erednek. Az adatok elérhetők: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm. A regressziókhoz felhasznált adatok a Függelék F2. táblázatában találhatóak.

2. ábra

Társadalmi bizalom és költségvetési hiány a Gazdasági és Monetáris Unióban, 2. (1998–2005)



A kapott egyenlet: költségvetési egyenleg = $0,109 \text{BIZALOM} - 7,495$. $R^2: 0,305$ ($P=0,000$).

Megjegyzés: a költségvetési egyenleg változó az éves konszolidált államháztartási egyenleget mutatja 1998 és 2005 között. A bizalom változó a demokráciával való elégedettség éves arányára utal a népességen belül.

Forrás: European Commission [2005] 178. o.; Eurobarometer 1998–2005.

1. táblázat

Bizalom és hiány a Gazdasági és Monetáris Unióban, 1998–2005
(független változó: költségvetési egyenleg)

Változó	Időintervallumok száma a mintában	
	8	4
Konstans	-7,495	-8,201
Standard hiba	(1,040)	(1,442)
t	-8,55	-6,53
Bizalom	0,109	0,120
Standard hiba	(0,017)	(0,024)
t	7,28	5,58
N	96	48
R^2	0,306	0,361
Szignifikancia	0,000	0,000

erősíti a két tényező közötti szoros összefüggést. A 2. ábra ezt az összefüggést mutatja be éves viszonylatban.

A statisztikai vizsgálat eredményeit az 1. táblázat összegzi, amely a konszolidált költségvetési egyenleg és a bizalom közti összefüggést mutatja be egy- és kétéves periódusokban. Az eredmények erős pozitív kapcsolatot mutatnak a bizalom és a költségvetési egyenleg között, amely korlátozottan ugyan, de alátámasztja az elméleti rész felvetéseit.

A bizalom és a költségvetési hiány közötti kapcsolat bővebb statisztikai elemzése további kutatásokat igényel. Az eurózónán kívüli vizsgálat elsődleges nehézségét az jelenti, hogy a különböző országokban a tőkepiac nagyon eltérő mértékben fegyelmez,¹⁴ és a politikai szereplők is eltérő módon ítélik meg ezt a fegyelmezőerőt. Emiatt nagyon nehezen lehet elválasztani a társadalmi bizalom hatását a külső fegyelmezőerő hatására létrejött politikai konszenzustól, amely megoldhatja az alacsony bizalmi környezet által jelentett fogolydilemma-helyzetet. Erre kivételes lehetőség az eurózóna, de itt a minta szűkössége és az időperiódus rövidegsége korlátozza a bővebb statisztikai elemzést. A következő részben ezért Svédország és Magyarország 1990-es évek közepén végbement költségvetési kiigazításának összehasonlító elemzése révén mutatom be, hogy milyen mechanizmusokon keresztül jut érvényre a társadalmi bizalom, a politikai konszenzus és a költségvetési egyenleg közötti összefüggés.

Bizalom és költségvetési konszolidáció – Svédország és Magyarország esete

Svédország és Magyarország első pillantásra nehezen összehasonlítható, hiszen két rendkívül különböző esetről van szó: míg Svédország a világ egyik legfejlettebb országa, Magyarország előtt még hosszú út áll a fejlett világhoz való felzárkózáshoz.¹⁵ Felszínesen nézve önmagában már ez a különbség is elég lehetne annak magyarázatához, hogy míg Svédország az elmúlt évtizedben a fiskális fegyelem példája volt, Magyarország drámaian magas költségvetési hiánnyal küszködik. Ha azonban mélyebben megvizsgáljuk a két országot, jelentős hasonlóságok is felfedezhetők. Mindkét ország kis, nyitott gazdaság, magas újraelosztási szinttel és jelentős adósságállománnyal.¹⁶ A fejlettségi szint különbsége ellenére a fiskális fegyelem és a fegyelmezetlenség egyik országban sem magától értetődő, és az 1990-es évek közepén mindkét ország szembenézett a pénzügyi válság veszélyeivel. A válság idején mindkettő sikeresen stabilizálta a költségvetését, de míg Svédországban az egyensúly tartós maradt, Magyarországon a hiány újratermelődött. A konszolidáció eltérő megközelítése a két országban illusztrálja a politikai szereplők mozgásterének különbségeit alacsony, illetve magas bizalmi környezetben és ennek a kiigazítás tartósságára gyakorolt hatását. Svédországban a jelentős bizalmi tőke könnyítette a politikai konszenzust a strukturális reformok bevezetéséről, és ezzel lehetővé vált a tartósan kiegyensúlyozott költségvetés megteremtése. A konszolidáció sikere és az azt követő növekedési teljesítmény egy angyali kört eredményezett a magas bizalom, konszenzus és jó növekedési teljesítmény között. Magyarországon az alacsony bizalmi

