Államok kora. Az európai modell[1]
Könyvrecenzió

FIKÓ LÁSZLÓ[2]

Legújabb könyvében Muraközy László az állam gazdasági és társadalmi szerepvállalásának kiteljesedését, ennek körülményeit és hosszú távú hatásait vizsgálja. A terjedelmes monográfia címében a szerző egyértelműen utal a kutatás fő csapásirányára. A tizenkét fejezetből álló kötetben a nyugat-európai jóléti államok fejlődését követhetjük nyomon a második világháború végétől a 2007–2009-es világgazdasági válság kirobbanásáig. A rendszerváltás időszakához érkezvén a tanulmányozott államok sora kibővül a volt szocialista blokk országaival. A téma kifejtése során a szerző tekintélyes mennyiségű statisztikai adatot használt fel. A 114 grafikon és 37 táblázat által hordozott hatalmas adattömeg már túlmutat az egyszerű szemléltetőeszköz funkción. A statisztikai adatok a mű gondolatmenetének szerves részét képezik, az elemzés általuk halad előre.

A könyv **nyitófejezete** a kezdetektől, a kapitalista gazdálkodás kialakulásától a második világháború végéig, a Bretton Woods-i rendszer létrejöttéig kalauzolja el az olvasót.

Az első világháború ugyan véget vetett a „laissez faire" korszakának, felbomlott az évszázados hatalmi egyensúly, az új világrend azonban nem alakult ki egyhamar. A teljes körű átrendeződésre egészen a második világégés befejeztéig várni kellett. A két világháború közötti időszakot átmenetiség és bizonytalanság jellemezte politikai, társadalmi és gazdasági téren egyaránt. Ebben a köztes időszakban a protekcionizmus erősödését, az állami szerepvállalás lassú emelkedését figyelhetjük meg. Az állami kiadások növekedése tehát „korszellemnek" tekinthető,

[1] Muraközy László: *Államok kora. Az európai modell.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2012.

[2] Fikó László a Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Doktori Iskolájának hallgatója.

hiszen a kapitalista világban az állami költségvetések növekedése már a húszas évek derekán megindult. Ezért J. M. Keynes 1936-ban kiadott főművét is ebben az összefüggésrendszerben kell értékelni – hangsúlyozza a szerző.

A Keynes nevével fémjelzett Bretton Woods-i rendszer jelentette annak az új világrendnek az intézményesülését, amely a II. világháborút követő negyedszázadban a gazdasági növekedés és prosperálás addig nem tapasztalt mértékét tette lehetővé. Ezt az időszakot mutatja be a könyv **második fejezete**. A háborút követő politikai változások és a társadalom elvárásai kedveztek a keynesi ihletésű gazdaságpolitika térnyerésének. A különféle jóléti transzfereknek köszönhetően a nyugat-európai államok államháztartásának mérete a hetvenes évekre elérte a GDP 35–45%-át. Ugyanakkor a korszak szédítő fejlődését és a jóléti rendszerek kiépülését nem lehet egyedül a keynesi elmélet alkalmazásának tulajdonítani, hiszen a gazdasági növekedés aranykorszakaként ismert időszak sikereiben jelentős szerepet játszott a háborút követő konjunktúra, az állami kiadások gyors növekedését pedig sokkal inkább a politikai érdekek mozgatták, mintsem egy jól meghatározott elméleti koncepció. A szerző azonban felveti a kérdést, vajon helyes-e a válság gazdaságpolitikáját fellendülés idején használni?

A megnövekedett állami szerepvállalás európai típusait és tendenciáit a könyv **harmadik fejezete** részletezi. Nyugat-Európa mind a keynesi gazdaságpolitika megvalósításában, mind a jóléti állam kiépítésében élen járt. A háborút követő balratolódás a tömegdemokrácia kiteljesedésével társulva ösztönözte az állami beavatkozást és a jóléti kiadások emelkedését. Az építkezést elősegítette a formális és informális intézményrendszer megfelelő mennyisége és minősége, valamint a kedvező nemzetközi környezet. A Bretton Woods-i rendszer biztos, szabályozott nemzetközi pénzügyi hátteret jelentett az európai fejlődés számára, amelyet az Egyesült Államok újjáépítési segélyei, a harmadik világ versenyképtelensége és az akkortájt szárnyait bontogató európai integráció is erősített.

