

**A TRANSZFORMATÍV EREJŰ FISKÁLIS KONSZOLIDÁCIÓ
KÖZGAZDASÁGTANA –
ELMOZDULÁS AZ INNOVATÍV FISKÁLIS POLITIKA KONCEPCIÓJA
FELÉ**

Értekezés a doktori (PhD) fokozat megszerzése érdekében
közgazdaságtudomány tudományágban

Írta: Kovács Olivér, okleveles közgazdász

Készült a Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Doktori Iskola
„Versenyképesség, Globalizáció és Regionalitás” doktori program keretében

Témavezető: Prof. Dr. Csaba László
az MTA rendes tagja, egyetemi tanár

A doktori szigorlati bizottság:

elnök: Prof. Dr. Szanyi Miklós
tagok: Prof. Dr. Musto István
Prof. Dr. Hámori Balázs

A doktori szigorlat időpontja: 2013. április 05.

Az értekezés bírálói:

Dr. Muraközy László
Prof. Dr. Kovács Árpád
Prof. Dr. Musto István

A bírálóbizottság:

elnök: Prof. Dr. Szanyi Miklós
tagok: Dr. Czeglédi Pál
Dr. Györffy Dóra

Az értekezés védésének időpontja:

Tartalomjegyzék

Ábrajegyzék.....	3
Táblázatok jegyzéke	4
Köszönetnyilvánítás	5
1. Bevezetés	6
1.1 Háttér és kutatási kérdés.....	6
1.2 Az értekezés felépítése	10
1.3 Metodológia	11
2. A szélesen értelmezett fenntarthatóság kérdése a közgazdaságtudományban ...	15
2.1 A fenntarthatóság elméletéről és annak üzenetéről.....	15
2.2 A fenntarthatóság kérdése Európában.....	21
3. A fiskális fenntarthatóság közgazdaságtani megalapozottsága és problematikája.....	27
3.1 A fiskális fenntarthatóság diszciplínája és a fenntarthatóság értékelése.....	27
3.1.1 A költségvetési korlát és az intertemporális költségvetési korlát.....	31
3.1.2 A fenntarthatóság indikátorai	33
3.2 A fiskális fenntarthatóság hasznai.....	39
3.3 A fiskális fenntarthatatlanság költségei	42
4. A fiskális konszolidációk elméleti és empirikus tanulságai.....	50
4.1 Stilizált tények a fiskális konszolidáció elméleti és empirikus irodalmából.....	50
4.2 Konszolidáció és növekedés	58
4.3 Adósságok évtizede optimális adósságállomány nélkül	69
5. Egy lehetséges elméleti keret irányába: transzformatív erejű fiskális konszolidáció	75
5.1 Technológiai-gazdasági paradigmaváltások	77
5.2 Fiskális politika a tudásalapú szolgáltató gazdaságba történő átmenetben.....	81
5.3 Illusztratív esettanulmányok	101
5.3.1 Finnország	101
5.3.2 Portugália.....	135
5.3.3 A finn és portugál út diametrikus ellentéte.....	188
6. Az innovatív fiskális politika koncepciója	192
7. Konklúzió.....	197
Hivatkozásjegyzék	215
Függelék.....	251

Ábrajegyzék

1. ábra: Az Európai Unió munkaerő termelékenységének pályája (USD, PPP)	22
2. ábra: A nagy fejlődési hullámok és a technológiai-gazdasági paradigmák kronológiája a 18. századtól napjainkig	78
3. ábra: A technológiai forradalom életciklusa	79
4. ábra: Az innovatív vállalkozások száma innováció típus szerint (az összes vállalkozás %-ban, 2008).....	84
5. ábra: A tudásgazdaság index (KEI) szerinti csoportok (2006).....	93
6. ábra: A fiskális kormányzás és a tudásalapúság jellemzői néhány európai országban (FII és KEI, 1990-2000).....	94
7. ábra: A fiskális kormányzás és a tudásalapúság néhány európai országban (2006)	95
8. ábra: A GDP-arányos kutatás-fejlesztési kiadások alakulása	96
9. ábra: A soktényezős termelékenység és a GERD kapcsolata (éves átlagos növekedés, 1990-2000)	97
10. ábra: A soktényezős termelékenység és a GERD kapcsolata (éves átlagos növekedés, 2000-2006)	97
11. ábra: Finnország fiskális kondíciója 1988-2000 között (GDP %-ban)	111
12. ábra: A kormányzati K+F kiadások GERD-részaránya (1983-2006)	114
13. ábra: A GERD szektorális megoszlása (1983-2006).....	114
14. ábra: A munkaerő termelékenysége (1980-2003).....	115
15. ábra: A kiadási és bevételi pálya alakulása Finnországban (GDP %-ban).....	116
16. ábra: A bevételi szerkezet alakulása Finnországban (GDP %-ban).....	117
17. ábra: A bevételek funkcionális bontása Finnországban (a teljes adóbevétel %-ban).....	118
18. ábra: A kiadási szerkezet alakulása Finnországban (GDP %-ban)	118
19. ábra: A kiadási szerkezet funkcionális bontása Finnországban (a teljes kiadás százalékában).....	120
20. ábra: Strukturális és a ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg alakulása Finnországban (GDP %-ban).....	122
21. ábra: Az adósságráta és az elsődleges egyenleg alakulása Finnországban (GDP %-ban) ...	123
22. ábra: Az államadósság megoszlása az államháztartás alrendszerei között (GDP %-ban) ...	124
23. ábra: A finn fiskális egyenlegek volatilis viselkedése	128
24. ábra: Reál GDP növekedésének alakulása Portugáliában, 1960-2009.....	138
25. ábra: Tudásalapú iparágak részesedése és növekedése (átlag, 1985-1996)	139
26. ábra: A munkaerő termelékenysége (EU27=100).....	140
27. ábra: Beruházási és megtakarítási ráta (GDP %-ban)	141
28. ábra: A bruttó állóeszköz-felhalmozás százalékos bontásban, 1977-2010	143
29. ábra: A foglalkoztatottak megoszlása a különböző szektorokban (2004)	145
30. ábra: A foglalkoztatottak megoszlása a különböző szektorokban (2009)	145
31. ábra: Az infláció alakulása néhány kiválasztott európai országban	146
32. ábra: Termelékenység és foglalkoztatás alakulása Portugáliában (éves %-os változás).....	148
33. ábra: Áru és szolgáltatásexport alakulása (GDP %-ban).....	149
34. ábra: Portugália államadósságának alakulása, 1880-2009 (GDP %-ban)	151
35. ábra: Bevételek alakulása Portugáliában (GDP %-ban).....	159
36. ábra: Bevételek és kiadások alakulása Portugáliában (GDP %-ban)	160
37. ábra: A fogyasztási adók jelentős súlya Portugáliában (összes adóbevétel százalékában).160	
38. ábra: Kiadások funkcionális bontásban (összes kiadás százalékában).....	161
39. ábra: Kiadások funkcionális bontásban (GDP %-ban).....	162

40. ábra: A társadalombiztosítási kiadások éves %-os változása (1974-1985)	165
41. ábra: A szociális alapok finanszírozásának százalékos megoszlása (%-ban, 1990-2008) ...	166
42. ábra: Növekvő improduktív kiadások az euró-csatlakozás után (GDP %-ban)	167
43. ábra: A Gini koefficiens alakulása néhány OECD országban.....	167
44. ábra: Az elsődleges egyenleg alakulása Portugáliában (GDP %-ban).....	169
45. ábra: Reál GDP-növekedés (baloldali tengely) és az adósságráta alakulása (jobboldali tengely) Portugáliában, 1900-2010 (GDP %-ban).....	169
46. ábra: Költségvetési egyenleg terv és tényadatai közti eltérések 1999-2010	174
47. ábra: Kiadásoldali intézkedések %-os megoszlása 2011 és 2013 között	180
48. ábra: Bevételoldali intézkedések %-os megoszlása 2011 és 2013 között	181
49. ábra: Az adósságráta alakulása Portugáliában és Finnországban.....	189
50. ábra: Reál GDP-növekedés alakulása Portugáliában és Finnországban (%-ban)	189
51. ábra: Az innovációt gátló tényezők Portugáliában és Finnországban (2000)	190

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat: A sikeres fiskális konszolidációk mércéje néhány szerzőnél	52
2. táblázat: Néhány fontosabb tanulmány a nem-keynesi hatások nyomában	60

Köszönetnyilvánítás

Jelen értekezés szerzőjének szent meggyőződése, hogy az embert valahol az teszi emberré, hogyha a fegyelemben képes megelégni a szabadságát, a szabadságban pedig az önfegyelmét. Fegyelemre van szüksége a kutatónak ahhoz, hogy kitartson, néha átértelmezzon, akár bukjon szüntelen, hogy aztán újult erővel felkeljen megint. Utóbbihoz szüksége van lelki és fizikai tartalékokra, ami kutatói létformán túlról kell, hogy érkezzen azért, hogy általuk az értekezésben történő előrehaladás dinamikáján a tőle telhető legnagyobb mértékben úrrá lehessen, mégha nincs is hatalma az élet bolondosan kanyargó folyása felett, ami persze sokszor nem várt kihívások elé állítja.

Ezen disszertáció is a fentiek tudatában íródott, de sokaknak volt szerepe abban, hogy jelen formáját elnyerhesse. Az értekezés szerzője ezért elismeréssel és köszönettel adózik mindenekelőtt témavezetőjének, *Csaba Lászlónak*, bizalmáért, szakmai és emberi tanácsaiért, példamutató inspirációjáért, amelyek révén a szerző megtanulta, hogy a kérlelhetetlen igényesség létfontosságú, s a folyamatos biztatás ellenére időnként felbukkanó kutatói bizonytalanságról pedig elhitette, hogy az valahol a bennünk lakozó tudományos alázat egyik bizonyítéka is. Tisztelet és hála illeti *Muraközy Lászlót*, akinek folyamatos támogatását és figyelmét már az egyetemi évek alatt is volt alkalmunk a szerzőnek megtapasztalnia, s amellett, hogy a doktori képzésbe történő bekapcsolódás állandó ösztöke volt, az is igaz, hogy általa nyílt mód Kornai Jánost élőben meghallgatni és megjegyezni, hogy a hasznos tudományos illemszabályok íratlan kötelmeit nem szegjük meg azzal, hogyha van bennünk egy egészséges gyanakvási hajlam. Erre erősített rá *Musto István* is, akinek a szerző szintén hálával tartozik, hisz megkapó szakmai alázattal jellemezhető munkássága és konstruktív meglátásai alapvető transzformációt idéztek elő a szerző kutatói gondolkodásmódjában azáltal, hogy tudatosították, hogy a tudományban nem feltétlen vannak végső igazságok, minden akár másképp is lehet, épp ezért jobb megpróbálni a jelenségeket a világ maga komplexitásában, a maga emberi esendőséggel terhes sokszínű összefüggéseiben értelmezni. Köszönet illeti *Szanyi Miklóst*, aki bár hangsúlyozta, hogy a határterületeken történő vizsgálódás embert próbáló kihívás is egyben, de a másképp gondolkodás alázatos engedelmével és az ahhoz szükséges szakmai instrukciókkal mindig is támogatásáról biztosította jelen írás szerzőjét. Az említetteken túlmenően voltak olyanok, akik hol szándékosan és tudatosan, hol pedig tudtukon kívül segítettek az értekezés íróját. *Benczes István* szakmai tanácsai a doktori képzésben történő elindulást tették lehetővé, s mindvégig megőrizte lelkesítő és támogató szerepét, ezen felül pedig szellemi eredményei folyamatos motivációt biztosítottak, s mindezért hálás köszönet illeti. Szintén megbecsülést érdemel *Polónyi István*, hiszen a megkeresése nyomán megszülető tanulmányok is a szakmai pallérozódást szolgálták, illetve *Makó Csaba*, aki nem kis részben járult hozzá ahhoz, hogy a külföldi szakmai megmérettetéseken történő részvétel is valóra válhasson. A szerző köszönetet mond a Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Doktori Iskolájának a tudományos műhely; *Györffy Dórának*, *Kapás Juditnak* és *Czeglédi Pálnak* a szellemi muníció; *Láng Eszternek* a publikálási lehetőség; valamint *Kovács Árpádnak* az alapos és konstruktív bírálat biztosításáért.

Végezetül be kell valljuk, hogy a szabadság és fegyelem kettősét nem mindig és minden körülmények között sikerült egészséges egyensúlyban tartani. Tudván azt, hogy a következő pillanatot még soha senki nem élte meg, vagyis hogy egyetlen vagyunk maga az idő; ezért a szerző örökké hálás marad szüleinek, testvérének, nagyszüleinek, és *Orosz Ágnesnek* a hihetetlen toleranciáért és lelkesítő támogatásért, s amiért az „időt rabló” kutatások során a szerző kénytelen volt lemondani jó néhány immár pótolhatatlan – kellemes és olykor kellemetlen, de mégis csak – közös pillanatról.

1. Bevezetés

1.1 Háttér és kutatási kérdés

Ma már a világ prominens nemzetközi intézményei sem vitatják, hogy a 20. század hetvenes éveitől kezdődően egyre nőtt azon országok száma, ahol az államháztartási centralizáció, majd vele együtt a deficittek és a belőlük kumulálódó adósságok fokozódni kezdtek. Következménye volt ez a második világháborút követő gazdasági átalakítások nyomában sarjadó növekedésnek, amely termékeny táptalajt biztosított az európai jóléti állam mihamarabbi kiterjesztésének. E korszellem kihatott a gazdaságpolitikákra, ami viszont jelentősen elvesztette manőverezési képességét, amikor az európai növekedés vesztett lendületéből. A kiadások feletti kontroll egyre több fejlett országban illant tova. Utólagos bölcsességgel és a *clairvoyance* szellemi áramlata szerint belátható, hogy az olajválságok és az eladósodás okozta problémák feloldhatatlan anomáliákat vittek a keynesi tanok láncolatába, így azok relevanciája megcsappant. A monetáris politikában meginduló függetlenedési törekvések, valamint az árstabilitás elsődleges céljának okán a gazdaságpolitika mozgástere szűkült, s egyik legfontosabb karmestereként a fiskális politika léphetett elő. Az államháztartás fenntarthatósága központi kérdéssé vált függetlenül attól, hogy milyen méretű államokról van szó, hiszen nem azok nagyságrendje, hanem hatékonysága és minősége tűnik inkább perdöntőnek. Vagyis, a tudományos igényesség és precizitás megköveteli azt, hogy különös óvatossággal őrizkedjünk mind a kisállam-párti libertárius felfogástól, mind pedig a nagy államot eleve megbélyegző hangoktól.

Az állami hatékonyság növelhetősége és a közszolgáltatások minősége egyaránt függ a közpénzügyi fenntarthatóságtól, az állam hosszú távú fizetőképességétől. Ebből fakadóan a fenntarthatóság, azon belül pedig a fiskális fenntarthatóság szorgalmazása jogos hivatkozási alap a közgazdaságtudományban. E terület számos vizsgálódási aspektust kínál, amelyek közül az egyik legnagyobb érdeklődésre számot tartó: a *fiskális konszolidációk kérdésköre*. A téma aktualitását az a tény is alátámasztja, hogy a 2008-ban kirobbanó és világméretűvé váló pénzügyi és reálgazdasági válság a Wilhelm Röpkénél már jól ismert *Initialzündung* (Röpke, 1942) ideológiáját is magában hordozó keynesi reneszánszhoz, a fiskális stimulus polgárjogi státuszához, s így történelmi magaslatot jelentő eladósodáshoz vezetett. A fiskális politikáknak ezért vissza kell fogni a hiányt, az adósságot a fenntartható növekedés által megkövetelt, a fizetőképesség megőrzését szavatolni látszó adósságküszöb alá kell vinni.

A konszolidációk tekintetében az elmúlt fél évszázad empirikus és elméleti elemzéseit az általánosítható és a tudomány számára formalizálható megállapítások felfejtésének óhaja szötte át. Noha a fiskális konszolidációval kapcsolatosan számos megállapítás látott napvilágot, s mintha kezdene kibontakozni a „*first best*” –nek tekinthető megállapítások serege, értekezésünkben mégis amellet érvelünk, hogy a konszolidációk terebélyes irodalmából felfejthető tanulságok magyarázó ereje koránt sem olyan erős. Holott a közgazdaságtani hipotézisek és állítások megítélésénél e tényezők – a prediktív erő mellett – alapvető fontosságúak. Ezért is lehet az, hogy a 2008-as pénzügyi és reálgazdasági válság, s az arra adott válaszreakciók okozta adósságválság nyomán – amikor a „Nagy Mérséklet” (Stock – Watson, 2003) korát fölváltotta a „Nagy Recesszió” (Coibion – Gorodnichenko, 2010) – élénk viták generálódtak a krónikussá váló adósságok konszolidációs lehetőségeiről, lehetőleg az egyébiránt oly törékenynek bizonyuló európai növekedés veszélyeztetése nélkül.

Értekezésünkben arra a kérdésre keressük a választ, hogy létezh-e egyszerre stabilizáló és dinamizáló hatással bíró konszolidáció – amely egyrészt a fiskális fenntarthatóság eléréséhez, másrészt a gazdaság növekedési képességének javításához is képes hozzájárulni –, s ha igen, akkor mi az a potenciális elméleti keret, amely segítő támasza az ilyen jellegű konszolidációk fölfejtésének, s amely a fiskális politika számára értelmező keretként is szolgálhat.

Jelen írásban a Henri Poincaré, Albert Einstein vagy Werner Karl Heisenberg által képviselt szellemi áramlathoz igyekszünk – mégha csak szerény mértékben is – közelíteni, s ily módon tolmácsolni, hogy a teljes körű és objektív megismerés is csak feltételes lehet csupán. A konszolidáció kérdéskörére koncentrálnk, ugyanakkor mindvégig törekszünk rá, hogy ne csupán a konvencionális keretrendszerként értelmezett fiskális dimenzióban, hanem egy kitágított szemlélődési keret felhasználásával jussunk valóság-közeli képhez. Gondolataink kifejtése során abban a tekintetben igyekszünk csatlakozni a Jánossy Ferenc szellemi hagyatékait ma is ápoló közgazdász közösség megközelítéséhez, hogy a verbális kifejtés során őrizkedünk a sekélyes és a valóságtól elrugaszkodott absztrakcióktól, ugyanakkor a világ komplexitását negligáló öncélú matematizálás gyakorlatát sem tesszük magunkévá. Ennek során valljuk, hogy a modern fejlődéstan rendszerszemléletének (Szentés, 2011a) megidézése és alkalmazása képessé tehet bennünket a fiskális konszolidációkkal és egyáltalán a fiskális politikával kapcsolatos megfontolások egy bizonyos körének átértelmezéséhez, új szemüvegen keresztüli interpretálásához.

Megjegyezzük, hogy bár rendszerszemléletű megközelítésünkben (*systemic approach*) implicite megbújik a holisztikusságra törekvés igénye, ez mégse jelentheti azt, hogy mindent bekapcsolunk a magyarázatok során. Mint minden tudományos írás, mi is csak a valóság egy szeletére fókuszálhatunk. Esetünkben a rendszerszemlélet azt jelenti, hogy az értekezés fókuszában lévő fejlett európai országok fiskális fenntarthatóságához kötődő költségvetési konszolidációs megfontolásait egy szélesebb látókörből vizsgáljuk. Eközben pedig teljes mértékben elfogadjuk a társadalomtudományokban jól ismert tételt, miszerint egy elmélet vagy megközelítés hibáit nem csupán annak explicit állításai rejthetik, hanem a figyelmen kívül hagyott, vagy hallgatólagosan föltételezett megfontolásai is. Ennek kapcsán hangsúlyozzuk, hogy a monetáris politikát – és azzal összefüggésben a bankrendszert – azért nem tekintjük részletesen elemzendő tárgykörnek, mert a több évtizedes múltra visszatekintő elméleti és empirikus munkák tanulságai lehetővé teszik számunkra, hogy föltegyük: a fiskális és monetáris politika közt összhangkövetelmény létezik.¹

Narratívánkat az a meggyőződés járja át, hogy a fenntarthatónak deklarált deficit és adósságpályára történő gépies konszolidáció helyett a gazdasági-társadalmi szerkezet aktuális állapotának precíz figyelembe vételére építő, s ezért intelligens és kontextus függő konszolidáció szorgalmazandó. Ellenkező esetben a diszciplináris szűklátókörűség válhat meghatározóvá, amely gátolja, hogy az állam fejlesztő funkciója már költségvetési konszolidáció során is kifejezésre juthasson.

A kontextus negligálása a fiskális konszolidáció során nem tekinthető sem átmeneti, sem tartós sikert ígérő opciónak egy olyan korban, amikor bizonyossá vált, hogy „[...] nem is lehet más reális és sikerrel kecsegtető alternatíva, mint a globális és regionális folyamatokba, a világgazdaság globális rendszerébe való teljes bekapcsolódás és a változó világgazdasági körülményekhez való igazodás, a strukturális alkalmazkodás. Ez már nem is választás kérdése, hanem kényszerítő szükségesség.” (Szentes, 2011a:372). Ezen alapelvet érdemes követni a mindenkori gazdaságpolitikai gyakorlatban, így a fiskális politika és konszolidációk esetében is. Ez lényeges, mert ez idáig a fiskális politikával és különösen a konszolidációkkal foglalkozó kutatási ágazat nem tekintette a rendszerszintű megközelítést integráns feltételnek, vagyis a problémák

¹ A fiskális és monetáris politika közti interakciók tanulmányozása vezetett ama felismeréshez, hogy a két dimenzió közt összhangkövetelmény létezik, s ennek kultiválását monetáris unión belül is szorgalmazni kell. Lásd: Anderson és Jordan (1968); vagy Dixit és Lambertini (2001; 2003a,b) klasszikus munkáit; empirikus igazolásához még Muscatelli és szerzőtársai (2004) elemzését; Beetsma és Debrun (2004) irodalmi áttekintését; a Gazdasági és Monetáris Unióra nézve pedig lásd Uhlig (2003), valamint Von Hagen és Mundschenk (2003) tanulmányát.

történeti és globális megközelítése, valamint a fennálló elméleti eredmények kritikai értékelése nem jutott el erre a szintre. Értekezésünkkel is e kívánalmat hangoztatjuk, s hisszük, hogy a társadalomtudományokban sokáig élő diszciplináris szűklátókörűség fiskális dimenzióbeli feloldása, a rendszerszintű megközelítés bevettebbé válása szorgalmazandó. Általa világosabbá válhat, hogy a konszolidációk miért bizonyulhattak adott esetben sikeresnek illetve sikertelennek, és vajon miért lehetett az némely esetben, hogy a konszolidációkat a gazdasági növekedés javulása követte már rövidtávon. Elismerjük, hogy a rendszerszemléletű megközelítéstől kevésbé egzakt eredmények várhatóak, mindazonáltal meggyőződésünk, hogy jobban értelmez.

Álláspontunk szerint a költségvetési szempontok túlértékelése ugyan olyan veszélyes lehet, mint a túlságosan lazán értelmezett fiskális politikai kormányzás. E kapcsán a kontextus felismerésén nyugvó, s a gazdasági-társadalmi modernizálást befolyásoló globális folyamatokra tekintettel lévő konszolidáció kérdésköre merül föl. Így kaphat teret az állam fejlesztő funkciója, s a gazdaság dinamizmusának, a fejlődés kérdéskörének a bekapcsolása. E gondolat – mégha áttételesen is de – föltűnik Kornai (2010, 2011) munkáiban is, amikor arra mutat rá, hogy a gazdasági dinamizmus egyik meghatározó előfeltétele a pénzügyi finanszírozás rugalmassága. Kétségtelen tehát, hogy ez a fejlődést nem kikezdő fiskális fenntarthatóságot követel meg.

1.2 Az értekezés felépítése

A **második** fejezetben a szélesen értelmezett fenntarthatóság kérdését tekintjük át, s megállapítjuk, hogy a gazdasági, társadalmi és környezeti dimenzió hat egymásra, azonban az állam pénzügyi fenntarthatósága nélkül nem igazán van mód a többi terület kihívásait kezelni. Ezért a fiskális fenntarthatóság a szélesen értelmezett fenntarthatóság *sine qua non*-ja. A **harmadik** fejezetben a fiskális fenntarthatóság közgazdaságtani megalapozottságát taglaljuk, majd a **negyedik** – ehhez szervesen kapcsolódó – részben a hosszú távon kiegyensúlyozott költségvetési politika elérésében szerepet játszó konszolidációkra koncentrálnak. A kapcsolódó irodalom és empiria alapján helyénvalónak tűnik annak hangsúlyozása, hogy a mechanisztikus származtatású deficit és adósságcélok forszírozásán túlmenően a konszolidációnak más célt is kell szolgálnia. Pontosabban szólva, mintha igény mutatkozna arra, hogy a nemzetközi versenyképesség javítását, vagyis az általános növekedési képesség rehabilitációját és fokozását is megtámogató konszolidációról beszélhessünk. Az **ötödik** fejezetben eme gondolati szálát görgetjük tovább és egy rendszerszemléletű, kitágított látókörben mutatunk rá a transzformatív erejű fiskális konszolidáció létezésére, amely stabilizáló és dinamizáló hatással is bír. Elmozdulunk egy lehetséges elméleti keret irányába: az új technológiai-gazdasági paradigmába, s konkrétan a tudásalapú szolgáltató gazdaságba történő átmenetet tesszük meg általános leíró és értelmező keretként. A technológiai-gazdasági paradigma adja a kontextust, amelyben az adott és konszolidálandó gazdaság értelmezendő. Ennek során tisztázzuk a fiskális politikának, s azon belül a konszolidációnak az átmenetben betöltött szerepét (*rationale*); majd fölállítjuk hipotéziseinket. Két szemléletes példát, a **finn** és **portugál** esetet használjuk fel gondolati ívünket illusztrálандó valamint hipotéziseinket alátámasztandó. Eseteik megerősítik, hogy a transzformatív erejű fiskális konszolidáció egyfelől stabilizálási óhajt tükröz, másfelől pedig a fejlődéstan gondolatisága is átjárja, hiszen az újabb technológiai-gazdasági paradigmába – új gazdaságba – történő sikeres átmenet támogató mechanizmusaként dinamizáló hatással is rendelkezik. A **hatodik** fejezetben az előzőekben kiszélesített gondolati ív tanulságai alapján a fiskális fenntarthatóságra és konszolidációra vonatkozó olyan koncepcionális keret kialakítása felé tesszük meg az első lépéseket, amely a fenntarthatóság kontextusában képes vázolni az általunk *innovatívnak nevezett fiskális politika* konstituáló elemeit. A **konklúzióban** pedig összegezzük az értekezés potenciálisan új tudományos felismeréseit.

1.3 Metodológia

A következőkben először azon kulcsfogalmakat tekintjük át röviden, amelyekre az értekezés során támaszkodunk, majd kitérünk módszertani megközelítésünkre is.

Kulcsfogalmak

A *fenntarthatóság* a gazdasági növekedés problémáinak figyelembe vételével olyan etikai alapokon nyugvó, integrációs és interdiszciplináris koncepció, amely az ökológiai, erőforrás-, és környezet-gazdaságtan igen diverzifikált elméleteire épít. Az ehhez szervesen kapcsolódó *fenntartható fejlődés* a folytonos szociális jól-lét biztosíthatóságát jelenti, anélkül, hogy veszélyeztetné az ökológia eltartó képességét. Ehhez a gazdasági, társadalmi és természeti dimenzió közti hosszú távon harmonikus interakció szükséges (Brundtland jelentés 1987; Strange – Bayley, 2008).