¹⁴ Nagyon különböző például az egyes országok számára az elfogadható adósságszint mértéke. Erről lásd Reinhart és szerzőtársai [2003].

¹⁵ Svédországban vásárlóerő-paritáson mérve 2004-ben az egy főre jutó GDP 28 400 dollár, míg Magyarországon 14 900 dollár volt (forrás: CIA World Factbook, <http://geography.about.com/library/cia/blcindex.htm>).

¹⁶ Az összehasonlítás idején, 1995-ben az állami kiadások a GDP 53,4 százalékát tették ki Magyarországon, míg az adósság a GDP 86,2 százaléka volt (forrás: László [2001] 846. o.). Svédországban az állami kiadások ugyanekkor a GDP 67,3 százalékát tették ki 78 százalékos adósságállomány mellett (forrás: IMF [1998] 9. o.).

környezet logikájából adódóan konszenzus helyett az ellenzék politikai tőkét kovácsolt a stabilizáció nehézségeiből, amely a rövid távú kiigazítást ugyan nem, de a hosszú távú egyensúlyhoz szükséges intézményi reformokat lehetetlenné tette. Az eredmény egy örökösi kör az alacsony bizalom, polarizáció, túlköltekezés–megszorítás ciklusok között.

Svédország

Az 1980-as évek tőkeliberalizációja és az abból eredő túlfűtöttség és reálfelértékelődés következményeként Svédországban az 1990-es évek elejére komoly gazdasági recesszió bontakozott ki.¹⁷ 1991 és 1993 között a GDP közel 4 százalékkal esett vissza, míg a munkanélküliség 2 százalékról 9 százalék fölé került. A kiterjedt jóléti államból adódó automatikus stabilizátorok működése révén a válság idején a költségvetési hiány 10 százalék fölé emelkedett, míg az adósságállomány elérte a 70 százalékot. A válság kezelésére egy olyan csomagot vezettek be 1994-től, amely négy év alatt 9 százalékponttal csökkentette az állami újraelosztás mértékét. Ezt elsősorban a jóléti kiadások csökkentése révén sikerült elérni, amit a strukturális reformok bevezetése tett lehetővé.¹⁸ A reformok eredményeképpen a költségvetési egyenleg 1994 és 1998 között 11 százalékponttal javult. Az intézményi változások következtében a javulás fenntarthatónak bizonyult, és azóta Svédországban a költségvetési többlet jellemző, míg a növekedési ütem rendszerezen meghaladja az EU átlagos növekedési rátáját.

A csupán nagyvonalakban vázolt sikertörténet magyarázatát nem lehet pusztán a költségvetési konszolidáció szerencsés összeállításában keresni. Hasonlóan más országokhoz, a pénzügyi válság megoldására Svédországnak is számos alternatív eszköz állt rendelkezésére. Ezek közül legegyszerűbb az lett volna, ha – hasonlóan az 1980-as évek elejéhez – megvárják, amíg a leértékelésből adódó versenyképesség-javulás kiegészíti a gazdaságot a túlértékelt valuta okozta recesszióból. A társadalmi bizalom magas szintje jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy politikai konszenzussal ennél a megoldásnál távlatosabb intézkedések mellett döntöttek, és jelentős reformokat vezettek be a kiadási oldalon.

Svédországban a társadalmi bizalom elméleti részben felvetett meghatározó tényezői mind jelen vannak. Az állami korrupció alacsony szintű,¹⁹ míg az univerzális jóléti állam által biztosított szolgáltatások mérséklék a társadalmi egyenlőtlenséget, és ezzel az elégedetlenség egyik fő forrását zárják ki. A kiterjedt civil társadalom szintén hozzájárult ahhoz, hogy az államba vetett bizalom magasnak tekinthető (*Rothstein* [2002] és [2005]).