Az európai stabil tömegdemokráciákban a jóléti állam négy fő csoportját különbözteti meg a szakirodalom. A kontinentális, a skandináv, a déli és a liberális modell jellemzőinek részletes bemutatásával zárul a tárgyalt fejezet.

A **negyedik fejezet** a hetvenes évek válságos periódusát tárgyalja, amely alapjaiban változtatta meg a jóléti államok helyzetét. A gyors gazdasági növekedés időszakában ismét jelentősen átalakultak a nemzetközi erőviszonyok. Európa megerősödött, a japán sikertörténet kiteljesedhetett, a gyarmati rendszer teljesen felbomlott. A világrend eme újabb változásának csupán kifejezője volt az 1973–1974-es olajárrobbanás.

1971-ben az Egyesült Államok lebegő árfolyamot vezetett be, amely a Bretton Woods-i rendszer végét jelentette. Az évtized folyamán fokozatosan eltörölték a tőkemozgások állami ellenőrzését, így a keynesi ihletésű rendszer alapeleme veszett el. 1990-re a nyugati világ az önszabályozó, ellenőrizetlen tőkepiac és a monetarizmus felé fordult. A hetvenes évekre tehát eltűnt a harmónia a gazdasági növekedés, az egyenlőség és a teljes foglalkoztatás között. Emelkedő munkanélküliség, gyorsuló infláció és gazdasági stagnálás jellemezte a korszakot.

Ezen válságos időszak, a harmincas évek válságával ellentétben, növekedésben megerősödött gazdaságokat ért, amelyekben nagy állami szerepvállalás érvényesült. Ez a tény hatalmas stabilizáló erőt jelentett. A hetvenes és nyolcvanas években tovább folytatódott a jóléti állam kiterjesztése Nyugat-Európában. A gazdaságtudományi paradigmaváltás ellenére a gyakorlati gazdaságpolitika területén nem történt azonnali változás. Az államháztartások kiadásai 1970 és 1992 között erőteljesen emelkedtek. A fejlett országokban leginkább a TB-kiadások emelkedtek. 1990-re a GDP 14–20%-át tették ki, utalva az elöregedő társadalom egyre nyilvánvalóbb problémájára.

Az elmélet és annak gyakorlati alkalmazása közötti fáziskésést az **ötödik fejezet** részletezi. Habár a hetvenes évek a monetarizmus térhódítását hozta el a főáramú közgazdaságtanban, ennek ellenére a nyugat-európai államok tovább terjeszkedtek. Immár a GDP egyharmada, sőt fele került újraelosztásra. A kormányzati beavatkozások ekkorra a gazdaság szerves részét képezték, a társadalom pedig elvárta az állam gondoskodását. Az elmélet csak késleltetve, a kilencvenes évekre tudott visszahatni a gazdaságpolitikára. Ebben szerepet játszott az Egyesült Államok kedvező tapasztalata a stagfláció jelenségének monetarista mód-

szerekkel történő kezelése kapcsán, de nem szabad figyelmen kívül hagyni a szakpolitikusok soraiban történt generációváltást sem, hiszen a hetvenes években képzett szakemberek már a monetarista elveket sajátították el.

Az ezredfordulóra egyfajta szintézis alakult ki a két versengő elméleti iskola között, a fejlett országok gazdaságpolitikáját pedig a heterodoxia jellemezte. Két évtizednyi stagnálást követően ez már az újabb felívelő szakasz, a kilencvenes évek elejétől a 2007-es válságig tartó korszak, a Nagy Mérséklet (Great Moderation) időszaka. A széles körben elfogadott nézetek szerint az inflációt nem szabad elengedni, az államháztartás centralizációját szükséges mérsékelni, a jó intézmények és a szabálykövető gazdaságpolitika pedig a fejlődés kulcsát jelentik. A heterodox gazdaságpolitikák vizsgálatában fontos szerepet kapott az intézményi megközelítés, ami az új intézményi közgazdaságtan felértékelődéséhez vezetett.

A kilencvenes évek közepére az államháztartási kiadások békeidőben soha nem látott mértéket értek el. A fejlett európai országokban a GDP 45–60%-a között mozogtak, de Svédország esetében a 70%-ot is meghaladták. A tarthatatlanná váló helyzet megoldását az időközben végbement gazdaságpolitikai paradigmaváltás is segítette. Az állami szerepvállalás így bekövetkezett fordulatát mutatja be a **hatodik fejezet**.

