

# **TÉZISGYŰJTEMÉNY**

**Török Zoltán**

**Understanding Large Scale Policy Change**

**National Policy Reform Under External**

**Constraints**

című Ph.D. értekezéséhez

**Témavezetők:**

**Hajnal György, Ph.D**

**Mike Károly, Ph.D**

Budapest, 2020

**Közgazdálkodás és Közpolitika Tanszék**

**TÉZISGYŰJTEMÉNY**

**Török Zoltán**

**Understanding Large Scale Policy Change**

**National Policy Reform Under External**

**Constraints**

című Ph.D. értekezéséhez

**Témavezetők:**

**Hajnal György, Ph.D**

**Mike Károly, Ph.D**

© Török Zoltán

# Tartalomjegyzék

<b>1. A téma indoklása, az értekezés előzményei .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Felhasznált módszerek.....</b>	<b>11</b>
<b>3. A disszertáció megállapításai .....</b>	<b>15</b>
3.1. Az első tanulmány megállapításai .....	15
3.2. A második tanulmány megállapításai .....	16
3.3. A harmadik tanulmány megállapításai .....	17
<b>4. Főbb hivatkozások .....</b>	<b>18</b>
<b>5. A témakörrel kapcsolatos saját publikációk.....</b>	<b>22</b>

## 1. A téma indoklása, az értekezés előzményei

Kereskedelmi bankban dolgozó makrogazdasági elemzőként<sup>1</sup>, illetve azt megelőzően kutató közgazdászként, az elmúlt bő két évtizedben a gazdasági fejlemények részletes elemzése és előrejelzések készítése volt a fő feladatom. Kutatási területem elsősorban a magyar gazdaság, de munkám során foglalkoztam a közép-kelet-európai országok, valamint az euró-övezet gazdaságainak, illetve a fontosabb globális fejlett és feltörekvő piacok elemzésével is.

Alkalmazott közgazdaságtani elemzéseim során gyakran találtam összefüggést az egyes országok kormányzatai által választott szakpolitikai megoldások, azok minősége és tartalma valamint az adott ország gazdasági teljesítménye között. A makrogazdasági folyamatokat érintő szakpolitikák (így általában a költségvetési politika, az adópolitika, az oktatáspolitikai politika, az egészségügyi politika, az ipar-politika stb.) minőségi

---

<sup>1</sup> 1997-től a Raiffeisen Bank vezető elemzőjeként dolgozom.

jellemzőit és e politikák időbeli változásait ennek megfelelően kitüntetett figyelemmel kísértem.

A 2008–2009-es pénzügyi válság és az azt követő 2011–2012-es európai államadósság-válság alapvető változásokat hozott a nemzetközi pénzügyi piacok korábban kialakult működési módjaiban, mély lenyomatot hagyott a gazdaság működésében, továbbá megváltoztatta az Európai Unió gazdasági kormányzását is, mivel a korábban kialakított irányítási struktúrák nem bizonyultak hatékonynak a válság megelőzése és kezelése szempontjából. A csökkenő gazdasági teljesítmény és a válságkezelés első szakaszában alkalmazott anti-ciklikus fiskális politikai intézkedések nyomán jelentősen megugrott az államháztartási hiány és az államadósság GDP-hez viszonyított rátája a tagállamokban – ez pedig rövid úton a költségvetési hiány és az államadósság csökkentésének szükségességéhez vezetett.