A magas szintű bizalomból az elméleti megfontolások alapján következik, hogy nehézségek esetén az állampolgárok elfogadják a rövid távon fájdalmas intézkedéseket a hosszú távú előnyök érdekében. Ez a hozzáállás a politikusok számára jelentősen megkönnyíti a konszenzus elérését, hiszen a fájdalmas intézkedésekbe történő beleegyezést a szavazók nem érdekeik elárulásaként, hanem az ország hosszú távú fejlődéséhez való hozzájárulásként értelmezik. Svédországban a konzervatív koalíció már 1992-ben megegyezett a szociáldemokrata ellenzékkel a konszolidációs intézkedésekről, amelyhez a szociáldemokraták 1994-es kormányra kerülésük után is tartották magukat. A rövid távú nehézsé-

¹⁷ A következőkben a válság kifejtése során csupán egy rövid összefoglalóra törekszem, amely feltétlenül szükséges a bizalom, konszenzus és konszolidáció közötti kapcsolat megértéséhez. A válság okainak és megoldásának részletes kifejtését lásd *Lindbeck* [1998] és *Győrffy* [2006b]. A következőkben említett adatok forrása: *European Commission* [2006].

¹⁸ A svéd strukturális reformok áttekintését nyújtja *Senjén* [1999] 334–343. o.

¹⁹ 2005-ben Svédország a hatodik legkevésbé korrump ország volt a Transparency International felmérése alapján. Az éves felmérések adatait lásd <http://www.transparency.org> és http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005.

gek elfogadása és a költségvetési fegyelem fontosságáról kialakult konszenzus lehetővé tette a strukturális és intézményi reformok bevezetését, ami meghatározó volt a konszolidáció hosszú távú fenntarthatóságában.

A bizalom jelentősége a költségvetési kiigazításban és a politikai konszenzus kialakításában még élesebben előtűnik, ha a svéd konszolidáció tapasztalatait összevetjük a magyarországi tapasztalatokkal.

Magyarország

Magyarországon az 1990-es évek elején az örökölt államadósság és a rendszerváltás okozta transformációs recesszió együttesen vezetett egy jelentős ikerdeficit kialakulásához, amely 1995-re a pénzügyi válság lehetőségét kézzel fogható közelségbe hozta.²⁰ A 8 százalékos feletti költségvetési hiány és a 9 százalékos feletti folyó fizetési mérleg hiány kezelésére 1995 márciusában bevezették a Bokros Lajos nevével fémjelzett stabilizációs intézkedéscsomagot, amelynek három fő eleme volt: új árfolyam-politika bevezetése, 8 százalékos vámpótlék kivetése, valamint a közsférában megvalósuló bérstop. A forint azonnali 9 százalékos leértékelése és a csúszó árfolyamrendszer bevezetése révén az export versenyképessége javult, míg az ezzel együtt járó inflációnövekedés a reálbérek csökkentését és ezzel a belföldi kereslet leszorítását szolgálta. Ennek a folyamatnak a biztosításához és a munkanélküliség túlzott megemelkedésének megakadályozására vezették be a közsférában a nominális bérek stopját, amely a közös munkaerőpiac miatt a versenyszférába is átgűrűzött. A vámpótlék révén a költségvetés azonnali bevételhez jutott, és a folyó fizetési mérleg is javult. A stabilizációs csomagban a strukturális reformok minimális szerepet játszottak, a jóléti kiadások visszafogása (tandíj bevezetése, nyugdíjkorhatár emelése stb.) összesen 12 milliárd forintot jelentett a csomag 170 milliárd forintra tervezett hatásából (Köves [1995] 5. o.).

A stabilizációs intézkedéscsomag elérte fő célját, azaz az ország recesszió nélkül elkezdte a pénzügyi válságot. A költségvetési és a folyó fizetési mérleg hiánya 1996-ra 4 százalékos alá csökkent, és 1997-től kezdve a növekedés is felgyorsult. Svédországgal ellentétben azonban az intézkedések sikere csupán átmenetinek bizonyult, Bokros Lajos lemondásával a reformfolyamat lelassult, majd megállt. A világgazdasági helyzet kedvezőtlenre fordulásával és a választások közeledtével 2001 után az egyensúlytalanságok újratermelődtek. Egy évtizeddel a stabilizáció után a folyó fizetési mérleg és a költségvetés hiánya újra 8 százalékos fölé emelkedett (European Commission [2006] 201. o.). A Bokros-csomag összeállítása és az egyensúly erodálódása illusztrálja az alacsony bizalmi környezet által jelentett korlátozott mozgásteret a politikai konszenzus kialakításában és a távlatosabb intézkedések meghozatalában.

