

Állami beavatkozás, lokális eladósodás, túlfűtöttség és ezek rendszerbeli okai a globális válság alatt Kínában

State intervention, local indebtedness, investment overheating and their systemic background during the global crisis in China

CSANÁDI MÁRIA

CSANÁDI Mária: tudományos tanácsadó, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest; csanadi.maria@krtk.mta.hu

KULCSSZAVAK: helyi eladósodás, válság, pártállami rendszer, erőforrás-elosztás, állami beavatkozás, túlfűtöttség

ABSZTRAKT: E cikk azzal foglalkozik, hogy hogyan hatott a globális válság a kínai gazdaságra, milyen központi és helyi kormányzati válaszokat és preferenciákat váltott ki s ezek milyen következményekkel jártak nemzeti és regionális szinten. Kiemelten elemzi a helyi kormányzatok eladósodása és a beruházások által generált túlfűtöttség közvetlen gazdasági okait, ezek intézményi és rendszerbeli hátterét. Rávilágít arra, hogy bár a kínai gazdasági átalakulás jelentősen előrehaladt a piacgazdaság irányába, a válságot ellensúlyozó állami beavatkozások felerősítik a pártállami rendszer sajátosságait s ezek kínai specifikumait. E sajátosságok meghatározzák az erőforrások politikai racionalitását elosztási szempontjait és a szereplők hasonló motivációjú beruházási magatartását, ami túlfűtöttséghez vezet. Meghatározzák továbbá a rendszerszerű túlfűtöttség kínai sajátosságait: a decentralizált kínai hatalmi szerkezetből következő lokális túlfűtöttséget és eladósodást.

Mária CSANÁDI: research advisor, Institute of Economics, Research Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, Budapest; csanadi.maria@krtk.mta.hu

KEYWORDS: local indebtedness, crisis, party-state systems, resource distribution, state intervention, overheating

ABSTRACT: This paper focuses on the immediate economic and systemic reasons of steadily increasing local government indebtedness and investment overheating in China despite central efforts to contain them. These two phenomena emerged between 2008 and 2011 as a direct consequence of an external shock caused by the global crisis and the subsequent internal reaction in the form of intensified stimulating state intervention.

China's crisis management between 2008 and 2011 proved to be successful. The national and local level responses to the global crisis met the original goals of compensating economic



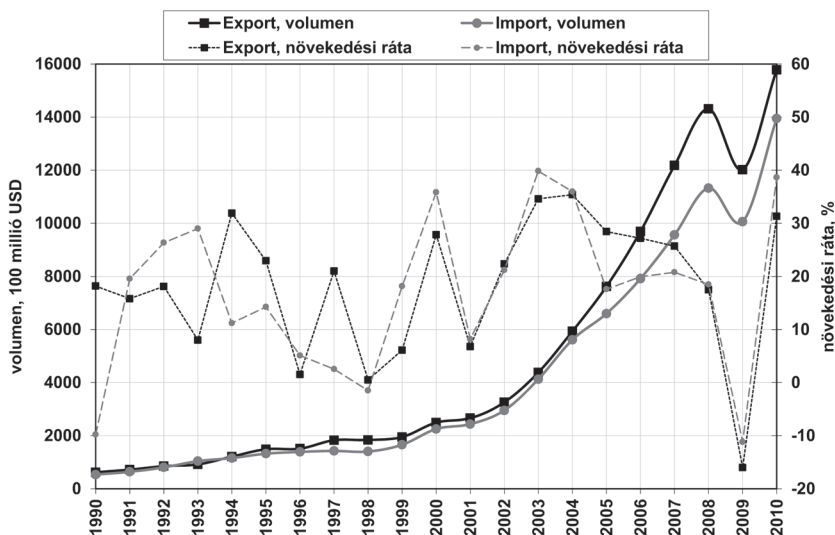
decline and decreasing export reliance. Different level governments and banks became promptly active, investments accelerated, economic indicators quickly improved, and unemployment rate soon dropped to the pre-crisis level. Infrastructural investments in the Central and Western regions skyrocketed, attracting similar growth pace in the manufacturing sector. Moreover, demands of preferred state owned enterprises activated the market field as well.

However, new chances for resource distribution and investments through state intervention mobilized distribution priorities and politically rational economic behavior of actors, characteristic to party-state systems. Locations of mobilization were defined by the decentralized Chinese system specifics along the intertwined institutional party-state structure. This process was further amplified by the characteristics of transforming economy in China, as actors in the private sphere were mobilized by the increased input demand of those privileged by the systemic priorities of state intervention. Thus stimulating state intervention turned into overheating. Budgetary expenditures increased in enormous pace; legal and illegal land-requisitions and land-use sales grew unlimited; expansion of local bank lending became hardly controllable; bad loans widely re-emerged; growth of local governments' indebtedness through fiscal vehicles increased steadily; bubbles developed in production and infrastructure building requiring new state intervention. Systemic characteristics and its Chinese specifics together resulted in investment overheating, and steadily growing local indebtedness through large and state-owned enterprises and local governments.

Érzékenység a globális dinamikára

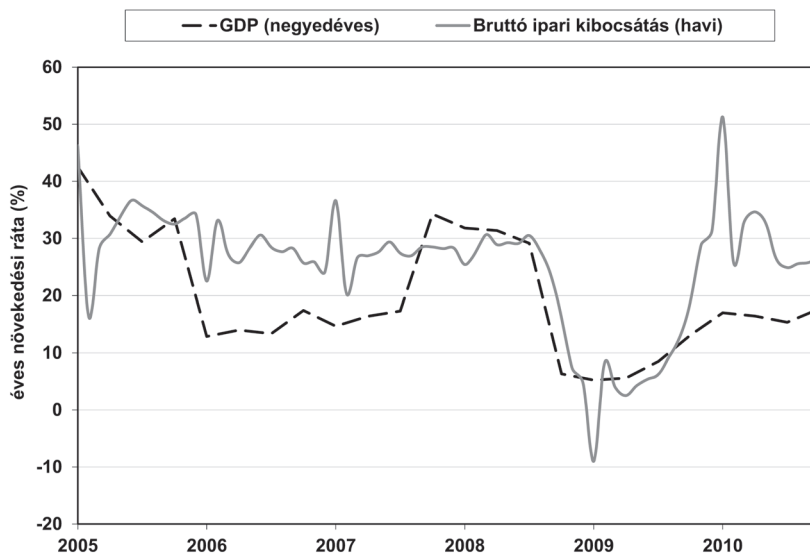
Kína hosszabb időtávú export-, import-, GDP-adatai drámai mélységű, de rövid ideig tartó visszaesési periódust jeleznek 2008–2009-ben (1. és 2. ábra). 2008-ban

1. ábra: Gyors fordulat a külkereskedelemben
Fast revival in foreign trade



Forrás: University of Michigan China Data Center.