Már a válság hajnalán egyértelművé vált, hogy pénzügyi sérülékenysége miatt Magyarország az egyik legsúlyosabban érintett országok közé tartozik. Gazdasági elemzőként végigkövettem a pénzügyi válságot megelőző

időszak fejleményeit, a válság hirtelen megérkeztét és eszkalálódását. Elemeztem a válság közvetlen és közvetett hatásait a magyar gazdaságra, a magyar gazdaságpolitika által adott reakciókat, valamint a válságkezelés hatásait. Ebben sokat segített a közpolitika kialakításának fontosabb szereplőivel való szakmai kapcsolattartás és a közpolitika készítésének műhelymunkájába történő betekintés. Ennek kapcsán számos olyan kérdés fogalmazódott meg bennem, melyek megértéséhez elmélyültebb kutatásokat tartottam szükségesnek. Ezek a kérdések a következők voltak: Milyen hatással vannak az általános globális közpolitikai trendek a nemzeti szintű politikai döntéshozatalra? Hogyan befolyásolják a külső irányból érkező kényszerek a közpolitikai választásokat? Milyen hatással volt az EU (és az IMF) a hazai költségvetési konszolidációra? Hogyan befolyásolja a költségvetés konszolidáció a közszektor reformját és az adminisztratív reformokat?

2015 szeptemberében egy kilenc országot felölelő nemzetközi kutatási projekt indult, melynek célja a fiskális konszolidációnak, a nemzeti kormányok költségvetési

kiigazítással kapcsolatos politikai döntéshozatalának, valamint kifejezetten az EU (és az IMF) fentiekre gyakorolt hatásának a vizsgálata volt<sup>2</sup>. Mivel kutatási érdeklődésem nagyrészt hasonló volt, nagyon örültem annak a lehetőségnek, hogy az elejétől kezdve bekapcsolódhattam a kutatócsoport munkájába<sup>3</sup>.

A kutatási projekthez kettő tanulmány megírásával járultam hozzá: „EU és az IMF hatásának nem szándékolt következményei a magyarországi közszféra reformjára”<sup>4</sup> mely a Public Policy and Administration folyóirat 2019. áprilisi számában jelent meg, illetve az Aleksanders Cepilovssal közösen írt, a Public Management Review folyóiratban 2019 nyarán publikált „A költségvetési konszolidáció és a reform politikája külső korlátok mellett

---

<sup>2</sup> A projektet Edoardo Ongaro és Walter Kickert vezette.

<sup>3</sup> Ennek a projektnek az előzménye a COCOPS WP7 kutatási projekt volt, amely a nemzeti kormányok költségvetési konszolidációval és reformmal kapcsolatos politikai döntéshozatalát vizsgálta (Kickert és Randma-Liiv 2015).

<sup>4</sup> Eredeti címén „Unintended outcomes effects of the European Union and the International Monetary Fund on Hungary's public sector and administrative reforms”.

az európai periférián: Magyarország és Lettország összehasonlító tanulmány”.<sup>5</sup>

A nemzetközi kutatási projektet követően azzal az ambícióval folytattam a kutatásaimat, hogy közpolitikai reformokat lehetővé tevő tényezők kombinációjának további vizsgálatával hozzájáruljak a közpolitika változásával foglalkozó elméletek finomhangolásához. Harmadik kutatásomban egy konkrét magyarországi szakpolitikai terület tanulmányozását választottam, azzal a céllal, hogy azon keresztül feltárjam és bemutassam a politikai döntéshozók döntéseinek indokait, a külső szereplők befolyását, valamint a költségvetési konszolidáció szükségességének és a politikai reformnak a kölcsönhatását a változás folyamatának különböző szakaszaiban.

Az általam választott eset a magyar adópolitika változása a 2009-2018-as időszakban lett. Az magyar

---

<sup>5</sup> „The politics of fiscal consolidation and reform under external constraints in the European periphery: Comparative study of Hungary and Latvia”



adórendszer általános bevételi struktúráját hosszú ideig viszonylagos stabilitás jellemezte, azonban 2009-től kezdődően nagyszabású változásokra került sor: a jövedelmi típusú adókból származó bevételek aránya jelentős mértékben csökkent, miközben a fogyasztási típusú adók súlya a bevételi szerkezetben megemelkedett.

