

Győrffy Dóra: Trust and Crisis Management in the European Union

An Institutionalist Account of Success and Failure in Program Countries

Palgrave Macmillan, London, 2018, 244 o.

Győrffy Dórának a rendszerszintű bizalom közpénzügyi hatásaival kapcsolatos kutatásai egészen az egyetemi doktori értekezésig tekintenek vissza, amely legfontosabb következtetése szerint a politikai elit költségvetési fegyelem melletti elkötelezettsége, valamint a társadalom demokráciába vetett bizalma jelentik a költségvetési szabályok létrejöttének és fennmaradásának legfontosabb magyarázó változóit. Azokban az országokban, ahol az intézményekkel szembeni társadalmi bizalom hiányzik, a költségvetési szabályok gyengék, vagy nem tartják be őket. A disszertáció eredményeit a szerző 2007-ben tette közzé a *Democracy and Deficits* című könyvében (Győrffy [2007]). Győrffy a kutatás folytatásaként számos szakcikket és két monográfiát publikált eddig. A 2013-ban megjelent, *Institutional Trust and Economic Policy* című kötetben (Győrffy [2013]) a rendszerszintű bizalom hatásmechanizmusának feltárására helyezte a hangsúlyt, arra keresve a választ, hogy milyen oksági kapcsolat áll fenn a rendszerszintű bizalom és a gazdasági teljesítmény között. Eredményei arra mutatnak rá, hogy az alacsony rendszerszintű bizalom esetén a szabályok kikerülése válik normává, emiatt az intézményrendszer nem képes megfelelően működni, ez pedig rövid távú politikai és gazdasági döntésekre ösztönöz.

A 2017-ben kiadott *Bizalom és pénzügyek* című könyvében (Győrffy [2017]) a szerző a rendszerszintű bizalom terén elért eredményei segítségével az európai pénzügyi válság kialakulását, a nemzetközi szervezetekkel lezajlott tárgyalásokat és a válságkezelés sikerét vizsgálja 25 EU-tagállam tapasztalatait figyelembe véve. A kötet fontos eredménye az úgynevezett megszorító spirálok kialakulásának a bizalom segítségével történő magyarázata. Ha egy válságba került országgal szemben a nemzetközi szervezetek bizalmatlanok, akkor az ország csak szigorú feltételek mellett juthat mentőcsomaghoz, ami miatt a lakosság rendszerszintű bizalma tovább csökken. A tiltakozó akciók következtében a nemzetközi pénzpiacok szereplői kételkedni kezdenek a mentőcsomag feltételeinek teljesítésében, ezért továbbra sem hajlandók finanszírozni az országot. A kudarc az országgal szembeni bizalom további erodálásához vezet, ezáltal pedig egy ördögi kör alakul ki, amelyből igen nehéz kitörni, ahogyan azt Görögország tapasztalatai is jól példázzák.

A szerző újabb – angol nyelvű – kötete ebbe a sorba illeszkedik: az Európai Unió nemzetközi mentőcsomagra szorult tagállamai esetében vizsgálja a bizalom hatását a válságkezelés menetét illetően. A könyv központi gondolata összhangban áll az előző kötetben megismert elméleti összefüggésekkel. Ennek értelmében, ha a mentőcsomagok tárgyalása során a partnerek közötti bizalom erős, akkor kevesebb kontrollra van szükség, és a nemzetközi szervezetek kedvezőbb feltételekkel nyújtanak hitelt. A válságba került országokat azonban többnyire az alacsony bizalmi szint jellemezte. Az alacsony bizalmi szint ellenére egyes tagországok sikeresen meg tudták valósítani a mentőcsomag fejében megszabott reformokat, és gyors növekedési pályára álltak, míg mások kevésbé sikeresek. A kötet központi kérdése tehát az, hogy mi okozza ezt az eltérést. A szerző nyolc válságba jutott uniós tagország esettanulmánya segítségével illusztrálja elméletét.

Az *első* fejezetben Györfly Dóra meghatározza a kutatási kérdést, bemutatja a kutatás elméleti keretét, ismerteti az alkalmazott módszertant, majd lezárásként néhány mondatban összefoglalja a kötet további fejezeteit.