2. ábra: Gyors fordulat a GDP és az ipari termelés ütemében
Fast recuperation in the pace of GDP and gross industrial output



Forrás: University of Michigan China Data Center.

az export növekedése az év végén kezdődött válság hatására az előző évi 26%-hoz képest 17,2%-ra lassult, majd 2009-ben -16%-ra zuhant (China Statistical Yearbook 2012, 6-3. táblázat). Eközben a GDP növekedése a 2007. évi 14,2%-ról 9,6%-ra lassult, majd e tendencia 2009-ben alacsonyabb ütemben, de tovább folytatódott (9,2%) (China Statistical Yearbook 2012, 2-4. táblázat). Ez az európai mércével mérve még mindig magas ütem Kína esetében közelít ahhoz az alsó határhoz, amely esetben a gazdaság növekedése fel tudja szívni az újonnan munkába lépők hadát, ez alatt viszont növekvő társadalmi feszültséget okoz.

Az exportérzékenységet az export területi koncentrációja tetézte, hiszen a keleti part menti tartományok korábban jóval a GDP-arányos export átlaga felett teljesítettek, s a visszaesés okozta sokk is koncentráltan jelentkezett. A koncentrált gazdasági feszültséget politikai feszültség is súlyosbíthatta, hiszen az akkoriban 140 millió belső migráns egyharmada az exportra termelő ágazatokban dolgozott, a más tartományokból érkező migránsok 70%-át a part menti sávban foglalkoztatták (Liu 2009). A fő exportágazatban – a feldolgozóiparban – a foglalkoztatottak 80%-a migráns volt (Chan 2010), s a válság legjobban ezt a szektort sújtotta. A migránsok 63%-a nagyvárosokban koncentráldott (University of Michigan China Data Center 2008), feltehetően zömében ott, ahol az iparosodottság és az egy főre jutó GDP átlag feletti volt és növekedést mutatott (Gyuris 2008). Az export visszaesésének hatására 2008 végén 600 ezer vállalat zárt be – zömük kis- és középvállalat a keleti térségben – egyik pillanatról a másikra (Kong, Meng, Zhang 2009). A külső és belső sokk

hatására a migránsok 16%-a maradt munka nélkül. Ebben az időben gyakoribbá váltak, létszámban megnöttek és követeléseikben radikalizálódtak a tömegmegmozdulások. (A kollektív megmozdulások okairól, hátteréről, sikereiről és kudarcairól lásd Cai 2008, 2010.) Az előrejelzések okkal voltak pesszimisták: nem lehetett tudni, hogy a válság meddig tart és hogyan terjed, s vajon visszafordítható-e a beindult folyamat (Cai, Chan 2009; Chan 2010; Charter 08; Chen 2009; Demick 2008; Kong, Meng, Zhang 2009; Wong 2008). A bizonytalanság azonban gyorsan megszűnt, mivel a drámai visszaesés rövid ideig tartott: 2009 első negyedére a külkereskedelmi forgalom meredeken emelkedett (1. ábra), az export a 2009-es 16,9%-os visszaesés után 2010-re 31,0%-kal nőtt, az import a 2009-es -11,2%-ról 38,8%-ra gyorsult. 2011-ben az előző évhez képest az export újabb 20,3%-kal, az import 24,9%-kal nőtt (China Statistical Yearbook 2012, 2-1., 6-2., 6-3. táblázat).

A GDP növekedése 2011-re a külkereskedelmi forgalomhoz képest lassabb ütemben, de szintén beindult, miközben az ipari termelés üteme jelentősen nőtt (2. ábra), s 2009 közepére a migránsok munkanélkülisége a korábbi 16%-ról 3,4%-ra esett vissza (Cai, Chan 2009).

A GDP-növekedés lassulásával és az export visszaesésével párhuzamosan, de kisebb mértékben esett vissza a külföldi tőkebeáramlás: ennek dinamikája a 2008-as 23% helyett 2009-ben -2,6% volt, 2010-ben növekedésnek indult, de a következő évben újra visszafogottabbá vált (China Statistical Yearbook 2008, 17-15. táblázat; China Statistical Yearbook 2009, 17-15. táblázat; China Statistical Yearbook 2010, 6-14. táblázat; China Statistical Yearbook 2011, 6-14. táblázat; China Statistical Yearbook 2012, 2-4. és 6-14. táblázat). A 2,6%-os visszaesés 2009-ben jóval alacsonyabb volt a világtáznál, amelyet az UNCTAD 2009-ben csaknem 39%-osra becsült. 2010-re Kína az UNCTAD pesszimista adatai alapján is jobban nőtt a világtáznál, hiszen a világtálag növekedése 0,7%-os volt, míg a Kínába áramló külföldi működő tőke növekedése 6%. Ezek az értékek a későbbi korrekciókkal azonban 15,8%-ra és 20,7%-ra módosultak (UNCTAD Global Investment Trends Monitor 2010, 2011, 2012).

Hogyan tudta a gazdaságpolitika ilyen gyorsan helyreállítani a növekedés ütemét, a globális válság elhúzódása, a kínai gazdaság export-, területi és politikai érzékenysége ellenére és a társadalom növekvő belső feszültségei dacára?

Az élénkítő csomag gyors bevezetése

A rövid visszaesés azonnali gazdasági és társadalompolitikai intézkedéseket váltott ki, mind a központi, mind a helyi kormányzatoknál. A gazdasági mutatók javulása azonban csak részben volt ezekkel indokolható. Az eredményekben az ösztönzőknél sokkal jelentősebb szerepe volt a 2008 novemberében meghirdetett – a GDP 13%-át kitevő – 4 ezer milliárd jüanos élénkítő csomagnak, s az azt támogató fiskális intézkedéseknek.

A csomag, amelynek tervezett összege a 2008. évi export/GDP-arány fele volt, a belső fogyasztást helyezte előtérbe a külkereskedelemmel szemben. Emellett a tartományokon kívülre migrálók 80%-át kibocsátó középső és nyugati területek fokozottabb fejlesztését célozta, a migránsokat befogadó, zömében part menti, exportáló tartományokkal szemben. Bár a feldolgozóipar kilenc iparágát jelölték ki országos szintű támogatásra, a meghirdetett csomagban a tervezett összeg kétharmadát infrastrukturális beruházásokra szánták (Chan 2010). A beruházások 25%-át a földrengés utáni rekonstrukcióra, 38%-át infrastruktúrára tervezték elkölteni, 9%-át technológiafejlesztésre, 10%-át jóléti célokra, 9%-át mezőgazdasági fejlesztésre, 5%-át oktatási és kulturális projektekre, 5%-át fenntartható fejlesztésre (Economic Observer 2009). Ez az ágazati prioritizálás szintén az exportfüggőség csökkentését célozta, hiszen az export zömében feldolgozóipari tevékenységből származott.