A *fiskális fenntarthatóság* a fenntartható fejlődés gazdasági pillére tekintetében biztosítja az állam hosszú távon kiegyensúlyozott költségvetési politikáját. Az államadósság fenntarthatósága gazdaság-specifikus tényezők függvénye, mégis fenntarthatónak tekinthető, ha az állam még képes a fizetési kötelezettségeit teljesíteni komolyabb bevételi és/vagy kiadásoldali intézkedések nélkül. A fiskális fenntarthatóság – mind a fejlett, mind a fejlődő országokban – oly módon szolgálhatja a fenntartható fejlődés intergenerációs szolidaritás eszméjét, hogy a makrogazdasági stabilitás elől elgörgetheti az esetlegesen felmerülő fiskális oldali fenyegetéseket. Megköveteli az ökológiai folyamatok gazdálkodásba történő inkrementális beépítését, végső soron ellenősztönzője lehet a fenntartható fejlődés eszméjét roncsoló gazdálkodási gyakorlatoknak. A fiskális fenntarthatóság felkínálja azt a választási lehetőséget, hogy a társadalmi jól-lét előmozdítása érdekében a gazdaságpolitikának nagyobb tere legyen eldönteni, milyen allokációs gyakorlatot folytat.

A *fiskális konszolidációt* értekezésünkben Alesina és Perotti (1995) nyomán a ciklikusan kiigazított elsődleges egyenlegre (*Cyclically-adjusted primary balance, CAPB*) építve definiáljuk, amit a téma mértékadó kutatói, a nemzetközi szervezetek előszeretettel tekintenek referenciának (Európai Bizottság, 2007). A CAPB a nominális elsődleges egyenleg és a költségvetés ciklikus komponensének különbözeteként adódik, kiszűrve a kamatkiadásokat és az egyszeri tételeket. Ezen indikátor képezi azt az eszközt, amelynek jóvoltából világosabb képet kaphatunk a fiskális politika gazdaságra kifejtett hatásáról, a fiskális politika menedzseléséért felelős kormányzati

teljesítményről. Minden olyan időszak kiigazításnak tekinthető, ahol a CAPB a GDP 0,5%-át meghaladó mértékben javult a kiigazítási periódust megelőző és záró éve között. Jelentős egy kiigazítás, ha 1,5%-os CAPB javulást idézett elő (10 OECD ország jelentős kiigazításait lásd *Függelék 1. táblázat*).

Új technológiai-gazdasági paradigma jön létre, amikor egy technológiai forradalom új iparágakra építő növekedést eredményez, ami az egész gazdasági és társadalmi berendezkedésre ható transzformációként jelentkezik (Freeman – Perez, 1988; Perez, 2002). A világgazdaság a 18. század végén meginduló ipari forradalom óta 40-60 évente úgynevezett technológiai forradalmak színtere, amelyek az elsősorú hajtóerői a világgazdasági növekedés ciklikus felíveléseinek. Minden technológiai forradalom egy általában 20-30 évig tartó és igen változékony úgynevezett *installációs szakaszból* és az az új paradigma beérését jelentő *alkalmazási szakaszból áll*, amikor az új technológiák, vagy a régiek új kombinációja már széles körben elterjedtnek mondható, s a termelékenység és az innováció a korábbiakhoz képest jobb mintázatot követ.

Új gazdaság koráról beszélünk, amikor is (i) az információs és kommunikációs technológia (IKT) kiegészítő technológiaként a szektorok széles skálájába beszívódott; (ii) a releváns tudás létrehozásának és hasznosításának társadalmi képessége erőteljesen felértékelődött; (iii) valamint a tudás és tanulékonyság jelentősége még hangsúlyosabbá vált a szolgáltatások területén (tudás-intenzív szolgáltató szektorok), amelyek iránti kereslet évtizedes távlatokat tekintve folyamatosan növekedett és bruttó hozzáadott értéken belüli részarányuk dominánssá vált. Következésképp az új gazdaság egy IKT-ra építő, szolgáltató szektor dominálta tanuló gazdaságként definiálható.

Kutatás-fejlesztési tevékenység kapcsán az OECD Frascati Kézikönyvének definícióját használjuk, vagyis alatta „[...] azt a rendszeresen végzett alkotó munkát értjük, amelynek célja az ismeretanyag bővítése, beleértve az emberről, a kultúráról és a társadalomról szerzett ismereteket, valamint ennek az ismeretanyagnak a felhasználását új alkalmazások kidolgozására” (OECD, 2002:30).

Innováció esetén az OECD-Eurostat Oslo Kézikönyvét használjuk: „az innováció egy új vagy jelentősen fejlesztett termék (jóság vagy szolgáltatás), folyamat, marketingmódszer vagy szervezeti megoldás az üzletvitelben, szervezetben vagy külső kapcsolatokban” (OECD-Eurostat, 2005:46). Az innováció ezek kombinációja is lehet, s voltaképp újat jelenthet az adott cég, iparág, gazdaság vagy épp a világ számára is.

Metodológiai megközelítés

Az értekezés metodológiai megközelítését tekintve elmondható, hogy az önálló elemzés elvégzése és a potenciálisan új tudományos eredmények fölfejlthetősége érdekében kvantitatív és kvalitatív fókusszal bíró verbális modellt alkalmazunk. A releváns elméleti és empirikus közgazdasági szakirodalom alapos áttekintését a megfelelő nemzeti és nemzetközi adatforrások igénybevételére építő (OECD, Eurostat, IMF, Világbank adatbázisai) – az értekezés mondanivalóját alátámasztó – illusztratív esettanulmányok, illetve azok komparatív elemzése egészíti ki.

Szakirodalom elemzése

Értekezésünkben amellet érvelünk, hogy a fiskális konszolidáció vonatkozásában eddig nem bontakozott ki a sikeres kiigazítások természetrajzának megértését szolgáló egységes elméleti keret. Arra mutatunk rá, hogy az elméleti keret kikristályosodásának irányába mutató egyik lehetséges út lehet, ha figyelembe vesszük a gazdaság növekedési képességét és annak a fiskális konszolidáció időzítésével való viszonyát.

Ennek okán az értekezés mondanivalóját kifejtendő általános értelmező keretként a *technológiai-gazdasági paradigmaváltásokat* használjuk fel. A technológiai-gazdasági paradigmaváltások bizonyos értelemben szegélyezik a gazdaságok növekedési képességeit, hiszen paradigmáról-paradigmára változhat a növekedés fenntartásához szükséges kapacitások mintázata. A technológiai-gazdasági paradigmák elméletének bekapcsolásával szándékunk szerint érzékletessé tehető, hogy a fiskális konszolidáció polifon karakterű: stabilizáló és egyben dinamizáló is lehet. A mindenkori fiskális politika számára támpontként szolgálhat, ha már a konszolidációk során is igyekszik figyelembe venni a technológiai-gazdasági paradigmát úgy, hogy a benne lévő potenciál kiaknázásához fiskális oldalról mennél jobban hozzájárulhasson.

Az ehhez kapcsolatos szakirodalmi áttekintést a szolgáltató gazdaságként is interpretálható új gazdaság paradigmájára vonatkozóan tesszük meg azzal a céllal, hogy a fiskális konszolidáció paradigmatis átmenetben betöltött szerepét kihangsúlyozzuk. Tesszük ezt úgy, hogy a kutatás-fejlesztés és innováció tudásteremtésben betöltött szerepét, valamint azok fiskális aspektusát kapcsoljuk be elemzésünkbe. Mindezek során a fiskális kormányzás és a tudásalapúság közti kapcsolatra világítunk rá fölhasználván Mourao (2011) fiskális illúzió indexét (*Fiscal Illusion Index, FII*), illetve

a Világbank *Knowledge for Development* adatbázisából származó tudásgazdaság indexet (*Knowledge Economy Index, KEI*).

Az elmondottakból következik tehát, hogy az értekezés szakirodalmi bázisa a következő egymással szervesen összefüggő és összefonódó területek szintéziseként értelmezhető: (i) széles értelemben vett fenntarthatóság; (ii) fiskális fenntarthatóság; (iii) fiskális konszolidáció; (iv) a technológiai-gazdasági paradigmaváltások és konkrétan az új tudásalapú szolgáltató gazdaság karakterisztikái; s végezetül (v) az abba történő átmenet fiskális oldali aspektusának releváns szakirodalmi vetületei.

Annak érdekében, hogy minél mélyebb irodalomelemzést végezzünk, nagyjában-egészében a következő releváns forrásokat használtuk:

- Gazdasági folyóiratok (pl.: *American Economic Review*; *American Journal of Economics and Sociology*; *Journal of Political Economy*; *Ecological Economics*; *Journal of Environmental Economics and Management*; *Cambridge Journal of Economics*; *Journal of Public Economics*; *European Economic Review*; *Review of Economic Studies*; *Quarterly Journal of Economics*; *Journal of Development Economics*; *Economic Policy*; *Journal of Economic Literature*; *Social Choice and Welfare*; *Journal of Comparative Economics*; *Intereconomics*; *Contemporary Economic Policy*; *International Journal of Services and Operations Management*; *Journal of Service Research*; *The Service Industries Journal*; *Közgazdasági Szemle*; *Pénzügyi Szemle*; *Köz-Gazdaság*; *Competitio*)
- Szakirodalmi adatbankok (pl.: ACM Digital Library, Atypion, JStore, ScienceDirect, E-Journals Database (EBSCO), Wiley Online)
- Prominens nemzetközi szervezetek publikációi (pl.: OECD, Világbank, Európai Bizottság)

Esettanulmányok

Az értekezés hipotézisei a fiskális fenntarthatósággal és konszolidációkkal foglalkozó irodalom szellemi áramlatának legfőbb megfontolásaihoz és üzeneteihez kapcsolhatóak a bevezetendő szélesebb elméleti kontextus segítségével. Hipotéziseink szemléltetéséhez két esettanulmányt mutatunk be azzal a céllal, hogy felhívjuk a figyelmet a *transzformatív erejű* – tehát adott esetben egyszerre stabilizáló és dinamizáló karakterrel bíró – fiskális konszolidáció fontosságára. Finnország és Portugália esete plasztikusan megágyaz ebbéli célkitűzésünknek, hiszen egymás diametrikus ellenpólusaként a jó és a rossz gyakorlat együttes szemrevételezését teszik lehetővé, ami pedig minduntanal közelebb vihet a konszolidációkról alkotott képünk finomhangolhatóságához.

2. A szélesen értelmezett fenntarthatóság kérdése a közgazdaságtudományban

2.1 A fenntarthatóság elméletéről és annak üzenetéről

A fenntarthatóság kérdése alig több mint két évtizede nyert magának polgárjogot az ökológiai (Proops, 1989), a környezet, valamint az erőforrás-gazdaságtanból építkező úgynevezett fenntarthatóság gazdaságtanában (*economics of sustainability*), mely egyre inkább ölti magára a szintetizáló jelleget. Nem beszélhetünk még sem egységes diszciplínáról, sem valami koherens struktúráról. A fenntarthatóság gazdaságtanának precíz lehatárolása várat magára (Ayres, 2008), aminek a háttérében részben annak elismerése áll, hogy a társadalmi, környezeti és gazdasági pillérre felépített koncepciója túlzóan redukcionista, s nem ragadja meg pontosan az igen szofisztikált interakciókat (Gibson et al. 2005). Annak ellenére, hogy nem tisztáztak alaposan a fenntarthatóság konstituáló elemei, olyan irányzatnak tekinthető, amely a gazdasági növekedés problémáinak figyelembe vételével beilleszthető az említett diszciplínák igen diverzifikált elméleteinek tárházába, s egyfajta etikai alapokon nyugvó, integrációs és interdiszciplináris koncepcióként kezeli a fenntarthatóságot (Pezzoli, 1997; Clark, 2007).

A fenntarthatóság gondolata a klímaváltozás, a biodiverzitás fokozatos elvesztése, a vízkészletek megcsappanása és a környezetváltozások miatt egyéb formában manifesztálódó globális krízisjelenségek felismerésének hatására egyre nagyobb szerephez jutott.² Az első irodalmi áramlat voltaképp a *Növekedés határai* (Meadows et al. 1972) anyag publikálását követő vitasorozatban fedezhető fel, amely a szimpóziumok szintjén megjelenő reflexiókat tartalmazott olyan véleményalkotóktól, mint Dasgupta és Heal (1974), Stiglitz (1974) és Solow (1974). Ezen disputák szervesen kapcsolódtak a neoklasszikus erőforrás-gazdaságtan szellemi irányvonalához, amelynek alapfeltevése az volt, hogy a természeti erőforrások szűkösek, nem megújulóak, valamint nélkülözhetetlenek a gazdasági növekedéshez, s alapvetően a fogyasztás konstans szinten tarthatóságának problematikáját járták körül. Míg Solow (1974) ennek érdekében a – technológiai fejlődés beépítése nélkül – tőkefelhalmozást hangsúlyozta, addig Stiglitz (1974) a technológiai haladást, amely lehetővé teszi, hogy az erőforrások

² Az ökológiai gazdaságtan alapkérdése, hogy milyen interakciók zajlanak le a gazdaság és az ökoszisztéma között, figyelembe véve azok következményeit is. Erről lásd még: Proops (1989); Stern – Kaufmann (1997). Ehhez képest a környezetgazdaságtan a közgazdaságtan azon alterületének tekinthető, amelyben a diskurzusok gerincét többek közt a hatékony természeti erőforráselosztás, azok konzerválásának, és értékelésének kérdésköre, a hulladékgazdálkodás- és újrahasznosítás problematikája, valamint az emisszió standardok felállítása adja (Kolstad, 2000).

csökkenése ellensúlyozódhasson. Az említett szerzőknél a fenntarthatóság, mint kifejezés explicit formában nem jellemző, viszont Solow hasznosságalapú munkáira erőteljesen támaszkodó Hartwick (1977, 1978a, 1978b) már eljut a szofisztikáltabb fenntarthatósághoz, de ő is a fogyasztás konstans voltának megvalósíthatóságának elméleti építőköveihez tett hozzá. Hartwick a korábban uralkodó úgynevezett gyenge fenntarthatóság helyett, az erős fenntarthatóság mellett érvel. A gyenge fenntarthatóság elmélete megengedte a természeti erőforrások pusztulását (Ayres et al. 1998), sőt azok teljes megsemmisülését sem tiltja, ha ezzel párhuzamosan a mesterséges erőforrások értéke növekszik. Alaptétele, hogy a természeti és mesterséges erőforrások helyettesítik egymást. Az erős elmélet már korlátozott helyettesíthetőségre alapoz, és felteszi, hogy a természeti erőforrásoknál szükséges egy kritikus értékbeli szint megőrzése a fenntarthatósághoz (Turner, 1988; Fleischer, 2006). Hartwick kidolgozta úgynevezett takarékosági szabályát, amelynek alapmotívuma, hogy általa biztosítható az erős fenntarthatóság. Abból indult ki, hogy amennyiben megkülönböztetünk újratermelhető és nem újratermelhető erőforrásokat, akkor a természeti erőforrások kitermelésénél lehetőség van díjfelszámolásra, s az így képződő profitot pedig be lehet forgatni újratermelhető termelési tényezők előállításába (tőke, vagy az emberi erőforrások), illetve az innovációk támogatásába. Így bizonyos feltételek esetén reális perspektívává válhat a termelés és a fogyasztás állandó szintje, azaz fenntarthatósága (Hartwick, 1977). A szabálynak számtalan különböző – sokszor félreértett – értelmezése volt, amelyek többé-kevésbé szemantikai problémákból adódtak. Asheim és Buchholz (2000) interpretációjában a Hartwick féle takarékosági szabály inkább csak annak a kérdésfeltevésnek a megnyilvánulási formája, hogy létezik-e egy szabályozott út, amely állandó hasznossági pályát jelent, *per se* nem állítja annak létezését. Mindenesetre jelentős hatást gyakorolt a kormányzati gazdaságpolitikák és kiváltképp az elméletek mintázatára.

A fenntarthatósági irodalom jelentősebb hulláma a nyolcvanas évek közepétől érte el a főáramú közgazdaságtan partjait. Ekkor születik meg a fenntartható gazdasági fejlődés koncepciózus felfogása (Barbier, 1987), valamint ekkor teszi közzé az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottsága elképzeléseit is. A bizottság a fejlődés olyan útját tartja kívánatosnak, amely szociális, gazdasági és környezeti pilléren nyugodó jövőorientált keretben kívánja biztosítani a jelen generáció szükségleteinek kielégítését úgy, hogy az ökológiai rendszer veszélyeztetése nélkül végül is nem rontja a jövő

nemzedékének esélyeit (Brundtland jelentés 1987; Strange – Bayley, 2008).³ Ezekben már explicite helyet kap az ember-természet és ember-ember közti viszony hosszú távú fenntarthatóságának igénye is, s implicite predesztinálja az olyan etikai alapvetést, mint az igazságosság/méltányosság. Az igazságosság az egyik alapvető etikai érv a fenntarthatóság mellett, amely Becker (2009) szerint három szinten merül fel: (i) intergenerációs igazságosság; (ii) intragenerációs igazságosság; (iii) ember és természet közti igazságosság.⁴ Az ilyen felfogással ihletett hagyományos fenntarthatósági megfontolások analitikus elemzéseinek legjava a kilencvenes évekig váratott magára. Ezek közül is kiemelkedik Howarth (1991), Mourmouras (1993), Chichilnisky (1996), Krautkraemer és Batina (1999), akik azt vizsgálták, hogy milyen általánosított fenntarthatósági koncepció biztosítaná a jóléti függvény maximalizálását a távoli generáció szükségleteinek negligálása nélkül. Ezekben a modellekben az a közös, hogy mindegyik fontolóra vesz egy nemzedékek közötti transzfermechanizmust (Valente, 2004; 2005). Azaz a természeti erőforrások kinyeréséből származó jövedelem generációk közti átcsoportosítása alapvetés eme modellekénél.

Miközben a fenntarthatóság irodalma az önmeghatározás keretein belül megindította az ökológiai és környezet-gazdaságtani elhatárolások és különbségtételek feltárásának hullámát is (Martinez-Alier et al. 1998; Spash, 1999; Gowdy – Erickson, 2005; Illge-Schwarze, 2009), addig fokozatosan be is vonta a különböző gazdaságtanok (pl.: viselkedési, ökológiai, környezet-gazdaságtan) és azokon túli tudományterületek (antropológia, történelem, pszichológia, filozófia, fizika stb.) ismereteit, és egyre inkább azonosult az interdiszciplináris megközelítéssel. Erre többek közt azért volt szükség, mert alapjaiban véve a fenntarthatóság egyszerre jelent képességet, és igényt. Hiszen olyan emberi képesség meglétét feltételezi, hogy az a természeti korlátok közepette *ceteris paribus* folytatni tudja életét, amelynek során az igazságosság alapul vételével a szükségletek és vágyak jobb kielégítésére nyílhat módja. A fenntarthatóság elérése ennél fogva általános – az emberi természet kialakította – igényként is megjelenik, s voltaképp levezethető az emberi pszichéből, abból a viselkedésből, amelynek keretét saját világunk alkotja (Toda, 1971). A gazdaságtörténeti kutatások azt mutatják, hogy a modern társadalom – bár fokozatosan, de biztosan – hozzájárult a környezet

³ A Közös Jövőnk jelentés így definiálta a fenntartható fejlődést: „A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen generációk szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációit abban, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket” (Brundtland Jelentés, 1987:383).

⁴ A generáción belüli és generációk közötti igazságosság/méltányosság kérdéséről lásd még: Beltratti et al. (1995). A természet irányába tanúsított igazságosság gondolatát lásd: DesJardins (2005).

pusztulásához, beleértve olyan egyre növekvő problémákat, mint a klímabiztonság, az urbanizációs problémák, vagy a világ biológiai sokszínűségének lépcsőzetes elvesztése (MEA, 2005). A környezeti problémák számos megnyilvánulási formája egyéni hozzájárulások számlájára írható.⁵ Ezt a folyamatot a viselkedéstudomány, valamint a társadalomtudományok úgynevezett *common pool resource* jelenséggként írják le, amelynek során a társadalmak/egyének vetélkednek a természeti erőforrásokért (Hardin, 1968; Ostrom et al. 2002).⁶ A viselkedések bonyolult összjátékaként kialakuló kollektív környezeti hatást csak is erőteljes és konzisztens viselkedésmódosító ösztönzőkkel lehetséges mérsékelni. Ezt a célt szolgálhatja az alternatív technológiák, infrastruktúrák biztosítása, a törvényhozási gyakorlat ez irányú módosítása, de többek közt a meggyőző kommunikáció is (Vlek, 2000). A viselkedésmódosítás szekvenciális folyamatában pedig törekedni kell arra, hogy az állam betöltse a *fenntarthatósági informátor* szerepet is, hiszen a következő – jól dokumentált – stilizált tények ennek szükségességét is felvetik (Diamond, 2005): (i) A társadalom, vagy annak egy csoportja fenntarthatatlansággal szembesül, ha nem képes tevékenységének negatív externáliáit és azok következményeit észlelni, előre jelezni. (ii) A fenntarthatóság akkor is sérül, és a társadalom összeomlását válthatja ki, ha a társadalom nem észleli a probléma felléptét. (iii) A fenntarthatatlanság akkor is kiütközhet, amennyiben az észlelt problémára nem megfelelő a reakció. Mindezek miatt a kormányzatoknak kitüntetett szerepük van a megalapozott kutatásokra támaszkodó forgatókönyvek felvázolásában, illetve a kommunikációban, amelyek a társadalmi tudatosságot, ezen keresztül a viselkedést képesek befolyásolni. Ezen túlmutatóan a fenntarthatósági informátor szerep az állam, a gazdaságpolitika számára is esszenciális lehet, hiszen érzékeltetésre kerülhet, hogy változtatásra van szükség az adott gazdaságpolitikában. Utóbbi *inter alia* azért is lényeges, mert Kahneman (2011) újonnan is megerősítette, hogy az ember hajlamos arra, hogy további időt és energiát áldozzon egy olyan dologra, amelyet egyébként már rég módosítani kellett volna, de a megbánás és kudarcélmény elkerülése fontosabb preferencia a számára (*sunk-cost fallacy*). Mint az érzékelhető, az említettek a fenntarthatóság elérésének gátjai, amelyek az emberi természetből eredeztethetőek.

A közgazdaságtanban használatos *homo oeconomicus* embermodell jellemvonásai közt találjuk a korlátlan racionalitást, a korlátlan akaraterőt, a végletes

⁵ Ilyen a természet állagában előálló minőségi romlás, amely többek közt az ember fiziológiai létezéséhez nélkülözhetetlen életkörülmények terén is érzékelhető (Ehrlich – Wilson, 1991).

⁶ Az urbanizáció-kutatásban Latin-Amerika legnépesebb városainak alapul vételével lásd Foster (2009).

önérdekkövetést, s annak feltételezését, hogy mindig meghozza optimális döntését a rendelkezésre álló összes releváns információ alapján (Baumol – Blinder, 1991, Faragó 2003, Samuelson – Nordhaus 1998). Ezt fátumként kezelve mondhatnók, hogy a fentebb említett problémák nem merülnének fel, hiszen a korlátlan racionalitás miatt képesek lennénk töménytelen információ feldolgozására és tudatában lennénk tevékenységeink negatív externáliáival, észlelni tudnánk a közelgő problémát, s lenne elég akaraterőnk egy azonnali és adekvát beavatkozáshoz. Azonban az elméleti és empirikus kutatások e nézetet – különböző társadalmi és pszichológiai faktorok miatt – egyértelműen meghaladottá tették. A közgazdaságtani vizsgálódások homlokterébe bekerült viselkedési közgazdaságtan az emberi tényező sajátosságainak interdiszciplináris feltérképezésére építkezik (úgy mint pszichológia, szociológia, antropológia). E diszciplína új értelmezési keretbe helyezi az önérdekkövető fogyasztót, s altruizmussal, bizalmi és együttműködési lehetőségekkel számol (Liebrand et al. 1986), valamint „beismeri” az ember korlátozott racionalitását, azaz az információ-feldolgozó képesség terén tetten érhető *hiatus* létezését. Utóbbit információs aszimmetria is tetézi (Akerlof et al. 2001), valamint a halogatásra való hajlam is az emberi jellemvonások egyike.⁷ Főleg Herbert Simon, Daniel Kahneman és Amos Tversky kísérletei révén csiszolódtak a viselkedéstudományi diszciplína pozitív és normatív megállapításai (Simon, 1957, 1982; Kahneman – Tversky, 1998). Utóbbi szerzőpáros kilátásméleletében rávilágított arra, hogy az emberek alapvetően és döntően a veszteségekre és a fájdalmakra érzékenyebbek, mint a nyereségekre. Az emberek veszteségérzékenységi koefficiense kettő, vagyis az ember evolucionáris fejlődése során olyan preferenciarendszert alakított ki magának a környezeti lehetőségekhez fokozatosan adaptálódva, hogy a jelentkező veszteségekre kétszer érzékenyebbé vált, mint a nyereségekre.

A veszteségminimalizálás alapvető emberi igény tehát, és ennek legvalószínűbb módja a fenntartható szisztémák kialakítása. Továbbá arra is tekintettel lehetünk, hogy az ember egyfelől *homo reciprocans* is, azaz képes a viszonyosság elve szerint viselkedni és együttműködni (igaz ez akkor is, ha veszteség éri, akkor a szemet szemért fogat fogért stratégia is érvényesülhet, ahogy azt Axelrod (1987, 1997) is bemutatta), másfelől viszont képes altruista módon is fellépni, mindegyik esetében elmondható, hogy a bizalmi és idő dimenzió elhagyhatatlan tényező. A viszonyosság, az

⁷ Conlisk (1996) szerint a modellalkotásba be nem vont korlátozott racionalitás egyenlő annak a feltételezésével, miszerint létezik ingyen ebéd.

együttműködés Trivers (1971) szerint mindenképp fellép hosszútávon önérdékkövető alanyok esetében is. Így lesznek képesek kölcsönösen minimalizálni a veszteségeket. Rövid távon pedig a bizalmi környezet az, amely döntő jelentőséggel bírhat a veszteségminimalizálást biztosító fenntarthatósági erőfeszítések meghozatalában. A bizalmi klíma alakításában számos tényező játszik kulcsszerepet. Elég csak arra gondolni, hogy ha magasak az elvárások/várakozások akkor nagyobb a valószínűség azok be nem teljesülésekor a csalódásokra, a bizalomvesztésekre. Ez úgy állhat elő, hogy a már említett korlátozott racionalitás miatt a sok információ egyáltalán nem biztos, hogy jól informáltságot jelent, a sok választási alternatíva, egyáltalán nem biztos, hogy könnyebbiséget jelent (Beinhocker, 2006; Musto, 2012). A választási alternatívák heveny számbeli gyarapodása, mintha szükségszerűen és magánál értetődően vezetne el az elvárások növekedéséhez, végső soron a legjobb alternatíva kiválasztására törekvő, maximalizáló magatartás megfogadásához. Ha túl sok lehetőség van, magasabbak az elvárások is, sok alternatívaköltséggel kell kalkulálni. Végső soron nagyobb valószínűséggel torzulnak az ember objektív és szubjektív mérlegelési mechanizmusai. Alapállításunk tehát az, hogy az emberben kódolva van a fenntarthatósági igény (Daly, 1991; Attarian, 2004), de természetében tetten érhetők gátló tényezők is. Mégis, az emberiség – és az individuum – elemi igénye, hogy fenntartható interakció létezzen társadalmi, környezeti és gazdasági területek közt egyaránt.