A *második* fejezet a világgazdasági válság euróövezetbe való begyűrűzésének gyökereit, a válság kitörését és a válságra adott válaszokat tárgyalja. A válsághoz vezető út első lépését az a monetáris expanzió jelentette, amelyet az euró bevezetésének lehet tulajdonítani. Ezt követően a hosszú távú kamatlábak a monetáris unión belül kiegyenlítődtek, így a periféria országai olcsón juthattak külföldi hitelekhez. A piac nem árazta be az országkockázatot, hiszen bízott abban, hogy a bajba jutott euróövezeti tagokat kimentik. A hitelexpanzió csökkentette a strukturális reformok kényszerét, mivel a növekedés illúzióját keltette. A fogyasztás fűtötte ezeket a gazdaságokat, ami az árak és a bérek gyors emelkedésén keresztül rontotta versenyképességüket. A versenyképesség romlása miatt fizetésimérleg-hiány lépett fel, vagyis a pénz a centrum felől a perifériára áramlott. Ezáltal a periféria országai sebezhetővé váltak, kiszolgáltatottá magukat a befektetők ítéleteinek.

Az euróövezeti válságot Görögország indította el 2009 októberében, majd a piaci szereplők bizonytalansága miatt a válság áterjedt az övezet perifériájának más országaira is. Írország 2010 novemberében, Portugália 2011 áprilisában, Spanyolország 2012 júniusában, Ciprus pedig 2013 márciusában írt alá megállapodást a „trojkával” – vagyis az Európai Központi Bankkal (EKB), az Európai Bizottsággal (EB) és a Nemzetközi Valutaalappal (IMF).

Mivel az EU 2008 előtt nem kényszerült válságkezelésre, a görög válság kirobbanását követően időbe telt, amíg a szervezet reagálni tudott. Legfontosabb lépés az EKB korlátlan kötvényvásárlási és refinanszírozási programja volt, ami 2012 szeptemberében megnyugtatta a piacokat, és likviditást biztosított a bankok számára. 2010 után intézményi reformok is lezajlottak, amelyeknek célja többek között a közösségi szintű gazdaságfelügyelet és koordináció növelése, a tagországok gazdaságpolitikáinak összehangolása, a pénzügyi stabilitás iránti elkötelezettségük és költségvetési fegyelmeük javítása, valamint a bankunió megalkotása volt. A reformok bevezetésével nőtt az EU intézményrendszerének felügyeleti ereje a nemzetgazdaságok felett, ahogyan a Bizottság ereje is növekedett. Ezzel szemben az Európai Parlament szerepe csökkent. Vagyis a gazdaságpolitika depolitizálásának és nemzetek feletti jellege erősödésének lehettünk tanúi. Az

intézményi reformok között azonban elvetették a közösségi kibocsátású kötvényeket és a transzferuniót. Láthatóan mély, a bizalmatlanságból eredő szakadék húzódik a prosperáló északi és a segítségre szoruló déli tagállamok között.

A *harmadik* fejezetben a szerző a kutatás elméleti keretét építi fel. Mivel a válságkezelés során több szereplő kényszerül együttműködésre, a bizalom kérdése megkerülhetetlen. Ezért Gyórfy Dóra a bizalommal kapcsolatos tudományos munkák áttekintésével arra keres magyarázatot, hogy miként képes a bizalom befolyásolni a válságkezelés eredményességét. A bizalomra építő együttműködés feltételezi, hogy a partner akar és képes együttműködni. Az együttműködést megkönnyíti, ha az érintett felek régebben már együttműködtek egymással, és kedvező tapasztalatokat szereztek. Az ismeretlenek közötti együttműködést a reputáció építése segítheti elő. Mindezek ellenére megbízni valakiben kockázatvállalást is jelent, emiatt a bizalomnak vannak szubjektív oldalai is. A bizalom kiterjedtségét illetően megkülönböztethetünk interperszonális, vagyis személyek közötti bizalmat, valamint partikuláris és általános bizalmat.

