

Barta Márton

KÉTARCÚ POLITIKAI VERSENY

*Egy történet és három epizód a politikai verseny gazdaságpolitikai következményeiről**

Közgazdászok és politikatudósok közös érdeklődési területe: mi határozza meg, hogy bizonyos országok sikeresebbek lesznek másoknál? Mik annak az intézményi, politikai feltételei, hogy egy államban a sikerességhez, azaz növekedéshez és jóléthez elvezető gazdaságpolitikát folytassanak a hatalmon lévő politikusok? A következőkben arra teszek kísérletet, hogy röviden felvázoljak egy olyan elemzési keretet, amely a demokratikus politikai versenyre összpontosít. Legfontosabb állításom, hogy – a közéletben sokszor hangoztatott értelmiségi meggyőződéssel szemben – a kompetíció egy bizonyos szintig elősegíti a jó gazdaságpolitikát, és csak a túl intenzív versenynek lesznek hátrányos következményei. Tehát: csak óvatosan vágyakozzunk a felvilágosult abszolútizmus iránt!

Mire is lehet jó a társadalomtudomány?

Amikor a fenti kérdést kívánja megválaszolni valaki, a gazdaságpolitika politikai gazdaságtana (*political economy of policy*) elnevezésű tudományterületre téved. Ennek fontos jellemzője, hogy meglehetősen összetett jelenségeket kíván magyarázni. Olyan komplexek, hogy teljességükben megragadni őket lényegében módszertani lehetetlenség. Éppen ezért a tudományos rejtvényfejtési ambíciókat a realitásokhoz kell igazítani – az elméletalkotásban utazó társadalomtudós feladata így az, hogy stilizált tényekre és analitikus megfontolásokra alapozva modellszerű hatásmechanizmusokat, újszerűen ható és logikailag konzisztens történeteket adjon elő a valóságról. Amelyek természetesen vagy kiállják később az aprólékos empirikus tesztelést, vagy nem. Ebben az esszében én is egy ehhez hasonló történet leírására teszek kísérletet. Az én történetem azonban nem állítja magáról, hogy a közpolitika-alkotás teljességét képes volna magyarázni, mindössze annyit, hogy egy korábban nem – vagy nem így – elemzett vonást emel ki.

Politikai verseny a társadalomtudományokban

Az itt leírt történet tehát a politikai verseny intenzitása felől szemléli a közpolitika-alkotás folyamatát és eredményeit. Érdekes módon a politikai verseny és a gazdaságpolitika

* A cikk a szerzőnek a Közép-Európai Egyetem Politikatudományi Tanszékére írt, *Janus-Faced Political Competition. Exploring the Effects of Political Competition on Economic Policy* című MA-szakdolgozatának rövidített, magyar változata.

összefüggése kapcsán két hagyományt is felismerhetünk a társadalomtudományokban, amelyek másként tekintenek a verseny hatásaira.

Egyfelől megfigyelhető egy olyan hagyomány, amely a közösség jólétét növelő szerepet tulajdonít a versenynek. A közgazdaságtanban már-már közhelyszerű igazság, hogy a verseny jótékony hatású, hiszen csökkenti az árakat és növeli a minőséget. Specifikusan a politikai verseny (tehát a szabad választásokon való megmérettetés kényszere és a politikai ellenfél fenyegetése) kapcsán is azonosítható egy hasonló értelmezés. Az összehasonlító politikatudomány és a politikai gazdaságtan számos klasszikusa (például Robert Dahl¹ vagy Arendt Lijphart²) is úgy vélekedik: a verseny az egyik erő, amely korlátozza a politikusokat, megakadályozza, hogy visszaéljenek a hatalmukkal. Szelekciós hatása pedig hozzájárul ahhoz, hogy rátermettebb politikusok kerüljenek hatalomra.