A csomaggal kapcsolatos központi párt- és állami döntések megvalósítására 2009 közepéig 22%-kal megemelték az elosztható forrásokat. A megnövelt központi forrásokkal párhuzamosan a hitelkibocsátás 99%-kal nőtt (China Statistical Yearbook 2012, 19-11. táblázat), amelyet a folyamatosan növekvő infrastrukturális beruházások ütemének jelentős gyorsulása követett (28,1-ről 40,5%-ra). A csomag által nem kiemelt feldolgozóipar beruházásainak növekedése eközben 2008-ról 2009-re lassult, majd 2010-ben minimálisan gyorsult. 2011-ben mindkét szektor beruházási üteme lassult, az összes beruházás lassuló ütemével párhuzamosan.

A központi és helyi szintű állami szféra preferenciák szerinti terjeszkedését jelzik a Világbank állami és magánberuházások megoszlására vonatkozó becslései, amelyek szerint 2009-ben a kormányzati beruházások meredeken nőttek, míg a magánszféra beruházásai jelentősen csökkentek (World Bank 2009). Az állami beruházásokon belül a hangsúly a helyi kormányzatokra tolódott. Az élénkítés ágazati prioritizálása és az intézményi funkciók decentralizálása ugyanis a kiadásokat és a hiteleket a helyi kormányzatok irányába terelte. Mivel a költségvetés finanszírozási rendszere erőteljesen decentralizált (Csanádi 2011), a közfeladatok többségét, ezen belül az infrastruktúra finanszírozását különböző szintű helyi kormányzatok látják el. Ennek értelmében a csomag beruházási kiadásainak csak egyharmadát fedezik központi forrásokból, kétharmadát a helyi kormányzatoknak (31%), valamint a vállalatoknak és a bankoknak (40%) volt feladata előteremteni 2008 és 2010 között (World Bank 2010).

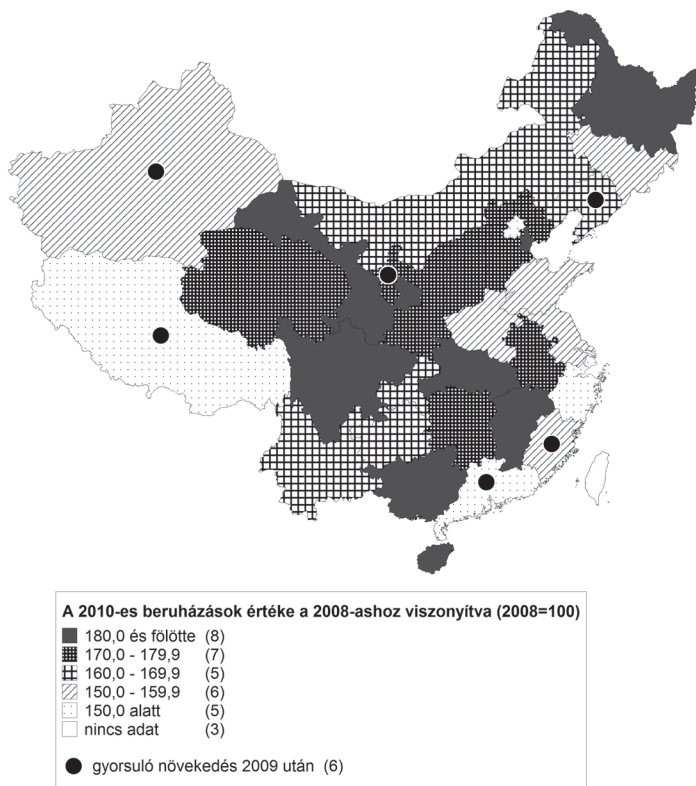
Az exportfüggőség csökkentését célzó élénkítő csomag eddig elemzett prioritásai mellett – amelyekkel az állami tulajdont, a hazai nagyvállalatokat, az infrastrukturális beruházásokat s velük a helyi kormányzatok beruházási tevékenységét kívánták ösztönözni – határozottan preferálták a fejletlenebb középső és nyugati tartományokat.

Az adaptáció térbeli eltérései

A fejlesztések ágazati megoszlása, a külföldi tőkebeáramlás, a GDP alakulása tartományonként is jelentős eltéréseket mutat. Az élénkítő csomag fő beruházási irányvonalainak térbeli különbségeit 2008 és 2010 között a beruházások eltérő növekedési rátája tükrözi (3. ábra). A beruházások mindenhol jelentősen nőttek, a legalacsonyabb mérték is 50% körüli a vizsgált időszakban. A növekedés egyértelműen a középső és nyugati területeken volt magasabb, míg a legalacsonyabb értékek a keleti tartományokban találhatók. Az ütemkülönbségek 2011-ben is megmaradtak: a keleti, a középső és a nyugati térségek beruházási üteme sorrendben 21,3, 28,8, és 29,2 százalék volt (University of Michigan China Data Center 2012).

Az összes beruházáshoz képest változatosabb ütemeket, de hasonló térbeli eltéréseket mutat a külföldi működőtőke-beruházás alakulása 2008 és 2010 között. A magasabb növekedési ütemek szintén a belső tartományokban mérhe-

3. ábra: Az állóeszköz-beruházás dinamikája tartományonként, 2008–2010
Dynamics of investments in fixed assets by province, 2008–2010

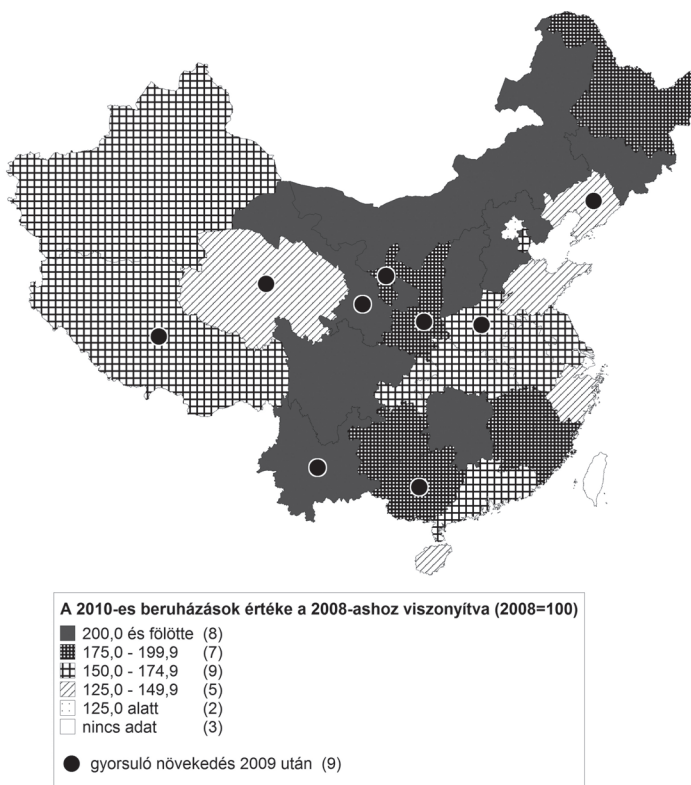


Adatok forrása: University of Michigan China Data Center.

tők, a keleti tartományoknál volt a legalacsonyabb (néhol negatív) a növekedési ütem (Csanádi 2012). A középső és nyugati területek nagyobb növekedése már a válság előtt néhány évvel kimutatható, elsősorban a 2004–2006-ban bevezetett központi gazdaságpolitikai ösztönzők hatására.