Az Európai Bizottság túlzott deficit eljárása 2004-2013 között volt hatályban Magyarországgal szemben, a 2008-2010 közötti időszakra a rendkívül mély gazdasági válság, valamint az IMF kölcsön-program nyomta rá a bélyegét. Elemzésem során elsősorban az érdekelt, hogy az adott külső korlátozó körülmények között mely tényezők járultak hozzá a magyar adópolitika nagymértékű változásához (reformjához), és az esettanulmány által találtak miképpen illeszkednek bele a közpolitikai változások elméleteinek megállapításaihoz. Kutatási munkám eredményei a „A nagymértékű közpolitikai változásokat elősegítő szükséges tényezők – a magyarországi adóreform 2009-2018”<sup>6</sup> című, a Political

---

<sup>6</sup> “Necessary Factors Facilitating Large Scale Policy Change - Hungarian Tax Reform 2009-2018”

Science Online által 2019 decemberében közölt tanulmányom összegzi.

Doktori disszertációm formája az úgynevezett portfólió disszertáció. A fenti három tanulmány szerkesztett változata képezi a gerincét a munkámnak, melyet kiegészít egy bevezető fejezet, melynek célja elsősorban az egyes fejezetek kontextualizálása, egységes fogalmi keretbe foglalása, illetve egy lezáró fejezet, mely a tanulmányok tudományos megállapításait összegzi és a vonatkozó elméletekkel való összefüggéseit fejti ki. Mind a három tanulmány a közpolitika változásaival foglalkozik. Mind a három tanulmány elméleti kereteit a közpolitika változásával foglalkozó elméletek képezik. Mind a három tanulmány alapvetően a magyarországi közpolitikai változásokkal foglalkozik (illetve a három közül az egyik tanulmány a lettországi és a magyarországi közpolitikai változásokat hasonlítja össze). Mindhárom tanulmány központi témája a közpolitika változtatása a külső korlátok körülményei között, különös tekintettel a külső szereplők nemzeti politikára gyakorolt befolyására a

költségvetési konszolidáció valamint a közszféra reformok vonatkozásában.

A tanulmányok által vizsgált időszak a pénzügyi válság és a válságkezelési évei, valamint a válságot közvetlenül megelőző, illetve követő időszakok. Az esetkiválasztásában fontos szempont volt, hogy szakmai tapasztalataim révén eleve jól ismertem azt. Az adott eseten túlmutató, általánosabb összefüggéseket feltárásának az igénye is megfogalmazódott bennem: a disszertáció a külső szereplők által történő nyomásgyakorlás közepette lezajló közpolitikai reformok eseteinek jellemzőiről igyekszik érvényes megállapításokra jutni.

## 2. Felhasznált módszerek

A disszertáció alapvető törekvése, hogy feltárja a költségvetési konszolidáció politikáját a gazdasági válság körülményei között, megvizsgálja a külső szereplők által kényszerítő befolyását a nemzeti szintű közpolitikai reformokra. Elsősorban az okozati összefüggésekkel

foglalkozik, nem leíró vagy prediktív jellegű következtetésekkel foglalkozik. A dolgozat a kiválasztott esetek kvalitatív elemzésén keresztül keresi az okozati mechanizmusokat, elméleti törekvései túlmutatnak a választott eseten. A kutatás magyarázataiban tartalmazza mind a szisztematikus mechanizmusokat, mind az eset-specifikus mechanizmusokat.

A „process tracing” (a folyamatot nyomon követő) módszere egyre népszerűbb az esettanulmány-típusú kutatómunkában. Ez a kutatási módszer alapvetően a kontextuális bizonyítékokra támaszkodik és lehetővé teszi az ok-okozati mechanizmusok szekvenciájának tanulmányozását. Ezt a módszertant használják a tanulmányokban szereplő empirikus elemzések.

Az első és a harmadik tanulmány (2. fejezet és 4. fejezet) eseten belüli („within case”) elemzést alkalmaz. A második publikáció (3. fejezet) a „most similar case” vagyis az egymáshoz leginkább hasonló esetek módszertanát alkalmazza az összehasonlító esettanulmány elemzés során.