Magyarországon a bizalmatlanság léghőre elsősorban a rendszerváltásból való kiábrándultságból fakad. Ahogy e cikk elméleti részében már kifejtettem, ez a csalódottság az egész régióra jellemző, amely többek között az egyenlőtlenségek növekedésével, a munkanélküliség megjelenésével és az irreális várakozásokkal magyarázható (Kornai [2005] 923–930. o.). Az alacsony bizalmi környezet minden politikai erő számára komoly kisértést jelent a rövid távú gazdaságpolitikai populizmusra a szavazatok megnyerése érdekében. Az ellenzék számára a kormány stabilizációs kényszere jó alkalomnak bizonyult a szavazatszerzésre, míg együttműködés esetén szavazóikat könnyen elveszít-

²⁰ Hasonlóan a svéd esettanulmányhoz, a magyar konszolidációs időszak vizsgálatában is csupán a fő tendenciák felvázolására törekszem. Az 1995. évi pénzügyi válság okainak és megoldásának bővebb kifejtését nyújtja Kornai [1996], Antal [1998], Muraközy [2004] 89–97. o. és Gyórfy [2006a].

hették volna. Ez a környezet a svédországitól jelentősen más feltételeket teremtett a kiigazítás végrehajtásához. A fenyegető válság elhárítására konszenzus hiányában a konszolidációs intézkedéseket meglepetéscsomag formájában vezették be.²¹ A konszenzus nélküli megszorítások jelentős társadalmi elégedetlenséghez vezettek, még úgyis, hogy az infláció mesterséges felgyorsítása és a vámpótlék bevezetése a rendelkezésre álló eszközök közül a lehető legkevesebb érdeksérelemmel járt.

Svédországgal ellentétben a kiigazítás Magyarországon nem bizonyult tartósnak, és az egyensúlytalanságok újratermelődtek. A stabilizációs intézkedések bevezetésének körülményei tovább növelték a társadalmi bizalmatlanságot. Az ellenzék reakciója a rendszerváltáskor még fennálló konszenzus további eróziójához vezetett, amely jelentősen megnehezítette a fogolydilemma megoldását az azóta eltelt időszakban.²² Ezekből a folyamatokból adódóan Magyarországon kialakult egy olyan környezet, ahol az alacsony bizalom és a megosztottság egymást erősíti és a túlköltekezés–megszorítás ciklusainak változását eredményezi.

Bizalom, konszenzus, válság és konszolidáció

A svéd és a magyar eset összehasonlításakor felvethető, hogy a politikai konszenzus létrejöttét nem a társadalmi bizalom, hanem más okok, mint például a politikai intézményrendszer és a válság bekövetkezése indokolja. Svédországban a konszenzusos demokrácia hagyományai és a válság bekövetkezése valóban megkönnyítette az együttműködést a strukturális reformok terén, míg Magyarországon egyik tényező sem volt jelen.²³ Véleményem szerint ezek a megfontolások inkább kiegészítik, mint cáfolják a társadalmi bizalom jelentőségét a kiigazításban. A svéd konszolidáció során a válság mélysége és a hagyományok természetesen hozzájárultak a politikai konszenzus létrejöttéhez, amelyet a társadalmi bizalom megléte tovább könnyített. Ezzel szemben a magyar esetben a politikai polarizáció és a valódi válság hiánya nem könnyítette meg az alacsony bizalmi környezetből fakadó fogolydilemma megoldását. Itt azonban meg kell jegyezni, hogy 1989-ben Magyarországon is lehetséges volt a konszenzus a politikai szereplők között, míg a ma jellemző polarizáció az elmúlt 15 évben fokozatosan alakult ki,²⁴ ezért a Bokros-csomag idején pusztán a politikai megosztottság alapján nem lehetett teljesen kizárni az együttműködést.²⁵

Az elmúlt évtized tapasztalatai a két országban a fejlődésgazdasági irodalomból jól ismert ördögi és angyali körök jelentőségét mutatják, amelynek fontos eleme a társadalmi bizalom. Svédországban a magas bizalmi környezet megkönnyítette a politikai konszenzust, s ez lehetővé tette a leghatékonyabb konszolidációs eszközök kiválasztását. A konszolidáció sikere és a jó gazdasági teljesítmény hozzájárult mind bizalom, mind a konszenzus fenntartásához a külső kényszer elmúltával is. Magyarországon a bizalmat-

²¹ Ez a módszer egybecseng Csaba [2000] lehetetlenségi tételével, amely szerint a rendszerváltó országokban a tömegdemokrácia, a gazdasági nyitottság és a növekedés közül egyszerre csupán kettő valósulhat meg.