Az 1993-as csúcspontot követően, 2000-ig jelentősen javultak az államháztartási adatok, átlagosan 10%-os csökkenésről tanúskodnak a statisztikák. A jelentős mérséklődés ellenére az állami kiadások nem szorultak vissza a hetvenes évek szintjére. Demokratikus keretek között igen nehéz a jóléti juttatások nagymértékű csökkentését megvalósítani. A rendszernek van egyfajta rugalmatlansága. A következő évtizedben ezen a szinten stabilizálódtak a kiadások, mígnem beköszöntött a hatásait napjainkban is éreztető 2007–2009-es gazdasági válság.

Miután a szerző történelmi távlatokban megismertette az olvasóval az állami szerepvállalás fejlődését, a **hetedik és nyolcadik fejezetben** bemutat néhány olyan kutatást, amely kísérletet tesz a közszektor teljesítményének és hatékonyságának mérésére, valamint az állami műkö-

dés minőségének számszerűsítésére. Muraközy hangsúlyozza a tanulmányok úttörő jellegét, valamint a kísérletezésből fakadó hibákat. Mindazonáltal betekintést nyerhetünk a közgazdasági kutatások egy igen friss területére, ahol az eredményeket kellő fenntartással kezelve válaszokat kaphatunk néhány alapvető kérdésünkre.

Egyik ilyen fontos megállapítás az állam méretével kapcsolatos. Eszerint el kell vetni az immár hagyományosnak mondható monetarista koncepciót. A kicsi állam nem lehet feltétlen cél. Az állam *optimális* méretét kell meghatározni, amely mindenhol más, az intézményrendszertől függően.

Az intézményi megközelítés mind az elméletben, mind a gyakorlatban növekvő szerepet kapott. Az állam és a piac, mint a két legfontosabb intézményrendszer elválaszthatatlanok egymástól. A modern világban a gazdasági szabadságnak intézményi feltételei vannak, amelyet az állami szabályozás biztosít. A szabadság nem anarchiát, hanem a szabályozás és az állam magas minőségét jelenti. A különböző intézmények közötti kölcsönhatás tehát meghatározza a hosszú távú fejlődést. Ezért nem meglepő, hogy a *jó kormányzás* napjaink egyik kulcsfogalmának is tekinthető.

A nyolcadik fejezetben bemutatott kormányzati hatékonyságot mérő indexek közül a WGI index (World Governance Index) érdemel figyelmet, amely a kormányzás minőségbeli eltéréseinek kimutatására szolgál, tehát az intézményekre fókuszál. Az eredmények szerint az államháztartások kiterjedése és a hatékonyságukat jelző WGI indexek között nincs összefüggés. Mindazonáltal a kiterjedt állami szerepvállalás a modern vegyesgazdaságok fontos jellemzője napjainkban is. Az elérendő cél tehát nem a minél kisebb állam, hanem a hatékony állam, a kormányzati munka minőségének emelése, a jó kormányzás.

A **kilencedik fejezetben** a volt szocialista országokkal kapcsolatos kérdések is tárgyalásra kerülnek. A fejlettségbeli különbségek itt sem magyarázzák az államháztartás centralizációjának mértékét, de tendenciaszerűen érvényesül, hogy a fejlettebb országokban magasabb a centralizáció. Jellemző ugyanakkor a térségre, hogy nagyobb az állam mérete, mint amekkora a fejlettségből adódna.

Az ezredfordulóra az európai fejlett államok a demográfia és a globalizáció kettős szorításába kerültek. A kialakult helyzet igen bonyolult, hiszen a gazdaságoknak két, egymás ellen ható feltételnek kell megfelelniük. Az elöregedő népesség igényli a többletráfordítást, az államháztartási kiadások növekedését, ugyanakkor a globális versenyben a költségek csökkentése elsőrendű feladatnak látszik. Erre a látszólag megoldhatatlan helyzetre próbál válaszokat találni a monográfia **tizedik fejezete**.