A fenntarthatóság gazdaságtanában ezért alapvetően három irányban zajló kutatásokkal találkozunk. Az elsőt a fenntarthatóság konkretizálási és operacionalizálási igénye hatja át, s javarészt az ökológiai, környezet-gazdaságtani és egyéb tudományágakhoz képest igyekszik meghatározni önmagát. A másik az ember és természet viszonyának hosszú távú és bizonytalanságot magában hordozó vizsgálatára koncentrál. A harmadik pedig arra irányul, hogy milyen intézményi, politikai, kormányzati mix szükséges ahhoz, hogy elérhetővé váljanak a fenntarthatósági gazdaságtan céljai. Utóbbi kutatási terület azért releváns, mert amellet, hogy a fenntartható fejlődésnek magában kell hordoznia a szociális és környezeti fenntarthatóság diszciplínáját, biztosítania kell a gazdasági fenntarthatóságot is, amelynek pedig egyik kevésbé populáris ámde nem kevésbé fontos dimenziója a fiskális fenntarthatóság. A széles körben értelmezett gazdasági, társadalmi, kulturális valamint környezeti célok elérhetőségének egyik peremfeltétele ugyanis az állam hosszú távú finanszírozhatósága, így szavatolható, hogy fiskális oldalról ne sérüljön a fenntartható

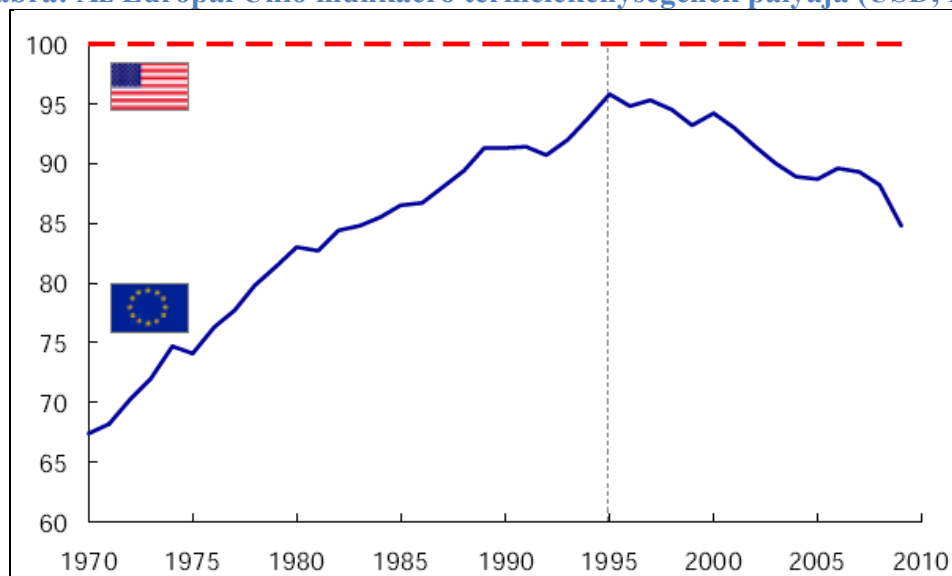
fejlődés intergenerációs szolidaritás eszméje, és ez teremthet fedezetet a fejlődési képesség fejlesztéséhez és kiaknázásához.

2.2 A fenntarthatóság kérdése Európában

A fenntarthatóság kérdéskörének tárgyalásakor alapvető tételként adódik, hogy a tartós gazdasági növekedés, a társadalmi egyenlőség és a környezeti fenntarthatóság egymástól kölcsönösen függő és egymást erősítő kapcsolatban áll egymással. Ennek mezsgyéjén haladva ragadhatóak meg azok a legfőbb világgazdasági, azon belül pedig európai uniós kihívások, amelyek komplex megoldási módokat kívánnak. A következőkben Kovács (2011a) szerint haladunk és – korántsem teljes körűen és mélyrehatóan – utalunk azokra az Európa előtt is álló fajsúlyos kihívásokra (*grand challenges*), amelyekkel mindenképp számolni kell a jövőben: (i) a termelékenységi rés kérdése; (ii) a demográfiai kihívások; (iii) a klímaváltozás; (iv) és a feltörekvő gazdaságok karakterváltozása. Ezt követően pedig a fenntarthatósági rangsoron keresztül illusztráljuk az európai panorámát.

Az európai növekedési ütem évtizedes látképe azt az üzenetet tolmácsolja, hogy a várakozások lesújtóan optimistának bizonyultak. Az empirikus vizsgálatok arra jutottak, hogy az EU tagországok potenciális növekedési üteme már 1990-től lassuló pályára állt különféle kedvezőtlen irányzatokból kifolyólag, úgymint a globalizációhoz történő gyenge adaptációs képesség, a termelékenységi problémák, az elöregedés (Carone et al. 2006). Ehhez további adalék a 2008-as pénzügyi és reálgazdasági válság, amely pedig eddig nem elég hangsúlyos, vagy merőben új kockázatokat is csempészett a jövőben valószínűsíthető potenciális növekedés tarthatósága elé. Így a jelenlegi 2,4%-os potenciális növekedési ütem az elkövetkező évtizedekben közel megfelelődik (Halmai, 2009). A gyenge növekedési teljesítmény egy szimptóma, amely mögött más szimptómák állnak, úgymint a munkaerő nagy versenytársakhoz (Egyesült Államok) viszonyított vérszegény termelékenysége (*1. ábra*). Az uniós termelékenység Egyesült Államok szintjéhez történő felzárkózása 1995-ben inflexiós ponthoz érkezett és romló tendenciára váltott.

1. ábra: Az Európai Unió munkaerő termelékenységének pályája (USD, PPP)



Forrás: McKinsey Global Institute (2010).

Az ilyen jellegű trendektől okkal viszolyog a szakma, ugyanis implicite egyfajta determináltságot tükröz, valami olyat, aminek a megváltoztatása kiemelkedő erőfeszítésekért – stratégiáért (Csaba, 2010:28) – kiált. A pálya megtörésének hátterében nem a termelő szektor termelékenységi anomáliái, hanem a szolgáltató szektorbeli termelékenység-javulás elenyésző volta áll (Kovács, 2011a:10-11).⁸

A termelékenységi rést makro- és mikro oldalról elemző tanulmányok elégséges bizonyítékot szolgáltatnak azon hipotézis elfogadásához, hogy a kutatás-fejlesztési (K+F) kiadásoknak és tevékenységeknek meghatározó jelentőségük van a termelékenység emelésében és végső soron a növekedés fokozhatóságában.⁹ A K+F nem feltétlenül vezet intenzívebb innovációhoz mikro- és makroszinten, amely egyébként kívánatos dolog lenne az európai tudásvezérelt növekedés szempontjából (Mathieu – Van Pottelsberghe, 2008). Ugyanakkor, a kormányzati és az üzleti K+F növelhetőségének a feltételein folyamatosan javítani érdemes, mert nem csak az tűnik igaznak, hogy K+F által növelhető az abszorpciós kapacitás – javítható a gazdasági környezet innováció iránti fogékonysága (Cohen – Levinthal, 1990) – de végső soron a termelékenységi javulás katalizátorának is tekinthető.

⁸ Erken és Van Es (2007) 15 ország 36 iparágát elemezte 1987 és 2003 között, s arra jutott, hogy a K+F intenzitás (K+F kiadások a hozzáadott érték %-ban) eltérései főképp a szolgáltató szektorbeli eltérésekkel függnek össze.

⁹ Guellec és Van Pottelsberghe (2001) többek közt megállapították, hogy a K+F egyre fontosabb tevékenységgé válik a tudásalapú gazdaságban. A makro oldali vizsgálatok közül lásd még Bassanini és szerzőtársai (2000); O'Mahony és van Ark (2003); O'Mahony és szerzőtársai (2010); Denis és szerzőtársai (2004) munkáit. A mikro oldali vizsgálatok közül lásd Hall és szerzőtársai (2010) tanulmányát.

Ha a K+F fontos a növekedés számára, mindazonáltal termelékenységi és K+F részek tapasztalhatóak példának okáért az Egyesült Államok és az Európai Unió között, akkor a termelékenységi rés csillapításának egyik előfeltétele, hogy a K+F rés csökkenjen. Számos tanulmány igyekezett dokumentálni a K+F rés meglétét (GDP %-os kiadási volumenben), s azt az üzenetet tolmácsolni, hogy az Egyesült Államok és az Európai Unió között fennálló rés azt jelenti, hogy az unió nem költ eleget K+F-re. Ebből viszont az következik, hogy mivel a K+F és termelékenység között pozitív kapcsolat létezik, ezért az unió nem éri el azt a termelékenységi szintet, amelyre egyébként módja volna. A K+F és innováció finanszírozása jobb kondíciót mutat az Egyesült Államokban (Európai Bizottság, 2011a), másképpen szólva az európai cégek – különösen az induló vállalkozások (Bartelsman et al. 2003, 2004) – nem képesek maradéktalanul hozzájutni a külső finanszírozási forrásokhoz (pl.: állami, kockázati tőke), amely cégeknek egyébként még K+F intenzívebbnek kell lenniük ahhoz, hogy a már piaccal rendelkező versenytársak mellett sikeresek lehessenek.

Ez felhívja a figyelmet a fiskális politikában uralkodó fókuszra (K+F kiadások nagyságrendje, K+F előmozdító adójóváírások stb.), vagyis arra, hogy a fiskális politika mennyire hajlandó és képes ellensúlyozni az üzleti szektor alacsonyabb K+F költségi hajlandóságát (erre az 5. fejezetben visszatérünk).¹⁰

A társadalmi kihívás főleg demográfiai jellegű, amelynek legalább három figyelembe vehető markáns sajátossága van. Egyrészt, egyáltalán nem tűnik illuzórikusnak az a feltételezés, hogy az európai szociális modell fenntarthatóságát az előregedő társadalom alapjaiban kezdi majd ki (példának okáért a nyugdíj és szociális rendszer pénzügyi fenntarthatóságát) (Európai Bizottság, 2012). Az idősödő társadalom kényesen érinti majd a közszolgáltatások milyenségét és hatékonyságát, hiszen az idősödő társadalom új típusú ellátásokat, s hosszabban tartó, ilyesformán pedig költségesebb kezeléseket vetít előre (OECD, 1998; WHO, 2000). Másrészt, az előregedő társadalom egy olyan közösséggé válik majd, amelynek az új technológiákhoz és szolgáltatásokhoz történő alkalmazkodó és abszorpciós képessége rosszabb lesz. Harmadrészt, Európa számára mára annak is világossá kellett válnia, hogy az előregedő társadalom mellékhatásaként a jelenleg érzékelhető munkaerő

¹⁰ Az Európai Bizottság is felismerte, hogy a K+F és innováció kockázatos volta eleve alacsonyabb beruházás felé viszi a magánszektor, a pénzügyi szektor pedig nehézségekkel szembesül, amikor ezen kockázatok beárzásával igyekezne őket forrásokhoz juttatni. Ily módon az innovatív cégek növekedése és az általános innovációs potenciál szenved csorbát. Ezért 2014-től egy új Kockázat megosztó Pénzügyi Eszköz (*Risk-Sharing Finance Facility*) létrehozatalát szorgalmazta a Bizottság. Lásd még: <http://i3s.ec.europa.eu/commitment/15.html> Letöltve: 2012.09.27

mobilitásnál egy sokkal intenzívebbre lesz szükség. Vagyis, még fokozottabb igény mutatkozik majd az elegendő mennyiségű beáramló és – ami ennél fontosabb – adófizető munkaerő iránt. A társadalmi kihíváshoz közvetlenül kapcsolható még egy számos kutatás alapját képező kérdéskör, az európai szociális modell fenntarthatósága, ami *per se* veti fel a változtatások kényszerszerűségét. Gondolhatunk itt az amerikai, ázsiai versenytársakhoz képest nagyvonalúnak számító egészségügyi és szociális juttatásokra, a méltányos munkaórákra, a hosszú vakációk és korai nyugdíjazás lehetőségeire, ami sok mindent és sok formában ígért és jelentett, csak fenntarthatóságot nem.¹¹

A klímaváltozást felerősítő folyamatok csillapítását ma már nélkülözhetetlennek gondolják, és a korábbiakban érzékelhető cinizmussal átítatott hangok is elhalványulni látszanak. A klímatudósok között ma már konszenzusos úton hangoztatott következtetés, hogy az atmoszférában felhalmozódó üvegházhatást okozó gázkoncentráció elsőszámú vádlottja az emberi tevékenységgel összefüggő üvegház hatású gázok kibocsátása. Mindez közvetlenül magyarázhatja a 20. század közepe óta regisztrált évi átlaghőmérséklet emelkedését. A fenntartható növekedés érdekében mindenképp szükség van szakpolitika szintű beavatkozásra, amely a megújuló energiaforrások hiányát csillapító zöld technológiák és szolgáltatások létrejöttét és elterjeszthetőségét segíthetik. Mindez természetesen szintén finansziális mozgásteret követel meg az államoktól.¹²

Mindezekén túlmenően utalhatunk egy, az irodalomban csupán szeszélyes gyakorisággal kezelt, ám az európai gazdaság számára alapvető fontosságú kihívásra is, nevezetesen a feltörekvő gazdaságokban megfigyelhető karakterváltozásra. Ennek kapcsán arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a feltörekvő gazdaságokban megfigyelhetővé vált – s nem pusztán a szándékok szintjén – a termelői szektoron és döntően export-orientáción nyugovó gazdasági modell fokozatos felváltása az inkább szolgáltatásokra építő és belső fogyasztás vezérelt modellre (Roach, 2009; Huang, 2012). Mindez különösképp igaz Kínában, ahol a legutóbbi 2011 és 2015-re vonatkozó ötéves terv explicite tárgyalja a váltás szükségességét és az azt támogató gazdaságpolitikai instrumentumokat. Feldstein (2011) a váltás szükségességéhez azt hozza fel, hogy a termelői szektorra építő export-orientált modell nagyjában-egészében harminc éven

¹¹ A modern kapitalizmus kontextusában lásd Rogoff (2011) rövid, ám nagyon érzékletes eszmefuttatását.

¹² A zöld stimulus, illetve a zöld technológiákra és szolgáltatásokra történő fiskális fókusz hangsúlyozza Robins és szerzőtársai (2010) is. Ez még olyan időszakban is helytállónak tűnik, mint a konszolidációs időszakok, amelyeket a 2008-as pénzügyi és reálgazdasági válság, majd az adósságválság vetít előre.

keresztül működött, ez a modell viszont nem képes felszívni a mára már krónikussá váló munkaerő többletet azon oknál fogva, hogy elsősorban tőke-intenzív és munkaerő-megtakarító karakterrel bírt. Kína tehát egy munkaerő-intenzivításban még fokozottabb és alapvetően szolgáltatásokra épülő modell felé halad. Mindennek a jövőre kifejtett hatása kapcsán arra ildomos felhívni a figyelmet, hogy a kínai gazdasági növekedési potenciál alacsonyabb szintre kerülhet. Ezt támasztják alá Eichengreen és szerzőtársai (2012), akik a gyorsan növekvő gazdaságok történelmi vizsgálatára támaszkodva 2015-től érzékelhető lassulást prognosztizálnak Kína esetében. A váltás pontos jövőbeli gazdasági következményei egyelőre beláthatatlanok. Annyit mondhatunk csupán, hogy a váltás természeténél fogva érinteni fogja a kínai export volumenét és összetételét, ami viszont fontos információ az európai import számára, hiszen nem fog annyira érvényesülni a kínai export árcsökkenő hatása a fejlett világban.

Az előadottakból adódóan a fenntarthatóság társadalmi, környezeti és gazdasági (pénzügyi) aspektusa kihívásokkal teli időszakokkal terhes. A fenntartható fejlődés biztosítása és a folyamatok monitoringja az Európai Unióban is központi érdeklődés tárgyává vált. Ennek a figyelemnek, és a nyomában megfogant kezdeményezéseknek egyik zászlóshajója az Eurostat (2011) fenntartható fejlődés indikátorainak megkonstruálása lett. A következőkben Allievi és szerzőtársai (2011) eredményeit ismertetjük röviden, amely plasztikusan szemlélteti az EU27-ek 1997-ről 2005-re előálló fenntarthatósági állapotát. Az idézett szerzők az Eurostat fenntarthatósági indikátorainak aggregálásán túlmenően hierarchikus klaszter-elemzést folytattak le, így módon még átfogóbb és beszédesebb kép tárult elénk a különböző országcsoportok fenntarthatósági értékeléséről. Mi most mégis az EU27 szociális, gazdasági és környezeti dimenzióban megfigyelhető sorrendváltásokra koncentrálunk összevetve az 1997-es esztendőt a 2005. évvel (lásd: *Függelék 1-2-3. ábra*). A szociális dimenzióban mutatkozó rangsorváltozások nem a történelem csalfa trükkjeinek számlájára írhatóak, hanem az aggregált mutató alindikátoraiban tetten érhető változásoknak, úgymint: hosszú távú munkanélküliségi ráta; 65 éves férfiak várható élettartama (képet fest az általános egészségügyi állapotokról és az egészségügyi rendszer minőségéről); öngyilkossági ráta (300 ezer emberre jutó öngyilkosságok száma); alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők száma; korai iskolaelhagyók aránya. A szociális dimenzió szerint képzett fenntarthatósági rangsor azt tolmácsolja, hogy Európa periféria országai és a poszt-szocialista országok mutatják a legrosszabb képet e tekintetben. A

legdrámaiabb romlást 2005-re Portugália mutatja, míg Finnország 1997. évi 11. helyéről 2005-re felfejlődött az élbolyt alkotó országok közé.

A gazdasági dimenzióban az említett szerzők a következő indikátorokat kapcsolták be: kutatás-fejlesztési kiadások a GDP százalékában; bruttó államadósság; egy főre eső jövedelem; energiafüggőség (a fogyasztás %-ban) illetve a foglalkoztatási ráta. Ahogy az indikátorok választásából is kitűnik, a fiskális teljesítmény kikezddhetetlenül is górcső alá kerül a gazdasági fenntarthatóság elemzése kapcsán. A nordikus országok, valamint az Egyesült Királyság kimagasló teljesítményével szemben jelen esetben is megtaláljuk a mediterrán régió képviselőit (pl.: Görögország, Olaszország) és a poszt-szocialista országokat (pl.: Bulgária, Magyarország). Noha még 1997-ben a rangsor 15. helyén állt, 2007-re visszacsúszott a 18. helyre, hasonló negatív változás figyelhető meg Lengyelország esetében is, amely a 13. helyről a 23. helyre esett vissza. Finnországról megint csak elmondható, hogy becsatlakozott az élbolyba, s Dánia, Svédország, Luxemburg és az Egyesült Királyság után az ötödik pozíciót foglalta el. Az Eurostat statisztikák alapján az is kimutatható, hogy a javulásokat a kutatás-fejlesztésre költött GDP-arányos kiadások növelése kísérte (Finnországban például 1997-ről 2005-re a 0,78; Dániában pedig 0,54 százalékponttal költöttek többet K+F-re).

A környezeti dimenzióban olyan indikátorokat vettek figyelembe, mint a közúti áruszállítás esetében mérhető végső energiafogyasztás, a megújuló energiák aránya a teljes energiafogyasztásban, az egy főre jutó települési hulladék mennyisége, ezer főre eső autók száma és az üvegházhatást okozó gázokkal összefüggésben használható különféle egyéb mutatókat. Itt az országcsoportok már nem annyira különülnek el a rangsorban, hiszen a nordikus országok közül is vannak sereghajtóként interpretálhatóak, és a poszt-szocialista országok közt is vannak, amelyek jobban teljesítenek (alacsonyabb hulladék és energiafogyasztási szint, kisebb volumenű motorizáció stb. okán). Mindebből kitűnik, hogy a társadalmi és környezeti dimenzió oldaláról érkező kihívások egyfajta szeizmikus rengéseket képesek gerjeszteni a gazdasági és pénzügyi dimenzióban, ezért jogosnak és szükségesnek tűnik a fiskális fenntarthatóság szorgalmazása.

3. A fiskális fenntarthatóság közgazdaságtani megalapozottsága és problematikája

A közpénzügyi fenntarthatóság tehát a gazdaságpolitika egyik kitüntetett kérdésköre. Az irodalomban egymástól csak nehezen elkülöníthető vizsgálódási irányok alakult ki. Vannak, akik azt kutatják, hogy vajon a múltban meghozott gazdaságpolitikák fenntarthatósági értékelései mit mutatnak. S vannak, akik a jövő kihívásaira összpontosítva a fiskális fenntarthatóság hasznaival és a fenntarthatatlanság költségeivel kapcsolatos vizsgálatokat folytatnak. A következőkben a fiskális fenntarthatóság diszciplínájáról igyekszünk átfogó képet adni úgy, hogy az érintett témakörökre, s azok metszeteire leszünk tekintettel.

3.1 A fiskális fenntarthatóság diszciplínája és a fenntarthatóság értékelése

A fenntarthatóság kérdéskörében született egyik legutóbbi és legátfogóbb anyag az ENSZ Biztonsági Tanácsa által életre hívott panel zárótanulmánya (ENSZ, 2012), amely kiemelt fontosságot tulajdonít a fenntartható fejlődést szolgáló elképzelések gyakorlati síkra történő lefordításának. Konkrétan az ösztönző rendszerek (pl.: fiskális) kiépítésének. Az anyagban az is implicite benne van, hogy az állam fiskális oldali fenntarthatóságára szükség van kiváltképp egy olyan korban, amikor a klímaváltozás folyamatos kihívásokkal teli extrém időszakokkal jár, ami egyfajta új normálállapottá válik. Fiskális mozgástér szükséges a megelőzéshez, vagy a már felmerült problémák csillapításához. Ha ehhez hozzávesszük, hogy a klímakérdés határokon átnyúló globális externália képében mutatkozik, akkor már javarészen kiléptünk a coase-i világból is (Coase, 1960), hiszen nincs globális hatáskörrel rendelkező bíróság, amely a jogok odaítélését kezelné. Ez is abba az irányba mutat, hogy az államoknak fiskális oldalról megfelelő kondíciót kell mutatniuk, hogy tartósan el tudják látni feladatukat, példának okáért meg tudjanak felelni a tulajdonosi jogok feletti gyámkodás elvárásának.

A fiskális fenntarthatóság diszciplínája a jövővel tervező politikai-gazdasági-társadalmi viszonyok feltételezésével olyan fiskális politikai magatartást jelent, amely az államháztartási hiánynak és az államadósságnak tartós kezelhetőségét célozza. Ez nem jelent mást, minthogy az állam jelenlegi és jövőbeni aggregált kötelezettségeinek jelenértéke nem haladhatja meg a jövőbeni bevételek jelenértékét (Gokhale – Smatters, 2003; Auerbach et al. 2003; Benczes – Kutasi, 2010a), vagyis a fenntarthatóság definíciója az állam intertemporális költségvetési korlátjából eredeztethető (Presbitero – Arnone, 2006).

Az államháztartás hosszú távú menedzselhetősége (GDP-arányos költségvetési deficit és államadósság tekintetében), amely implicite magában hordozza az alrendszerek (egészségügyi, oktatási vagy nyugdíjrendszer) finanszírozhatóságát, azaz hosszú távú fenntarthatóságát, a gazdasági növekedés aspektusában is kutatások központi kérdéseinek egyike. Ezen a ponton elegendő az egészségügyi, oktatási vagy nyugdíjrendszerek pénzügyi fenntarthatóságára utalni, amelyek mára már a fiskális fenntarthatóság állatorvosi lovaiként is aposztrofálhatóak, mégis hangsúlyozandó, hogy a közgazdaságtan művelőire jellemző tudományos komolysággal kezelendő faktorokról van szó. Épp ezért különösen fontos, hogy a deficit, és a belőlük kumulálódó adósságok gazdaságra kifejtett hatásai és reális veszélyei kellően precíz gazdasági racionalitással kerüljenek megfogalmazásra. Ma már közkeletű felfogásnak tekinthető, hogy a múltból öröklött, vagy a ma képzett adósságok láthatatlan métely módjára rágják a jövő generációjának lehetőségeit, ugyanakkor annak kijelentése, hogy az adósság abszolút értéke az ország lakosságának azért jelent terhet, mert majd egyszer úgy is ki kell elégíteni a számlát, a valóságnak meglehetősen átlényegült jelentéstartalmat kölcsönöz. A deficit, és a belőlük kumulálódó adósságok gazdaságra kifejtett hatásai és reális veszélyei kapcsán hangsúlyozandó, hogy a múltból öröklött, vagy a ma tovább növelt adósságnak nem is az abszolút volumene jelent potenciális kockázatot a jövő generációjának. Az épp lejáró adósság konvertálási mechanizmuson keresztül kiegyenlíthető (Erdős, 2006). Nem állítjuk, hogy az adósság képzésével párhuzamosan egyáltalán nem szolgálható a nemzetgazdaság fejlődése, hiszen a bruttó külföldi adósság minden eleme végső soron tőkeforrás, és nagyon nem mindegy, hogy mire fordítódik a deficit (Arestis – Sawyer, 2008), ugyanakkor hangsúlyozzuk, hogy a kezelhető kockázatot jelentő jövőbeli szintje, fizetendő kamatterhe, hatékony belső- és külső adósságkezelést kíván, amelynek biztosítéka a kiegyensúlyozott államháztartás (Adepoju et al. 2007; Pradhan, 2009). Mindez tehát abba az irányba mutat, hogy az abszolút és aggregált nagyságrendnél sokkalta fontosabb területek is vannak egy adott adósságráta megítélésékor.¹³

Noha hangsúlyozandó, hogy igen nehéz megragadni azt a szintet, amikor már éppen fenntarthatatlannak értékelhető az adott adósságállomány, mégis azt mondhatjuk, hogy akkor fenntartható, ha az állam még képes a fizetési kötelezettségeit teljesíteni

¹³ Kumar és Woo (2010) átfogó tanulmányában arra mutat rá, hogy 1970 és 2007 között vizsgálva a növekedés elaszticitását az adósságrátára vonatkozóan nem feltétlen tűnik igazlatónak az a hipotézis, hogy a magasabb adósság alacsonyabb növekedéshez vezet.

komolyabb bevételi és/vagy kiadásoldali intézkedések nélkül (Oviedo, 2008). Ez a szint a fejlődő országoknál körülbelül a fejlettek átlagos adósságrátája körül van, de vannak, akik szerint az adott ország korábbi visszafizetési előélete is meghatározó (Reinhart et al. 2003). Az optimális szint felfejtésével kapcsolatos nehézség alátámasztására talán nincs is annál beszédesebb tény, minthogy az IMF számtalan technikai levezetéssel a háta mögött igyekezett ugyan az elmúlt két évtizedben meghatározni a benchmark módjára használható adósságráta szintet, azonban az ily módon meghatározott benchmarkok követését nem mindig tartja járható útnak. Ebből az is kiviláglik, hogy voltaképp a Maastrichti Szerződés és később a Stabilitási és Növekedési Paktum által is deklarált 60%-os adósságráta érték sem optimális adósságsszintet jelenít meg.¹⁴ Vagyis, ez a szint csupán egy mechanisztikus származtatott érték, ebből kifolyólag pedig sem elméleti sem empirikus úton felfejthető megdönthetetlen bizonyíték nem áll a rendelkezésre a tekintetben, hogy ezt a szintet fogadjuk el optimálisnak. E megfontolásokat észben tartva mondjuk azt, hogy amikor magas államadósságról beszélünk, akkor voltaképp a historikus szemszögből kimagasló adósságráta szintekről van szó.