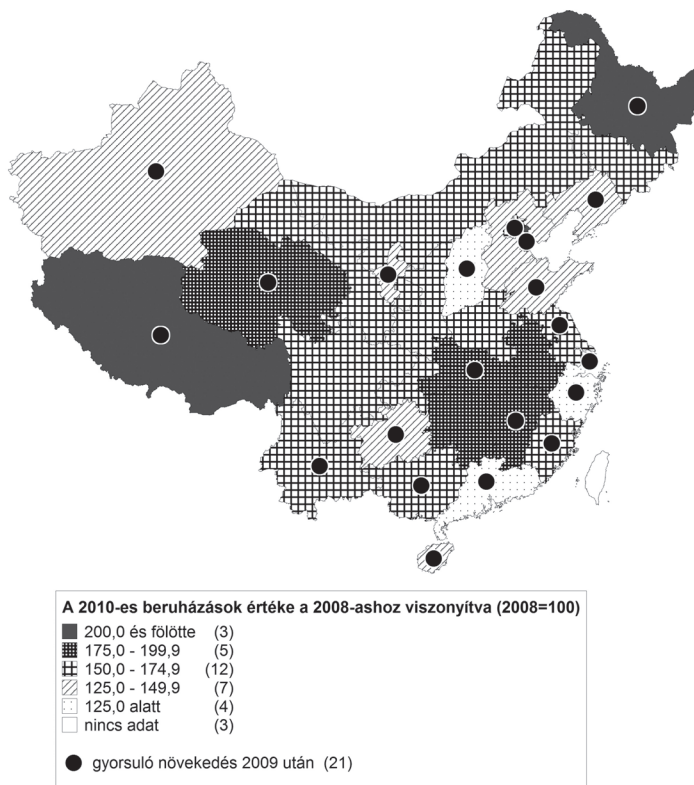
A beruházásokon belül az ipari és építőipari beruházások növekedési üteméről elmondható, hogy az infrastrukturális beruházásoknál a 100%-ot meghaladó növekedés a tartományok 77%-ára, a feldolgozóiparnál pedig 65%-ára volt jellemző (4. és 5. ábra). A csomag területi preferenciái itt is megvalósultak: a legmagasabb növekedési ütemek zöme mindkét ágazatban a nyugati és a középső tartományokban látható, a területi különbségek az infrastrukturális beruházásoknál nagyobbak. Gyorsulás 2009 után viszont csak a feldolgozóiparban tapasztalható, ami a keleti tartományokra is kiterjedt.

4. ábra: Az infrastrukturális beruházások dinamikája tartományonként, 2008–2010
Dynamics of investments in infrastructure by province, 2008–2010



Adatok forrása: China Statistical Yearbook 2009,2010, 2011 5-7. táblázat.

5. ábra: A feldolgozóipari beruházások dinamikája tartományonként, 2008–2010
Dynamics and speed of investments in manufacturing by province, 2008–2010



Adatok forrása: China Statistical Yearbook 2009, 2010, 2011 5-7. táblázat.

A fejlesztések intézményi és erőforrás-feltételei

A 2008-as gazdaságélénkítő csomag jóváhagyása az ázsiai válság idején bevezetett élénkítő csomaghoz hasonlóan a korábban kialakított intézményi döntési mechanizmus alapján zajlott. A beruházások finanszírozása azonban eltért az ázsiai válság után alkalmazott módszerektől. Az ázsiai válság idején a finanszírozás alapvetően állami forrásból történt, és a források szétozása a gazdaságpolitikai célokat közvetlenül szolgáló úgynevezett „policy” bankokon keresztül zajlott. 2003-tól – és különösen a 2008-as élénkítő csomagban – a fő szerepet a négy szakosított állami nagybank (Industrial & Commercial Bank of China, China Construction Bank, Bank of China, Agricultural Bank of China) által nyújtott hitelek játszották (IMF 2011).

A fejlesztési projektek háromnegyedét a helyi kormányzatok pályázatai alapján indították el, a korábbiánál lényegesen nagyobb pénzügyi elvárásokat

támasztva. A támogatás elnyerésének feltétele volt, hogy a vállalat biztosítékot nyújtson a saját erőről, mind a központi költségvetési támogatás, mind a kapcsolódó hitelfinanszírozás esetén. Ennek mértéke rendszerint a projekt költségvetésének 25–35%-a volt. A gyors megvalósítás érdekében a gazdasági és gazdaságpolitikai döntésekben kulcsszerepet betöltő Nemzeti Fejlesztési és Reform Bizottság (National Development and Reform Commission, NDRC) arra törekedett, hogy olyan helyi projekteket válasszon, amelyek elegendő saját erőt tudnak felmutatni (Wong 2011).

A saját erő előteremtésére központi intézkedéseket is hoztak. Az Államtanács 2009 márciusában rendelkezett 200 milliárd jüan államkötvény kibocsátásáról, amelyet a Pénzügyminisztérium hajtott végre a helyi kormányzatok nevében (Wei, Yujia 2009). Utóbbiak számára a kötvénykibocsátás központilag tiltott volt. A kibocsátásból befolyó összeget gyorsított eljárással továbbították a tartományi kormányok számláira. A cél az volt, hogy központilag biztosítsák a támogatások igénybevételéhez szükséges pénzügyi hátteret. A kormány támogatásával a helyi kormányzatok által alapított vállalatok is forgalmazhattak saját kötvényeket, s megjelenhettek a tőzsdén (CSC 2008; Wang 2013). A hitelnyújtás feltételeként megkövetelt önerő fedezetét azonban nemcsak kötvények biztosították, hanem a beruházásokhoz szükséges kisajátított földek és a létrejövő ingatlanok.

A földkezelési rendszer mint a finanszírozás helyi garanciaeszköze

A 2003-ban életbelépett földtörvény (Law of the... 2003) részletesen foglalkozik az 53%-ban állami és 47%-ban szövetkezeti tulajdonú földek elidegeníthetetlenségével. Szabályozza a föld használati jogát, a szövetkezeti termőföldek állami kisajátíthatóságát közérdekű beruházás esetén, a termőföld használatjának megfelelő kompenzációja mellett (Hu 2006), amelynek mértéke viszont nincs törvényben rögzítve (Chen 2010). A gyakorlatban tehát nagy a visszaélés lehetősége a kollektív mezőgazdasági földek és lakóingatlanok állami kisajátításában, a közérdekű hasznosítás kompenzációjában. A kisajátított paraszti lakóterületek 55%-án, a termőterület 30%-án gyárakat, kereskedelmi létesítményeket és lakásokat hoztak létre (Landesa 2011). A kisajátításokkal összefüggő visszaélések demonstrációkat váltottak ki. A Kínai Társadalomtudományi Akadémia adatai szerint ezek 65%-a utak, erőművek, gátak, gyárak, személtlerakók, luxuslakások építése érdekében történt illegális földkisajátítás, „közérdekű beruházások” megvalósítására végzett termőföld-átminősítés, erőszakos házrombolás, öntözőcsatornák eltömlése és ehhez hasonló tevékenységek ellen zajlik (Hays 2012). A helyi kormányzat által államosított és átminősített föld állami vállalatnak adható át hasznosításra (Hu 2006). A föld értékesítéséből származó nyereség sok esetben

nem kerül be a helyi kormányzat költségvetésébe, hanem a helyi kormányzat vállalataihoz (helyi finanszírozási platformokhoz) kerül, amelyek hitelfedezetként hasznosítják azt.