²² A politikai megosztottság eredetéről és történetéről bővebben lásd Bozóki [2003] 521–530. o. és Lengyel [2004] 141–151. o.

²³ A bekövetkezett és elkerült válság közti különbséget Kornai [1996] 588. o. hangsúlyozza

²⁴ A politikai polarizáció mélyülése megközelíthető például a kormányváltáskor megvalósuló közigazgatási személycserékkel, melyek az idő előrehaladtával egyre kiterjedtebbek lettek. Ennek összefoglalását lásd Fricz [2005] 125–129. o.

²⁵ Nem véletlen, hogy 1994 őszén a kormány még reménykedett egy átfogó társadalmi-gazdasági megállapodás létrejöttében.

lanság légköre fenntartja a polarizációt, amely jelentősen korlátozza a kormányt a konszolidáció eszközeinek megválasztásában. A leghatékonyabb kiadáscsökkentő módszerek helyett ezért nem véletlen, hogy a kiigazítás során általában a népszerűségi veszteség minimalizálására törekszik. Miután a nagyobb inflációval és adóemeléssel járó kiigazítások a tapasztalatok szerint nem fenntarthatók, a túlköltekezés és megszorítás ciklusai ismétlődnek.

*

A cikk azt a kérdést vizsgálta, hogy a társadalmi bizalom miként befolyásolja a költségvetési egyensúly megeremthetőségét és fenntarthatóságát. A bizalom és a költségvetési egyenleg közötti pozitív kapcsolatot az eurózóna eddigi tapasztalatainak statisztikai elemzése illusztrálja, míg az összehasonlító elemzés bemutatta, milyen hatásmechanizmuson keresztül juthat érvényre a statisztikai részben megfigyelt összefüggés. Bár a bizalom és a költségvetési egyensúly kapcsolatának bizonyítására önmagában sem a kvantitatív, sem a kvalitatív elemzés nem elégséges, az elméleti megfontolások és a két különböző módszer által produkált hasonló eredmények megerősítést jelentenek a vizsgált hipotézisnek.

A bizalom és a költségvetési egyenleg közötti kapcsolat azt jelenti, hogy a gazdasági kérdések nem elválaszthatók a társadalmi problémáktól: bár rövid távon lehetséges a fiskális konszolidáció egy alacsony bizalmi környezetben is, hosszú távon ez a társadalmi bizalom megszilárdítása nélkül az adócsalásra és a populizmusra való kísértés miatt csak egy nagyon erős külső kényszer általi konszenzus révén tartható fenn.²⁶ Mivel jelenleg Magyarország számára nem létezik olyan fegyelmező erő, amely elégséges lenne a politikai megosztottságon való felülemelkedéshez,²⁷ az évtizedek óta megfigyelhető túlköltekezés és megszorítás ciklusainak váltakozásának folytatódása sajnos jó eséllyel előre jelezhető. A társadalmi bizalom az elmúlt időszakban megfigyelhető további rombolása ezt az esélyt csak növeli.

Hivatkozások

- ALESINA, A.–ROUBINI, B.–COHEN, G. D. [1997]: *Political Cycles and the Macroeconomy*. MIT Press, Cambridge, MA., London.
- ALESINA, A.–PEROTTI, R.–TAVARES, J. [1998]: *The Political Economy of Fiscal Adjustments*. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1. 197–266. o.
- ANDREONI, J.–ERARD, B.–FEINSTEIN, J. [1998]: *Tax Compliance*. *Journal of Economic Literature*, 2. 818–860. o.
- ANTAL LÁSZLÓ [1998]: *A kiigazítás – ahogy én látom*. *Közgazdasági Szemle*, 2. sz. 97–122. o.
- BENCZÉS ISTVÁN [2006]: *Institutional Conditions of Expansionary Fiscal Consolidations*. PhD-disszertáció, CEU.
- BOZÓKI ANDRÁS [2003]: *Politikai pluralizmus Magyarországon*. Századvég, Budapest.
- BRAITHWAITE, V.–LEVI, M. (szerk.) [1998]: *Trust and Governance*. Russel Sage Foundation, New York.
- BRENDER, A.–DRAZEN, A. [2005]: *Political Budget Cycles in New versus Established Democracies*. NBER Working Paper, No. 10539.