A nemzetközi szervezetek anyagaiban tehát rendre megjelenik az adósságpálya időbeli felívelésének szorgalmazott vizsgálata (IMF, 2003; 2008; World Bank, 2008). A fenntartható adósságpálya a szerint kerül kiértékelésre ezekben a modellekben, hogy az tartósan és inkrementálisan romlott-e, avagy az adósságráta növekedése sokkal inkább betudható-e átmeneti recessziós periódusnak, amikor is a GDP visszaesik. A deficittek és adósságok fokozatos növekedése – a sokkok által kiváltott egyszeri nagyobb romlásnál – még rosszabb megítélés alá esik, hiszen belső strukturális problémákról árulkodik. Ez lehet a már idézett Reinhart és szerzőtársai (2003) által is említett gyenge hazai intézményi működés miatt, amely lehetővé teszi többek közt az államháztartás és alrendszerének tartósan helytelen működését, ami a *status quo* bebetonozódására utal. A kamatszolgálat ilyen esetben sokkal inkább követ nem-lineáris növekedési pályát (Caselli, 2004), amely nem csupán a jövő, de már a jelen generáció terhelését is kényszeresen az erőteljesebb növelés irányába billenti.

A fiskális fenntarthatóság – és az ezt támogató csakugyan elkötelezett monetáris politika – már egy olyan formációnak tekinthető, amely a fenntartható fejlődést szolgáló

¹⁴ A 60% melletti döntés hátterében az állt, hogy az EU átlagos államadósság/GDP aránya 60 százalékos volt 1990 környékén, továbbá, ha a nominális GDP évi bővülése 5%, akkor a költségvetési deficit 3 százalékos szintje hosszú távon biztosítja az adósságráta 60%-os szint alatt tartását.

kormányzati gyakorlathoz (*governance for sustainable development*) áll közelebb. A hosszú távon kiegyensúlyozottságra törekvő, felelősebb adóssághoz tartozó menedzsment, azaz felelősebb államháztartás egy kiszámíthatóbb és nagyobb rugalmasságot biztosító közeget teremt (Swanson – Pintér, 2006), továbbá az automatikus stabilizátorok működési képessége is jelentősen javulhat (Marinheiro, 2006). Mindez *inter alia* megnövekedett képességet is jelent a fenntartható fejlődés megkövetelte adaptív stratégia-alkotásra, amely gyors reagálási fokú technikai, pénzügyi és szervezési feltételeknek is eleget tesz (Láng, 2005). Vagyis, a fiskális fenntarthatóság komoly mértékben hozzájárul az emberi életet befolyásoló bizonytalanságok minimalizálásához.

Az adósság abban az értelemben válik teherrel, hogy az utána fizetendő kamatoknak a gazdaság növekedési potenciálját erőteljesen fékező hatásai lehetnek, a valódi teher tehát a fizetendő kamat. Domar (1944) megállapításán túlmenően – miszerint a fenntarthatóság szükséges feltétele a növekvő deficit elkerülése – az is kijelenthető, hogy adósságdinamikai összefüggésekből adódóan a deficitekben, rajtuk keresztül pedig az adósságállományokban bekövetkező kismértékű növekedések az adósságszolgálat sokkal nagyobb léptékű növekedését eredményezik (Dedák, 1998; Laubach, 2003; Ardagna et al. 2004). A duzzadó kamatszolgálat egyre nagyobb adóterheléssel járó adóbevételeért kiált.¹⁵ A magasabb adókulcsok a versenyképesség rontásán keresztül a növekedés gátjai, a társadalmi jóléti veszteség növekedéséért felelős források (Erdős, 2006). Abban az esetben, ha nem történik kiigazítás, és az államháztartás a realitásokhoz (bevételek) képest növeli az álmok (kiadások) szintjét, akkor mindez – a már empirikus úton bizonyítást nyert módon – negatív hatást gyakorol a befektetési hajlandóságra is (Blanchard – Perotti, 2002). Tartósan növekvő adósság – nem-lineáris módon (Baldacci – Kumar, 2010:21; Égert, 2012) – magasabb kockázati felárral, adósságszolgálatlal jár, ami kiszorítja a produktív állami beruházásokat, s a kutatás-fejlesztési beruházások megfogytatkozása tartós negatív hatást gyakorolhat a növekedésre (Elmeskov – Sutherland, 2012). Amennyiben a belső és külső adósságállomány közti különbségtétellel még azt is megfontolás tárgyává tesszük, hogy a külső adósság után fizetett kamat – ami csupán a bruttó hazai termék (GDP) része – már nagyon alacsony valószínűséggel kerül visszaforgatásra az adós országba, akkor elmondhatjuk, hogy a külföldi adósság után fizetett kamat mértéke és trendje alapjaiban befolyásolja a potenciális gazdasági növekedést (Domar, 1944; Cunningham, 1993).

¹⁵ Az államadósság növekedését megragadó elsődleges deficit egy százalékpontos növekedésével párhuzamosan a hosszú távú kamatrátá akár 10 bázispontot is emelkedhet (Ardagna et al. 2004).

Ezek után tehát a fiskális politikát akkor tekinthetjük fenntarthatónak, ha jelenlegi állapotában történő jövőbeli folytatása biztosítja az állam fizetőképességét.¹⁶ Ennek *sine qua non*-ja, hogy fix adósságráta kerüljön meghatározásra, és a gazdasági növekedési üteme legalább akkora legyen, mint az adósság után fizetendő reálkamatláb. Ha túlszárnyalja azt, akkor pedig az elsődleges egyenleg pozitívba fordulása révén biztosítható az adósság csökkentése is (Afonso – Hauptmeier, 2009). Ugyanakkor az állandóságot mutató jelentős strukturális deficit mindennemű „kezelés” nélkül nem nöhető ki, s jelentékeny károkat képes okozni már a jelen generáció életében, de a kiszorítási hatáson (*crowding-out effect*) keresztül a jövő nemzedékének életét is csak keseríteni tudja. A költségvetési deficitet tehát megfelelő keretek közt kell tartani, s olyan optimális államadósság-szintet kell megcélozni, amely tágabb időhorizonton vett fenntarthatóságot biztosít a kormányoknak, azaz nagy biztonságú törlesztést és kamatfizetést tesz lehetővé komolyabb gazdasági és társadalmi (demográfiai) sokkok esetén is.

3.1.1 A költségvetési korlát és az intertemporális költségvetési korlát

A költségvetés pozíciója előtti fenntarthatósági kihívás tehát akkor keletkezik, amikor az adósságráta (adósságállomány/GDP) a nemzeti jövedelemhez képest túlzó méreteket ölt (Keynes, 1921). A kormányzati költségvetési korlátja Walsh (2003) munkájára támaszkodva a következő formulából származtatható:

$$G + iB^{total} = T + \Delta B^{total} + RCB \quad (1)$$

Ahol G az adósságon lévő kamatfizetés nélküli folyó kormányzati kiadás, T a folyó teljes adóbevétele, iB^{total} az államadósság után fizetett kamat, ΔB^{total} az államkötvényekben bekövetkező növekedés vagy csökkenés, míg az RCB a folyó évi kincstári bevétel a központi banktól. Tehát ez a megközelítés bekapcsolja a központi bankot is. Azt feltételezve, hogy a központi bank kamatbevételeiből csak egy elhanyagolható rész nem kerül vissza a kincstárhoz (iB^{korm}), akkor mondhatjuk, hogy:

$$RCB = iB^{korm} \quad (2)$$

További feltételezésünk az lehet, hogy a monetáris bázis változása nyílt piaci műveletek jóvoltából áll elő, amely módosítja a központi bank mérlegét, így Walsh (2003) szerint valójában az államkötvényeknél előálló módosulás ekvivalens a monetáris bázis változásával:

¹⁶ Elfogadva Fisher (1933) azon megállapítását, miszerint egy adott ország adósságának fenntarthatósága más országok tevékenységének is a függvénye.

$$\Delta B^{korm} = \Delta M \quad (3)$$

A teljes államadósságot tulajdonképpen kormányzati és nem kormányzati szektor hozza létre ($B^{total} = B^{korm} + B^{nem-korm}$). Ezt, valamint a (2) és (3) egyenletet felhasználva kapjuk meg az (1) egyenletünk következő formáját:

$$G + iB^{korm} + iB^{nem-korm} = T + \Delta M + \Delta B^{nem-korm} + iB^{korm} \quad (4)$$

Ha mindkét oldalból kivonjuk iB^{korm} -t, és átrendezzük:

$$G + iB^{nem-korm} = T + \Delta B^{nem-korm} + \Delta M \quad (5)$$

A kormányzati költségvetési korlát azt tolmacsolja, hogy a nem kamatjellegű kormányzati kiadások, valamint a nem kormányzati szektor államadósság utáni kamatfizetései megegyeznek az adóbevétellel, a nem kormányzati szektor által tartott államkötvények, továbbá a monetáris bázis változásaival. Azaz, a kormányzati kiadások fedezetét nem másból, mint adóbevételekből, vagy az államkötvények eladásából lehet megteremteni, ha a monetizálás (pénznyomásból fedezett kiadások) az inflációs nyomás miatt elkerülendő.¹⁷

Viszont, a korábban említetteknek megfelelően, a fiskális fenntarthatóság definícióját az irodalomban az intertemporális költségvetési korlátból szokás származtatni (Hamilton – Flavin, 1986; Arestis – Sawyer, 2008). A kormányzati intertemporális költségvetési korlát alapkonceptiója a gazdasági szereplők költségvetési korlátjához nyúl vissza, amely azt mondja, hogy csak bizonyos periódusban van mód kölcsönzésre, továbbá, hogy az adósságpozíció végül is zéró. A háztartások fogyasztás kisimításának motívuma érhető tehát tetten, amikor is lehetőség van a nettó jólét növelése érdekében bizonyos időszakban kölcsönt felvenni, azaz a fogyasztási színvonalat a jövedelem felé tornászni. Az egész mechanizmust Blanchard és Fischer (1989) terjesztette ki a kormányzatra, amelynek az intertemporális korlátja a következőképpen írható föl (ahol az adósság növekedése nem szárnyalja túl a kamatrátá növekedését):

$$b_0 + \int_0^\infty g_t R_t dt = \int_0^\infty \tau_t R_t dt. \quad (6)$$

Ahol g a kamatkiadások nélküli kormányzati kiadások, τ az adóbevételek, R_t a diszkont-tényező, míg b_0 a kormányzati adósság kezdő értéke. A kezdő kormányzati adósság és a nem kamatjellegű kormányzati kiadások jelenértékének egyenlőnek kell lennie a bevételek jelenértékével. Ebben a kombinációban az elsődleges egyenleg g_t és τ_t

¹⁷ Nem szabad a monetáris politika költségvetési korlátra kifejtett hatásairól megfeledkezni. Az adósságszolgálat költségeire ugyanis kihat az infláció, mégpedig a kormányzati adósság reálértékének esetleges módosításán keresztül (Leith – Wren-Lewis, 2006).

különbségeként adódik, amely ha negatív, akkor elsődleges deficitről van szó, ami az adósság gyarapodását vetíti előre. Az adósság csökkenéséhez elsődleges többletet kell realizálnia a jövőben az államháztartásnak. Buiter és Grafe (2002) valamint Chalk és Hemming (2000) hozzáteszi, hogy ez voltaképp ekvivalens azzal, hogy a kezdeti államadósság értéke és a jövőbeni költségvetési hiány jelenértéke összesen ne haladja meg az összes jövőbeni költségvetési többlet jelenértékét. Az intertemporális költségvetési korlát szellemisége tehát azt mondja, hogy a fenntarthatóság megkívánja az adósságállománytól, hogy ne növekedjék jobban, mint a reálkamatláb, amennyiben mégis túlkompenzálja azt, akkor a költségvetésnek mindenképp elsődleges többletet kell realizálnia.

3.1.2 A fenntarthatóság indikátorai

A közgazdasági szakirodalomban alapvetően két eljárás körvonalazódott ki a fiskális fenntarthatóság vizsgálatai során. Ezek a fenntarthatósági tesztek, valamint a fenntarthatósági indikátorok.¹⁸ A tesztek nagyon heterogén eredményekre vezettek, s rendkívül érzékenynek bizonyultak az adatok minőségére és mennyiségére. Ebből fakadóan sokszor polemikus diskurzusokat kiváltó elemzések születtek (Balassone – Franco, 2000). Az intertemporális költségvetési korláttal végzett empirikus vizsgálatok arra engednek következtetni, hogy nem feltétlen használható, és nem feltétlen konzisztens fenntarthatósági definíciót emblematizál (Bagnai, 2004). Vagyis a költségvetési korlát az irodalomban nem az egyedüli analitikus eszköz a fenntarthatóság tesztelésére. Egy másik megközelítés akként definiálja a fenntarthatóságot, hogy az nem jelent mást, mint dinamikusan stabil adósságrátát egy konstans egyensúlyi helyzet körül. Ez elsősorban Domar (1944), Buiter (1985), Zee (1988) és Blanchard és szerzőtársai (1990) munkáiban tűnik fel. Ezt az alternatívát sem hagyta komoly szemrevétele nélkül a közgazdaságtudomány. A legnyomósabb kritika a szabály túlon túl intuitív jellegét kifogásolja, amely szerint bármely konstans adósságrátát fenntarthatónak nevezhető. A kutatások során egyre jobb részletezettségű modelleket hoztak létre, amelyek arról számolnak be, hogy a dinamikus stabilitás esetén egyáltalán nem közömbös az adósságrátát mértéke, s ráirányították a figyelmet arra, hogy valami küszöbértéknek igen is relevanciával kell bírnia, ami után már adósságkezelési megfontolásoktól vezérelve nem mondható fenntarthatónak a költségvetési politika.

¹⁸ Tegyük hozzá rögvést, hogy a jövő bizonytalan, ebből fakadóan soha nem lehet teljes bizonyossággal fenntarthatóságról beszélni. Erről lásd még: Wyplosz (2007).

Ezen megközelítés már a dinamikus jelleget a nemzedékek bekapcsolásával igyekszik még jobban megragadni. Ide sorolható többek közt Zee (1988) átfedő nemzedékekkel számoló, munkaerőpiaccal és az egyéni jövedelem-optimalizációval jellemezhető neoklasszikus, valamint Tobin és Buiter (1976) keynesi alapokra támaszkodó modellje. Zee (1988) modellje azt sugallja, hogy a költségvetési korlát puhítható adóbevételek, gazdasági növekedés, kamatlábak csökkenése útján. Továbbá a nemzedékek tevékenységének és jellegének (pl.: az egyének két periódus szerint vannak jelen a munkaerőpiacon: fiatal korban nettó befizetőként, s később haszonélvezőként), figyelembevételének logikus következményeként adódik, hogy ezek által alapvetően befolyásolni látszik a fenntartható adósságráta mértéke. Amikor az egyén nettó befizetőként van jelen a munkaerőpiacon akkor, egyrészt hozzájárul az adóbevételekhez,¹⁹ másrészt nem éli fel az összes jövedelmét, hanem megtakarítja, és be is fekteti. Amennyiben a megtakarítási hajlam, vagy a tőkeállomány GDP-hez mért aránya bővül, a fenntarthatóság perspektívája szilárdabb alapokon állhat. Sőt, szintén pozitív korreláció létezik a kamatrugalmasság és a fenntartható adósságállomány között is. Amennyiben kis kamatemeléssel regenerálható az egyensúly, akkor puhábbá válhat a költségvetési korlát is, mindez a dinamikus fenntarthatóság kedvezőbb kilátásait szemlélteti.

A keynesi gazdaságpolitika által szegélyezett közgazdaságtani irányzatba illeszthető Tobin és Buiter (1976) modell – amely Blinder és Solow (1973) munkájának szellemi folytatásaként aposztrofálható – már megvilágítja a dinamikus egyensúlyt befolyásoló fiskális és növekedési kérdés mellett a monetáris dimenzióit is. S odáig jutnak – amit Buiter (2004) is megerősít – miszerint a pénzpiaci viselkedés is befolyásoló tényezője a fenntarthatóságnak. A neoklasszikus és keynesi modellek arra hívják fel a figyelmet, hogy a fiskális és monetáris politikai programok akkor fenntarthatóak, amennyiben alkalmazásuk abból a szempontból vállalható, hogy nem csempészi be a rendszerbe a fizetéseképtelenség magas kockázatát.

Az, hogy az adósságrátának valamiféle küszöbértékét kell elérnie a fenntarthatóság sérüléséhez elvezetett az olyan típusú mérési fejtegetésekhez, amelyek azt igyekeznek vizsgálni, hogy ettől a küszöbtől milyen távol is van a fiskális politika, annak változatlan formája fenntartható-e, illetve, hogy szükséges-e gazdaságpolitikai korrekció és milyen mértékben (Croce – Juan-Ramon, 2003). Utóbbi szerzőpáros

¹⁹ A fenntarthatóság adónöveléssel történő biztosítása azért tűnhet absztrakt szellemi zárandoklatnak, mert az emberek adófizetési hajlandósága egy túlzottnak értékelt adóterhelés után jelentősen lecsökken.

kidolgozta a fiskális fenntarthatóság jelzőszámát (*indicator of fiscal sustainability - IFS*), amely a következőképpen áll össze:

$$IFS_t = (\beta - \lambda) = \frac{1+r_t}{1+\gamma_t^{real}} - \frac{ps_t-ps^*}{b_{t-1}-b^*} \quad (7)$$

ahol ps_t a t -edik évben realizált elsődleges többlet, ps^* az elsődleges egyenleg kitűzött célértéke, b_{t-1} mindig a t időszakot megelőző évből átöröklött államadósság/GDP arány, b^* az államadósság kitűzött célértéke, r_t a reálkamat, γ_t^{real} a reál GDP-növekedési ütem. A költségvetési korlát szerint az adósságráta nem szabad, hogy meghaladja a jövőbeni költségvetési többletek jelenértékét. Ezek alapján a β szimbolizálja az eltérést a megfigyelt t időszaki reálkamatláb és a t időszaki növekedési ráta között. A nagyobb β relatíve nagyobb eladósodottságra utal, értéke 1 körül tekinthető optimálisnak az egyensúly szempontjából. Az egynél jóval nagyobb β már inflációs várakozásokat és nemfizetést takar, míg az egynél kisebb értéke a reálkamatláb gazdasági növekedésnél kisebb voltára utal, ami nem hatékony tökefelhalmozásból származik (Barro, 1979). A második komponens λ azt a viszonyt próbálja megragadni, ami a következő két eltérés között található: (i) a t időszakban megfigyelt és a célul kitűzött – adósságrátát stabilizálni képes – elsődleges többlet különbsége; (ii) a t időszakban megfigyelt adósságráta és a célul kitűzött adósságráta különbsége. Az IFS abszolút értékének kisebbnek kell lennie, mint 1. Ez esetben ugyanis a jelzőszám azt illusztrálja, hogy a fiskális politika konvergál a fenntarthatósághoz, azaz minél kisebb annál jobb. Az index abszolút értéke többek közt akkor lesz kisebb egynél, amennyiben $r_t \geq \gamma_t^{real}$ fennáll. Ugyanis elmondható, hogy a befektetők által elvárt hozam minden esetben minimum a reál GDP növekedésével kell, hogy felérjen. Ebből adódóan, az (5) egyenlet jobb oldalán lévő első hányadosnak (β) nagyobbnak kell lennie egynél. De az egynél kisebb abszolút értékhez az is kell, hogy teljesüljön a következő kifejezés:

$$0 < \lambda < 2 * \beta \quad (8)$$

Vagyis feltétel, hogy az (7) egyenlet jobb oldalán a második hányados (λ) pozitív legyen. Ez egyrészt akkor áll elő, ha a számláló és nevező is pozitív, vagy mindkettő negatív. Előbbi gazdasági értelme úgy ragadható meg, hogy ilyenkor túlzóan pesszimista tervezés alapján kalkulálták ki az elsődleges többlet célértékét, azaz sokkal jobban alakult a várakozásokhoz képest a ps_t . Ekkor jobban csökkenhet az adósságráta, vagyis a fenntarthatóság irányába történt elmozdulás. Ennek ellentéte igaz akkor, ha

mind a számláló, mind a nevező negatív.²⁰ Az elsődleges többlet volumenének célértéke mindenképpen olyan kell, hogy legyen, amely képes elindítani a strukturális deficit felszámolását. Ugyanis ez a hiány az, amely mélyen lévő, és önmagától ki nem nőhető szerkezeti torzulások és anomáliákkal teli működések hatására alakul ki, és tartja fenn a deficitet, s olykor annak gyarapodását. Az IFS előnye, hogy projekciós forgatókönyvek felvázolását teszi lehetővé, amelyek a mindenkori kormányok számára iránymutatásként szolgálhatnak a követendő és formálandó gazdaságpolitika tekintetében. S noha a fiskális transzparenciához önmagában az IFS nem elegendő, ahhoz mindenképp hozzájárul. Ehhez azonban kormányzati elköteleződés szükséges, kitzúzott adósságráta céllal, a nagyközönséggel ismertetett *ex ante* és *ex post* IFS.

Felmerülhet a kérdés, hogy valójában mekkora nagyságrendű elsődleges többletre is van szükség. Ennek megválaszolásához az úgynevezett strukturális egyenlegről kell kiindulnunk. Ez más néven az államháztartás behatárolta költségvetési szerkezet adta egyenleg, amely tehát nem a rövid távú konjunkturális fejlemények miatt adódik. A strukturális egyenleg információközvetítő szerepe abban nyilvánul meg, hogy általa becsülhető, hogy mennyi lenne a költségvetési egyenleg a potenciális kibocsátási szintnél (Philip – Janssen, 2002), tehát az, ami nem a cikluson belül determinálódik. A strukturális, azaz ciklikusan kiigazított deficit akkor áll elő, ha a ciklusoktól megtisztított adóbevételeket (τ_{str}) meghaladják a ciklusoktól megtisztított kiadások, így az államháztartás potenciális folyó költségvetési fogyasztása (g_C^*) és az államháztartási tőkekiadás (g_K).

$$pd_{str} = \sum \tau_{str} - g_C^* - g_K \quad (9)$$

Az államadósság csökkentését elősegítendő olyan mértékű elsődleges többlet elérését kell megcélozni, amely fedezi, vagy meg is haladja a strukturális deficitet (pd_{str}). Ez a megközelítés is részint felöleli azt a megfontolást, hogy az adósságráta és az elsődleges többlet viszonyára kell koncentrálni (Trehan – Walsh, 1988). A fenntarthatóság szempontja megkívánja azt, hogy ne legyenek túlzó hiányok, amely Buitert (1985) interpretációja szerint akkor kerülhető el, ha a tényleges hiányt nem haladja meg a strukturális deficit.

A fenntarthatósági indikátorok közt találni olyat, amely az adóbevételekre vonatkozóan ad definíciót a fenntarthatóságra, van olyan, amely megpróbálja kezelni a különböző időhorizontok kérdését. Itt említhető az úgynevezett költségvetési rés, amely

²⁰ Természetesen egyéb feltételek teljesülése is szükséges, amelyeket Blanchard (1990), Horne (1991) is megfogalmazott.

permanens kiadáscsökkentést (nem kamatkiadást) vagy adóemelést becsül meg egy adott – a tekintett időhorizont végére kalkulált – adósságszint fenntartása érdekében, azaz tájékoztat a szükséges kiigazítás volumenéről (Auerbach – Gale, 2000). Blanchard (1990) elsődleges költségvetési rés jelzőszáma (*primary gap* - *PG*) a következőképp néz ki:

$$PG_t = ps_t - (p - n) * b_t \quad (10)$$

ahol a p az adósság reál megtérülési rátája, n a reál GDP-növekedés üteme, b_t az adósságon lévő kamatteher a t -ik időszak végén, ps_t pedig a seigniorage bevételeket is tartalmazó elsődleges többlet. Az elsődleges költségvetési rés ezek szerint egyenlő az elsődleges többlet és az adósság új adóssággeneráló hatásának különbségével. A költségvetési politika negatív érték esetén tekinthető instabillnak, amikor is a hiány túlzó méreteket ölt.

Blanchard (1990) bevezeti az úgynevezett adórés indikátort is (*tax gap* – *TG*), amellyel azt a szükséges adóváltozást kívánta leírni, amely ahhoz szükséges, hogy adott év múltán (N) az adósságrátát a jelenlegi szintre hozza. Blanchard (1990) szerint erre akkor van szükség, ha a strukturális ($\tau_{t,N}^*$) és a tényleges (τ_t) adórata különbsége negatív:

$$TG_{t,N} = \tau_{t,N}^* - \tau_t, \quad (11)$$

$$\tau_{t,N}^* = (p - n) * \{ [1 - (1 + p - n)^{-N}]^{-1} * \sum_{i=1}^N (1 + p - n)^{-i} * g_{t+i} + b_t \} 1 - (1 + p - n)^{-N}]^{-1} * \sum_{i=1}^N (1 + p - n)^{-i} * g_{t+i} + b_t \}, \quad (12)$$

ahol g_t a transfereket is tartalmazó GDP-arányos kiadás mértéke. A modellt alapvetően alacsony p és n esetén, valamint középtávú N -el (3-15 év) lehet alternatív fenntarthatósági indikátornak tekinteni. Ez alapján belátható, hogy a középtávú adórés nem jelent mást, mint olyan adórátát, mely oly módon képes az államadósság finanszírozását biztosítani, hogy stabilizálja azt. A (11) indikátor útmutatást ad, arról hogy a stabilitás igényli-e a következő N évben az adósságrátát stabilizáló adóemelést, azaz szükség lesz-e majd diszkrecionális beavatkozásra.

A diszkrecionális politikai intézkedések hatásfoka a költségvetési politika rugalmasságának is függvénye. Ezen logikai gondolatnak módszertani megnyilvánulási formája a Standard & Poor's hitelminősítő által kidolgozott költségvetési rugalmassági index (*Fiscal Flexibility Index* – *FFI*). Az indexnek két összetevő alindexe van: a kiadási és bevételi rugalmassági index. Végző soron arról nyújt tájékoztatást, hogy a

költségvetés mennyire lenne képes negatív külső gazdasági sokkhatások esetén kellő sebességű és mértékű bevételi vagy kiadásoldali intézkedéseket fogantatására (Standard & Poor's, 2007).²¹ A kiadási rugalmasság akkor alacsony, ha az államháztartás kiadásai túlnyomó részt olyan tételekből állnak, melyek diszkrecionális intézkedésekre rezisztensek, ha változtatások rendkívül nehéz egy rövidebb időszak alatt (pl.: adósság kamatterhe).²²

Mindazonáltal a kutatások azon meglátásra jutottak az idők folyamán, hogy a fiskális fenntarthatóság értékelésekor nem feltétlen járható út a tesztek és indikátorok különálló – egymást csupán helyettesítő felfogásban fogant – alkalmazása. Ugyanis, míg a tesztek egyfajta historikus szemlélettel „visszafele tekintenek” (bár implicite előrejelző szerepük is van), addig az indikátorok inkább csak a jövőbe. Utóbbi kapcsán azt is megjegyezhetjük, hogy a legfrissebb kutatások nem a kényelmes maradiság jegyét hordozzák magukon, azaz elkötelezett kezdeményezések vannak a tekintetben, hogy a jövőbeli GDP vagy a bevételi és kiadási pályák becslésére alapozó indikátorok helyett más, s sok esetben egyszerűbb algoritmusra leljenek.²³ Az elmondottakból adódóan mégis előfordul, hogy az eredményeik ellentmondásosak, míg olyan eset is létezhet, amikor egymást erősítik (Marini – Piergallini, 2007). Az ellentmondások sokszor az országok sajátos makroökonómiai kondícióinak tudhatók be.²⁴ Az integrált alkalmazás felgyorsíthatja azt a folyamatot, amelyen a gazdaságpolitikusok a tesztek és indikátorok által közvetített szignálok értelmezésekor keresztülmennek.