A függő, magyarázandó változó a közpolitikai változtatás eredménye. A független, magyarázó változók közé tartozik többek között az EU és az IMF befolyásolása; a gazdasági válság; a döntéshozók reform-elkötelezettsége stb. (részletesebb leírást a vonatkozó fejezetekben találni).

Az empirikus elemzés során négy különböző adatforrásra támaszkodtam:

(1) nyilvánosan hozzáférhető hivatalos intézmények által kiadott jelentésekre (ilyenek például a Nemzeti Reform Programok vagy a Felzárkózási Program); az Európai Bizottság ország-specifikus ajánlásaira illetve tanulmányaira; a Világbank, az OECD és az IMF jelentéseire;

(2) a közpolitikai döntéshozatal különböző szintjein (szakminisztérium, politikai döntéshozó testület, EU Bizottság, IMF, költségvetési tanács, nemzeti bank) a közpolitikai folyamatban résztvevő személyekkel készített interjúkra;

(3) különböző releváns médiaforrásokra, így a kutatási témához kapcsolódó interjúkra, elemzésekre, újságcikkekre;

(4) statisztikai adatokra a makrogazdasági folyamatokról (Eurostat és a nemzeti statisztikai hivatalok adatbázisából), pénzügyi piaci információkra (a Bloomberg adatbázisából) és adóstatisztikákra (az OECD és a Worldbank adatbázisából).

Összesen tíz interjúra került sor 2015-2017 között Magyarországon és kilenc interjúra 2013-2016 között Lettországon. Az interjúalanyok azzal a szándékkal kerültek kiválasztásra, hogy lehetőség szerint minél több különböző nézőpontból sikerüljön a személyes beszámolókon keresztül közelebb kerülni a kutatási témához. Ennek megfelelően mind horizontálisan (minisztériumok, központi bank, költségvetési tanács, Európai Bizottság, IMF képviselői, szakértők és politikai kinevezettek), mind pedig vertikálisan (junior alkalmazottak, középszintű vezetők, felső vezetők, magas szintű döntéshozók) törekedtem a sokszínűsége.

## 3. A disszertáció megállapításai

### 3.1. Az első tanulmány megállapításai

„EU és az IMF hatásának nem szándékolt következményei a magyarországi közszféra reformjára” című tanulmányom alátámasztja azt a tézist, miszerint egy másik helyen már alkalmazott közpolitika átvételének (policy transfer) a sikeressége magának az átvételi folyamatnak a minőségét meghatározó tényezőktől függ. A tanulmány megerősíti azt is, miszerint elsősorban a közpolitikai transzfer folyamatáért felelős kormányzatra jellemző tulajdonságok határozzák meg a közpolitika megváltoztatásának a kívánatosságáról és szükségességéről alkotott véleményeket, a tényleges tartalmát a közpolitikai reformnak, az implementálás folyamatát, és végső soron magának az elért reformnak a minőségi jellemzőit.

A tanulmány fő megállapítása az, hogy a magyar eset bizonyítékul szolgál arra, hogy az EU által befolyásolt közszektor-reformok miként eredményezhetnek pontosan a szándékolttal ellentétes következményeket. A cikk

amellett érvel, hogy az EU által előírt közpolitikai reformoktól történő eltérés a 2010 utáni időszakban jól magyarázható az adott társadalmi-gazdasági, politikai és adminisztratív tényezőkkel, valamint a politikai döntéshozói sajátosságokkal. Ezért érdemes a közpolitikai transzfer szülő elméleteket a tanulmány megállapításaival finomítani, azzal, hogy a közpolitika reformjának tartalma igazodik az uralkodó elit döntéshozók napirendjéhez.

### **3.2. Az második tanulmány megállapításai**

„A költségvetési konszolidáció és a reform politikája külső korlátok mellett az európai periférián: Magyarország és Lettország összehasonlító tanulmánya”  
amellett érvel, hogy az adott társadalmi-gazdasági struktúrák, valamint a vezető politikai döntéshozók reformok iránti elkötelezettsége magyarázzák meg, az eltérő választásokat a költségvetési konszolidációt és a közszféra reformját illetően.