Az elöregedő társadalom kapcsán Európában elsősorban a nyugdíjrendszer kerülhet veszélybe. A déli államokban például a mai rendszer szerint 2050-re a társadalom 34–38%-a nyugdíjas lehet. A nyugdíjrendszer átalakítását tehát nem lehet elodázni. Szükséges a magas foglalkoztatási szint elérése, a korhatár emelése, valamint a juttatások csökkentése. Ezekkel összhangban előtérbe kell kerülnie az öngondoskodásnak. Mindebből úgy tűnik, hogy az átfogó és összehangolt stratégiák vezethetnek a kívánt eredményre, mindazonáltal megfelelő közpolitikák és társadalmi környezet megléte esetén, hosszabb távon a demográfiai folyamatok is befolyásolhatók.

A jóléti állam komoly terheket ró a nemzetközi versenyképességre. A versenyképesség csökkenése tovább nehezíti a jóléti rendszer finanszírozását, ugyanakkor a globalizáció nem csupán kihívás, hanem lehetőség is egyben. A globalizáció okozta problémák erősen intézményfüggők. Hatékonyabb államot, erős magánintézményeket, a köz- és magánszféra termékeny kapcsolatát kívánják meg. Paradox módon a globalizáció nyomása felerősíti a helyi intézmények szerepét, így ismét annak lehetünk tanúi, hogy az állam és a piac kedvező esetben kiegészítik egymást. A célkitűzések meghatározásában és következetes véghezvitelében azonban nagyon fontos egy olyan elitkonszenzus kialakulása, amely túlmutat a politikai vetésforgón és a részérdekeken.

A skandináv országok tapasztalatát alapul véve végső soron kijelenthető, hogy a fejlett országokban a versenyképességet nem az államháztartás nagysága, hanem az intézmények minősége, hatékonysága, valamint a makrokörnyezet határozza meg. Az intézményrendszer minősége, valamint a piaci és nem piaci elemek összhangja a lényeg a versenyképesség szempontjából. Az intézmények csatornázzák be a glo-

bális hatásokat, így a piaci folyamatok kereteként az állam döntő a makroszintű teljesítmény kapcsán.

Az ezredfordulóra kiteljesedő pénzügyi globalizációban újdonság a folyamat átfogó jellege, ereje, valamint a világméretű interdependencia elmélyülése. A globalizált pénzpiac és a 2007–2009-es gazdasági válság témához kapcsolódó hatásainak elemzésére a monográfia **két utolsó fejezete** tesz kísérletet.

A 2007-ben kirobbant gazdasági válság gyors egyensúlyromláshoz vezetett. Három év alatt semmissé lettek a Great Moderation időszakának eredményei. Az *ad hoc* keresletélénkítő csomagok és a bankkimentések az államadósság látványos emelkedéséhez vezettek szerte Európában. Szélsőséges példaként Írország esete említhető meg, ahol a 2007-es 30%-ról 2010-re 106%-ra emelkedett az adósságállomány. A gazdasági válság hatására a nemzeti kormányok függővé váltak a globális pénzpiactól. Minél nagyobb az államadósság és ezen belül a külföldi hitelek aránya, annál nagyobb a kitettség. Ennél a pontnál a szerző figyelmeztet a nemzetközi pénzpiacok kettős természetére és az abban rejlő veszélyekre. A választók akarata, vágya és a nemzetközi pénzpiacok akarata fellendülésben, likviditásbőségben erősítik egymást. Könnyű hitelből finanszírozni a költekezést. A fellendülés időszakát lezáró válságban azonban a két érdek egymással ellentétbe kerül, ahogyan azt a magyar gazdaság tapasztalatai is mutatják.

A magas államadósságot gyors gazdasági növekedéssel lehetne a legkönnyebben felszámolni, de azt nehezítik a magas kamatok és az adósságszolgálat terhei. Egyfajta ördögi kör alakul tehát ki, amely hosszú időre, akár két évtizedre is stagnálást eredményezhet. Ily módon az európai jóléti államokban egy újabb megoldandó feladat társul a fejlett államok előtt álló hármas kihíváshoz. Az *optimális méretű állam* kialakítása, a *demográfiai probléma* orvoslása és a *versenyképesség javítása* mellett az *adósságcsökkentés* is égető kérdéssé vált. A globális pénzügyi és tőkepiacnak az országok finanszírozásában növekvő szerep jut az elkövetkezőkben. A kiszolgáltatottság csökkentése érdekében a belföldi megtakarításoknak nagyobb figyelmet kell kapniuk az államadósság finanszírozása terén.