A partikuláris bizalom alapja a közösség vagy a csoport ismerete. Ennek egyik formája az eliten belüli bizalom, amelynek kialakulását a szabályok elfogadása, a közös világnézet vagy a gazdasággal és a társadalommal kapcsolatos hasonló elképzelések teszik lehetővé. Ez a hitelszerződések tárgyalása során lényeges. Ezzel szemben az általános bizalom nem korlátozódik csupán a csoporttagokra. Mindez a gazdaság szempontjából nagyon fontos, mert lehetővé teszi az idegenekkel történő üzletkötést, és csökkenti a tranzakciós költségeket. Az általános bizalom az intézményrendszerrel szembeni bizalomból ered, mivel személyes kapcsolat nélkül az intézmények garantálják, hogy a másik fél betartja az ígéretét. Az intézményi bizalom a hitelprogram megvalósításakor igen fontos, míg az általános bizalom a hosszú távú gazdasági növekedés szempontjából lényeges. Az intézményi bizalom alapja a demokrácia és a törvények uralma, vagyis az állam korlátozása. Fontos feltétel, hogy az intézményeknek be kell tölteniük feladatukat személyektől függetlenül is, továbbá a kormányzat minősége szintén kiemelt fontosságú. Ha mindez hiányzik, akkor a szabálykerülés válik normává. A kormányzat erre válaszul szigorítja a szabályokat, ami tovább rontja az intézményekbe vetett bizalmat. Ilyen környezetben a rövid távú gondolkodás válik meghatározóvá. Nem valósulnak meg beruházások, a politikusok pedig osztogatással kampányolnak. Az intézményi bizalom sajátos esete a piac bizalma az országgal szemben, hiszen a piaci szereplők igénylik a jól működő intézményrendszert.

A válságkezelés során a bizalom három szintjét különböztethetjük meg: a nemzetközi szervezetek, a lakosság és a piac bizalmát. Ezeket figyelembe véve a kötet elméleti keretét a következőképpen lehet összefoglalni. Bizalmatlanság esetén a nemzetközi szervezetek kedvezőtlen feltételekkel nyújtanak hitelt. A megszorítások miatt a közvélemény ellenáll, nem hisz a kormányzat ígéreteiben. A piaci szereplők mindezt érzékelik, és nem bíznak abban, hogy a kormány végre tudja hajtani a reformokat. Az ország nem tud visszatérni a piaci finanszírozáshoz, vagyis a program nem sikerül. Mindez tovább rontja az országgal szembeni bizalmat, így létrejön a megszorító spirál.

A kötet *negyedik* fejezete az elméleti keretet Írország és Görögország esetével illusztrálja. Görögország kapcsán az állami szektor túlterjeszkedéséről, adósságfelhalmozásáról, a magánszektor túlszabályozásáról, korrupcióról és rossz minőségű

kormányzásról beszélhetünk a válságot megelőző évtizedekben. Az ország versenyképessége igen gyenge volt. A nyilvánosságra került tényleges költségvetési adatok fényében 2010 márciusától az ország piaci finanszírozhatósága nem volt már lehetséges, ezért nemzetközi mentőcsomagra volt szükség.

Ezzel szemben Írország igen sikeres – külföldi működőtőkére épülő – gazdaságpolitikát valósított meg az 1990-es évek elejétől kezdve. Versenyképesség, gyors növekedés, költségvetési fegyelem, a kormányzat kiemelkedő minősége jellemezte. Az ír válság kialakulása az euró bevezetését követő likviditásbőségnek tulajdonítható. Az olcsó hitelek az ingatlanszektorba áramlottak, buborékot idézve elő. A túlfűtöttség következtében az évtized során emelkedett a fogyasztás, nőttek a bérek, emiatt romlott az ország nemzetközi versenyképessége. Ilyen környezetben a pénzügyi világválság olaj volt a tűzre. A buborék kipukkadását követően a bankszektor megmentése vált szükségessé. Ez és a globális kereslet gyengélkedése 2010-ben 31 százalékos költségvetési hiányhoz vezetett. Az ország nemzetközi segítséget kapott 2010 novemberében.