²¹ Vagyis a fiskális politikának rendelkeznie kell diszkrecionális beavatkozásokra kész mozgástérrel. Fontos azt kiemelni, hogy ez semmi esetre sem jelent intenzív diszkrecionalizmust. A fölfogás rokon a monetáris irodalomból jól ismert „korlátozottan diszkrecionális” megközelítéssel – inflációs célkövetés esetén lásd Bernanke és Mishkin (1997) klasszikus munkáját –, vagyis annak elfogadásával, hogy nem a létrehozott cél minden körülmények közötti mechanisztikus elérése tekinthető optimális szakpolitikának.

²² Ugyanakkor ha nagy a kiadási rugalmasság még nem jelenti azt, hogy képes is vele a fiskális politika minden külső vagy belső sokk hatását csillapítani, és a fenntarthatóságot továbbra is biztosítani. Egy ország sem kerül az S&P rangsorában előrébb pusztán a kiadási rugalmasság magas volta miatt, hiszen a mellett még számos tényező kerül górcső alá (intézmények erős/gyenge volta stb.) A fiskális rugalmasság növekedése persze letagadhatatlan módon a hitelesség egyik markáns erősítője.

²³ Lásd Croce és Juan-Ramón (2003) vagy Baldacci et al. (2011) tanulmányait, amelyben olyan indikátorra törekcszenek, amely magáénak tudja a twaini idézetet: „nehéz predikcóra jutni, különösen ha az a jövőre vonatkozik”. Vagyis nem bizonyos változók jövőbeli becslésére alapozva közelítik meg a dolgot, hanem olyan fenntarthatósági indikátort kreálnak, amely egy olyan elgondolási keretben születik, hogy megnézik mikor lépte túl az adósságráta a tervezett értékét és az ekkor szükséges elődleges többletre vonatkozóan tesznek megállapításokat.

²⁴ Talvi és Végh (2000) rámutatott, hogy Latin-Amerika bizonyos országaiban a költségvetés bevételi oldala döntően a fogyasztásból származik, ami időben igen nagy volatilitásokat mutat (pl. Argentina, Uruguay). Az ilyen szituációk kivédése érdekében hozta létre a szerzőpáros a normál makroökonómiai állapothoz igazított deficit fogalmát (*macro-adjusted deficit*). Ez a fajta jelzőszám már a bonyolultság irányába tett jelentős elmozdulás, abból a szempontból különösen, hogy számos adatnak igen nagy részletezettséggel kell rendelkezésre állnia. Lásd még: Paunovic (2005).

3.2 A fiskális fenntarthatóság hasznai

A fenntartható fejlődés, mint azt már korábban említettük három pilléren nyugszik: a gazdasági, a környezeti, és a társadalmi haladás dimenzióin. Ezen pillérek – jellegükből adódóan – egymástól igen eltérő kezelést igényelnek. A gazdaság a társadalom által meghatározott és kialakított intézmények sora. A környezet teljesen más, nem a társadalom terméke, hiszen az annak pusztán alakítója, a környezet egyre jobban vissza is hat a társadalom és így a gazdaság fejlődésvonalára.

Elfogadva, hogy fiskális fenntarthatóság nélkül nem lehet sikeres egyetlen fejlesztési stratégia sem (Buitter, 2004)²⁵ a kiegyensúlyozott államháztartás számos jótékony hatása közül a következőket említjük meg: (i) intergenerációs tudatosság növekedése; (ii) javított formális és informális intézményi minőség; (iii) kedvezőbb fiskális mozgástér és gazdasági növekedés.

Az intergenerációs tudatosság növekedéséhez akkor jutunk el, ha elfogadjuk, hogy a fenntarthatóság az emberi (társadalmi) természet alapvető igénye, hiszen abban a világban, amelyben mindent az egyensúly határoz meg²⁶, igen kockázatos vállalkozás ezen felismerésekkel szembemenő világkép szerint élni. A szélesen értelmezett fenntarthatóság korlátaink beismerésén, jövőorientáción alapul. Ez alapján a fiskális és a monetáris politikai fegyelem által keretezett fiskális fenntarthatóság úgy is interpretálható, mint egyfajta felismerése a korlátainknak, a deficitnek és a belőlük kumulálódva növekvő adósságok fenntarthatatlanságának. A perspektivikusan kiegyensúlyozott államháztartás már egy racionalizáltabb gazdálkodási keretet feltételez, ami a jövő generációjának veszteségét igyekszik minimalizálni úgy, hogy a társadalmi, gazdasági és környezeti dimenziók finomhangolását segíti elő. Azaz, elősegíti a Burke (1990) által hangoztatott, a társadalomban létező (halottak, élők és megszületendők közötti) sajátos szövetség nemesedését is.

A formális és informális intézményi minőség javulása témánk szempontjából akkor következik be, ha megtörténik a hosszú távon kiegyensúlyozott államháztartás melletti elköteleződés. Ezen elköteleződés gyakorlatilag a szükséges kiigazításon és a

²⁵ Ugyanakkor a fiskális politikai elköteleződés nem lehet hiteles, ha ezzel párhuzamosan nincs meg a monetáris politika elkötelezettsége (Dixit – Lambertini, 2003b).

²⁶ Plasztikus példa erre az üvegházhatás kérdése. Üvegházhatás egyensúlyán alapul a bioszféra működése. Bolygónk évi középhőmérséklete átlagosan 16 Celsius, üvegházhatás nélkül ez csökkenne, és amennyiben csak 1 fokkal is csökkenne már sokkal több jég és hó képződne, ami még több napsugárzást verne vissza, tovább hűlné a hőmérséklet, azaz csökkenési spirál jönne létre. Az üvegházhatást okozó gázok túlzó koncentrációja viszont úgy bontaná meg az egyensúlyt, hogy növelné az átlagos középhőmérsékletet, s az az ismertetett folyamat reciprokaként hőmérséklet emelkedési spirálhoz vezetne.

fenntarthatatlan alrendszerek strukturális reformjain, valamint a változásellenes érdekcsoportok megtörésén keresztül a *status quo*-val történő szakításként értelmezhető. Mindezt olyan bizalom- és hitelességformáló intézményesítések kísérik (pl.: költségvetési felelősségi törvény, költségvetési tanács), – a meglévő formális intézmények megerősödésén és újak létrehozásán keresztül – melyek a rövid és hosszú távú érdekek mezsgyéjén dülő ellentmondásokra semlegesek, „kollektív racionalitást” és stabilitást meghonosítók. Ez mind kihat az informális intézményekre, a társadalmi szokásokra, viselkedésekre, beidegződésekre. A fiskális fenntarthatóság egy elfogadható összhangot igyekszik biztosítani a formális és informális intézmények (szokások, normák, értékek) között. Ezt oly módon mozdítja elő, hogy a formális intézmények minőségi javulása (fejlettebb monitoring, transzparens államháztartás) csökkenti az egyén, társadalom helyzetkép megismerésével összefüggő információs költségeket, amelyek magas volta tette többek közt korábban lehetővé a fiskális illúzió – sokak által jól bemutatott jelenségének²⁷ – fenntarthatóságát. A fiskális fenntarthatóság mellett elkötelezett országok, – amelyek szigorú költségvetési felelősségi keretrendszert is létrehoztak (a szükséges államháztartási reformokon túl) – a GDP-arányos adósságráta mérséklődésének elérésével párhuzamosan kisebb inflációval és mérséklődő kamatokkal bírtak, javult a közszféra és gazdaság szinergiája²⁸ növekedési teljesítményeik is jobban alakultak (Jánossy, 2008; Kopits, 2007).²⁹

A fiskális mozgástér növekedését is szolgálja a fiskális fenntarthatóság. Ebből két dolog következik. Egyrészt makrogazdasági szempontból minimalizálódik a fiskális oldali fenyegetettség (Cottarelli – Keen, 2012) megkímélve a gazdasági növekedést a növekvő diszkrecionalitás előidézte belső fiskális sokkaktól (Fatás – Mihov, 2003). A fenntartható államadósság nem veszélyforrása többé a reál GDP bővülésének.³⁰

²⁷ A fiskális illúziót lásd például: Buchanan et al. (1986); Arvate et al. (2009); Mourao (2011).

²⁸ A közszféra és gazdaság egységén alapszik alkalmazkodóképességünk. Lásd Báger és Kovács (2007).

²⁹ Ugyanakkor a fegyelmeződési folyamattal szinkronban kell lennie a monetáris politikának is, ellenkező esetben – ahogy Japán esete példázza – a hatástalanság térnyerése egyértelműen megfigyelhetővé válik. Szeretnénk hangsúlyozni, hogy a jó intézményi gyakorlatok átvételének kimenete sokösszetevős folyamatlancon keresztül alakul ki, s ahogy arra Muraközy (2010) is rávilágít, egyáltalán nem biztos, hogy az átvétel a működés során hozza a várt jobb eredményeket.

³⁰ A fejlett és feltörekvő országok historikus vizsgálataiból kiderül, hogy a 90%-os GDP-arányos adósságráta felett már szignifikáns romlás mutatható ki a gazdasági növekedés tekintetében, valamint, hogy a GDP-arányos külső adósságállomány 60%-os szintje felett még erőteljesebb hatás érvényesül a feltörekvő országoknál (Reinhart – Rogoff, 2010). Ehhez rögvess hozzá is tesszük, hogy bár a mai napig nagy bizonytalanság van az adósságráta és növekedés közt oksági kapcsolat terén, Reinhart és Rogoff idézett munkáját kritizálók azonban nem veszik figyelembe, hogy nem az adósság összetétele, az hogy a deficit mire fordítódik, a fiskális konszolidáció konstrukciója és a gazdaságpolitikai reakciók láncolata lesz az, ami végső soron meghatározza a hatásmechanizmus tényleges tartalmát és alakját.

Másrészt, ha a mozgástér nő, akkor stabilabb lehet az olyan finansziális bázis is, amely egyrészt az ökológiai kihívások kezeléséhez, másrészt olyan kiadási tételek növekedéséhez szükséges, amelyek révén biztosíthatóvá válik az innovációs és kutatás-fejlesztési aktivitás fokozása.³¹ Amellett, hogy a fenntartható pályára történő ráállás megnövekedett mozgásteret biztosít, elősegíti annak – a fenntartható fejlődés ideológiájával összhangban lévő intézkedések jóvoltából – tartósságát is. Hiszen lehetőséget teremt arra, hogy a természeti erőforrások adói a társadalmi költségeket hűebben tükrözzék, a környezeti szempontból káros támogatások csökkentését (Gupta et al. 1995), továbbá a fiskális fenntarthatóság megkövetelte minőségi intézményi működés a járadékvadászat jól ismert jelenségét is csillapítja (IMF, 2002b). A fenntarthatóság kisebb külső finanszírozási forrás szükségességéhez is vezethetne (Bélyácz – Kuti, 2009), ily módon csökkenthetővé válna a „szennyezési paradicsom” (*pollution haven*) jelensége is, amely a szennyezés-intenzív, úgynevezett piszkos iparágak (*dirty industries*) fejlett országokból a fejlődőkbe történő vándorlására utal (Eskeland – Harrison, 1997).³²

A fiskális fenntarthatóság tehát megteremtheti a GDP-arányos kutatás-fejlesztési és innovációs kiadások tartós fedezetét is, és ez az, amit az irodalomban egyáltalán nem emelnek ki. Ez pedig a deficitre való hajlamot (*deficit bias*) csillapítani tudó jól definiált fiskális intézményi keretrendszerben nem más, mint a közpénzügyek gazdasági növekedést befolyásoló csatornája (Afonso et al. 2005). A modern növekedési elméletek ugyanis a technológiai fejlődésre, az innovációra helyezik a hangsúlyt, ezek azok a csatornák, amelyeknek kiemelt szerepük van az adott nemzetgazdaság növekedési potenciáljának alakulásában (Solow 1957; Barro – Sala-i-Martin, 1999). Az állam pedig – költségvetési lehetőségeinek ismeretében – politikáin keresztül (tudomány- és technológia-politika) képes befolyásolni az e területek felé áramló direkt és indirekt állami befektetéseket. Mindez elősegítheti olyan technológiák létrejöttét (pl.: az energia szektorban, az újrahasznosítás területén, a transzport szektorban – összhangban a széndioxid-emisszió csökkentésének igényével), amelyek a társadalmi

³¹ Ez különösen fontos, hiszen az innovációs kapacitás bővülésén keresztüli technológiafejlődés más irányt szabott *A növekedés határai* (Meadows et al. 1972) című anyagban felvázoltaknak. Mindehhez persze hozzá kell tenni, hogy ez többek közt hatékony államigazgatást, adminisztrációt igényel. A fiskális politika növekedésre gyakorolt hatásának leírásakor ezt is kiemeli Barrios és Schaechter (2008:26).

³² A szennyezési paradicsom hipotézis azon alapszik, hogy a fejlett országokban a szennyezés-intenzív iparágak okozta környezetvédelmi aggályok, s azok folyamánnyaképpen előálló szigorúbb szabályozás a termelési költségek növekedéséhez vezettek. Így az alacsonyabb költséget és szabályozást jelentő fejlődő országok célpontjaivá váltak ezen iparágaknak (Kolstad – Xing, 2002; Akbostanci et al. 2004; Taylor, 2005).

preferenciákkal párhuzamosan és evolutív jelleggel fejlődve hozzájárulhatnak a fenntartható fejlődés eléréséhez. Továbbá az alrendszeri fenntarthatóság mérsékli azt az erős és kockázatos függési viszonyt, amely kiegyensúlyozatlanság esetén az egyes alrendszerek és a költségvetés közt fennáll. Ily módon nagyobb tér nyílik növekedés-generáló kiadásokra, a megfelelő minőségű és mennyiségű közszolgáltatások és közjóságok biztosítására, a negatív externáliák csillapítására (Bird – Wallich, 1994, Bird, 2003). Ezek által egyszersmind költségvetési oldalról nagyobb támogatást élvezhetnek az Európai Bizottság által elfogadott Európa 2020 stratégiai céljai, amelyek az innováción és tudáson alapuló, hatékony erőforrás-felhasználással bíró fenntartható és inkluzív növekedést tűzték ki célul.

3.3 A fiskális fenntarthatatlanság költségei

A fenntartható fejlődést gazdasági oldalról nem szolgáló fiskális politikának jelentős költségei vannak. A költségek közt megkülönböztetjük azokat, (i) amelyek a stabilizálatlan és nem fenntartható fiskális politika negatív következményeinek képében manifesztálódnak; (ii) amelyek a fenntarthatósági pálya érdekében tett erőfeszítések (konszolidációk, strukturális reformok) miatt merülhetnek fel; de (iii) adódnak olyan költségek is, amelyek a fenntartható adósságállomány megteremtése után merülhetnek fel a fiskális fegyelem és a fiskális teljesítmény finomhangolásával kapcsolatosan.

A költségvetési fenntarthatóság elérése sokszor igen nagy áldozatokat követel (adóemelés és/vagy kiadáscsökkentés). Az elérés előfeltételét azok a konszenzusok alkotják, amelyek a fennálló *status quo* elhagyását célozzák annak belátásával, hogy a korpulens deficitek, és a belőlük kumulálódó magas államadósságok igen is jelentős kockázati tényezők a gazdasági növekedésre nézve (Erdős, 2006). Ekkor a fiskális fenntarthatatlanság költsége nem más, mint a kiigazítások és reformok miatt előálló aggregált kereslet mérséklődése, a kibocsátás csökkenése.³³ Ennél súlyosabb költségei vannak a konszenzusok hiányában tovább folytatott fenntarthatatlan fiskális politikának. Hangsúlyozandó, hogy az eladósodás nem pusztán a jövő generációjának terheit növelő államháztartási gyakorlat. Az eladósodásnak – amely képes kiszorítani a magán

³³ Reinhart és szerzőtársai (2012) historikus alapon mutattak rá, hogy a magas (GDP-arányosan 90%) adósságú periódusok átlagos növekedési üteme 1 százalékponttal volt alacsonyabb a kisebb adósságú időszakokhoz képest. E ponton hangsúlyozandó, hogy a növekedés is hat az adósságrátára, tehát rekurzív (oda-vissza) hatások uralkodnak. Mégis, történetileg belátható, hogy az országok őrizkednek a magas adósságrátáktól félve azok negatív következményeitől. Az ökonometriai vizsgálatok tanulsága is az, hogy a növekvő adósság romló növekedési teljesítménnyel párosult. Lásd még Kumar és Woo (2010); Cecchetti és szerzőtársai (2011); vagy Panizza és Presbitero (2012).

megtakarításokat és beruházásokat (Engen – Hubbard, 2004:2) – azonnali negatív következményei vannak (lanyhuló gazdasági növekedés, növekvő infláció³⁴, magasabb kamatszolgálat, növekvő adósságválsági kockázat). A fenntarthatóságra az emberi preferenciarendszer igényt tart, ugyanakkor a fiskális fenntarthatóság elérhetőségét számos tényező mellett az emberi természet is befolyásolja. Ennek bekapcsolása teheti világossá, hogy miért is nem születnek a fiskális fenntarthatatlanságból eredő költségek felszámolását, a *status quo* megtörését megcélzó konszenzusok.

Az eladósodás mögött többek közt olyan tényezők állnak tehát, mint az emberi természet – a maga rövid távú szemléletével, vagy más néven a jelen preferálásával (*present-bias*) –, társadalmi viselkedés, vagy a politikai intézkedések. Az embert alapvetően az öröm és a fájdalom irányítja (Buchanan, 1978).³⁵ Ebből adódóan a jelenlegi növekvő deficit és adósság nem más, mint a rövid távú öröm és a hosszú távú fájdalom kosara melletti választás. Az eladósodottság romlásának megfékezése és a rendezettséget biztosító fiskális fenntarthatóság elérése konszolidációk és intézményi reformok útján valósulhat meg. Erre annál könnyebb sort keríteni minél jobban elterjedt nézet az, hogy a kiigazítás és reform nem csupán veszteséget, hanem – a későbbiekben – kompenzációt is biztosító jelenbeli áldozatvállalás.

Az ember közgazdaságtanilag racionális lény, azaz saját jó felfogott érdekében, saját hasznainak maximalizálása végett választja végül az adott alternatívát, viselkedik adott szituációban, alakítja ki preferencia-rendezését. A költségvetési törvényhozói oldalon érvényesülő racionalitás abban nyilvánulhat meg, hogy a racionális, előretekintő képviselők és törvényhozók – a közösségi döntések paradigmája szerint – saját hasznuk maximalizálására törekednek, a költségvetésből a saját projektjeik és preferenciáik számára igyekeznek a lehető legtöbb forrást megszerezni oly módon, hogy azok teljes költségvonzatait nem internalizálják (Alesina – Perotti, 1996). Így asszisztálnak a végeredményben szuboptimális költségvetés megszületéséhez. A választó sok tekintetben azonban korlátozott racionalitással bír (Selten, 1999), nincs ez másként az államháztartás, a költségvetési politika kérdéseit illetően sem (Györffy, 2007a). Nem biztos, hogy jól átlátja a nem-lineáris folyamatokat, amelyek következtében meg is vezethető, fiskális illúzióba ringatható (Buchanan et al. 1986). A választó korlátozott racionalitással alkotja meg tehát helyzetértékeléseit, így azok torz volta lehetővé teszi a

³⁴ Reinhart és Rogoff (2010) rámutatott, hogy az infláció élesen megnőtt az adósságráta növekedésének hatására a feltörekvő országokban.

³⁵ Bentham (1948) is hasonló megállapításra jut: szerinte az embert az élvezet és fájdalom kormányozza.

törvényhozói, kormányzati oldal számára, hogy olyan politikát folytasson, amely saját rövid távú érdekeinek maximalizálását biztosítja. Ha pedig ráfordítások árán a korlátozott racionalitással bíró választó erőfeszítéseket is tenne a jelenbeli és jövőbeli fiskális folyamatok reális értékelhetősége érdekében, az is megtörténhet, hogy a túl sok információ miatt már nem is válik jól informálttá, aszimmetrikus informáltság állapotába kerül ismét. Az ebből adódó bizonytalanság pedig gátja a változásoknak a kiigazítások és a formális intézményi reformprogramok választókkal történő elfogadtatása során, különösen akkor, ha a *status quo*-t támogató informális normák tovább élnek (Shirley, 2005).

Közgazdasági szempontból a kiigazítás egyfajta tapasztalati jószág (*experience goods*), amelyet hatásai révén lehet megítélni. Viszont helytállónak tűnik az a vélekedés, hogy a kiigazítás a bizalmi (*credence goods*) jószágok közé is besorolható.³⁶ Azért ez a kettős kategorizálási lehetőség, mert a kiigazítás és az intézményi reform egy nem csak azonnal megvalósuló, mindenki által megtapasztalható javulási stádiumot eredményezhet, hanem elemeinek folyamatos interakciója révén hosszabb távú jótékony hatással bírhat (még a rövidtávú növekedési hatás általi kompenzáció is időt igényel, amit egy kaldor-hicksi értelemben vett hatékony kiigazítás indukálhat).³⁷ Hatásainak megtapasztalásához, helyességének megítéléséhez időre van szükség. A hosszabb táv pedig magában hordozza a már érintett korlátozott racionalitást, végső soron a jövővel kapcsolatos bizonytalanságokat, s ennek ismeretében állítható, hogy a kiigazításhoz szükséges a bizalmi tőke is, amelyen keresztül az említett pozitív várakozások létrejöhetnek. Elegendő társadalmi bizalom nélkül a tapasztalatok birtokában nem remélhetünk megfelelő kiigazítást. A társadalmi bizalom és a fiskális egyensúly között pozitív kapcsolat van tehát (Györffy, 2007). A bizalom és a konszenzusereső magatartás hozzájárulhat a sikeres stabilizációhoz, valamint a hosszú távú növekedéshez³⁸, a konszenzust – a *status quo* megtörését – azonban sok tényező akadályozhatja.

³⁶ Bizalmi jószágokról lásd még: Dulleck et al. (2009).

³⁷ Kaldor-Hicks hatékonynak tekintünk egy kiigazítást, ha expanziós hatású, és ezáltal magában hordozza az anyagi vagy nem-anyagi jellegű kompenzáció *lehetőségét*. Kaldor-Hicks hatékony egy gazdasági döntés (pl.: kiigazítás), ha a nyertesek képesek kompenzálni a veszteseket (lásd még: Stringham, 2001; Kovács, 2010).

³⁸ Itt most nem teszünk különbséget aközött, hogy egy párti kormányzat, vagy koalíciós kormányzás ér vagy nem ér el konszenzust a kiigazítás és reformok kapcsán. Van példa arra is, hogy egy erős kormány, erős elnök nagy stabilizációs lépéseket indítson meg széleskörű társadalmi-politikai konszenzus nélkül. Így volt a New Deal idején, de a reagen-i kisállampárti kapitalizmus eszméje se kétpárti konszenzus eredménye lehetett, az adott ellenzékek mindig elleneztek őket.

Először is, amennyiben az állam vagy egy független intézmény nem látja el megfelelően fenntarthatósági informátor szerepét, ekkor a társadalom kis szelete által felismert jövőbeli problémát a többiek nem látják előre. Az előre látás feltételezi a hosszú távú gondolkodás érvényre jutását, amit azonban negatívan érint az aszimmetrikus informáltság generálta korlátozott racionalitás, valamint az emberi tényezők közé sorolható rövidtávú szemlélet felléptének nagy valószínűsége, ami a generációk közti altruizmusra való hajlandóság sok esetben alacsony voltából származtatható. A jövő generációja ugyanis képviselő nélkül szavazó, ezt kihasználva lehetőség van rájuk terhelni a jelen túlköltekezéseinek árát. Ezt a költségvetés entrópiájának növelésén keresztül lehet megtenni. Buchanan és Wagner (1977) már bemutatta, hogy a demokratikus rendszer hajlamos a túlköltségre, ennek egyik okaként épp a választói magatartást, s az abban megmutatkozó rövid távú szemléletét hangsúlyozták. A kész költségvetés alapvetően alacsony entrópiájú, azaz, bevételi és kiadási tételei rögzítettek, a benne foglalt kiadási tételek nem változtathatók és mozgathatók szabadon. Azonban a költségvetési folyamattal foglalkozó irodalmak rávilágítottak, hogy a jóváhagyás előtti szakaszok rendkívüli módon befolyásolják a végeredményt (von Hagen, 1992; von Hagen – Harden, 1996; Perotti et al. 1998). A tervezési és döntési szakasz során bizonyos formális és informális intézményi hiányosságok megléte esetén növelhetővé válik a költségvetés entrópiája, amely többek közt a speciális disztribúciós csoportok, érdekcsoportok létéből fakad, amelyek a gazdaságpolitikai és a társadalmi hatékonyságot szuboptimális irányba módosítják (Olson, 1987). Annál jobban képesek megszilárdulni, minél tovább tart a *status quo*, minél későbbre halasztják az erejüket csökkentő, vagy felszámoló kiigazításokat és reformokat. A jelentős és tartós kiigazítás, illetve a strukturális intézményi reform előidézheti a speciális érdekcsoportok széttöredezését, ami általában gyorsabb gazdasági növekedést eredményez (McCallum – Blais, 1987; Tang – Hedley, 1998).