A másik hagyományhoz tartozó szerzők inkább a közösség szempontjából károsnak látják a politikai versenyt. Ennek a képviselői például az első politikai üzletciklus-modellek (*political business cycle*, PBC) megalkotói, William Nordhaus³ vagy Douglas Hibbs.⁴ Ezek a modellek azt a mechanizmust írják le, amelyben a hatalomért versengő pártokat, politikusokat arra ösztönzi versenyhelyzetük, hogy a gazdaságpolitika „eltorzításának” segítségével rövidtávú sikerekkel próbáljanak szavazatokat szerezni, a hosszútávú (várhatóan negatív) következmények figyelmen kívül hagyásával. Például az infláció felporgetésével rövid távon mérséklük a munkanélküliséget mondjuk a választások előtt, aminek következménye hosszabb távon egy mindenki számára káros (mert magasabb árszínvonalon működő) gazdaság lesz. A PBC-modellekhez hasonlóan negatívan értékeli a verseny hatását a szabad kapitalizmusba való átmenet politikai gazdaságtanának néhány szerzője is. Adam Przeworski⁵ vagy Gérard Roland⁶ számos fontos állítása közül az egyik, hogy mivel a rendszerátalakító reformok rövid távon fájdalmasak (ezért népszerűtlenek), és jótékony hatásuk csak hosszabb távon érzékelhető, félő: a reformpárti kormányzattal szemben feláll a szükséges, de fájdalmas intézkedések népszerűtlenségére építkező koalíció, amely ellehetetleníti a követendő gazdaságpolitikát. Vagyis – szól az ítélet – a verseny káros, mert nem teszi lehetővé a reformokat. A verseny jótékony, ösztönző hatását kiemelő és káros, torzító hatását bemutató hagyomány egyszerre van jelen a közgazdaságtanban és a politikatudományban, inkább egymást kiegészítve, mint egymással ellentétben. Az alábbiakban megkísérlem bemutatni, hogy a két hatást lehet és érdemes is egy elemzési keretben kezelni.

¹ Robert DAHL: *Democracy and Its Critics*, Yale UP, New Haven, 1989.

² Arendt LIJPHART: *Thinking about Democracy. Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, Routledge, New York, 2008.

³ William D. NORDHAUS: *The Political Business Cycle*, *Review of Economic Studies* 1975/2., 169–190.

⁴ Douglas A. HIBBS: *Political Parties and Macroeconomic Policy*, *The American Political Science Review* 1977/4., 1467–1487.

⁵ Adam PRZEWORSKI: *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge UP, New York, 1991.

⁶ Gérard ROLAND: *The Political Economy of Transition*, *Journal of Economic Perspectives* 2002/1., 29–50.

Motiváció és cselekvés

Hogy a politikai verseny gazdaságpolitikára gyakorolt hatását megérthessük és elhelyez-
zük egy értelmezési keretben, érdemes elsőként a politikusok motivációit áttekinteni.
Abból indulok ki, hogy a politikusok racionálisak, azaz a rendelkezésükre álló informá-
ciók alapján kijelölt célok szerint cselekszenek, döntéseiket az ösztönzőkre reagálva, lé-
nyegében költség–haszon–elemzés alapján hozzák. Értelmezésem szerint cselekvési mo-
tivációkkal kapcsolatban négyféle feltevéssel élhetünk. Először is feltételezhetjük, hogy a
politikusok egész közösségük javára kívánnak cselekedni, azaz döntéseiket annak alapján
hozzák meg, mi a legjobb hosszú távon a közösségnek (hasnólóan a jóléti közgazdaságtan
jóakarató tervezőihez). Másodsor, a politikusok magánérdekeiket is követhetik, erre jó
példa a korrupció. Harmadszor az is elképzelhető, hogy a politikusok annak a csoport-
nak az érdekei szerint hozzák meg döntéseiket, amelynek maguk is tagjai (például etnikai
részérdeket érvényesítve). Ezzel kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy demokratikus
körülmények között a csoportérdek megjelenésének legfontosabb mechanizmusa a párt
(törzs)szavazói érdekének érvényesítése. Végezetül szintén a politikusok motivációi közé
kell sorolnunk a hatalom megszerzésének vágyát, amely természetesen előfeltétele az első
három célrendszer megvalósításának – demokratikus körülmények között ez a választási
győzelemre való törekvést jelenti. A valóságban természetesen a négyféle motiváció keve-
redik, és különböző kombinációkban együtt határozza meg a politikusok döntéseit.

A motivációik azonban nem egyenrangúak, hanem sajátos hierarchiába rendez-
hetők. Reális, hogy a legerősebb a hatalomra kerülés vágya, ennél valamivel gyengébb
a pártérdek és a személyes érdek, a cselekvésre legkisebb hatással pedig a benevolens
motiváció van. Ha egy döntés kapcsán két különböző motiváció ellentmondásba ke-
rül, akkor szükségszerűen az erősebb határozza meg a cselekvést. Ugyanakkor a poli-
tikusok feltehetően olyan döntéseket szeretnének hozni, amelyekben a kevésbé fon-
tos céljaik is érvényesülnek, azaz amennyiben lehetőségük van, a teljes célrendszert
érvényesítik.