A nemzetközi szervezetekkel történt tárgyalások és a hitelprogramok alakulása mindkét ország esetében kiválóan szemléltetik az elméleti keretben leírt összefüggéseket. Görögországgal szemben a bizalmatlanság léggöre alakult ki, ami mind a nemzetközi szervezetek, mind a lakosság, mind pedig a piac részéről megnyilvánult. Ebben a léggörben az ország csak igen szigorú feltételekkel kaphatott hitelt, amelyek teljesítése ellen a lakosság hevesen tiltakozott. Ilyen körülmények között nem sikerült visszatérni a piaci finanszírozáshoz, ezért egy második és egy harmadik hitelmegállapodásra is szükség volt. Az ország elvesztette önállóságát a közpolitika formálása terén.

Ezzel ellentétben az ír tárgyalásokat a bizalom léggöre jellemezte. A nemzetközi szervezetek elismerték Írország több évtizedes kiváló teljesítményét, és megbíztak a velük azonos gazdaságpolitikai nézeteket valló ír politikai elit reformok iránti elkötelezettségében. A lakosság elfogadta a tárgyalások eredményeit, támogatta a megszorításokat, mivel tapasztalatai alapján bízhatott abban, hogy az elit a közjó érdekében cselekszik. Ilyen körülmények között Írország zökkenőmentesen térhetett vissza a pénzpiacra. Görögország esete látványosan illusztrálja a megszorító spirál működését. Bizalmatlanság esetén egy ország szigorú feltételekkel kaphat csak hitelt, ami megnehezíti a teljesítést, valamint kiváltja a lakosság ellenállását. A piaci visszatérés meghiúsul, ami tovább növeli az országgal szembeni bizalmatlanságot.

Az *ötödik* fejezet arra keres választ, hogy az alacsony bizalmi szint ellenére miért nem alakult ki megszorító spirál a Görögországon kívüli mediterrán országokban. Portugália, Spanyolország és Ciprus az euróövezet tagjaiként Írországhoz hasonlóan hozzáfértek az olcsó hitelekhez, ami az előzőekben ismertetett mechanizmuson keresztül rontotta a versenyképességüket, és sérülékennyé tette a bankrendszerüket. A globális pénzügyi válság kirobbanását és a görögországi fejleményeket követően ezek az országok is nemzetközi mentőcsomagra szorultak. A görög tapasztalatokkal ellentétben azonban a hiteltárgyalásokat ezekben az esetekben a bizalom léggöre jellemezte. A válságkezelés során létrejött egy elitkonszenzus. A politikai és gazdasági elit tagjai támogatták a tervezett reformokat. Ennek köszönhetően a hitelfeltételek nem voltak olyan súlyosak, mint Görögország esetében. Bár a társadalom ellenezte a megszorításokat, az elit konszenzusának köszönhetően a tiltakozó akciók nem

voltak hevesek. A programokat követően mindhárom gazdaság visszatérhetett a piaci finanszírozáshoz, a gazdasági növekedés beindult. Ugyanakkor a fontosabb makroökonómiai mutatók nem feltétlenül javultak a válságkezelést követően, a munkanélküliség például továbbra is igen magas maradt. A hitelprogram teljesítését követően a reformok leálltak, a hosszú távú sikert lehetővé tevő strukturális reformokat nem valósították meg. A kiterjedt kis- és középvállalkozásoknak alacsony a termelékenysége, a rossz üzleti környezet miatt nem jelentős a működőtőke-beáramlás külföldről, a lakosság képzettségi szintje pedig elmarad a fejlett EU-országokétól. Strukturális reformok nélkül a mediterrán országok a jövőben is versenyképtelenek lesznek. Az országtanulmányok jól illusztrálják, hogy az elit konszenzusa lehetővé teszi a sikeres válságkezelést, de a társadalom támogatása nélkül a hosszú távú problémák nem oldhatók meg. Vagyis a bizalomépítés elengedhetetlen a hosszú távú sikerhez.