Másodszor a politikai üzleti ciklusok is hatnak a konszenzus ellen. Downs (1957) szerint a demokrácia pártjai mindent alávetnek a hatalom megszerzésének, adott esetben újraválasztási esélyeik növelésének. Csak is azért dolgoznak ki és kínálnak politikai programokat, erősítenek és preferálnak bizonyos érdekcsoportokat bizonyos költekezési tevékenységen (*pork-barrel spending*) keresztül, hogy rajtuk keresztül a szavazat-maximalizálási folyamat számukra kedvező eredményt hozzon, vagyis a hivatalba kerülés reális perspektívává válhasson. Ezen kívül cél még a lobbisupportok maximalizálása is (Grossman – Helpman, 2001). A párt tehát egyfajta

pszeudo-vállalkozó, aki szintén kínál (programot) és elvár valamit (szavazatokat) fizetségül. A „rövid távú öröмок” és „hosszú távú fájdalmak” kosara az, amelyet kínálniuk kell, hogy a választási küzdelem a megfelelő kimenetellel végződjön. Ez a megközelítés is épít az aszimmetrikus informáltságra, amely hozzájárul a rövid távú szemlélet mind kormányzati (hivatali) oldalról, mind választói oldalról történő fennmaradásához, végső soron a konszenzusok elmaradásához. Ugyanis, a kormányzat így tulajdonképpen annyit tesz, hogy rövid távú keretben gondolkodva figyelembe veszi azt a bizonyított tény, hogy az emberek veszteség-érzékenysége túlnő a nyereség-érzékenységükön, jóval érzékenyebbek a veszteségekre, mint a nyereségekre (Kahneman – Tversky, 1998). Ebből adódik az a gondolat, melyet Hansen (2006) fogalmazott meg, nevezetesen, hogy az ember alapvetően a rövid távú előnyökre van hangolva.³⁹ Ezt, valamint azt kihasználva, hogy az aszimmetrikus informáltságból adódóan a választókhoz képest többletinformációk birtokosa, a kormányzat nem tesz mást, mint költségvetési ciklust generál, azaz manipulálja a választókat, hogy erősítse hatalomban maradásának potenciálját.⁴⁰ Az aszimmetrikus informáltság hatására a „mézesmadzag”-politikán (*pork-barrel*) keresztül megcélzott racionális, előretekintő választók is megnyerhetőek mások költségére, ami szintén a választói rövid távú szemlélet szimptomájaként értelmezhető (Drazen – Eslava, 2006). Keynes (1921) kezdetben még racionális viselkedést, nemes motivációt feltételezett, és nem gondolt arra, hogy a hivatalnokok túlköltekező, büdzsé- és szavazat-maximalizáló (Niskanen, 1971) viselkedést tanúsíthatnak, amelyen keresztül hatalmukat óhajtják növelni.⁴¹ Ilyen körülmények közt rendkívül nehéz a fiskális fenntarthatóságot megcélzó konszenzusok megszületése, pedig számos empirikus tanulmány mutatott rá arra, hogy a politikai üzleti- és politikai költségvetési ciklusok (a deficitek elfuttatása) valójában nem növelik a hatalomban maradás esélyeit, a választók sokkal inkább büntetik a választási évi

³⁹ Az emberi tényező vizsgálata jelen esetben a rövid és hosszabb távú érdekek közötti ellentmondásos viszony megértéséhez járulhat hozzá. Az emberi rövidlátóság dominanciája onnan is ered, hogy a gazdasági fejlődés okozta ipari bőség nem élvezhető mindörökké, ugyanis az alacsony entrópiájú (értékes) földi energiaállományt a fejlődés egyre nagyobb mértékben apasztja (Georgescu-Roegen, 1971). Rövid és középtávon sokan élvezhetik a hasznait, de az emberiség hosszabb távú, generációkra kiterjedő idődimenziójára nézve a fejlődés okozta bőség nem elérhető, ezért már ma megpróbálunk a hosszabb távú hatásoktól eltekintve viselkedni.

⁴⁰ A választók manipulálásán keresztül előálló politikai fiskális ciklus elsősorban új demokráciákban mutatható ki. Ezt Drazen és Brender (2003) munkája dokumentálta, s véleményük szerint addigra mire a választók a negyedik választási ciklus időszakába lépnek már a saját bőrükön megtapasztalt (*learning-by-doing*) korábbi választásközi fiskális politikák hóbortjainak mélyebb ismereteivel rendelkeznek, s nem lesznek ettől kezdve manipulálhatóak.

⁴¹ Ezen gondolatok a bürokráciaelmélethez köthetőek: Tullock (1965); Downs (1967); Niskanen (1971).

fiskális pozícióromlást, mintsem díjaznák azt (Brender, 2003; Brender – Drazen, 2005a).

Amikor egy politikai párt a választások előtti ígéretekkel elszakad a realitásoktól, tudva, hogy nem lenne szabad, de mégis kísértésbe esnek a rövid távon már garantálni látszó hatalom miatt, akkor gyakorlatilag a játékelméleti fogolydilemmával szembesülünk. Az e témájú kísérletek és továbbgondolások ahhoz a felismeréshez vezettek, hogy a kölcsönös altruizmus, a viszonyosság lehet a célravezető stratégia. Trivers (1971) odaáig ment, hogy feltette: minél tovább van egymással kölcsönhatásban két (önös érdekek által vezérelt) egyed, annál nagyobb valószínűséggel esik latba, hogy megfogadják az együttműködésüket. Vagyis, a különböző, de mégis hasonló, a mediánszavazó preferenciájának kielégítését szolgáló politikai programot kínáló pártoknak és a szavazóknak hosszabb távon mindenképp kifizetődő lenne az együttműködésre való törekvés, a konszenzus. Azonban a pártok és kormányok, valamint a társadalmi érdekek is változnak, továbbá fennáll, hogy a generációs redistribúció lehetősége miatt nincs túl nagy ösztönzés a konszenzusok irányába, sokkal inkább erősödik a *status quo*-ra való hajlam. Különösen igaz ez akkor, ha a fiskális politika transzparenciája gyenge, ami konzerválja a választók manipulálhatóságáért felelős aszimmetrikus informáltságot, áttételesen pedig lehetővé teszi a politikai fiskális ciklusok létrehozását. Ezen körülmények a fiskális fegyelmet szorgalmazó konszenzusok elmaradásához járulnak hozzá.

Az is elképzelhető, hogy a már jelentkező probléma társadalmi percipiálásával is bajok vannak. A baljós probléma észrevétlenségét és így a konszenzus meghiúsulását teszi lehetővé, ha a probléma viszonylag lassú tendencia formáját ölti, s lényegét felismerhetetlenné teszik a felszínen zajló véletlenszerű ingadozások. Az úgynevezett kúszó normalitás problematikája ez.⁴² A gazdaság állapotában évről évre bekövetkező kismértékű romlás is észrevétlenül lezajló folyamat lehet a társadalom legjava számára. Hasonló a helyzet, mint az úgynevezett erkölcsi kockázatra építő politikai költségvetési ciklusok modelljénél, amikor a választásokig igyekeznek a politikacsinálók oly módon eljárni, hogy a fiskális politikában a választók számára észre alig vehető változások zajlódjanak csak le. Ez különösen veszélyes lehet akkor, amikor a deficit évről évre csekély mértékben növekszik, ugyanis egy ponton túl már az adósságdinamikai összefüggésekből adódóan jóval nagyobb adósságráta emelkedés lesz érzékelhető. A

⁴² A kúszó normalitás többek közt a pszichológiában, archeológiában és antropológiában használatos.

fejlett országok némelyikénél a hetvenes évektől kezdődően egyre súlyosbodó egyensúlyi és eladósodási folyamat volt tapasztalható (IMF, 2001). Esetükben ez is szerepet játszott, hisz a folyamat már a hatvanas években megindult (OECD, 2003).

Természetesen az is előfordulhat, hogy a megoldásra való hajlandóság ugyan megvan, de nincsenek tudatában annak adekvát módjával. A nem megfelelő intézkedéseknek mindig megvannak – különösen konszenzus hiányában – a maguk következményei, amelyek az azokat meghozó döntéshozatali befolyással bíró politikai érdekcsoportokra, a politikai pártokra is ki-, vagy visszahatnak. A párt érdeke alapesetben összeegyeztethetőnek mondható a pártot alkotó egyéni érdekekkel. Ilyen érdek a hatalomban maradás is (Nordhaus, 1975). Ennek az összeegyeztethetőségnek van egy maximum szintje, ameddig még az egyéni érdekeket túlkompenzálja a pártérdek, azaz eddig a maximális szintig nincs szükség átváltásra az egyéni és a pártérdek között. E szint után már átváltás keletkezik, amivel az egyének élhetnek is, azaz saját érdekeik által vezérelt játszmákba kezdhetnek így bomlasztván az érdekcsoportot. A kérdés az, hogy mikor történik meg ennek a szintnek a túllépése. Ezen a ponton a várakozások hangsúlyos szerepére illik felhívni a figyelmet, és visszatérni a nem adekvát intézkedések okozta bizonytalanságra. Ugyanis a nem koherens és érdemi konszenzusok nélküli intézkedések nyomán esetleg megfogant társadalmi elégedetlenség megalapozhatja az érdekcsoport egyénei számára a következő választás elvesztésének jóslatát. Ez a jóslat önbeteljesítő proféciává válhat, hiszen ettől kezdve az egyének már ma megpróbálják menteni a menthetőt, ilyesformán saját szuverén érdekeik kiszolgálását megcélzó egyéni – a pártra, mint érdekcsoportra esetleg negatívan ható – stratégiákat kezdenek előnyben részesíteni. Ez pedig reálissá teheti azt, hogy a fiskális fenntarthatóság igényelte reformlépések mögül végleg elporlad a politikai tőke. Látható, hogy ebben az esetben is meghatározó a bizonytalanság. Ha a választók nincsenek megbizonyosodva a tervezett kiigazító- és reformlépések helyességéről, akkor a nem megfelelő intézkedések költségeinek megbecslése bizonytalanságot fog hordozni, ami a *status quo* fenntartásának malmára hajtja a vizet.

A fiskális fenntarthatóság megteremtése után pedig olyan költségekről beszélhetünk, amelyek elsősorban a fiskális politika rugalmasságával kapcsolhatók össze. Nem közömbös, hogy milyen rugalmas is legyen a fenntartható fiskális politika, hiszen az öregedő társadalom, de a természeti erőforrások kimerülése is megnövekedett fiskális adaptációs készséget követel meg. Az adott gazdaság társadalmi és természeti viszonyainak megfelelően kell kialakítani azt az értékrendet, amely mellett kerül

kialakításra a fenntartható fiskális politika. Ezen megfontolások mentén jött létre az a szellemi áramlat, amely többek közt olyan kérdéseket kezdett el vizsgálni, mint a fiskális transzparenciát befolyásoló tényezők, a költségvetés intézményi keretrendszere, a független fiskális intézmények kérdései (Alesina – Perotti, 1996, 1999; Alt – Lassen, 2003; Gruen, 1997). Az e téren végzett elméleti és empirikus elemzések a politikai intézmények endogén voltát érzékeltették (Persson – Tabellini, 1999; Aghion et al. 2004), s ily módon fokozatosan hívták életre a politikai-intézményi berendezkedésekkel kapcsolatos problémák pozitív és normatív kutatásait, amelyek az új politikai gazdaságtan berkein belül érlelődtek tovább (Hallerberg, 2000; von Hagen, 2005). Alapvető kérdés, hogy valójában milyen politikai és intézményi környezet az, amely jobb fiskális teljesítményt képes megalapozni. Eldöntendő az is, hogy mekkora hangsúlyt kapjanak a szabályalapú keretrendszerek, s mennyire szorítsák vissza a kormányzatok diszkrecionális beavatkozási lehetőségeit (Afonso – Hauptmeier, 2009). E keretrendszerek (törvényesített numerikus, eljárási, átláthatósági, felügyeleti szabályok) tervezésekor erre tekintettel kell lenni, hisz a túl merev költségvetési politika a világgazdasági sokkok esetén problémás lehet. Megjegyezzük, hogy a fejlett országokban 1985 és 2012 között a törvényesített egyenleg és adósságszabályok voltak meghatározóak, ugyanakkor a jogszabályba emelés elköteleződés hiányában nem garanciája a sikernek (Schaechter et al. 2012:19). Az elköteleződés szignálzásához a szabályoknak az egész közsférára ki kellene terjedniük, mégpedig úgy, hogy a strukturális egyenleg tekintetében többlet realizálható. Ehhez az önkormányzatok kiegyensúlyozott költségvetési szabályaira és a fiskális fegyelmet hitelesen megjelenítő független felügyeletre is szükség van (Kopits, 2007). Utóbbi a nemzetközi vagy nemzetek feletti intézményekhez képest jobb adathozzáféréssel és információval rendelkezik (Kopits, 2010; Merola – Pérez, 2012) így pedig a hosszú távú fiskális fenntarthatóság monitoringjának letéteményese, s a rövid távú költségvetési mozgástér szükséges mértékének felülvizsgálójaként az állam fenntarthatósági informátor szerepének megtestesítője.

A fiskális fenntarthatóság biztosításának az előadottakból adódóan méltó helyet kell kapnia a gazdaságpolitika elsődleges célkitűzései között. Amennyiben az állam finanszírozhatósága kérdéses, a fiskális politikának konszolidációkhoz kell folyamodnia. A következőkben az eddig kifejtett elméleti szálakat akképpen fűzzük tovább, hogy e konszolidációkra koncentrálunk és stilizált tényeken keresztül igyekszünk továbbfinomítani értekezésünk fókuszán, s eljutni első hipotézisünkhöz.

4. A fiskális konszolidációk elméleti és empirikus tanulságai

4.1 Stilizált tények a fiskális konszolidáció elméleti és empirikus irodalmából

Amennyiben az előzőekben előadottak szerint nem teljesül a fiskális fenntarthatóság, akkor a fiskális politika korrekcióra kényszerül. A konszolidáció nem más tehát, mint a fiskális politika – allokációs és redisztribúciós funkcióját kiegészítő – stabilizációs szerepének egy lehetséges eszköze (Musgrave, 1959). A fiskális politikának döntően két célt kell maga előtt tartania. Az egyik az üzleti ciklusok kisimítása rövidtávon, a másik pedig a fenntartható adósságráta célok elérésének hosszú távon keresztüli biztosítása. Utóbbi kapcsán mindenképp ki kell térnünk az optimális adósságráta kérdéskörére, amelyet korábban már röviden érintettünk. Erre azért van szükség, mert a mai napig nem sikerült az irodalomban egységes álláspontra jutni a tekintetben, hogy vajon mindenképpen szükséges-e numerikus értelemben optimálisnak tekintett küszöbértékek meghatározása.⁴³ Ez kulcskérdés, hiszen a konszolidációk során ezek iránytűként és mérceként szolgálhatnak. Az optimális adósságállomány kategóriája csupán elméleti konstrukció lehet. Azonban a valóságban olyan elméleti megfontolások sem működnek, amelyek arra alapoznak, hogy a konszolidáció szükséges és elnapolhatatlan voltához kapaszkodót az aktuális események napi szemléletével lehetünk képesek találni. Pontosabban fogalmazva, amikor a fiskális kormányzás vezérlőtermében lévő döntéshozók azt látják, hogy az adósságrátában előálló marginális növekményt az inflációs várakozásokban és a reálkamatlábakban bekövetkező jelentékenyebb ugrás kíséri, akkor döntés születik arról, hogy az adott fiskális kormányzatnak konszolidációhoz kell folyamodnia. Egészen eddig a pontig úgy tűnhet, hogy az államok deficiteket képezhetnek akár olyan tevékenységek támogatásával is, amelyek a hosszabb távú növekedést alapozhatják meg. Mindez azonban azt feltételezi, hogy az állam jóságos tervező módjára képes legyen folyamatosan egyensúlyozni e határfelületen. Ez azonban csupán a vágyálmok kategóriája, amire semmiféle szilárd empirikus alátámasztást nem sikerült eddig találni.

A fejlett országok esetében általános iránymutatóként használt 60%-os adósságráta küszöb (fejlődő országok esetében ez 40% körül van) már a megkonstruálása idején se annak hangoztatásával fogant, hogy e szint (vagy az alatti) tekinthető optimális adósságrátának. Még a Nemzetközi Valutaalap jelentéseiből is a

⁴³ A 2008-as pénzügyi és reálgazdasági válság nyomában kialakult adósságválság változást hozott a szabályalapú gazdaságpolitikában: a depolitizáltságra törekvést (szabályalapúságot) fölvaltotta a diszkrecionalizmus. Lásd: Benczes és Kutasi (2010b).

tudományos alátámasztás hiánya olvasható ki, hiszen úgy fogalmaznak, hogy „[...] hangsúlyozandó, hogy a 40% feletti adósságráta sem a válság közvetlen előhírnöke, nagyjában-egészében 80% annak a valószínűsége, hogy a GDP-arányosan 40%-ot meghaladó adósságráta nem vezet majd válsághoz” (IMF, 2002:25). Következésképp, egy olyan szintet kell a prudens fiskális menedzsmenthez megcélozni, amelynél még a fizetőképesség nem válik kérdésessé.

A fiskális konszolidációk kapcsán elsősorban arra keresik a választ, hogy mikor és milyen körülmények között vált az adott kiigazítás sikeressé. A téma ma is disputákat lobbant lángra (Alesina – Giavazzi, 2012). Az irodalomból alapvetően az derül ki, – s amire nem mindig hívják fel kellő nyomatékkal a figyelmet még a legfrissebb elemzések készítői sem – hogy nem-lineáris folyamatokon keresztül fejt ki egy-egy konszolidáció a hatását.⁴⁴ Mégis, ahogy azt majd látni fogjuk, be lehet néhány tényezőt azonosítani.

Előtte azonban mindenképpen ildomos áttekintenünk, hogy miként is definiálják a fiskális konszolidációs periódust. Az irodalomban szinte szüntelenül találkozni olyan metodológiával, amely az önkényes definiálás képzetét erősíti (Briotti, 2005), hiszen különböző dimenziók szerint lehet a konszolidációkat definiálni (pl.: méret, időtartam szerint, vagy az alapján, hogy vajon átmeneti vagy tartós hatást gyakorolt a közpénzügyekre). Ezeken kívül természetesen olyan tényezők is bonckés alá kerülhetnek, mint a kamatlábak, az eszközárak vagy a kereslet. Mindazonáltal, az önkényes választás ma már dominánsan nem a vizsgált indikátorra vonatkozik, hanem a sikeres kategóriába történő besorolás paraméterezésénél tapasztalhatóak eltérések, amelyek nyilvánvaló módon eltérő mennyiségű kiigazítási epizódokhoz, ebből kifolyólag pedig eltérő sikermércéhez vezetnek.

A ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg (*Cyclically-adjusted primary balance, CAPB*) egy a kutatók és a prominens nemzetközi szervezetek által bevett indikátor (1. táblázat), amelyet az Európai Unió is előszeretettel tekint referenciának (Larch – Turrini, 2008). A CAPB a nominális elsődleges egyenleg és a költségvetés ciklikus komponensének különbözeteként adódik, kiszűrve a kamatkiadásokat és az egyszeri tételeket. Eme indikátor képezi azt az eszközt a fiskális politikacsinálók

⁴⁴ A nyilvánosság (befektetők, szakértők) mindig a szerint ítél meg egy adott kormányzati lépést, hogy az jó, vagy rossz eredményre vezetett, s nem pedig az alapján, hogy a döntés és implementálás folyamata az adott körülmények és az akkor rendelkezésre álló információk alapján ésszerű volt-e, avagy sem. Igaz ez a fiskális konszolidációk *ex post* megítélésekor is, s könnyen lehet, hogy még a legésszerűbbnek tűnő kiigazítási lépés is rossz eredményhez vezet, mert nem várt folyamatok időközben felőrlik azon erejét, amit neki eredetileg szántak.

számára, amellyel világosabb képet kaphatunk a fiskális politika gazdaságra kifejtett hatásáról, a fiskális politika menedzseléséért felelős kormányzati teljesítményről. Látható, hogy a CAPB használata egy *ex post* elven működő megközelítés, a legújabb kutatások már igyekeznek *ex ante* aspektust is bekapcsolva valamifajta más módszertanra építkezve definiálni a fiskális konszolidációs epizódokat. Devries et al. (2011) szakpolitika-fókuszú módszertanát pont ez az igény hívta életre, amely nagyobb számú kiigazítási periódushoz vezet, ám a sikeresek aránya már jóval kisebb, mint a CAPB-ra alapozó megközelítések esetében az felfejthető.

1. táblázat: A sikeres fiskális konszolidációk mércéje néhány szerzőnél

Szerzők	Vizsgált indikátor	Siker kritériuma
Perotti (2013)	ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg	3 év alatt a 1,5 százalékpontos javulás
Devries et al. (2011)	szakpolitika-fókuszú megközelítés	adott periódusban csökkent a deficit a publikált szándékok szerint
De Cos – Moral-Benito (2011)	adósságráta	3 év alatt az adósságráta több mint 4,5 százalékponttal csökken
Afonso (2010)	ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg	a teljes epizód minta szórásának másfélszeresével történő javulás egy év alatt
Barrios et al. (2010)	adósságráta	az adósságráta 3 év alatt 5 százalékpontos javulása
Cottarelli (2010)	ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg	3 éves javulás, egyik évben sem romolhat 1 százalékpontnál jobban
Alesina – Ardagna (1998, 2009)	ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg	2 százalékponttal javul egy év alatt, vagy legalább javul 1,5%-ot átlagosan a következő két esztendőben
Larch – Turrini (2008)	ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg	a GDP 1,5%-ának megfelelő javulás egy év alatt, vagy három év alatt úgy, hogy egyik évben se javult jobban, mint 1,5% és nem is romlott 0,5%-nál nagyobb mértékben
von Hagen et al. (2001)	ciklikusan kiigazított egyenleg	1,25 százalékponttal javul egymást követő két évben
Zaghini (1999)	ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg	1,6 százalékponttal javul egy év alatt, vagy 0,8 százalékponttal kettő vagy több éven át
McDermott – Wescott (1996)	ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg	1,5 százalékponttal javul két év alatt
Giavazzi – Pagano (1996)	ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg	3 százalékponttal javul két év alatt, vagy 3 százalékpontot javul az első évben

Forrás: saját összeállítás.

A tapasztalatok azt mutatták, hogy a fiskális politikákban végbemenő változások volumenének, a kiigazítás szerkezetének (Giudice et al. 2004; Afonso et al. 2006), mértékének kiemelt jelentősége van a sikeresség szempontjából (IMF, 2002a). A tartósság alapvetően függött a kiadási oldalon belüli megszorítás érvényesülési helyétől. Alesina és Ardagna (1998) rámutat, hogy elsősorban az államháztartás dolgozói létszámára, béreire, illetve egyéb szociális kiadásokra irányuló megszorítás növeli a tartósság (sikeresség) esélyét, s ehhez rendkívüli mód hozzájárulhatnak a magánszektor konszenzusos bérmegállapodásai is.⁴⁵ A bérek és szociális transferekre történő kiadásoldali fókusz mögött álló racionalitás úgy foglalható össze, hogy e területek improduktívak, amelyek csökkentése a gazdaság összteljesítményét nem olyan mértékben rontanák, mint a produktív területek felé áramló kiadások csökkentése. Ez arra hívja fel a figyelmet, hogy amikor konszolidációkra van szükség, – a deficit és adósságok felhalmozása potenciálisan ronthatja a gazdasági teljesítményt – akkor a fiskális kormányzásnak prociklikus módon kell az említett improduktív területeket kezelnie (Holm-Hadulla et al. 2010). Hasonló megállapításokra jut Afonso és Jalles (2012) is, akik 1970 és 2010 közti OECD tapasztalatokból kiindulva megerősítették a kiadási oldali konszolidációk sikereiből. A kiigazítás mértékének kapcsán elmondható, hogy azokban az országokban segített a jelentős volumenű, úgynevezett hidegzuhany (*cold shower*) kiigazítás (ez sok esetben a ciklikusan kiigazított elsődleges egyenlegben 1 év alatt előálló 1,5 százalékpontos javulásként definiált), ahol magas adósságráta vagy alacsony növekedési potenciál volt a jellemző. Ez már egy fokkal árnyaltabb képe az Európai Bizottság (2007) vizsgálati eredményének, ahol pusztán annyit sikerült megállapítani a 27 uniós tagország 1970 és 2006 közötti konszolidációs esemény-naptára alapján, hogy a 146 fiskális kiigazítás kétharmada hidegzuhany jellegű volt, viszont az is rögvest megállapításra került, hogy a hidegzuhany és a graduális kiigazítások a sikerességi ráta tekintetében voltaképp nem mutatnak statisztikailag szignifikáns különbséget.

Az ökonometriai elemzések tanulsága szerint a sikeres konszolidációk átlagosan sosem csupán egy-egy évig tartottak, sőt, Zaghini (1999) elemzése szerint a sikertelen kiigazítások döntő hányadát pont azok képezték, amelyek egy évig tartottak csak. Az

⁴⁵ Természetesen a konszenzusos bérmegállapodásokon van a hangsúly. A kormány által egyoldalúan végrehajtott bér befagyasztás vagy bér csökkentés a közszférában negatívan hat a magánszektor bérmegállapítási folyamatára is. S ha sérül a kollektív alkudozás elve, akkor pedig veszélybe a bérek szintje és a termelékenység közti összhangkövetelmény is. Lásd még North (1990), Traxler (2003) vagy Glassner és Watt (2010) kritikai élel megírt tanulmányát.

elemzések zöme általában több évet társít a sikeres kiigazításokhoz⁴⁶, ez nem csupán a költségvetési tervezési gyakorlatból és a hatások számszerűsítésének időigényéből eredeztethető, hanem abból az egyszerű tényből is, hogy a konszolidációk tartós sikere sok esetben strukturális alrendszeri átalakításokat követel meg, amelyek tervezése, elindítása, majd beérése időt igényel.

A sikeres fiskális konszolidáció mögött megbújó tényezőként említhető még az induló állapot, de a költségvetés intézményi jellemzői is bekapcsolhatóak. Tanzi (1995) rámutat, hogy magas induló újraelosztási arány esetén a bevételek és kiadások parallel csökkentése jólétnövelő hatással bír, *a contrario* a bevételi oldali fiskális kiigazítások – melyek az arányt növelik – hosszú távon előnytelenül hathatnak a növekedésre, mert torz jövedelemelosztási hatással, és a pozitív várakozási hatás elmaradásával járhatnak. Ezt erősíti meg újfent Alesina (2012) valamint Alesina és szerzőtársai (2012) is. Barrios és szerzőtársai (2010) némileg árnyalták a kezdeti adósságszintre vonatkozó hipotézist. A szerzők 1970 és 2008 között vizsgálták az OECD országokat, különleges figyelmet szentelve a mai EU27-re. Azon túl, hogy hangsúlyozták a pénzügyi szektor rehabilitációjának fontosságát – amely 30%-kal növelte a sikeres kiigazítás (definíciójuk szerint az adósságráta 5 százalékpontos csökkenését 3 éves időtávon) bekövetkezésének valószínűségét, a szerzők arra is kitértek, hogy a kezdeti nagy államadósság szintje nem is tűnik szignifikánsnak a regressziós elemzések elvégzésekor, ha és amennyiben az adott országokban igen vehemens kiigazítás mellett kötelezték el magukat a kormányok. Önmagában a kiigazítást kísérő leértékelések szerepét a konszolidációs irodalom nem kezeli a sikeres kiigazítások konstituáló elemeként. Többek közt azért van ez így, mert a legtöbb esetben a leértékeléssel párhuzamosan strukturális reformok is megindultak, amelyek a kiigazítással együtt fejtették ki bonyolult viszonyrendszeren keresztül hatás-mechanizmusukat. Ugyanakkor a konszolidációs időszakot övező külső konjunkturális helyzet (Heylen – Everaert, 2000), vagy a költségvetési intézményi aspektusa is relevánsnak tekinthető.

A költségvetés intézményi jellemzőinek relevanciáját Perotti és szerzőtársai (1998) igyekeztek alátámasztani. Az átfogó és erős fiskális szabályozás a fejlettebb monitoringon és magasabb transzparencián keresztül növeli az esélyét a kiigazítás hatásosságának és tartósságának (Campos – Sanjay, 1996; von Hagen, 1998; Kopits –

⁴⁶ Wagschal és Wenzelburger (2008) példának okáért átlagosan 3,1 éves, míg a már többször idézett Guichard et al. (2007) 2 éves időtartamról szól a sikeres kiigazítások kapcsán. Mindez függ persze a használt definíciótól, aminek szemléletes példája, hogy Afonso és Jalles (2011: 1. táblázat) definíciója szerint már másfél éves konszolidációkról is beszélhetünk.