### **3.3. A harmadik tanulmány megállapításai**

„A nagymértékű közpolitikai változásokat elősegítő szükséges tényezők – a magyarországi adóreform 2009-2018” tanulmány megállapítása az, hogy a közpolitika változásának különböző elméletei által megállapított független változók együttállása (így a gazdasági válság által megnyitott közpolitikai ablak, a külső intézmények általi befolyás magas szintje, és az elit döntéshozók reformok iránti elkötelezettsége) járul hozzá a közpolitikai reformhoz. Tehát a különböző közpolitikai változás-elméletek (így a közpolitikai folyamatok elmélete - „multiple streams”; az útfüggőség – „path dependency” – elmélete; a megszakított egyensúly elmélete - „punctuated equilibrium”; az érdek koalíciók elmélete - „advocacy coalition framework”; valamint a közpolitika tanulásának és közpolitikai transzfernek az elméletei) által egyenként létrehozott magyarázatokból összeállhat a közpolitika változásának nagy egységes elmélete.

## 4. Főbb hivatkozások

A disszertáció elsősorban a közpolitika változásáról szóló tudományos elméletekre tartalmaz hivatkozásokat. Ezek a következők: (1) a közpolitikai folyamatok (multiple streams) elmélete; (2) az útfüggőség (path dependency) elmélete; (3) megszakított egyensúly („punctuated equilibrium”) elmélete; (4) a közpolitikai tanulás és transzfer elmélete (policy learning, policy transfer); valamint (5) az érdek-koalíciók („Advocacy Coalition Framework”) elmélete.

Noha ezek a megközelítések meglehetősen egyenetlenek tudományos törekvések, illetve a magyarázni kívánt jelenségek attribútumai szempontjából, mindegyikük alapvető célja megérteni és érvényes magyarázatokat adni arra a kérdésre, hogy mely tényezők járulnak hozzá a közpolitika megváltozásához. Ezért a fenti irodalom képezi a disszertáció elméleti keretét.

A közpolitikai folyamatok elméletét meghonosító Kingdon kutatásai során a közpolitikai szereplők, az ideák, az intézmények és a külső körülmények kölcsönhatásait

vizsgálta a szakpolitikák kialakítására, melyre úgy tekint, mint a különböző problémák, közpolitikai megoldások és politikai álláspontok metszéspontjára. Magyarázatában az úgynevezett közpolitikai ablakok jelentik azokat a lehetőségeket, melyek alkalmat adnak a közpolitika megváltoztatására.

Az útfüggőség elméletét képviselők (köztük Wilsford, Greener, Pierson, Capoccia) azt állítják, hogy az intézményi megoldások „ragadósak”, a múltban hozott döntések a politika folytonosságát ösztönzik a változással szemben. A közpolitikai döntéshozatal szereplői a status quo fenntartásában érdekeltek ezért nehéz változást elérni a közpolitikai megoldások területén. Ennek ellenére, bizonyos körülmények között – amelyeket kritikus kereszteződésnek vagy a lehetőségek ablakának neveznek – lehetségessé válhat a változást, a történelmi útvonalról való letérés. A lehetőségek ablaka - gazdasági válság formájában – delegitimizálja a korábbi rendelkezéseket és politikákat, ezért a szakirodalom a politika változását elősegítő független változónak tekinti. A közpolitikai változás során a környezeti tényezők - így pl. a jóléti

állam, civil társadalmi szervezetek, a jogszabályok stb. - szintén befolyással vannak a közpolitikai változások folyamatára és tartalmára.