A hatodik fejezet a három bajba került volt szocialista tagállam, Magyarország, Románia és Lettország esetei segítségével vizsgálja tovább a bizalom hatását a válságkezelés során. Ezen országokat a mediterrán gazdaságokhoz hasonlóan alacsony bizalmi szint és viszonylag gyenge intézményrendszer jellemzi. Mivel a válság kibontakozása során egyik sem volt az euróövezet tagja, ezért sikeres kilábalásukat akár ennek a tényezőnek is tulajdoníthatnánk, a szerző azonban bizonyítja, hogy ez a magyarázat nem megfelelő. A válság gyökerét a keleti tagállamokban is a likviditásbőség jelentette. A csatlakozási tárgyalásokat a pénzügyi piac kedvezően fogadta, így a 2000-es években a volt szocialista országok is hozzájuthattak olcsó hitelekhez, ami a magánszektor külföldi fizetőeszközben történő súlyos eladósodásához vezetett. Magyarország esetében az állam is jelentős adósságot halmozott fel.

A tőkeáramlás 2008. szeptemberi leállását követően mindhárom ország nemzetközi segítségre szorult. A hiteltárgyalások során érvényesült az elit konszenzusának már megismert hatása. Az elsőként válságba került Magyarország esetében a 2008. októberi hitelcsomag tárgyalásait a bizalom légköre jellemezte. A kormány együttműködése révén a programot Magyarországon tervezhették meg. 2010 után ez a bizalom az unortodox gazdaságpolitikai módszerek miatt szertefoszlott, az újabb hitelmegállapodásról szóló tárgyalások, valamint a pozitív folyó fizetési mérleg azonban megnyugtatták a piacokat. Gyors megállapodásra került sor Lettországban is. Az elit és a lakosság támogatta a strukturális reformokat. A rögzített árfolyam és a túlnyomórészt euróban felvett hitelek miatt az ország a közös valuta bevezetése mellett döntött. Románia esetében három megállapodás is történt. Az egymást váltó kormányok hozzáállása hasonló volt: a megszorítások túlteljesítése révén igyekeztek visszatérni a pénzpiacokra, strukturális reformokra azonban a gyenge kormányzati működés miatt nem voltak képesek.

A piacok reakciói kedvezők voltak, mindhárom ország visszatért a piaci finanszírozáshoz. Mindez a világgazdaság pénzbőségén kívül a transznacionális vállalatok nagyfokú jelenlétének is köszönhető, valamint annak, hogy a külföldi bankok feltőkésítették leányvállalataikat a régióban. A sikeres piaci visszatéréseken túl azonban a válságkezelés során alkalmazott lépések hatást gyakoroltak az intézményrendszer minőségére. A Világbank által kifejlesztett, a kormányzás minőségét számszerűsítő indexek (*Worldwide Governance Indicators, WGI*) szerint az intézmények minősége

Lettorszában és Romániában javult, míg Magyarországon erősen visszaesett 2004-hez képest, ami lassú gazdasági növekedést vetített előre.

A *hetedik* fejezet a megszorítások és a populisták kormányzatok felemelkedése közötti összefüggést vizsgálja. A kifejtés során a szerző a kormányzati hatalom korlátozásának fontosságát hangsúlyozza. A hatalom (ön)korlátozása növeli a kormányzatba vetett bizalmat. A kormányzati hatalom korlátozásának legfontosabb jele a törvény uralmának biztosítása, vagyis a jogállamiság. Ez feltételezi többek között a demokratikus döntéseket és a kisebbségek védelmét, de főként azt, hogy a kormányzat is betartja a törvényeket, és nem igyekszik önkényesen változtatni rajtuk. A jogállamiság romlása és a kiterjedt állami szektor jelzés a korlátozott állam eszményének elvetésére. A jogállamiság javulása és a csökkenő újraelosztás ugyanakkor jelzés a korlátozott állam iránti elkötelezettségre, ami a bizalom szintjének emelkedése révén javítja a gazdasági teljesítményt. Ilyen környezetben nem valószínű a populisták kormányzatok hatalomra kerülése.