Symansky, 1998; Alesina et al. 1999; Alesina – Perotti, 1999). Lényegesek a hatalmon lévők politikai feltételei is. Erős, és az ellenzék által kivárási játékba nem belekényszeríthető kormányok hamarabb és vehemensebb mértékben kezdik meg a konszolidációt, különösen krízis helyzetben (Alesina et al. 2006). A strukturális reformok is létfontosságúak, különös tekintettel a kiadásokra hatással lévő munkaerőpiaci vagy nyugdíjrendszerbeli reformok, melyek pozitívan hathatnak a potenciális gazdasági növekedésre is (Európai Bizottság, 2007; Tsibouris et al. 2006).

A költségvetési intézményi aspektusának fontosságát kibővítve, mára már az a felfogás nyert polgárjogot, hogy a költségvetési intézményeknek a szélesebb állami intézményi struktúrába történő beágyazottsága, s azok hatékonysága dominálja az állam méretére összpontosító diskurzusokat. A költségvetési fenntarthatóság rendkívül komplex elmélete mögöttes területeket is felölel tehát, többek között a kívánt kormányzati szektor méretével kapcsolatos eszmefuttatásokat, az alrendszerek finanszírozhatóságát megteremtendő strukturális reformok világát, a politikai-intézményi keretet vizsgáló új politikai gazdaságtani nézőpontot. Vizsgálhatjuk mindezt azért, hogy a fiskális fegyelem melletti tartós elkötelezettség létrehozásának kérdését tágabb dimenzióban legyen alkalmunk elemezni. A kormányzati szektor mérete (a nem produktív kormányzati fogyasztás, a bérek és fizetések valamint transzferek) a gazdaságra kifejtett hatása szempontjából vegyes képet mutat. Vannak, akik pozitív korrelációt voltak képesek kimutatni a kormányzat nagyobb mérete (vagy az állami tőkeberuházások növelése) és a gazdasági növekedés között (Aschauer, 1989; Sanchez-Robles, 1998; Esfahani – Ramirez, 2003). Míg mások e konklúziót nem tudták magukévá tenni, és a negatív korrelációs kapcsolatot hangsúlyozták (Grier – Tullock, 1989; Barro, 1991; Barro – Sala-i-Martin, 1995). Azaz átváltás van a magasabb közkiadás és a gazdasági növekedés között. Különösen homogén társadalmak (Európa) hajlamosak nagyobb államháztartási centralizációra, mivel a heterogén társadalmakhoz képest, például az Egyesült Államok⁴⁷, nagyobbra tartják a társadalmi igazságosságot, ezért egyenletesebb jövedelmi újraelosztásra törekednek. Ezt az utat képviselte a kontinentális Európa is egészen sokáig, hiszen 1960 és 2006 között a közkiadások szintje jobban nőtt, mint a bevételeké (Afonso – Rault, 2008), ami ugyan illeszkedett a vázolt preferencia-rendezésbe, de a növekedésre gyakorolt negatív hatásai, a fiskális fenntarthatóságot megkérdőjelező tendenciája a nyolcvanas, majd aztán a kilencvenes

⁴⁷ Természetesen az olyan tényezők, mint a kor, a nem, a politikai ideológia is számít az igazságossággal kapcsolatos preferencia mellett (Alesina – Giuliano, 2009).

években konszolidációs hullámok életre hívásához vezetett. E korrekciók statisztikailag kimutatható módon csökkentették a közkiadások mértékét számos országban, köztük a legjelentősebb csökkentés Belgiumban, Finnországban, Írországon, Hollandiában és Svédországban (Benczes, 2006) volt tapasztalható. Számos országban született meg tehát reményteljes elköteleződés a reformok és kiigazítások mellett. Az ilyen kiemelkedő elköteleződést felmutató és ambiciózus országok makrogazdasági teljesítményei közép- és hosszú távon kedvezőbb képet mutattak (Tanzi – Schuknecht, 2003). Ma már kezd dominánssá válni az a nézet, hogy nem is a kormányzati szektor mérete a lényeges, hanem az azt meghatározó politikai-intézményi keretrendszer.⁴⁸ Utóbbi a fiskális fegyelmet szem előtt tartó, „kollektív racionalitást” biztosító minőségi intézményi működésre, a strukturális reformokkal szembeni ellenállás – amely a reformok költség- és haszonvonzatainak elosztásánál jelentkező bizonytalanságból fakad (Fernandez – Rodrik, 1991) – megszüntetésére, a kiadások gazdaságilag hatékony felhasználására, végső soron fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartásra kell, hogy ösztönözzön.⁴⁹

A stilizált tények központi üzenete az, hogy a kiadási oldalú kiigazítás a preferáltabb alternatíva a bevételek adóemelésen keresztül történő kiadási-szinthez igazításával szemben. Ezt több mély merítésű és általában 1970-2007 közti időszakot alapul vevő empirikus vizsgálat is igazolta (lásd Guidice et al. 2003; Alesina – Ardagna, 2010; Biggs et al. 2010).

A bevételi oldalban egy másfajta konszolidációs lehetőséget az úgynevezett kínálati közgazdászok látnak.⁵⁰ Alaptézisük, hogy az adók csökkentésével bővíthet a foglalkoztatás, ami révén a költségvetés bevételi oldala gyarapodásnak indulhat a „több foglalkoztatott – több adófizető” elv alapján. Az elgondolás logikusnak mondható, noha a kínálati közgazdaságtan téziséit tüzetesebben vizsgáló kutatók Reagan időszaka alatt olyan tapasztalatokkal gazdagodhattak, amelyek nem igazolták a kínálati doktrína

⁴⁸ Ahogy Muraközy (2012:301) fogalmaz: „[...] az elmúlt két évtized fiskális sikereit és kudarcait egyre kevésbé lehetett az államháztartási centralizáció kiterjedtségével magyarázni, sokkal inkább minőségi, intézményi tényezőkkel”. A politikai-intézményi keretrendszer kérdése pedig már átvezet az általunk most nem tárgyalt új politikai-gazdaságtan elméletének területére, amely a főáramú közgazdaságtan ismereteinek kiegészítőjeként azt vizsgálja miért akkora a hiány és az államadósság bizonyos időszakokban és milyen politikai-intézményi (pl. választási rendszer, alkotmányos berendezkedés, fiskális szabályozás stb.) különbségek azok, amelyek magyarázhatják az országok közti fiskális teljesítményekben tapasztalható eltéréseket. Erről lásd többek közt: Alesina – Perotti, 1995; Alesina – Perotti, 1996; von Hagen – Harden, 1996; Hallerberg – von Hagen, 1999; Drazen, 2001; Persson et al. 2007.

⁴⁹ A fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás megnevezést Perotti és szerzőtársai (1997) alkalmazta, s tőlük kölcsönözte Csaba (2001) is.

⁵⁰ A kínálati, vagy kínálatorientációs gazdaságpolitika áttekintését adja Török (1997).

elméleti foratókönyvét (Feldstein, 1986; Akhtar – Harris, 1992). Arthur B. Laffer (1982) is vallotta, hogy a kisebb adókulcsok nagyobb összegű adóbevételekhez vezethetnek, a magas jövedelműeknek nyújtott kedvezmények pedig az egész gazdasági aktivitást dinamizálhatják, az általános prosperitás miatt bővíthet a foglalkoztatás, az összjóléti hatás pedig leszivároghat a szegényekhez is. Mégis, ez a megfontolás egy kiigazítás kapcsán kevésbé valószínű, ugyanakkor a multiplikátor-hatás hosszabb távon vélelmezhető a fiskális fenntarthatóság megteremtése után, de súlyos egyensúlyvesztés, méretes államadósságokkal terhelt időszakban ennek valószínűsége rendkívül csekély. Hiszen ekkor az államok finanszírozhatósága megítélésüktől, rövid távon elért konszolidációs eredményeiktől függenek, s az eladósodás okozta inflációs nyomás miatt az aggregált kereslet árszínvonal szerinti rugalmassága is kedvezőtlenebb (Török, 1997). Így az alacsonyabb adókulcs nem eredményezi ténylegesen az adóbevételek emelkedését. Továbbá arra is tekintettel kell lenni, hogy a valóságban a Barro–Ricardo-féle hipotézis nem állja meg a helyét. Az adócsökkentés okozta bevételkiesés, ezen keresztül a deficitek és az államadósságok méretbeli gyarapodásai az országos szintű megtakarítások csökkenéséhez – végső soron a potenciális gazdasági növekedésre jótékony hatást gyakorló beruházások kiszorításához – vezethetnek. A hipotézis ennek ellenkezőjét állította, azonban mind az elmélet, mind a gyakorlat megcáfolta azt. Egyrészt nem igaz az, hogy a magánszektor előrelátási képessége tökéletes, azaz nem evidencia számukra az, hogy a mai adócsökkentés egy a jövőben esedékes adóemelésnek feleltethető meg, s ennek fényében nem feltétlen kezdik meg magánmegtakarításaikat növelni. Másrészt az állam „halhatatlansága” is a hipotézis helytelenségét erősíti. Az állam akár vég nélkülinek tűnő játékban vehet fel hiteleket az esedékes tartozások kiegyenlítését finanszírozandó, mindez pedig azt jelenti, hogy az állam által felvett kölcsön visszafizetése egyáltalán nem biztos, hogy a halandó egyén életében megtörténik (Blanchard, 1985; Aschauer, 1985).

A fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás elérésére ilyen közgazdaságtani megfontolások mellett kell törekedni, olyan konszolidációs mechanizmus kialakítása a cél, mely a gazdaság növekedési kilátásait akár már rövid távon képes javítani, hiszen a növekedés a kormány köz-érdekében történő elköteleződésének egyik megjelenési formája, ami az állam és intézményei felé táplált bizalom építőkövének is tekinthető.

4.2 Konzolidáció és növekedés

Idestova több mint húsz esztendeje folyik igen komoly és intenzívnek mondható intellektuális erőfeszítés azért, hogy olyan fiskális konszolidációra leljünk, amely ellent mond a keynesi tanoknak, és nemhogy nincs recessziós hatása, hanem már egyenesen stimulálja is a növekedést rövidtávon. Hangsúlyozzuk: nem arról volt szó, hogy sekélyes feltevésekkel helyettesítsék a tudományos megismerés szertartásosnak tekinthető mély és alapos vizsgálatait azért, hogy a gazdaságpolitikusok és a társadalom számára egy *salonfähig* koncepcióval rukkolhassanak elő. Épp ellenkezőleg, a téma elismert és nagy becsben tartott kutatói empirikus bizonyítékokat felsorakoztatva világítottak rá arra, hogy léteztek olyan esetek, ahol a konszolidációt – a keynesi tanokkal szemben – növekedés *követe* már rövidtávon. Az ilyen típusú konszolidációt nevezi az irodalom nem-keynesi hatással bírónak.

Ekkor tehát a fiskális multiplikátor értéke kiadás-csökkentés hatására negatívba vált, vagyis a növekedés nem esik vissza (*expansionary fiscal contraction*). A multiplikátor megbecslésére koncentráló akadémiai vizsgálatok legfőbb tanulsága egyébként az, hogy a multiplikátor értéke erősen gazdasági és társadalmi kontextus függvénye, s értéke tipikusan 1-1,5 körül van (Fatás – Mihov, 2001; Blanchard – Perotti, 2002; Frankel, 2013). Élénkítés (*stimuli*) esetén ez annyit tesz, hogy a kiadások 1%-os növelését a nemzeti jövedelem 1- 1,5%-os növekedése kellene, hogy kövessen; míg kiadáscsökkentés (*austerity*) esetén – a 2008-as válság tanulságai szerint – is ez a szint tűnik utólag kimutathatónak (IMF, 2012; Barrell et al. 2012). A kiigazításoknak tehát mindig vannak elszenvedői és haszonélvezői. A gazdaságpolitika feladata az, hogy az elszenvedők terheit minimalizálja, de nem a következő generáció kárára. Amennyiben egy kiigazítás terheinek elosztása ilyen értelemben biztosítja azt, hogy a veszteseket a kiadásoldali kiigazítás pozitív eredményeiből *kompenzálni lehetne* (vagyon és nem vagyon értelemben), akkor kaldor–hicks-i hatékonyság teljesüléséről beszélhetünk.⁵¹

⁵¹ Ahogy már korábban említettük, Kaldor – Hicks-i hatékony egy gazdasági döntés – például reform (Aghion, 2012:193) vagy kiigazítás –, ha a nyertesek képesek kompenzálni a veszteseket. A kiigazítások sikerességét sokan a deficit és adósságráta változásai alapján ítélték meg. Alesina és Perotti (1995) adósságráta, Purfield (2003) elsődleges egyenleg változására, míg McDermott és Westcott (1996), Alesina és Ardagna (1998) az úgynevezett ciklikusan kiigazított elsődleges egyenlegre (CAPB) koncentrált. Mi ezen túlmenően a növekedési dimenzióra is tekintettel vagyunk. Ugyanakkor hangsúlyozzuk, hogy itt nem a fiskális stimuluson keresztül elérhető növekedési eredményről van szó – mint pl. a jobb növekedési kilátásokat biztosító adócsökkentés (Alesina – Ardagna, 2010) – hanem a jelentős deficit és adósságok esetén szükséges áldozatvállalással járó kiigazításokról (bevétel növelés vagy kiadás csökkentés).

A kiigazítás pozitív eredménye – a deficit és az államadósság fenntartható szintre hozatalán túl – annak expanziós hatása lehet, azaz a gazdasági növekedést inkább akceleráló mintsem visszafogó jellege. Az államháztartás hosszú távú menedzselhetőségén túl a növekedést serkentő konszolidáció lehetőséget ad a károsultak kompenzálására, az állam és intézményeibe vetett bizalmi bázis fel-, illetve megépítéséhez.⁵² Ha elfogadjuk azt a leegyszerűsítő, de lényegyet tekintve alighanem helytálló feltételezést, hogy a kiigazítás okozta növekedési többlet koncentrált kompenzációt biztosíthat az államnak már rövid távon, akkor megvalósul a kaldor-hicks-i értelemben vett hatékony kiigazítás, amely egy sajátos bizalomépítő- és fenntartó csatorna. Továbbá a fenntarthatóság nem kívánja meg a jövőbeli adóbevételek drasztikus emelésével kapcsolatos várakozások kialakulását, így a permanens jövedelem növelésének csatornáján keresztül a kiigazítás során nagyobb terheket vállalni kénytelen szegény réteg (Alesina – Drazen, 1991; Jensen – Rutherford, 1999; Benczes, 2008) hosszabb távon is kompenzációban részesül, hiszen fogyasztásra fordítható jövedelmi keretének bővülése mellett a jó struktúrában működő jóléti rendszerek magasabb minőségű szolgáltatásait is igénybe veheti. Emberi képességeik kibontakozási lehetőségei javulnak. Ez pedig az uralkodó fejlődéstani koncepció szerint – amely a gazdasági növekedés és a nyitottság eszméjét hordozza – a fejlődés megvalósulása (Sen, 1993).

Az expanziós hatású kiadásoldali kiigazítások empirikus elemzése igen jelentős kutatási területté vált az elmúlt évtizedekben (2. táblázat). Ez főleg annak volt köszönhető, hogy a korábbi keynesi és neo-keynesiánus konszolidációs elméletek konvencionális bölcsességei összeegyeztethetetlenek voltak bizonyos kiigazítások hatásaival. A konszolidációk neo-keynesiánus megközelítése a kiadáscsökkentés vezérmotívumával bíró kiigazítások negatív makrogazdasági konzekvenciáira hívja fel a figyelmet, alapvetően a gazdasági növekedés megtorpanásának, visszaesésének következményét hangoztatják. Ehhez képest bizonyos kiigazítási epizódok növekedéssel jártak.

⁵² A nemzetközi és irodalmi tapasztalatok megerősítették azt, hogy magához a kiigazításhoz, de a strukturális intézményi reformokhoz is társadalmi bizalomra van szükség. A bizalmatlanság és alacsony növekedés állapotának ördögi köréből (Györffy, 2009) kitörési lehetőséget kínálhat az expanziós kiigazítás, mint sajátos bizalomépítő csatorna, megnyithatja a fenntarthatóságot szolgáló további intézményi reformok előtt a reformkaput oly módon, hogy az ahhoz szükséges társadalmi bizalmat megalapozza. Az intézményi reformok megvalósíthatósága döntően azon áll vagy bukik, hogy az emberek táplálnak-e bizalmat az állam és intézményei felé. Amennyiben bizalomhiány és kormányzati hiteltelenség az uralkodó, amihez még alacsony növekedés is társul az ördögi körként elejét veheti a reformnak. A bizalmatlanság a gazdaságpolitika kérdéseit nagy gonddal tárgyalja Györffy (2007b, 2009).

2. táblázat: Néhány fontosabb tanulmány a nem-keynesi hatások nyomában

Szerzők	Fókusz	Üzenet
Broadbent – Daly (2010)	24 OECD ország (1975-2010), Írország (1987-1989), Kanada (1994-1997), Svédország (1994-1998),	a kiadásoldali kiigazítások nagyobb valószínűséggel lesznek expanziós hatásúak
Alesina – Ardagna (2010)	OECD országok (1970-2007)	a kiadásoldali kiigazítások kisebb valószínűséggel váltanak ki recessziókat
Benczes (2006, 2008)	EU 14 (1980-2004)	intézményi feltételek is fontosak (pénzügyi közvetítés mélysége, munkaerőpiac intézményi struktúrája)
Neicheva (2007)	Bulgária	a kiigazítás mérete sorsdöntő az expanziós hatás felmerültét illetően
Rzońca – Cizkowicz (2005)	Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia (1993-2002)	az export-csatorna mentén merült fel az expanziós hatás
Giudice et al. (2003)	EU (1970-2002)	a kiadásoldali kiigazítások nagyobb valószínűséggel lesznek expanziós hatásúak
Ardagna (2004)	17 OECD ország (1975-2002)	a kiadásoldali kiigazítások nagyobb valószínűséggel lesznek expanziós hatásúak – a munkaerőpiac fontosabb csatorna, mint a várakozási
Perotti (1999)	19 OECD ország	a kiigazítás hatása nagyban függ a kezdeti fiskális pozíciótól – minél gyorsabban nőtt a deficit és adósságráta annál valószínűbb az expanziós hatás
Alesina – Perotti (1995, 1996)	OECD országok, Dánia (1983-1986), Írország (1987-1989), Olaszország (1989-1992)	a kiadásoldali kiigazítások nagyobb valószínűséggel lesznek expanziós hatásúak
Giavazzi – Pagano (1990, 1996)	19 OECD ország (1972-1992), Dánia (1983-1984), Írország (1987-1989), Svédország	nagy és tartós kiadásoldali konszolidáció expanziós hatású lehet - elsősorban a várakozásokon keresztül
Blanchard (1985, 1990)	fiskális politika (deficit, adósságok) szerepe és hatása	magas adósságráta esetén a fiskális multiplikátor romlani kezd, és negatívba is fordulhat – várakozások fontos szerepe

Forrás: saját összeállítás.

Giavazzi és Pagano (1990, 1996) nagyhatású munkái arra utaltak, hogy Írország és Dánia ilyen nem-keynesi viselkedésű kiigazítások hazái. Később Giudice és szerzőtársai (2003; 2004) 14 európai uniós tagállam 1970 és 2002 között végrehajtott 49 fiskális konszolidációjának elemzésekor arra a megállapításra jutott, hogy a konszolidációk közel felét *a gazdasági növekedés gyorsulása követte*.

Az úgynevezett nem-keynesi megközelítés a kiadás-csökkentés kibocsátásra gyakorolt pozitív hatásait hangoztatja. Azért nem-keynesi tehát, mert a keynesi anti-ciklikus gazdaságpolitika kelléktárában fellelhető válságellenes – a keresletösztönzést a kormányzati kiadások (szociális téren is) növelésével elérni kívánó – rövidtávú stabilizációs politika diametrikus ellentéte. Ennek lényege elméleti oldalról az, hogy a kiadáscsökkentés és a kibocsátás közötti negatív kapcsolat keresleti és kínálati viszonyok függvénye. A keresleti oldalon először is számolni lehet hitelességi- és vagyon-hatással. A kiadások csökkentése leszállítja az államháztartás által fizetendő kamatfelárat, ennek révén mérséklődik a köz- és magánszektor terheinek finansziális biztosítása, így visszafogja a kiszorítási hatást és a vagyonhatáson keresztül növeli a magánszektor költési hajlandóságát. A nem-keynesiánus megközelítés ugyanis hosszú távra tervező, várakozásaikban racionális fogyasztókat feltételez, akik beépítik a kiadáscsökkentés hatásait fogyasztásukba, pontosabban a várható adócsökkenés miatt magasabb rendelkezésre álló jövedelmet anticipálnak, ami serkentheti a fogyasztást illetve a magánszektor beruházási aktivitását (Blanchard, 1990; Benczes, 2006).

Így a multiplikátor-hatáson keresztül a nemzeti jövedelem növekedhet, ezzel párhuzamosan a költségvetési hiány pedig csökkenhet. A kínálati oldalon elsősorban a munkaerőpiac tükrében mondható el az, hogy az egy főre jutó munkaerőköltség csökkenésén keresztül a versenyképesség javulása, végső soron a magánbefektetések és beruházások felívelése prognosztizálható (Benczes, 2008, Perotti, 2012). Ebben az úgynevezett nem-keynesi megközelítésben rendkívül fontos szerepet játszó olyan tényezők találhatók, amelyeket a különböző elemzések eltérő módon hangsúlyoznak. Létezik olyan irodalom, amely a kiigazítás mértékét (Giavazzi – Pagano, 1990) tartja fontosnak, de találni olyat is, amely a kiigazítás szerkezetének és a kiinduló helyzetnek (adósságráta szintjének) a fontosságát nyomatékosítja (Frisch, 1997; von Hagen et al. 2001; Borys et al. 2011) akkor, amikor növekedési hatású konszolidáció értelmezésére vállalkozik – amelyek viszonylag ritkák.⁵³

⁵³ Alesina és Ardagna (2010) a sikeres kiigazítást úgy definiálta, hogy legalább a GDP 1,5 százalékával javul a CAPB, e mellett az adósságráta 3 éves csökkenése pedig legalább 4,5 százalékpont. Ekkor 21

1. Box: Nem-keynesi hatások iskolapéldái és a magyarázatokban tetten érhető hiányosságok

Az egyik legtöbbet hivatkozott ország *Dánia* esete, amely 1983-1987 között igen erőteljes fiskális konszolidációt hajtott végre és az ország gazdasági növekedése nem csillapodott, hanem dinamizálódott a konszolidációt követően. Az esettel kapcsolatos munkák a fiskális konszolidáció és a gazdasági növekedés közti korrelációra hívták fel tehát a figyelmet. Utólagos bölcsességgel azonban ma már belátható, hogy – elfogadva Aghion és Durlauf (2007) korrelációra vonatkozó megjegyzését⁵⁴ – a konszolidáció és növekedés közt kimutatottnak vélt együttmozgás az nem is annyira egyértelmű oksági kapcsolatot jelent. Olyan vélekedésnek is helyet kell adni, amely szerint a dán fiskális konszolidáció inkább már a növekedésnek volt a hatása, aminek okán csökkent a GDP-arányos deficit és adósság százalékos aránya. Noha hangsúlyozható, hogy a költségvetési hiány csökkentése elvezet a kamatok csökkenéséhez – ezt a kockázati prémium csökkenése okozhatja, hiszen csökken annak a valószínűsége, hogy infláción keresztül kell majd a méretesebbé váló adósságot korrigálni a jövőben (McDermott – Wescott, 1997) –, a szekvencialitás kérdése mégis felmerülhet. Vagyis a kamatok csökkenését a méretes fiskális konszolidáció pozitív kicsengése váltotta ki, avagy attól függetlenül kerültek alkalmazásra akár előtte, vagy vele párhuzamosan. Dániában az 1983-1987 közt végrehajtott kiadásoldali konszolidáció – amikor a strukturális egyenleg 6,4%-os deficitből 7%-os többletbe fordult (BIS, 2010:70) – után hat éven keresztül csökkent a belső fogyasztás (Chowdhury – Islam, 2010), minekutána a folyó fizetési mérleg 2,8%-os többletbe fordult 1993-ra. A belső fogyasztás azért növekedett ettől kezdve, mert megindult a reálkamatlábak uniós rátához történő konvergenciája, azaz látványos csökkenése. Érdekes momentum, hogy a dán központi bank többször is végrehajtott kamatcsökkentést, amely segíthette a fogyasztásalapú növekedés felfűtését. S ahogy Perotti (2013) rámutatott, a konszolidáció árfolyam-leértékeléssel párosult, minekutána az export látványosan tudott javulni, fűtve a gazdasági növekedést.

A másik emblemikus eset *Írország* 1987-1989 közötti konszolidációja, amely része volt egy az érintettek széles körének konszenzusán alapuló stratégiai programnak (*The Program for National Recovery, 1987-1990*). A kiigazításra szükség volt a nyolcvanas évek fiskális alkoholizmusa után (8,5%-os elsődleges hiány; 80%-ot is meghaladó GDP-arányos államadósság). Írország a nyolcvanas években 1987-ig több konszolidációval kísérletezett, melyek kivétel nélkül bevétel oldaliak voltak (Broadbent – Daly, 2010), s keynesi tanoknak megfelelően működhetek, hisz a reál GDP-növekedés 1982. évi 1,4%-ról 1983-ra -0,7%-os zsugorodásra váltott az IMF World Economic Outlook adatbázisa alapján. Viszont, 1984-ben már több mint 3,2%-kal növekedett a gazdaság. Ez egyfelől azt jelenti, hogy a gazdaság növekedési képessége viszonylag erősnek volt mondható. Másfelől viszont azt is figyelembe kell venni, hogy a konszolidáció előtt a kormány leértékelte a valutát és az ERM-en belül rögzítette az árfolyamot. Az Egyesült Királyság importja ebben az időben megnövekedett, így az exportvezérelt növekedés feléledhetett hamvaiból (Perotti, 2013). A hatás nem volt azonnali, az 1987. évi konszolidációt 1988-ra a GDP-növekedés visszaesése követte (3,6%-ról lecsökkent 2,9%-ra). Viszont, 1989-ra már több mint 5,4%-os éves reál GDP növekedéssel szárnyalt a gazdaság, és ez csak fokozódott a 1990-ben, amikor már 7%-ot is meghaladta (1991-re viszont 1,6%-ra esett vissza). Ezután a gazdaság még 1993-ban esett vissza az 1994-es növekedéshez képest, és a valódi növekedési felívelés a korábban hivatkozott Chowdhury és Islam szerint csak eztán kezdődött, amikor a kamatrata konvergencia, az uniós transzferek és a nagyobb fokú FDI áramlás megindult (O'Malley et al. 2008). 1993-ban az ERM-sáv kiszélesítése és a GMU-felé táplált elköteleződés Murphy (2000) elemzésének tanulsága szerint csökkenő kamatpályákat tett lehetővé, ami új lendületet adott a kelta tigrisnek.

epizód (21%-a teljes mintának) azonosítható, s csupán 9 eset volt, ahol növekedés követte a kiigazítást (8%-a a teljes mintának).

⁵⁴ Vagyis, hogy a korreláció az nem oksági összefüggésre világít rá, hanem együttmozgásra. Lásd még: Aghion, P. és Durlauf, S. (2007).