A 2007-es válság nem az államháztartás mérete szerint érintette az egyes országokat, ugyanakkor a fejlett országokban a jó kormányzás és a fiskális sebezhetőség között szoros kapcsolat van, így a világméretű pénzügyi megrázkódtatás válságtesztet is jelentett a gazdaságpolitikák számára. Vajon a Great Moderation kegyelmi időszakában sikerült-e válaszokat találni a hármas kihívásra? Vagyis megtörtént-e a közszektor optimális méretének kialakítása, a nagy elosztó rendszerek strukturális átalakítása és a versenyképesség erősítése a gazdasági fejlődés e páratlan időszakában? Hiszen ez jelenti a valódi politikai teljesítményt. Sajnos némely tagország kormányzata feláldozta ezt a lehetőséget a rövid távú politikai haszonszerzés oltárán.

A válság során jelentősen növekedett a külső adósságállomány, amely az emelkedő országkockázat révén megnehezíti az adósság piacról történő finanszírozását. Ez tovább rontja a költségvetés helyzetét, ezért a kockázat ismét nő. Csak a nagy gazdasági teljesítményű, jelentős belső megtakarításokkal rendelkező, kezelhető méretű adósságot felhalmozó államok vannak kedvező helyzetben. Némileg védve vannak a pénzpiacok szeszélyeitől.

Az adósságválság tehát a negyedik kihívás, amellyel az európai államok szembesülni kénytelenek. Az államadósság konszolidációja és a kormányzat minősége között összefüggés fedezhető fel. Az átlagosnál erősebb intézményrendszerű országok ezen a téren is jobban teljesíthetnek. Az *intézmények minőségének*, az *állam és piac közötti szinergiának* és a *szabálykövető gazdaságpolitikának* a fontossága felértékelődött a válságban. Muraközy véleménye szerint Európában vélhetően az adósságcsökkentés és a demográfiai kihívások fogják a legnagyobb figyelmet kapni. Az egymással ellentétes érdekek az instabilitás növekedését eredményezhetik.

Az *Államok kora* egy jól megírt, figyelemre méltó munka. A három és félszáz oldal során a szerző jól követhető, koherens gondolatmenettel mutatja be az állami szerepvállalás fejlődését. Részletessége és nagy magyarázó ereje miatt széles közönségnek szóló mű, amelyet mind a társadalomtudományi kutatásokkal foglalkozó szakemberek, mind a tudományos előképzettséggel nem rendelkező érdeklődők számára ajánlani lehet.

A gazdaságtörténeti eseményeket leíró fejezetekben, a tények bemutatása mellett a gazdaságpolitika és az elmélet változásának, egymásra hatásának folyamatát is megismerhetjük. A közelítés elméleti irányai és alapjai közül itt kiemelném a *rendszerszemléletet*. A bemutatott gazdaságtörténeti korszakok egymásutánjára ez a komplex megközelítés kielégítőbb válaszokat tud adni, mint a hagyományos, tankönyvi tételek. Például igen fontos, hogy a második világháborút követő időszakban, a gyors gazdasági növekedés és az állami beavatkozások kiterjedtté válásának időszakában a *világrend* évtizedeken át tartó átalakulása teljesedett ki, és nem pusztán egy elméleti irányzat, ez esetben a keynesianizmus széleskörű gazdaságpolitikai alkalmazása váltotta ki a tapasztalt hatásokat. Negyedszázaddal később hasonló fejlemények játszódtak le. Az olajválság és a monetarizmus előretörése csupán a világrend újabb változásának jele, annak *okozata*, nem *oka*.

A könyvben felhasznált hatalmas mennyiségű statisztikai adat túlmutat az elemzés keretein, ezért további kutatások kiváló bázisát is adhatja. A kötet, tudományos mondanivalója mellett, statisztikai forrásanyagként is szolgálhat a témát kutatók számára.

Nagyon fontosnak tartom továbbá a könyv utolsó három fejezetét. Az európai államok előtt tornyosuló kihívások feltárása az adósságválság tükrében különösen időszerűvé teszi ezt a nagylélegzetű munkát.