A politikai motivációk természetesen elsősorban a cselekvések szempontjából érde-
kesek. Az értelmezési keret következő elemeként feltételezhetjük, hogy a politikai mo-
tivációkhoz, célok típusaihoz hozzárendelhetjük a cselekvés különböző formáit, arche-
típusait is. (Az életet egyszerűsítve, hogy az elemzési keretet ne kelljen szétfeszíteni,
itt most elsősorban közpénzügyi döntésekre érdemes gondolni.) Az első archetipikus
politikai cselekvés a hosszútávú növekedés szempontjait maga előtt tartó reform, amely
a benevolens motivációból következik – tartalmi értelmezésben ez a gazdaságpolitika
az értékteremtés (azaz a vállalkozások) számára kíván kedvező feltételeket teremteni.
Másodsor, a személyes magánérdek motivációjából a személyes járadékadászat⁷ ered.
Továbbá a csoportmotiváció cselekvésbeli megjelenését nevezhetjük saját csoportot ked-
vezményező költsékezésnek (vö. „saját választók kistafirozása”), míg a hatalom megszer-
zésére vonatkozó törekvéshez tartozó cselekvés–archetípus a medián szavazót célzó jóléti

⁷ A közgazdászok járadékadászatnak (*rent-seeking*) hívják az improduktív cselekvésekből származó jövedelmet.

költekezés. Konszolidált demokratikus körülmények között a személyes járadékvadászat természetesen létezik, de összgazdasági szempontból kevésbé jelentős, mint a másik három cselekvés-archetípus. Ráadásul sok esetben összekeveredik a saját csoportot kedvezményező költekezéssel, így a továbbiakban ezt a két cselekvéstípust egyként fogom kezelni. Kiemelendő, hogy a politikai cselekvések még egy jellemzőjük kapcsán különböznek: a reform politikai befektetést igényel, mert hatásai csak hosszú távon pozitívak, míg a járadékvadászat és a jóléti költekezés rövid távon kifizetődő.

A verseny hatásai

A politikai versenyt, mint korábban bemutattam, kétféleképpen szokták a társadalomtudósok értékelni. A kedvező vélemény a verseny ösztönző hatását emeli ki: a hatalmon lévő politikusokat a leváltástól való félelem az egész közösség szempontjából helyes (benevolens) cselekvésre szorítja. A negatív értékelés ezzel szemben a verseny elrettentő hatását mutatja be: annak következtében, hogy a benevolens politika befektetést igényel és így kockázatos, a verseny elriaszthatja a politikusokat a reformtól.

Hogyan hat tehát a verseny a politikusokra?

Három esetet érdemes megkülönböztetni. Alacsony intenzitású verseny vagy a verseny hiánya esetén a politikusok nem érzékelik igazán annak hatását. Ennek következtében pedig feltételezhetően saját csoportérdeküknek megfelelően fognak viselkedni, ezért várhatóan a gazdaságpolitika legfontosabb eleme a saját csoportot kedvezményező költekezés lesz. Ennél kicsit erősebb, „közepes” intenzitású verseny esetén annak jótékony, ösztönző hatására számíthatunk. Ebben a helyzetben a hatalmon lévő politikus már érzékeli a versenytárs fenyegetését, így a csoportérdek mellett megjelenik a hatalom megszerzésének (megtartásának) motivációja is. Ebből az következik, hogy a kormányt irányító politikusnak saját csoportján kívül más csoportok érdekeire is figyelemmel kell lennie, ha újra akarja választatni magát. Ebben a szituációban lehetségessé válik a benevolens motiváció érvényesülése: amennyiben az nincs ellentétben a hatalomra kerülés szándékával, akkor a politikus a reform mellett fog dönteni. Természetesen ez nem determinisztikus kapcsolat: a reform hosszú távon ugyan pozitívan hat az újraválasztásra, de politikai befektetést kíván, ezért egy kormányon lévő döntéshozó csak megfelelő kockázatvállalási hajlandóság mellett fog reformokat bevezetni. A harmadik lehetőség, az intenzív politikai verseny esetén a kompetíció elrettentő hatása a fontos. A kiélezett versenyben a meghatározó indíték a hatalmi pozíció biztosítása, és mivel a hosszabb távra szóló befektetés kockázata túl nagy, arra számíthatunk, hogy a megfigyelhető politikai cselekvés a jóléti költekezés lesz. Összefoglalva: alacsony intenzitású versenyben a kormányon lévő politikus saját csoportja számára fog forrásokat átirányítani, magas intenzitású versenyben a hatalomért folyó küzdelemből jóléti költekezés ered. Míg egy hosszú távra tervező, az értékteremtőket támogató gazdaságpolitikára akkor nyílik lehetőség, ha elég nagy a verseny ahhoz, hogy a kormányzat érzékelje a leváltás fenyegetését, de nem túl nagy ahhoz, hogy vállalja a reformokkal járó kockázatokat.

Kísérletek az illusztrációra

Az előbbieken leírt mechanizmust inkább illusztrálja, mint bizonyítja a közép-európai gazdaságtörténet néhány közelmúltbeli történése. Természetesen ahhoz, hogy alkalmazzuk az elméletet, értelmezni kell a verseny intenzitásának fogalmát. Conor O'Dwyer⁸ követve azt mondhatjuk, hogy egy politikai helyzetben a verseny annál erősebb, 1) minél szűkebb a kormányerők többsége, 2) szervezetenként minél egységesebb az ellenzék, és 3) ideológiailag minél egységesebb az ellenzék.