A helyi finanszírozási platformok mint a beruházások eszközei

A központi kormányzat engedélyezte és bátorította a korábban – a gazdaság túlfűtöttségének mérséklésére, az inflációs nyomás enyhítésére – éppen korlátozni kívánt pénzügyi innovációkat. Ezek egyikét, a helyi finanszírozási platformokat a helyi kormányzatok már korábban is használták a közvetlen hitelfelvételt tiltó rendelkezések megkerülésére (Chang 2010; Tsui 2011; Wei 2009; Wong 2011).

A 2008-as pénzügyi krízist követően az élénkítő csomag igénybevételeiben, a banki hitelek felhasználásában döntő szerepet játszottak a helyi finanszírozási platformok. Ezek lehetővé tették a rendelkezésre álló helyi kormányzati eszközök (ingatlanok, egyéb vagyontárgyak) olyan összetételének kialakítását, olyan tervezhető bevételek szerepeltetését a helyi kormányzati vállalatok mérlegeiben, amelyek fedezetet biztosítottak a további fejlesztési célú hitelfelvetelek és kötvénykibocsátások számára. E vállalatok az ösztönző csomag elindításakor már rendelkeztek azokkal az adottságokkal, amelyek a helyi kormányzatok beruházási forrásainak megteremtését segíthették. Jelentős lendületet adott a tevékenységüknek az, hogy a helyi kormányzatok finanszírozási platformjaként a vállalatok vagyonát a központi kormányzat hivatalosan elismerte. A forráshoz jutás ilyen megkönnyítése lehetővé tette a folyamatban lévő infrastrukturális projektek felgyorsítását, a helyi kormányzatok és a minisztériumok közép- és hosszú távú terveiben szereplő beruházások, fejlesztések előrehozatalát és megvalósítását, valamint korábban nem tervezett, de a csomagban prioritást élvező beruházásokat is (Csanádi 2012).

Ezek hatására a gazdaságélénkítő csomag bejelentését követően alig egy hónappal a helyi kormányzatok már 18 ezer milliárd jüan értékben javasoltak beruházási projekteket, később ez az érték 25 ezer milliárdra emelkedett, az élénkítő csomag eredeti 4 ezer milliárdos keretével szemben (Wong 2011).

A helyi beruházások túlfutása

2009-ben a hitelek több mint felét az infrastrukturális beruházások finanszírozására nyújtották (Tsui 2011; World Bank 2010). Az infrastrukturális feladatok decentralizációja miatt a hitelbővülés nagy része a helyi kormányzatoknál jelentkezett, amelyet a nagybankok helyi hatalmi szerkezetbe beépült részlegei

folyósítottak a finanszírozási platformokon keresztül. A Kínai Bankszabályozási Bizottság (CBRC) szerint a finanszírozási platformok adták az új hitelfolyósítások egyharmadát 2009-ben, ezáltal felhalmozott adósságállományuk az év végére 3 ezer milliárd jüanról 7,4 ezer milliárdra nőtt. 2010 végére az új hitelfolyósítások 40%-a került a helyi finanszírozási platformokhoz (IMF 2011).

A Kínai Nemzeti Számvevőszék (Chinese National Audit Office, CNAO) adatai szerint a helyi kormányzatok 2010. december végéig 10,7 ezer milliárd jüan adósságot halmoztak fel, amely a 2010-es GDP 26,9%-ának felel meg. Ebből a tartozásból 62,6% visszafizetéséért közvetlenül felelnek, 21,8%-ra készfizető kezességet adtak, részleges visszafizetési kötelezettségük van a hitelek 15,6%-ára (Urbanomics 2011). A CBRC jelentése szerint országos szinten az összes finanszírozási platform által felvett hitel 47%-ához kötődött kormányzati költségvetési garancia. A CNAO a felvett hitelek 26%-át ítélte magas kockázatúnak 2010 közepén (Wong 2011).

A helyi kormányzatok eladósodását ugyanakkor nem a 2008-as válság indította be. A 2008-as globális pénzügyi válság bekövetkezésekor a helyi adósságállomány már meghaladta az 5 570 milliárd jüant (CNAO 2011).

A rendkívüli hitelbővülési hullám megjelenése országos szinten

Az élénkítő csomag a gazdaságban az eredetileg tervezett összeghez képest jelentősen túlfutott. Az állóeszköz-beruházás 2010-ben a GDP-növekedés 70%-ának felelt meg (Scissors 2011) 2011-ben a beruházások tovább növekedtek, bár az élénkítő program lezárását 2010-re tervezték. A csomag prioritásai abban is érvényesültek, hogy a hazai vállalatok beruházásai nőttek a legjobban (24,7%), szemben Hongkong, Makaó és Tajvan beruházásainak együttes értékével (19,9%) és a külföldi beruházásokkal (12%) (University of Michigan China Data Center 2012). A GDP a 2009-es 9,4%-hoz képest a CIA becslései alapján 2010-ben 10,4%-kal nőtt (CIA World Factbook 2013).

A költségvetési beavatkozás és a hitelbővülés együttes értéke már 2008-ban 4,8 ezer milliárd jüan lett (ez a 2008–2010-re tervezetthez képest 0,8 ezerrel több volt), 2009-ben 11,5 ezer milliárd, 2010-ben 8,1 ezer milliárd jüan volt (Wong 2011).

A tervezett 40%-os részarány helyett a hitelek a beruházott összeg kétharmadát adták (World Bank 2010). 2009-ben a hitelfolyósítás a 2008-as szint csaknem kétszeresére nőtt (China Statistical Yearbook 2012, 19-11. táblázat). Az élénkítő csomag legnagyobb mértékben az új hitelfelvetelekre hatott, ennek mértékéről a szakértői becslések jelentősen eltérnek: 2009-ben a Világbank (World Bank 2010) becslése alapján a GDP 30%-a volt. 2010-ben a központi és helyi tartozások összege a hivatalos – bár számos fontos elemet nem tartalmazó – kínai források szerint a GDP 45%-a, 2011-ben 38,5%-a volt (CIA World

Factbook 2013). A valóságos részarány ennél jóval nagyobb lehet. Erre utal az, hogy a CIA szerint a CNAO adatai nem tartalmazzák a „policy” bankok által kibocsátott kötvényeket, a Vasúti Közlekedési Minisztérium tartozásait, az állami vállalatoktól tartozásokat átvállaló vagyongazdálkodó vállalatok tartozásait és a rossz hiteleket. E tényezők figyelembevételével 2010-ben az összes tartozás a GDP 74%-ára rúgott (Zarathustra 2011), de van olyan kalkuláció is, amely a helyi platformok által felvett hitelekkel és egyéb rejtett tételekkel együtt az arányt 150% feletti becsüli (R. A. 2011).