²⁶ Ilyen típusú konszenzus létezik például a balti országokban, ahol a költségvetési fegyelem fontosságát az egymást váltó kormányok nem kérdőjelezik meg többek között a valutatanácsból fakadó fegyelmező mechanizmus miatt.

²⁷ Az elmúlt években az eurózónához való csatlakozás folyamata paradox módon inkább a globális tőkepiacok fegyelmező erejének csökkentéséhez, mint a költségvetési kiigazítás felgyorsításához vezetett. Erről bővebben lásd *Gyórfy* [2007]

- BRIOTTI, M. G. [2004]: Fiscal Adjustment between 1991 and 2002: Stylized Facts and Policy Implications. European Central Bank, Occasional Paper, No. 9.
- BUTI, M. [2006]: Will the New Stability and Growth Pact Succeed? An Economic and Political Perspective. Working Paper No. 241. Commission of the European Communities Directorate General for Economic and Financial Affairs, Brüsszel.
- CHANG, M. [2006]: Reforming the Stability and Growth Pact: Size and Influence in EMU Policymaking. *European Integration*, Vol. 28. No. 1. 107–120. o.
- CSABA LÁSZLÓ [2000]: A rendszerváltás gazdaságtana: új lehetetlenségi tétel felé? *Külgazdaság*, 6. sz. 4–20. o.
- CSABA LÁSZLÓ [2006]: A felemelkedő Európa. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- CSEPELI GYÖRGY-ÖRKÉNY ANTAL-SZÉKELY MÁRIA-BARNA ILDIKÓ [2005]: Sikervakság: szociálpszichológiai akadályok a piacgazdasághoz vezető úton Kelet-Európában. Megjelent: *Kornai-Rothstein-Rose-Ackerman* (szerk.) 227–256. o.
- EASTON, D. [1965]: *A Systems Analysis of Political Life*. Wiley, New York.
- EUROPEAN COMMISSION [2005]: *European Economy. Statistical Annex, Autumn*. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brüsszel.
- EUROPEAN COMMISSION [2006]: *Statistical Annex of European Economy*. Spring. European Commission Directorate General for Economic and Financial Affairs, Brüsszel.
- EUROPEAN COUNCIL [2005]: Improving the Implementation of the Stability and Growth Pact. Presidency Conclusions 7619/1/05 REV 1. 22–39. o. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/84335.pdf. Letöltve: 2006. február 16.
- FELD, L.–FREY, B. S. [2002]: Trust Breeds Trust: How Taxpayers are Treated. *Economics of Governance*, 3. 87–99. o.
- FREY, B. S. (1997): A Constitution for Knaves Crowds Out Civic Virtues. *Economic Journal*, 107. 1043–1053. o.
- FRICZ TAMÁS [2005]: Kormányváltások vagy rendszerváltások? Megjelent: *Kurtán Sándor-Sándor Péter-Vass László* (szerk): Magyarország Politikai Évkönyve 2004. *Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány*, Budapest, 122–139. o.
- FUKUYAMA, F. [1997]: *Bizalom*. Európa, Budapest.
- GAMSON, W. A. [1968]: *Power and Discontent*. The Dorsey Press, Homewood, Ill.
- GEDEON PÉTER [1992]: *Demokrácia és piacgazdaság*. II. rész. A rendszertranszformáció tipológiájához. *Közgazdasági Szemle*, 6. sz. 525–537. o.
- GYÓRFFY DÓRA [2005]: Adopting the Euro: A Path to Fiscal Sustainability. *Acta Oeconomica*. 55. évf. 2. sz. 151–170. o.
- GYÓRFFY DÓRA [2006a]: Governance in a Low-Trust Environment: The Difficulties of Fiscal Adjustment in Hungary. *Europe-Asia Studies*, Vol. 58. Nof. 2. 239–259. o.
- GYÓRFFY DÓRA [2006b]: Globális kihívások és nemzetgazdasági alkalmazkodás: A makrogazdasági fegyelem intézményesítése Svédországban. *Közgazdasági Szemle*, 6. sz. 540–559. o.
- GYÓRFFY DÓRA [2007]: Deficit Bias and Moral Hazard on the Road to the EMU: The Politics of Fiscal Policy in Hungary. *Post-Communist Economies*. Vol. 19. No. 1. Megjelenés alatt.
- HALLETT, A. H.–LEWIS, J.–HAGEN, J. VON [2003]: *Fiscal Policy in Europe 1991–2003. An Evidence-based Analysis*. Centre for Economic Policy Research, London.
- HELLMAN, J. S.–KAUFMANN, D. [2005]: A befolyás egyenlőtlensége. Megjelent: *Kornai-Rose-Ackermann* (szerk.) [2005] 120–140. o.
- IMF [1998]: Sweden: Selected Issues. IMF Country Report, No. 98/124.
- KIS JÁNOS [2004]: A politika mint erkölcsi probléma. *Élet és Irodalom*, június 4.
- KOPITS GYÖRGY (szerk.) [2004]: *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*. Palgrave Macmillan, New York.
- KORNAI JÁNOS [1993]: A szocialista rendszer. Kritikai politikai gazdaságtan. *Heti Világgazdaság Kiadói Rt.*, Budapest.
- KORNAI JÁNOS [1995]: Négy jellegzetesség. I. *Közgazdasági Szemle*, 12. sz. 1097–1117. o.
- KORNAI JÁNOS [1996]: Kiigazítás recesszió nélkül. *Közgazdasági Szemle*, 7–8. sz. 585–613. o.
- KORNAI JÁNOS [2005]: Közép-Kelet-Európa nagy átalakulása – siker és csalódás. *Közgazdasági Szemle*, 12. sz. 907–936. o.