A kötetben vizsgált országok tapasztalatait áttekintve, a szerző úgy értékeli, hogy csak Görögországban és Magyarországon jutottak hatalomra populisták kormányok. Ennek oka nem a válságkezelésben rejlik. A jogállamiság ezen országokban folyamatosan romlott már a válságot megelőzően is, az újraelosztás emelkedett, a populizmusnak pedig hagyományai voltak. Görögországgal ellentétben azonban Magyarország sikeresen kilábal a válságból, ami az ország globális termelési láncba való integráltságának köszönhető. Ugyanakkor a gazdasági növekedés terén elmarad Romániától és Lettországtól, ami az intézményrendszer romló minőségének tulajdonítható. Mindez bizonyítja, hogy a válságkezelés sikere erősen függ a kormány hatalmának korlátozásától, vagyis az intézményrendszer minőségétől. A jó minőségű intézmények visszatartják a populistákat. A megszorítások és a populisták hatalomra kerülése között azonban a szerző nem talált egyértelmű kapcsolatot.

A *nyolcadik*, befejező fejezetben a szerző az Európai Unió jövőjét vizsgálja a bizalom szempontjából. Az EU számos leküzdésre váró problémával szembesül napjainkban: biztonsági kockázat, előregedő társadalom, nagymértékű munkanélküliség a déli országokban... A problémák kezelése és az integráció előrehaladása együttműködést feltételez, amihez az érintettek közötti bizalomra van szükség. A hetedik fejezetben kifejtett gondolatmenet alapján a kormányzatok hatalmának korlátozása és az intézmények minőségének javítása révén a társadalom bizalma erősíthető, ami áthidalhatja az északi és a déli országok közötti szakadékot az erkölcsi kockázat és a szolidaritás tekintetében. Kérdés, miként lehetne kikényszeríteni a jogállamiság erősödését a tagállamokban. Egyelőre úgy tűnik, hogy az EU csak a bajba jutott, segítségre szoruló tagállamokban vagy például a schengeni csatlakozásra váró országok esetében képes intézményi reformokat kikényszeríteni, de a kormányzás minőségének javulását belső tényezők, például az oktatás is ösztönözheti. A tagállamok közötti bizalomra kedvező hatással lenne továbbá az erkölcsi kockázat csökkentése, vagyis a „nincs kimentés” maastrichti kritériumát erősíteni kellene az euróövezetben. Ha sikerülne a tagállamok közötti bizalom szintjét emelni, az a jövőbeli válságok elkerülését, illetve leküzdését is segítené.

Az Európai Unió válságba került tagállamainak a bizalom szempontjából történő vizsgálatával a kötet egy egységes elméleti keret segítségével képes magyarázni a

válságkezelés eltérő eredményeit. Az igencsak robusztus eredmények a gazdaságpolitikai döntéshozók figyelmére is számíthatnak Európa-szerte. Kiemelendő a nemzetközi szervezetek bizalmának fontossága válság idején, ami lehetővé teszi azt, hogy az ország saját maga alkossa meg a hiteleinek feltételeit. Igen fontos továbbá az elit konszenzusa a válságkezelés során, ami lehetővé teszi a sikeres válságkezelést az intézményekkel szembeni bizalom alacsony szintjén is. A legfontosabb azonban az általános bizalom szintjének emelése, ami feltételezi a jogállamiságot. Ennek révén elkerülhető a költségvetési hiány, lehetővé válik a gazdasági növekedés gyorsítása, válság idején pedig meg lehet valósítani a hosszú távú versenyképességet lehetővé tevő strukturális reformokat. Gyórfy Dóra legújabb, jól megírt, lényegre törő, nagy magyarázó erejű könyvét szívből ajánlom minden közgazdasági ismeretekkel rendelkező olvasónak.

Hivatkozások

- GYÓRFFY DÓRA [2007]: Democracy and Deficits. The New Political Economy of Fiscal Management Reforms. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- GYÓRFFY DÓRA [2013]: Institutional Trust and Economic Policy. Lessons from the History of the Euro. CEU Press, Budapest–New York.
- GYÓRFFY DÓRA [2017]: Bizalom és pénzügyek. Válság és válságkezelés az Európai Unióban. Typotex, Budapest.

Fikó László