A robbanásszerű hitelbővülés a visszafizethetetlen hitelek növekedését is magával hozta. Részarányukat az összes hitelnyújtásban 8-10%-ra (BBC 2011), illetve 12%-ra (Urbanomics 2011) becsülték 2011-ben, amelynek következtében az előrejelzések szerint 60% volt a kockázata egy 2013 közepéig bekövetkező bankválságnak, a rekordmennyiségű hitel és a növekvő ingatlanárak hatására.

A túlfutás elleni intézkedések

A központi kormányzatot aggasztotta a bankrendszer növekvő kockázati kitettsége. 2009 közepe óta folyamatosan igyekezett ellenőrzése alá vonni az élénkítő csomag és az intézményrendszer funkcionális szerkezeti sajátosságai következtében elszabadult hitelezési-eladósodási spirált. A visszafogás monetáris és fiskális eszközeinek bevetése 2010 elejétől már látható: a központi bank 4 bázisponttal emelte a refinanszírozási kamatlábat, emelte a kötelező tartalékrátát és nyílt piaci műveletekbe kezdett 30 milliárd jüan értékű kötvény visszavásárlására. A központi intézkedések ellenére az új hitelkibocsátás már januárban elérte a 2009. első negyedévi hitelboom mértékét. A monetáris bizottság további visszafogásról döntött, a hírek szerint hitelkvótákat is elrendelt. Miközben a hitelek visszafogásán ügyködtek, a mérlegen kívüli pénzügyi termékek forgalma megkétszereződött, így a hitelexpanzió az erőfeszítések ellenére 2010-ben is nagyjából a 2009-es szinten maradt (China Statistical Yearbook 2012, 19-11. táblázat).

A restriktív intézkedések következtében 2011-ben a kormányzati költségvetési alapok 10,8%-os növekedése és a hitelek 8,5%-os visszaesése elmaradt az összeruházások 20,3%-os növekedésétől, s a még kevésbé ellenőrizhető költségvetésen kívüli források növekedésétől (28,6%) is (University of Michigan China Data Center 2012). A túlfűtöttség lehűtésére tett központi erőfeszítések hatására a központi beruházások 9,7%-kal visszaestek, miközben a helyi beruházások 27,2%-kal növekedtek (University of Michigan China Data Center 2012). A beruházások aránya a GDP-ből a gazdaságpolitikai szándékok és az ígérek ellenére a válság előtt is magas 40,7%-ról 2010-re rekordmagasságú 46,2%-ra emelkedett, a CIA becslése alapján 2012-ben is 45,9 százalék volt (Tsui 2011).

A túlfutás rendszerbeli háttere

A túlfutás nem magyarázható azzal, hogy a döntés kicsúszott a központi kormány és a helyi kormányzatok ellenőrzése alól, hiszen a beruházások intézményi ellenőrzése szoros: a projekteket a legfontosabb központi kormányzati döntéshozó szervek vagy azok helyi megfelelői engedélyezték. Hasonlóképpen szoros a döntési rendszer szereplőinek politikai ellenőrzése: a bankok, az állami vállalatok és egyéb intézmények vezetése a helyi vagy magasabb szintű pártapparátus nomenklatúrájához tartozik, az adott helyi hatalmi szintet pedig Kínában évtizedek óta az eggyel feljebb levő szint tartja ellenőrzése alatt. Önmagában az a valós tény sem elegendő indok, hogy a gazdasági, kormányzati és állami banki vezetők ösztönzési rendszere a növekedés irányába hajtja a döntéseket, ahogy más pártállami rendszerekben történt. Ha ez ismételten ekkora problémát okoz és okozhatott a többi pártállamban, miért nem vezetnek be olyan ösztönző rendszert, amely nem a volumen, hanem a piaci hatékonyság irányába terel? Kína reformtörténetét áttekintve a túlfűtött hitelezés nem egyszeri történet, amelyet viszont most a globális válság hatásának ellensúlyozása váltott ki. A helyi hitelfinanszírozás megszaladása szintén gyakori jelenség (Tsui 2011). Ezek oka, hogy a közvetlen intézményi, funkciómegosztási és érdekeltségi tényezők mögött rendszerbeli sajátosságok, nem pedig szabályozási hiányosságok vagy hibás ösztönzési rendszer rejlenek.

A helyi eladósodás, a beruházások túlfűtöttsége sokkal inkább tulajdonítható annak a döntési mechanizmusnak, amely a pártállam hatalmi szerkezetének általános vonásaiból és egyedi kínai tulajdonságaiból következik. A döntési mechanizmusban a párt, az állam és a gazdaság döntéshozói intézményesen, a párt hatalmi eszközei által közvetve és közvetlenül is szorosan összefonódnak. E hatalmi eszközök átszelik a nem pártintézmények (állami, gazdasági, kulturális, oktatási stb.) kereteit, s azokban közvetlenül lefedik a pozíciókat, a tevékenységeket, a szervezeti struktúrát, valamint a párttagsággal járó pártfegyvelmen keresztül az egyéneket (Csanádi 2011). A függőségi és érdekérvényesítési viszony a bankok esetében is érvényesül, mind a központi, mind a helyi pártszervezetek részéről. A párt a káderhatáskör eszközével szorosan ellenőrzi a többségi állami tulajdonú nagybankokat, mégpedig a kulcsvezetők kiválasztásával, ösztönzésével, elmozdításával. A politikailag monopolizált függőségi és érdekérvényesítési viszonyokból kialakuló hatalmi háló alapelemeiből, kapcsolódási és működési elveiből következik a szereplők politikai racionalitású gazdasági magatartása. A hatalmi háló s az általa lefedett gazdasági szféra visszahúzódása, s a hálón kívül a magánszféra expanziója jelenti annak átalakulását a piaci rendszer irányába.

A visszahúzódó hálón belül azonban a döntések változatlan motivációk és szelekciós mechanizmusok alapján zajlanak. A nagyobb állami beavatkozások, az erőforrás-elosztás és -megszerzés lehetőségei mozgósítják a hálót, felerősítik működési módját. A gazdaságilag racionális célok politikai racionalitású gazdasági motivációk alapján valósulnak meg, ahol az állami tulajdon, a nagyság, a

politikai pozíciók, a kapcsolatok halmozása és szorossága alapján dől el az erőforrások elosztása. E sajátosságok az okai annak, hogy az élénkítő csomag alkalmazásakor a központi kormányzat átvállalta az állami vállalatok és helyi kormányzatok hitelkockázatát. Az élénkítő csomag legnagyobb nyertesei hazai kínai vállalatok, leginkább az állami vállalatok voltak, amelyek beruházásai 40,6%-kal nőttek 2008 és 2011 között (Lukyanenko 2009). Ugyanezek a rendszerbeli sajátosságok motiválják a pártállami hálóba integrált bankokat a hitelnyújtásban, a kockázatos hitelek folyósításában. Az elosztás és a növekedési hajsza korlátozza pedig nem a hatékonyság, hanem az elosztható erőforrások elapadása vagy egy újabb, restriktív állami beavatkozás. E rendszerbeli sajátosságok okozták azt, hogy a kínai gazdaság a 2008-as pénzügyi válság első sokkja után kevesebb mint egy év alatt újból túlfűtött állapotba került.