Egy tipikus közpolitikai ágazatban hosszú és stabil időszakokat követik a jelentős (gyors - és néha drámai) változások. Ezért szükséges a tudományos vizsgálódás során mind a változásnak, mind pedig a stabilitásnak az időszakait alapos elemzés alá vetni. A megszakított egyensúly („punctuated equilibrium”) elmélete a közpolitikák ciklikus változásának azt a mintáját vizsgálja, amikor a hosszú stabilitási időszakot hirtelen és jelentős politikai változások követik. Az elmélet szerint, ha egy ideára a közpolitikai diskurzus során felfigyelnek, akkor az gyorsan és széles körben el tud terjedni (Baumgartner és Jones). A megszakított egyensúly elmélete egy adott közpolitikai területről vallott nézetek és értékek valamint az adott közpolitikai területen kialakult és bevett gyakorlat és intézményrendszer kölcsönhatását vizsgálja. Az elmélet szerint, a politikai döntéshozók percepciói és az intézményi keret határozza meg a közpolitikai problémák definiálását.

A közpolitikai tanulásról szóló elmélet azzal a kérdéssel foglalkozik, hogy a szakpolitikai elképzelések és gyakorlatok hogyan emelhetők át egyik helyről a másikra (Rose, Dolowitz és Marsh, Shipan és Volden). A közpolitikai transzfer azt folyamatot jelöli, amelyben egy adott környezetben működő szakpolitikákat, adminisztratív megállapodásokat és intézményeket, a szóban forgó szereplők egy másik környezetbe helyeznek. A közpolitikai transzfer két végpontján a tisztán önkéntes illetve a tisztán kikényszerített transzfer van, de az esetek többsége valahol a két végpont között található (Bennett és Howlett, Hecló, Rose, Bulmer és Padgett).

A közpolitikai transzfer minősége és végső eredménye olyan változóktól függ, mint például a kényszerítő szabályrendszer kidolgozottsága, a különböző szankciók alkalmazhatósága, valamint az elit döntéshozók reformok iránti elkötelezettsége. Ez utóbbi a különböző érdek-koalíciók álláspontjára vezethető vissza.

Az elit döntéshozatali szereplők által vezérelt fentről lefelé irányuló reform-elképzelések a szakpolitikai változások magját képezik - a közszektor sikeres reformja

akkor valószínűbb, ha egy politikai csoport (vagy érdek-koalíció) domináns szereplővé válik (Alesina).

A közpolitikai változás a kormányzati döntéseket befolyásoló érdek-koalíciók vizsgálatán keresztül érthető meg. Az érdek-koalíciók elmélete szerint a közpolitikai folyamatról versengő elképzelések illetve ehhez rendelt értékek, hitrendszerek vannak – ezek köré rendeződnek a különböző érdekek-koalíciók (Sabatier, és Jenkins-Smith).

## 5. A témakörrel kapcsolatos saját publikációk

Török, Z. (2019): Unintended outcomes effects of the European Union and the International Monetary Fund on Hungary's public sector and administrative reforms, Public Policy and Administration, April 2019, SAGE Publications, DOI: 10.1177/0952076718789731,

<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0952076718789731>

Török, Z. (2019): “Necessary Factors Facilitating Large Scale Policy Change -Hungarian Tax Reform 2009-2018”, Political Science Online, 6th Issue 2019/2

[http://www.uni-corvinus.hu/fileadmin/user\\_upload/hu/tanszekek/tarsadalomtudomanyi/politikatudomany/files/polscionline/2019\\_2/Zoltan\\_Torok\\_Necessary\\_Factors\\_Facilitating\\_Large\\_Scale\\_Policy\\_Change\\_polsci-online-2019\\_2.pdf](http://www.uni-corvinus.hu/fileadmin/user_upload/hu/tanszekek/tarsadalomtudomanyi/politikatudomany/files/polscionline/2019_2/Zoltan_Torok_Necessary_Factors_Facilitating_Large_Scale_Policy_Change_polsci-online-2019_2.pdf)

Cepilovs, A., Török, Z. (2019) The politics of fiscal consolidation and reform under external constraints in the European periphery: comparative study of Hungary and Latvia, Public Management Review, Vol. 21, 2019, Issue 9. Pages 1287-1306,

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2019.1618384>