- KORNAI JÁNOS–ROTHSTEIN, B.–ROSE-ACKERMAN, S. (szerk.) [2005]: Tisztesség és bizalom a posztoszocialista átmenet fényében. A társadalmi bizalom megeremítése a posztoszocialista átmenet időszakában. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
- KORNAI JÁNOS–ROSE-ACKERMAN, S. (szerk.) [2005]: Tisztesség és bizalom a posztoszocialista átmenet fényében. A bizalmat érdemlő állam építése a posztoszocialista átmenet időszakában. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
- KÖVES ANDRÁS [1995]: Gazdaságpolitikai dilemmák és lehetőségek a Bokros-csomag után. *Külgazdaság*, 11. sz. 4–18. o.
- LACKÓ MÁRIA [2006]: Az adóráták és a korrupció hatásai a munkapiacra. *Közgazdasági Szemle*, 11. sz. 961–985. o.
- LÁSZLÓ CSABA [2001]: Vargabetűk az államháztartási reform tízéves történetében (1988–1997). *Közgazdasági Szemle*, 10. sz. 844–864. o.
- LENGYEL LÁSZLÓ [2004]: Szorongás és remény. Osiris, Budapest.
- LEVI, M. [1998]: A State of Trust. Megjelent: *Braithwaite–Levi* (szerk.) [1998] 77–101. o.
- LINDBECK, A. [1998]: A svéd kísérlet, I–II. *Külgazdaság*. 42. évf. 7–8 sz. 57–89. o. és 9. sz. 56–74. o.
- MISHLER, W.–ROSE, R. [2001]: What are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies. *Comparative Political Studies*, Vol. 34. 1. No. 30–62. o.
- MURAKÖZY LÁSZLÓ [2004]: Már megint egy rendszerváltás: történelmi tanulságok és tanulatlanságok. *Competitio Könyvek*, Debrecen.
- NORDHAUS, W. [1975]: The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies*, 42. 169–90. o.
- OFFE, C. [1991]: Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory facing the Triple Transition in East Central Europe. *Social Research*, Vol. 58. No. 4. 865–892. o.
- PUTNAM, R. D. [1993]: *Making Democracy Work*. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- RAISER, M.–ROUSSO, A.–STEVES, F. [2005]: A bizalom mérése a rendszerváltás kapcsán: 26 átmeneti gazdaság vizsgálati eredményei. Megjelent: *Kornai–Rothstein–Rose–Ackerman* (szerk.) [2005] 73–87. o.
- REINHART, C.–ROGOFF, K.–SAVASTANO, M. A. [2003]: Debt Intolerance. *Brookings Paper on Economic Activity*, 1. 1–74. o.
- ROTHSTEIN, B. [1998]: *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge University Press, Cambridge.
- ROTHSTEIN, B. [2002]: Social Capital in the Social Democratic State. Megjelent: *Putnam, R. D.* (szerk.): *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford University Press, Oxford, 289–331. o.
- ROTHSTEIN, B. [2005]: A társadalmi bizalom és a kormány tisztessége: az ok-okozati mechanizmus. Megjelent: *Kornai–Rothstein–Rose–Ackerman* (szerk.) [2005] 33–49. o.
- SCHOLTZ, J. T. [1998]: Trust, Taxes and Compliance. Megjelent: *Braithwaite–Levi* (szerk.) [1998] 135–166. o.
- SEMJÉN ANDRÁS [1999]: A svéd jóléti rendszer átalakulása. *Közgazdasági Szemle*, 4. sz. 326–345. o.
- SEMJÉN ANDRÁS–TÓTH ISTVÁN JÁNOS [2004]: Rejtett gazdaság és adózási magatartás, 1996–2001. *Közgazdasági Szemle*, 6. sz. 560–583. o.
- SOÓS KÁROLY ATTILA [2005]: Választási gazdaságpolitika és a folyó fizetési mérleg alakulása Közép-Kelet-Európában. *Közgazdasági Szemle*, 12. sz. 960–990. o.
- VON HAGEN, J. [2003]: Fiscal Discipline and Growth in Euroland: Experiences with the Stability and Growth Pact. *ZEI Working Paper*, Bonn. No. B06/2003.