Az általános sajátosságok mellett a pártállami háló decentralizált kínai szerkezete okozta, hogy a túlfutás nemcsak a nemzeti vagy központi, hanem a helyi kormányzatok szintjén is megtörtént, s jelentős helyi eladósodást okozott. Szerkezeti sajátosság a lokális hatalmak helyi erőforrásszerző és -elosztó képessége, amellyel a központi döntésektől, elosztástól viszonylagosan függetlenné, s a központi beavatkozásokkal szemben ellenállóképebbé válnak. E hatalmi szerkezet formális intézményi megjelenése a helyi kormányzatok adóztatási, földeladási, beruházási lehetőségei, ezen belül az infrastrukturális fejlesztés decentralizált feladatai. Jelentős továbbá a tartományi kormányzati szint és a nagyobb állami vállalatok beépülése a magasabb szintű párt- és állami döntési fórumokba, ami információt, további kapcsolatok létesítését, a központi források könnyebb megszerzését, a beavatkozásokkal szembeni könnyebb felkészülést biztosít. Ugyanakkor a gazdasági magatartás politikai racionalitására s következményeire vonatkozó általános rendszersajátosságokat a decentralizált szerkezet nem módosítja, hanem ezek a stabilizálódott egyedi szerkezetben folyamatosan érvényesülnek. Ez a rendszerbeli egyedi sajátosság az, amely a háló aktivitását növelő egy-egy nagyobb beavatkozást követően kirívóbbá válik.

A pártállami háló decentralizált elrendeződésének kínai sajátossága okozta azt, hogy a beruházási és növekedési hajsza nagy része, a kockázatos hitelek megléte és az eladósodás ténye lokálisan jelentkezett, és a helyi kormányzati szektor az élénkítő csomag forrásainak háromnegyedét felszívta. E sajátos hatalmi szerkezet az oka annak is, hogy a központi kormányzat csak komoly beavatkozások révén és sokára tudta a növekedési hajszát megfékezni, s annak is, hogy a beavatkozások hol visszafogás, hol élénkítés céljából ismétlődnek.

A rendszerszerű működés és a rendszer átalakulása között kölcsönkapcsolat is tetten érhető. A prioritások alapján történő beavatkozások a hálóba integrált szereplők támogatott növekedésével a háló expanzióját okozzák, s ezzel átmenetileg lelassítják az átalakulást, illetve annak sebességét. A túlfutás amplitúdóját viszont növeli a hálóba integrált gazdaság által keltett kereslettel aktivizált magánszféra, amely egyben a hálón kívüli expanziót újra beindítja, illetve felgyorsítja.

Összegzés, következtetések

A 2008-as gazdasági válság jelentős hatással volt Kína exportfüggő gazdaságára és annak növekedésére. Rövid ideig fennállt a gazdasági és politikai destabilizálódás veszélye, a kínai gazdaságpolitika azonban gyorsan alkalmazkodott a külső sokkhatáshoz. Az ilyenkor szokványos állami szabályozó tevékenység mellett kormányzati költségvetési és hitelforrások bevetésével óriási erőforrásokat mozgósítottak a gazdaság élénkítésére. A program sikeresnek bizonyult: a különböző szintű kormányzatok aktivizálódtak, a bankok hiteleztek, a beruházások gyorsultak, a gazdasági mutatók javultak, a munkanélküliség fél év alatt a válság előtti szintre esett vissza, a középső és nyugati tartományok infrastrukturális beruházásai óriási ütemben indultak be, amelyek hasonló ütemű feldolgozóipari beruházásokat vonzottak, valamint az állami beruházások igényei a magánberuházásokat is aktivizálták.

Az élénkülés azonban negatív következményekkel is járt. A kínai központi kormányzat gazdaságélénkítő csomagja hatására a gazdaság túlfűtötté vált. A túlfűtöttség közvetlen jelenségei mögött azonban rendszerbeli sajátosságok rejlenek. A gazdasági átalakulás előrehaladt folyamata ellenére a külső és belső adaptációs nyomások hatására beindított élénkítő csomag (a közvetlen állami beavatkozás) aktivizálja és felerősíti a pártállam általános és sajátos kínai vonásait. E sajátosságok a politikailag racionális gazdasági motivációk következtében óhatatlanul a gazdaság túlfűtöttségéhez vezetnek. A pártállami háló egyedi sajátosságai meghatározzák, hogy a túlfutás hol következik be, Kínában nemcsak központilag, hanem a helyi kormányzatok szintjén is.

Köszönetnyilvánítás

Köszönöm a cikkel kapcsolatban a szakmai konzultáció lehetőségét Mester Évának (bankszakember, a Szegei Tudományegyetem PhD-hallgatója) és Kozma Gábornak (közgazgatási szakember, a Szegei Tudományegyetem PhD-hallgatója). Köszönöm továbbá Gyuris Ferencnek (ELTE TTK Regionális Tudományi Tanszék), hogy a cikkben szereplő térképeket és ábrákat kérésre megszerkesztette. A kutatást az OTKA finanszírozta.

Irodalom

- BBC (2011): *Fitch warns over China local government debt*. szeptember 8. <http://www.bbc.co.uk/news/business-14836386> (Letöltés: 2013. október 7.)
- Cai, F., Chan, K. W. (2009): The global economic crisis and unemployment in China. *Eurasian Geography and Economics*, 5., 513–531.
- Cai, Y. (2008): Conflicts and modes of action in China. *The China Journal*, January, 89–109.
- Cai, Y. (2010): *Collective resistance in China: why popular protests succeed or fail*. Stanford University Press, Stanford