Elsőként tekintsük a 2002-es választások utáni magyar politikai helyzetet. A politikai verseny szempontjából nem nehéz belátni, hogy ez az eset az intenzív, kielezett versenyre példa. Ezt nemcsak emlékeink, hanem a fenti módszer alapján történő értékelés is alátámasztják: a szociálliberális koalíciónak mindössze tízfős többsége volt a parlamentben, az ellenzék (Fidesz, MDF) pedig mind szervezetenként, mind ideológiailag majdnem teljesen egységes volt. Ennyit a versenyről – de hogyan alakult a gazdaságpolitika? 2002 nyarát és őszét a kormány kétszer száznapos programja határozta meg, amelyről nem nehéz belátni, hogy a jóléti költségek klasszikus esete.

A második epizód a 2010-ben hatalomra került Fidesz–KDNP-kormány és gazdaságpolitikája. A politikai verseny kapcsán a következők mondhatók. A kormánypártoknak kétharmados többsége van, az ellenzék (MSZP, LMP, Jobbik) pedig mind szervezetenként, mind ideológiailag megosztott – ez az eset az alacsony intenzitású politikai versenyre példa. A kormány első egy-két évének gazdaságpolitikájában pedig markánsan jelen van a saját választói csoportnak kedvező forrásátcsoportosítás. Kicsit pontosítva, a 2010-es költségvetési stabilizációt a kormány bázisát, azaz a kis- és közepes méretű vállalatok tulajdonosait és a családok középosztályt megvédve hajtotta végre. A 2011-től kezdődő jelentős adócsökkentéseknek szintén ezek a csoportok voltak a kedvezményezettjei, miközben az intézkedések terheit az alacsonyabb keresetűek és nagyobb részben a külföldi tulajdonú (nem klasszikusan exportra termelő) vállalkozások viselték.⁹ Árnyalja a képet, hogy a kormánypártok törzsbázisának bizonyos szempontból éppen a hazai értékteremtők tekinthetők. Fontos azonban kiemelni, hogy ez a gazdaságpolitika csak az értékteremtők egy részének kedvezett.

A harmadik epizód a 2002 utáni, Mikuláš Dzurinda által vezetett jobbközép kormány Szlovákiában. Ami a politikai versenyt illeti, a kormánynak szűk többsége volt, ideológiailag nem igazán, de szervezetenként igen megosztott ellenzékkel szemben¹⁰ – ennek megfelelően a helyzetet mérsékelt intenzitású versenynek tekinthetjük. A 2002 utáni szlovák kormány gazdaságpolitikája az értékteremtők helyzetbe hozására épült: a jövedelemadó csökkentése és a tőkevonzó adókedvezmények egyértelműen ezt a célt szolgálták.¹¹

⁸ Conor O'DWYER: *Runaway State Building. Patronage Politics and Democratic Development*, Johns Hopkins UP, Baltimore, 2006.

⁹ BARTA Márton: *In Pursuit of the State and the Middle Class – The Economic Policy of Hungary in 2010–11*, Közép-Európai Egyetem, Politikatudományi Tanszék, Budapest, 2011.

¹⁰ Dieter NOHLEN – Philip STÖVER: *Elections in Europe. A Data Handbook*, Nomos, Baden-Baden, 2010.

¹¹ Rafael Pablo LABANINO: *Explaining Second Generation Reforms in the Visegrad Countries*, MA-szakdolgozat, Közép-Európai Egyetem, Budapest, 2011.

Összefoglalva tehát: a két magyar példán azt láthatjuk, hogy a túl intenzív verseny jóléti költsékezéshez, a nem elég intenzív a saját csoportot kedvezményező átrendezéshez vezet, míg minden értékteremtőt támogató gazdaságpolitikát mérsékelt intenzitású versenyben figyelhetünk meg. Hangsúlyozom ismételten, hogy ezek a példák nem bizonyítékként, hanem illusztrációként szolgálnak, és számos fontos tényezőt (például a gazdaságpolitika alakítását befolyásoló külföldi hatásokat) figyelmen kívül hagynak.

Tanulságok

A fentiekben arra tettem kísérletet, hogy bemutassam, lehetséges és érdemes a politikai verseny gazdaságpolitikai jelentőségén gondolkodni. Kétféleképpen értékelhetjük a versenyt: ösztönöz a hosszú távon hasznos gazdaságpolitikára, de el is rettenthet tőle. Az értékteremtők támogatását pedig vállalkozó kedvű és nem túlságosan éles versenyhelyzetben lévő politikusoktól várhatjuk.