Függelék

F1. táblázat

Költségvetési egyenleg a Gazdasági és Monetáris Unióban, 1998–2005

Ország	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ausztria	-2,3	-2,2	-1,5	+0,1	-0,4	-1,2	-1,0	-1,9
Belgium	-0,8	-0,5	+0,1	+0,6	+0,0	+0,1	0,0	0,0
Finnország	+1,6	+2,2	+7,1	+5,2	+4,3	+2,5	2,1	+1,9
Franciaország	-2,7	-1,7	-1,4	-1,5	-3,2	-4,1	-3,7	-3,2
Görögország	-4,3	-3,4	-4,1	-6,1	-4,9	-5,7	-6,6	-3,7
Hollandia	-0,7	+0,6	+2,1	-0,2	+2,0	-3,2	-2,1	-1,8
Írország	+2,4	+2,5	+4,4	+0,8	-0,4	+0,2	+1,4	-0,4
Luxemburg	+3,3	+3,5	+6,1	+6,5	+2,1	+0,2	-1,2	-2,3
Németország	-2,2	-1,5	+1,3	-2,9	-3,8	-4,1	-3,7	-3,9
Olaszország	-2,8	-1,7	-0,8	-3,2	-2,7	-3,2	-3,2	-4,3
Portugália	-3,0	-2,7	-2,9	-4,2	-2,8	-2,8	-3,0	-6,0
Spanyolország	-3,0	-1,2	-0,9	-0,5	-0,3	0,0	-0,1	+0,2

Forrás: European Commission [2005] 176. o.

F2. táblázat

Demokráciával való elégedettség a Gazdasági és Monetáris Unióban, 1998–2005
(százalék)

Ország	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ausztria	60	64	56	63	72	65	64	68
Belgium	28	49	60	63	70	65	62	65
Finnország	50	67	64	62	71	77	77	77
Franciaország	39	59	60	58	59	68	55	53
Görögország	33	62	53	48	53	49	64	53
Hollandia	75	78	80	71	66	70	64	71
Írország	75	74	70	73	69	66	70	71
Luxemburg	79	83	74	75	79	80	80	82
Németország	50	66	54	61	66	59	51	53
Olaszország	28	34	36	38	34	38	35	44
Portugália	35	57	50	37	35	37	31	41
Spanyolország	50	71	75	64	70	58	65	67

Megjegyzés: a demokráciával nagyon elégedettek vagy meglehetősen elégedettek százalékaránya a megkérdezettek között.

Forrás: Eurobarometer, No. 49, 51, 53, 56, 58, 59, 61, 63.