- Chan, K. W. (2010): The global financial crisis and migrant workers in China: 'there is no future as a labourer; returning to the village has no meaning'. *International Journal of Urban and Regional Research*, 3., 659–678.
- Chang, O. (2010): China's local debts threaten crisis. *Asia Times*, július 15.
Charter 08 http://en.wikipedia.org/wiki/Charter_08
- Chen, N. (2009): The present situation and perspective of small and medium enterprises. *Small and Medium Enterprises Review*, 5., 4–5.
- Chen, R. (2010): *Informal sales of rural housing in China: property, privatization and local public finance*. 2010 Chicago Workshop on Industrial Structure of Production, The University of Chicago Law School, július 19–23. [http://www.law.uchicago.edu/files/file/Chen New- Informal Sales of Rural Residential Land.pdf](http://www.law.uchicago.edu/files/file/Chen%20New%20Informal%20Sales%20of%20Rural%20Residential%20Land.pdf) (Letöltés: 2013. október 7.)
- China Statistical Yearbook (2008): <http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/>
China Statistical Yearbook (2009): <http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/>
China Statistical Yearbook (2010): <http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/>
China Statistical Yearbook (2011): <http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/>
China Statistical Yearbook (2012): <http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/>
- CIA World Factbook (2013): <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2186.html> (Letöltés: 2013. október 7.)
- CNAO (2011): *Audit findings on China's local government debts*. No. 35 of 2011 (General Serial No. 104). http://www.cnao.gov.cn/main/Article_ArtID_14.htm (Letöltés: 2013. október 7.)
- Csanádi, M. (2011): Varieties of system transformations and their structural background based on the IPS model. *Discussion Papers*, MT-DP – 2011/5. Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences, Budapest <http://econ.core.hu/file/download/mtdp/MTDP1105.pdf>
- Csanádi, M. (2012): Economic and systemic consequences of adaptation to external and internal pressures caused by global crisis in China. *Discussion Papers*, MT-DP – 2012/9. Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences, Budapest <http://econ.core.hu/file/download/mtdp/MTDP1209.pdf>
- CSC (2008): SOEs may be allowed to issue bonds for stock buybacks. *China Stakes*, szeptember 26. <http://www.chinastakes.com/2008/9/soes-may-be-allowed-to-issue-bonds-for-stock-buybacks.html> (Letöltés: 2013. október 7.)
- Demick, B. (2008): In China, anger rises as economy falls. *Los Angeles Times*, december 12. <http://articles.latimes.com/2008/dec/12/world/fg-china-politics12> (Letöltés: 2013. október 7.)
- Economic Observer (2009): *China's stimulus package: a breakdown of spending*. http://www.eeo.com.cn/finance_investment/2009/03/07/131626.shtml (Letöltés: 2013. október 7.)
- Gyuris F. (2008): *Regionális egyenlőtlenségek Kínában*. Diplomamunka, ELTE TTK Regionális Tudományi Tanszék, Budapest
- Hays, J. (2012): *Land seizures, protests and farmers' rights in China*. <http://factsanddetails.com/china.php?itemid=1109&catid=9> (Letöltés: 2013. október 7.)
- Hu, T. (2006): *Defining property rights over rural land in peri-urban China: a case study of Beiqija town*. Diplomamunka, National University of Singapore, School of Design and Environment
- IMF (2011): People's Republic of China: financial system stability assessment. *IMF Country Report*, 11/321.
- Kong, S. T., Meng X., Zhang, D. (2009): Impact of economic slowdown on migrant workers. In: Garnaut, R., Song, L., Woo, W. T. (eds.): *China's new place in a world in crisis. Economic, geopolitical and environmental dimensions*. ANU E-Press, Canberra, 233–260.
- Landesa (2011): *Summary of 2011 17-province survey's findings. Insecure land rights: the single greatest challenge facing China's sustainable development and continued stability*. Research report. http://www.landesa.org/wp-content/uploads/Landesa_China_Survey_Report_2011.pdf (Letöltés: 2013. október 7.)
- Law of the People's Republic of China on land contract in rural areas* (2003): http://english.gov.cn/laws/2005-10/09/content_75300.htm (Letöltés: 2013. október 7.)
- Liu, X., (2009): Impacts of the global financial crisis on small and medium enterprises in the People's Republic of China. *ADB Working Paper Series*, 180. <http://www.adbi.org/files/2009.12.16.wp180.impacts.gfc.enterprises.prc.pdf>

- Lukyanenko, E. (2009): *The impact of the stimulus package on FIEs in China*. <http://www.ptl-group.com/blogs/the-impact-of-the-stimulus-package-on-fies-in-china> (Letöltés: 2013. október 7.)
- R. A. (2011): How manageable is China's red ink? *The Economist*, június 28. <http://www.economist.com/blogs/freexchange/2011/06/sovereign-debt> (Letöltés: 2013. október 7.)
- Scissors, D. (2011): China grows 10 percent again. Is this believable? *The Heritage Foundation WebMemo*, 3098. <http://www.heritage.org/research/reports/2011/01/china-grows-10-percent-again-is-this-believable> (Letöltés: 2013. október 7.)
- Tsui, K. Y. (2011): China's infrastructure investment boom and local debt crisis. *Eurasian Geography and Economics*, 5., 686–711.
- UNCTAD (2010): *Global investment trends monitor*. 2. http://unctad.org/en/Docs/webdiaeia20101_en.pdf
- UNCTAD (2011): *Global investment trends monitor*. 5. http://unctad.org/en/docs/webdiaeia20111_en.pdf
- UNCTAD (2012): *Global investment trends monitor*. 8. http://unctad.org/en/Docs/webdiaeia2012d1_en.pdf
- University of Michigan China Data Center: <http://www.chinadataonline.org> (Letöltés: 2013. október 7.)
- Urbanomics (2011): *China's local government debts*. július 8. <http://gulzar05.blogspot.com/2011/07/chinas-local-government-debts.html> (Letöltés: 2013. október 7.)
- Wang, X. (2013): *China intensifies crackdown on bond market*. <http://english.caijing.com.cn/2013-10-22/113453223.html> (Letöltés: 2013. október 7.)
- Wei, H. (2009): Regional economic development in China: agglomeration and relocation. In: Hook, S. S., Wong, J. (eds.): *Regional economic development in China*. ISEAS Publishing Institute, Singapore, 28–52.
- Wei, W., Yujia, M. (2009): *200-billion yuan local bond issue allocated*. http://china.org.cn/government/NPC_CPPCC_2009/2009-03/06/content_17389357.htm (Letöltés: 2013. október 7.)
- Wong, C. (2011): *The fiscal stimulus program and problems of macroeconomic management in China*. 32nd Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Luxemburg, június 6–7. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/48140003.pdf> (Letöltés: 2013. október 7.)
- Wong, C., (2011): The fiscal stimulus programme and public governance issues in China. *OECD Journal on Budgeting*, 3.
- Wong, S. (2008): Impacts of the financial crisis on labour conditions in China. *Werkstatt Ökonomie*, december 19. http://www.globalmon.org.hk/en/wp-content/uploads/2009/02/wong_2008_impacts_of_the_financial_crisis.pdf
- World Bank (2009): *How can China keep on growing while exports are shrinking?* <http://blogs.worldbank.org/eastasiapacific/how-can-china-keep-on-growing-while-its-exports-are-shrinking> (Letöltés: 2013. október 7.)
- World Bank (2010): Supporting China's infrastructure stimulus under the INFRA platform. *INFRA Update*, június. http://siteresources.worldbank.org/INTSDNET/Resources/5944695-124775731647/INFRA_China_Newsletter.pdf
- Zarathustra (2011): *China: the truth of local government debts to be revealed*. <http://www.alsosprachanalyst.com/economy/china-the-truth-of-local-government-debts-to-be-revealed.html> (Letöltés: 2013. október 7.)