A konszolidációk és a növekedés kontextusában az eddig elmondottakból legalább két gondolatsor adódik. *Egyrészt*, mivel minden európai expanziós epizód egyedinek tekinthető, ebből adódóan nehéz megkapni az egyetemleges és változtathatatlan expanziós kiigazítás szabályát (van Aerle – Garretsen, 2003; Prammer, 2004). Ilyen legjobb gyakorlat (*best practice*) nem áll rendelkezésre, bár az empirikus irodalomból felfejthető a sikeres kiigazítások néhány vezérmotívuma. A Kaldor–Hicks értelemben vett hatékony kiigazítás valószínűségét növeli az olyan kiadásoldali konszolidáció mellett elkötelezett kormány, amely a tapasztalatokkal és irodalmakkal összecsengő módon koncentrálna a megfelelő érvényesülési helyekre, az induló állapotot is figyelembe vevő tartós és jelentős kiigazítás összetételének megkonstruálása közben. Az összetétel ugyanis meghatározza a konszolidáció terheinek megoszlását, ami ha kiegyenlítettségre törekszik, akkor a szükséges bizalmi bázist is élvezheti, ha az állam fenntarthatósági informátor szerepében deklaráltan törekszik a közjó elérésére.⁵⁵ Továbbá a költségvetési politika intézményesítése (pl.: szabályalapú keretrendszer, plafontörvények stb.), a strukturális reformok és a magánszektor jövőbeli jövedelmével kapcsolatos pozitív várakozásai is a fenntarthatóságot megeremtő expanziós hatású konszolidációk sikertényezői lehetnek.

Másrészt, az is kirajzolódik, hogy amikor a konszolidációk növekedési hatását elemzik, akkor a magyarázatra törekvés folyamatának egyfajta tehetetlensége van, amely mindinkább a kontextus kitágításának irányába mutat, s egy holisztikusabb megközelítés iránti kíváncsiságnak feleltethető meg. A konszolidáció értékelésekor nem szabad megfeledkezni arról a tényről, hogy a kormányok nem vákuumban stabilizálódnak. A következőkben három egymással is összekapcsolódó, a végeredmény értelmezésében szerepet játszó tényező fontosságára hívjuk fel a figyelmet, amelyek azt sugallják, hogy érdemes túllépni a fiskális dimenzió, és a növekedési képességet is bekapcsolni a nem-keynesi kiigazítások elemzésébe. Ezek: (i) a multiplikátor-hatással kapcsolatos bizonytalanság; (ii) a kormányzati szándékok eltérő értelmezésének problematikája; valamint (iii) a növekedési hatás csatornáinak sokfélesége.

(i) Az empirikus elemzések tanulsága az, hogy a fiskális multiplikátor értékét nagy precizitással inkább csak *ex post* vagyunk képesek megbecsülni, mert az erősen kontextusfüggő. *Ex ante* értékelés kapcsán úgy tűnik, hogy a fiskális politikának van

⁵⁵ Gondolhatunk Új-Zélandra, ahol a jóléti állam megőrzésének óhaja és a kiegyensúlyozottabb tehermegosztással bíró konszolidációra való törekvés fenntartotta a bizalmi szintet (O'Quinn – Ashford, 1996).

némi alkímista éle – bár tudományossága a harmincas évek óta jelentősen javult (Frankel, 2013) –, mert az előzetes becslésekről utóbb rendre kiderült, hogy jelentősen alulbecsültek voltak (Favero – Giavazzi, 2009; Romer – Romer, 2010). Ez *per se* a kvantitatív és sok esetben a kvalitatív becslések hibáira hívja fel a figyelmet (Quiggin, 2012), ami arra utal, hogy a multiplikátor értéke mindig kontextus-függő – függ a vizsgált gazdaság növekedési képességétől⁵⁶, az adott gazdasági-társadalmi és politikai közeg jellemzőitől (pl.: nyitottság, az automatikus stabilizátorok hatékonysága), illetve e közegben szerepet játszó hajtóerők működésétől és azok adott esetben konszolidáció során történő stimulálhatóságától. Következésképp, a nem-keynesi konszolidációk esetében nem egészen világos, hogy miért nem feltételezték azt, hogy a fiskális stabilizációknak növekedést szolgáló – nem csupán anticiklikus – karaktere is volt.⁵⁷

(ii) A konszolidációs szándékok eltérő értelmezése legjobban a fordított okság (*reverse causality*) jelenségével ragadható meg. Ennek felmerülését alapvetően a konszolidációs epizód definiálása körüli hiányosságok teszik lehetővé, amelyek aztán különböző és egymással akár inkonzisztens következtetésekhez vezetnek. Amennyiben ugyanis a konszolidációs epizódot akként fogják fel, hogy az egy olyan esemény, amelynek során a ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg vagy a ciklikusan kiigazított költségvetési egyenleg javulása áll be, akkor nem egészen egyértelmű, hogy az eredeti fiskális kormányzati szándék valóban a fiskális fenntarthatóság elérése volt-e, vagy valami más. Hisz könnyen megeshetett az is, hogy a gazdasági túlfűtöttség mérséklése, és nem pedig a hosszú távon kiegyensúlyozott, fenntartható deficit és adósságpályára történő áttérítés állt indítékként a folyamatok mögött. Ugyanis, nem-keynesi hatás (deficit csökkenés és GDP növekedés) fölmerülhet akkor is, ha egy túlhevülés jegyeit mutató gazdaságban csökkentik a kiadásokat, s ekkor pedig a még mindig optimista növekedési kilátások miatt a részvénytőke jól teljesít, s végül több bevétel keletkezik a nagyobb tőkenyeresség-adóbevétele miatt. Így valószínűleg az ezzel nem számoló elemzések hajlamosak túlértékelni a konszolidáció növekedési hatásának hipotézisét (Baum et al. 2012). A fordított okság azzal oldható föl, ha megpróbáljuk kiszűrni a rövid távú gazdasági kilátásokra reagáló fiskális kormányzati intézkedéseket.

⁵⁶ Baum és szerzőtársai (2012) és Batini és szerzőtársai (2012) igazolták, hogy az üzleti ciklusbeli pozíciótól jelentősen függ a multiplikátor-hatás. Jayadev és Konczal (2010) azt találja, hogy ahol növekedési hatás volt Alesina és Ardagna (2010) szerint, ott a konszolidációt megelőző évben tipikusan erőteljes növekedés volt. A fiskális multiplikátor megbecslésének problémáját járja körül Ilzetzki és szerzőtársai (2010), Romer (2012), illetve lásd még Blanchard és Leigh (2013) önkritikai munkáját.

⁵⁷ Cafiso és Cellini (2012) uniós országok 1980-2009 közti időszakára vonatkozó kutatása szerint a konszolidációk adósságrátára gyakorolt hatása rövid távon pozitív, középtávon (2 év) azonban a GDP-re mért hatása inkább negatív. Ahol nem az volt, ott a dinamizálás is szerepet kellett, hogy kapjon.

Ennek egyik járható útja az, ha a fiskális kormányzás fenntarthatóság melletti elköteleződésének tanúbizonyságot adó többéves fiskális terveket vesszük figyelembe. Guajardo és szerzőtársai (2011) tanulmánya a korábban tárgyalt ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg változására koncentrált; de pontosan ezekre, a fiskális kormányzás dokumentált szándékaira voltak tekintettel Romer és Romer (2010) munkájának kiegészítéseként 17 OECD ország 1978 és 2009 közti időszakára vonatkozóan. Gondolunk itt a költségvetési vita dokumentumainak, a stabilizációs programoknak (szándékoknak) az áttekintésére, és így az optimálisnak gondolt adósságszintek megcélzására. Csak a hosszú távon kiegyensúlyozott és fenntarthatóságra törekvő prudens fiskális menedzsmenttel rokonságot mutató epizódokat tekintették. Eredményük szerint a mechanisztikusan származtatott deficit és adósságcélok számszaki elérésére, tehát fenntarthatóság biztosítására törekvő kiadáscsökkentő kiigazítások negatív keresleti-, végső soron pedig recessziós hatással jártak. Ahol pedig mégis felbukkant a növekedési hatás, ott a másképp gondolkodás tudományos és alázatos engedelmével az is fölvethető, hogy a stabilizáció alatt fontos szempont lehetett a növekedési képesség kultiválása, a növekedésbarát konstrukció elérése.

(iii) A látókör kitágítására ösztönöz bennünket az is, hogy számos lehetséges csatornáról írnak, amelyen keresztül az expanziós hatás felmerülését vélelmezik. A terület neves kutatói ezért fogalmaznak óvatosan: *„néhány jelentős kiadásoldali kiigazítást nem követte a gazdasági növekedés visszaesése”* (Alesina – Ardagna, 2010:5). Az oksági kapcsolat korántsem egyértelmű (Shiller, 2012).⁵⁸ A nem-keynesi hatás érvényre jutásának csatornái közül már érintettük a hitelességi és várakozási hatást. Nyilvánvaló, hogy a hitelességi hatás elsősorban *ex post* valósul meg, vagyis a kiadáscsökkentés után szállítódhat le a kockázati felár és következhet be a magánszektor javuló költési hajlandósága. A várakozási hatás arra az esetre vonatkozik, amikor még eredményeiben nem ismert, csupán a szándékok és megkezdett fiskális kormányzási cselekedetek alapján kivetített, várható kimenettel történő szembenézés az, amely a jelenbeli magatartásban idézhet elő növekedésbarát változást. A várakozásoknak fontos szerepe van, de hogy pontosan minek a képében öltenek testet,

⁵⁸ Érdemes megjegyezni, hogy a szerzők nem vizsgálták, hogy a kereslet visszaesésével járó kiigazítási periódusok azok a gazdasági racionalitás oldaláról indokolható módon fellépő következmények-e – korrigálendő a nem fenntartható fogyasztási szerkezetet és szintet, avagy valóban a kiigazítások egy kárhóztatható eredőjéről van szó. Továbbá, a legfrissebb elemzések már arra is utalnak, hogy a kiadás-csökkentés okozta pozitív várakozási hatás (a várható adócsökkentés miatti jelenbeli költekezés) inkább valószínű teljes foglalkoztatottság mellett, amikor az erőforrásokért a piac és az állam is erőteljesen versenyez (Skidelsky, 2012a).

milyen lefolyási mintázatot vesznek fel, abban a mai napig nincs teljes közmegegyezés. A racionális várakozások hipotézisének korlátosságát már a kínálati közgazdaságtani megközelítés tárgyalásakor fölvezeltük. Vagyis, adócsökkentés hatására a háztartások nem feltétlen emelik megtakarításaikat, azaz nem készülnek jövőbeli adóemelésre (kiigazításra). Az említett Guajardo és szerzőtársai (2011) is annak a sejtésnek ágyaz meg, hogy nem feltétlen a fogyasztás jelenbeli növelését előidéző fiskális várakozások hipotézise a meghatározó. Giavazzi (2010) azt hangsúlyozza, hogy a várakozási hatás krízisek közepette bizonyosabban erősebb kell, hogy legyen; normál időkben a fogyasztók nem annyira előretekintőek. Kiindulván a fiskális várakozási hipotézisből, Blanchard (1990) joggal vetette fel teoretikusan, hogy egy jelenbeli adóemelés azt az üzenetet is közvetítheti a választók felé, hogy cserébe nem lesz majd szükség egy jelentősebb és nagyobb károkat okozó költségvetési kiigazításra. Ez megalapozhatja a jövőbeli adócsökkentés lehetőségét, s a jelenbeli kereslet a fogyasztáson keresztül nőhet is, mert a jövőbeli rendelkezésre álló jövedelmet magasabbnak ítélik meg az adófizetők.

Vegyük észre, hogy ez a feltevés nem önmagában létezik, hanem egy másik mögöttes feltevésre épül: nincs, vagy nem jelentős a likviditási korlát. Itt rögvest kínálkozik a lehetőség, hogy a csatornák (pl.: munkaerő-piaci intézmények) közül kiemeljük a pénzügyi közvetítőrendszer milyenségének és hatékonyságának kérdését, amely meghatározó jelentőséggel bír a fogyasztók, az üzleti szféra likviditási korlátjainak fellazításában, amelynek révén fokozódhat a fogyasztás és a magán-beruházás. Különösen krízishelyzetben feltételezhető, hogy a szigorúbb likviditási korlát fiskális támogatásokon keresztül jobban fellazítható. Minden elméleti alapja megvan annak, hogy a kockázatvállalási hajlandóság támogatása végbemenjen konszolidáció alatt, minekutána a fogyasztás, a magán-beruházás fellendülhet, ami végtére is a növekedési hatás fölbukkanásának valószínűségét erősítheti. Egyre inkább úgy tűnik, hogy nem a fogyasztási csatorna a meghatározó, hanem a magán-beruházási és a rajta keresztül kibontakozó növekedési képesség javulása, a nemzetközi versenyképesség fokozódása.⁵⁹ Az empiria azt támasztja alá, hogy a kiadáscsökkentésre építő kiigazítások sokkal kisebb növekedési áldozattal járnak (ha egyáltalán kiváltanak

⁵⁹ Fokozott eladósodás esetén a háztartás adósságának csökkentésén fáradozik, s nem kezd pótlólagos fogyasztásba (Jappelli – Pistaferri, 2013). Krízishelyzetben a negatív gazdasági hatás tompítása érdekében beavatkozó monetáris politika leszűkíti a mozgásterét a nulla közeli nominális kamatrátákkal. Így az már nem képes érdemben ellensúlyozni a fiskális konszolidációk keresletcsökkentő hatását további kamatvágásokkal (Christiano et al. 2011). Mindez gyenge pénzügyi rendszerrel párosulva – szigorúbb likviditási korlátok – oda vezet, hogy a jelenbeli fogyasztás és beruházás nem a jövőbeli, hanem a jelenbeli jövedelemtől és profitlehetőségtől függ jobban. Így lehet nagyobb a multiplikátor-hatás. Lásd bővebben Eggertsson és Krugman (2012) munkáját.

keresletcsökkentő hatást) az adóemeléssel operáló költségvetési konszolidációkhoz képest, továbbá általuk tartósabb konszolidáció érhető el a GDP-arányos adósságráta csökkenésének tekintetében. E mellett érvel Devries és szerzőtársai (2011) is, akik 17 OECD ország 1980 és 2005 közti időszakban elvégzett jelentős költségvetési kiigazítási epizódjainak tanulmányozása alapján jutottak erre a felismerésre. Természetesen olyan kritikák is megfogalmazhatóak, miszerint az eredményeket az üzleti ciklus felívelése, illetve a monetáris lazítás tette lehetővé, s nem elsősorban a konszolidáció. Alesina és szerzőtársai (2012) e tényezőkkel kalibrált elemzése újból megerősítette viszont azt, hogy a kiadásoldali kiigazítások jobb fiskális- és rövid távú növekedési teljesítményhez (kisebb visszaesés) vezetnek. Rámutatnak, hogy a fogyasztási csatornánál nagyobb szerepe van a magán-beruházásnak. Míg kiadáscsökkentések hatására a magán-beruházások megélénkültek, addig adóemelések esetében ez elmaradt.⁶⁰ A pusztán kiadáscsökkentésre építő epizódok negatív keresleti hatásának (lásd IMF, 2010a; Guajardo et al. 2011); valamint a növekedési hatás jelentkezésének magán-beruházások felívelésével történő magyarázatának (lásd Alesina et al. 2012) összekapcsolódásából az adódik, hogy nem tisztán kiadáscsökkentő kiigazítás a célravezető. Növekedési képességétől függően képes lehet az adott gazdaság elviselni a kiadáscsökkentő lépés kártékonynak vélt hatását, sőt adott esetben túlkompenzálni azt.⁶¹

*Mindebből egy olyan általános implikáció adódhat, hogy a nem-keynesi hatások léte elválaszthatatlanul összefügg a gazdaság növekedési képességével.*⁶² Domar (1944; 1993) jogosan hangsúlyozta, hogy az adósságteher igazi problémája nem más, mint az, hogy sikerül-e növekvő nemzeti jövedelmet elérni. A gazdaságok növekedési képességét szélesebb megközelítésen keresztül legjobb tudomásunk szerint eddig egyik nem-keynesi hatásokat kutató írás sem vizsgálta. De Cos és Moral-Benito (2011:28) is csak addig jut, hogy a sikeres deficitcsökkentés fontos összetevőjeként említi a gazdasági fellendülést. Mindebből első hipotézisünk adódik:

⁶⁰ Kis, nyitott gazdaságok esetében a globális piacba történő beágyazottság, a versenyképesség fontos szerepet játszhat, ilyenkor a kiigazítás okozta negatív növekedési hatást az export-csatorna is segítheti. Ezt igazolja Írország esetében Bradley és Whelan (1996) ökonometrikus vizsgálata is.

⁶¹ Ha kiadáscsökkentéskor nem számítanak érdemi adóemelésre a jövőben, akkor tompulhat a növekedés kulcsmotívumaként kezelt kutatás-fejlesztési és innovációs tevékenységekkel kapcsolatos bizonytalanság. Így növelődhet a magánszektor kockázatvállalási hajlandósága, különösen akkor, ha e területekre dedikált figyelem szegeződik már konszolidáció alatt. Vagyis, a konszolidáció az az impulzus is lehet, ami a magánszektor K+F+I tevékenységével kapcsolatos magatartásában indukálhat változást. A K+F+I gazdasági realizálódása esetén pedig a konszolidáció után akár növekedési hatás is várható.

⁶² Muraközy (2012:319) az állam elemzésére vonatkozó kardinális állítást mi most átfogalmazzuk: a fiskális konszolidációk növekedési hatásainak elemzésénél „[...] fontos tényező, hogy milyen a tágabb és szűkebb világgazdasági környezet, intézményrendszer, amely külső feltételrendszert jelent [...]” a fiskális politika számára.

1. hipotézis: A fiskális konszolidációk azon meghatározó irodalma, amely elsősorban a fiskális dimenzióban marad – *azaz kérlelhetetlenül törekszik a mechanisztikusan származtatott és optimálisnak gondolt adósságszinteken történő stabilizációra* –, nem veszi figyelembe azt a tény, hogy a gazdaság *belső vagy külső* tényezők táplálta növekedési képessége okán: (i) lehetnek olyan esetek, amikor az eladósodási pálya bizonyos ideig és bizonyos körülmények között fenntartható; vagy (ii) növekedési képesség birtokában a kiadásoldali konszolidációval párhuzamosan nem feltétlen merül fel recessziós hatás.

Mindez előrevetíti a fiskális konszolidáció nem-lineáris hatásmechanizmusokon keresztül történő értelmezésének fontosságát, egyúttal azt, hogy a szélesebb kontextus megismerésének óhajának vezérelvvé tétele közelebb vihet a konszolidációk sikerének vagy kudarcának értelmezéséhez.⁶³ Csak ily módon leszünk képesek az állítások érvényességi köréről beszélni. A nemzetközi gazdasági környezet aktuális állapotának mellőzése, a leértékelések negligálása – amelyek jelentőségéről Lambertini és Tavares (2005) és Perotti (2013) értekezett – sok esetben téves előfeltevésekre, azokból adódóan pedig következtetésekre vezethet. A dán és ír példa egyaránt élvezhette a kedvező világgazdasági klíma azon pozitív mellékhatását, amely az exportdinamika és a beáramló FDI folyamatos javulásaként állt elő. Ezekből pedig az adódik, hogy *kis nyitott gazdaságok esetén a fiskális konszolidáció időzítése elhanyagolhatóan tényező a folyamatok jobb megértése szempontjából*.⁶⁴ Összefoglalva azt mondhatnók, hogy nem léteznek könnyen formalizálható és megfelelő instrumentumokkal felvértezett, bármikor alkalmazható titokzatos eljárások, amelyekkel kilúgozhatóak volnának a sikeres fiskális konszolidációk egyediségei. Korlátozott a tudásunk a tekintetben, hogy egyetemleges és változtathatatlan szabályszerűséget állapíthassunk meg a nem-keynesi hatások esetében. Ez fontos üzenet az értekezés írásának jelenében, amikor az adósságok évtizede konszolidációkért kiált.

⁶³ Nem beszélve arról, hogy fejlődő országok esetében is jószerivel csak akkor volt kimutatható növekedési hatás, ha egyébként nem volt szignifikáns makrogazdasági egyensúlytalanság és a deficit is alacsony mértéket ért el. Lásd: Carrère és de Melo (2012) 118 fejlődő országon elvégzett vizsgálatát az 1972-2005 közti időszakban.

⁶⁴ Az időzítés fontosságát a sikeres konszolidációk mögött munkálkodó tényezők dekódolásánál teljes joggal hangsúlyozzák mind az esettanulmányokra alapozó, mind pedig a konszolidációs eseményeket ökonometriai módszertannal megvizsgáló tanulmányok. Új-Zéland 1991 és 1994, valamint Kanada 1994 és 1998 közti konszolidációs epizódjai kapcsán pontosan az időzítésnek tulajdonítanak jelentős szerepet, mint a siker egyik meghatározó tényezője (Bourgon, 2009:31-32).

4.3 Adósságok évtizede optimális adósságállomány nélkül

A 2007 harmadik negyedében kitörő pénzügyi, majd a reálgazdasági szférát is elérő válság egy korábban nem várt, de a válságra adott válaszreakciókból logikusan levezethető újabb felvonással járt. Nevezetesen a szuverén adósságválság Európa-szerte megfigyelhető jelenségével. A válság kialakulásának és európai begyűrűzésének mély tárgyalása külön értekezés tárgyát képezhetné, ezért csak a témánk szempontjából fontosnak gondolt, a fiskális konszolidáció és fenntarthatóság irodalmi és empirikus eredményeire rezonáló aspektusokkal foglalkozunk eme alfejezetben. A válaszreakciók szintjén maradunk, s tárgyaljuk azokat uniós, valamint tagállami intézményi vetületben, illetve áttekintjük az adósságválságból felfejthető s megfontolásra érdemes legfontosabb kérdéseket és üzeneteket.

A válság egyrészt olyan régóta ismert szölamokat is új megvilágításba helyezett, mint a fiskális föderalizmus megteremtésének szükségessége (Feldstein, 1997; Alessandrini et al. 2012), de egyre hangsúlyosabbá kezdenek válni azok a nézetek is, hogy a GMU sajátos története és unikális jegyei nem föltétlen igénylik, mitöbb, nem is kompatibilisek a fiskális föderalizmus koncepciójával (Darvas, 2010; Henning – Kessler, 2012; Csaba, 2012). Ez egyöntetűen elfogadott és egyidejű átalakítást jelentene, hisz a fiskális föderalizmusnak megvannak a maga konstituáló elemei (lásd Sorens, 2008; Bordo et al. 2011). Ezen intézményi paradigmaváltás a jelenleg érvényben lévő és jól láthatóan preferált intézményi konstelláció (a 2009-es Lisszaboni Szerződésben foglaltak szerint is), vagyis a kormányközi jelleggel átítatott intézményi felépítmény elhagyását jelentené abban az értelemben, hogy megteremtődne a transzferrendszerre épülő fiskális unió a szupranacionális szinten lévő monetáris politika mellett. A válság kapcsán megindultak tehát az európai gazdasági kormányzás jobbításáért tett kísérletek.⁶⁵ A pénzügyi válság eszkálálódása és a periférián tapasztalt dinamikus eladósodás, s a fizetéseképtelenséggel felérő krízishelyzetek a jobb pénzügyi szabályozás és a nagyobb fiskális szigor/fegyelem irányába terelték az uniós diskurzusokat. Ezen a ponton merült fel több ízben, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP) elismerten gyenge kikényszerítő mechanizmusa (Wyplosz, 2006) már nem is további reformokra szorul, hanem inkább a fiskális föderalizmus bevezetése, a fiskális unió megteremtése képezheti a járható utat ahhoz, hogy a nemzeti fiskális

⁶⁵ Mindez ekvivalens d'Argenson, 18. századi márki mondásának tagadásával, miszerint a jobb kormányzáshoz, kevesebb kormányzásra van szükség („Pour gouverner mieux, il faudrait gouverner moins.”). Idézi Keynes (1926 | 2004:73)

politikák harmonizálhatósága reális lehessen. Csaba (2012) azonban érzékletesen rámutat, hogy erre sem szükség, sem lehetőség sincs az empirikus tapasztalatokból, az EU jogi és politikai természetéből, valamint a GMU intézményi konstrukciójából fakadóan. A lényeg ugyanakkor továbbra is csak az, hogy a fiskális fegyelem miképp szorgalmazható a tagállamok szintjén. Ez azért lényeges, mert bármilyen megoldás is kerül homloktérbe, a demokratikus alapelvek, a szuverenitás biztosítása továbbra is fundamentumként kell, hogy kezeltesse az uniós döntéshozók fejében és az intézkedések során egyaránt.

Az elgondolások e tekintetben változatosak voltak, de alapvetően két – egymást nem kizáró – opció elevenedik meg a sorok és a javaslatok sokaságában. *Először* is, az SNP teljes reformja, amelyet az Európai Bizottság is javasolt 2010-ben, s amely így a korábbiakhoz képest sokkal nagyobb fegyelmező erőt gyakorolna a különböző tagországra. A *második* opció pedig meglátásunk szerint inkább kivitelezhető egy olyan intézményi felállás keretein belül, mint a GMU, amelynek saját belső logikája és emlékezőképessége van (emlékeznek a nem-teljesítés esetén elmaradó büntetésekre így a külső kikényszerítés mechanizmusa „fércmunka” maradt csupán), s amelynek tagállamai a szuverenitás elsőszámú ápolóinak és szószólóinak bizonyultak az idők során. E második opció tehát a tagállami fiskális intézményi reformok szintjére korlátozódik, s valójában ezen intézmények explicit létrejöttéért kiált, amelyek valójában belső elköteleződést is igényelnek az SNP belsővé tételéhez (Györffy, 2012), és amelyek az IMF (2009) által jól dokumentált módon egyre csak szaporodó fiskális szabályok kiegészítő mechanizmusai lehetnek. Utóbbiakat elsősorban a fiskális kondíciók (pl.: adósságráta) javuló pályára történő ráhelyezése után vezették be az eredmények szavatolása érdekében, ezáltal növelve a fenntarthatóságot, valamint a hitelességet is (Benczes, 2011).

Az első opció, azaz az SNP reformja technikailag ugyan kivitelezhető, és meg is született a változtatásokról és a módosított Stabilitási és Növekedési Paktum alkalmazásáról szóló dokumentum,⁶⁶ a várható hatásosságát illetően azonban az empirikus tapasztalatok óvatosságra intenek. Mind a hazai, mind a nemzetközi

⁶⁶ A módosított Stabilitási és Növekedési Paktum a strukturális deficitre vonatkozóan támaszt elvárásokat tagállamokkal szemben és a 2012. márciusi Fiscal Compact Act (Teljes nevén: Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union) – amit 25 tagállam aláírt 2012. márciusában – céljaival összhangban lehetővé teszi a jelenlegi krízis kezelhetőségét. A módosított SNP elérhető: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sfp/pdf/coc/2012-01-24.pdf Letöltve: 2012.02.16 míg a Fiscal Compact Act az alábbi címen érhető el: <http://www.european-council.europa.eu/media/579087/treaty.pdf> Letöltve: 2012.11.28.

irodalomban fellelhetők azon megállapítások, hogy a tapasztalatok szerint a fiskális fegyelem melletti belső elköteleződés nagyobb valószínűséggel bizonyult hatásosnak, mint az EU külső intézményi horgonya, az SNP. Ahogy arra Beetsma és Giuliodori (2010) jogosan föl hívja a figyelmet, az SNP egyik meghatározó problémája nem csupán az elvesztett hitelessége, hanem, hogy a kikényszerítési mechanizmus a pénzügyminiszterek döntésén áll vagy bukik, amelyek nem feltétlen elég elhivatottak ahhoz, hogy adott esetben negatív verdikttel álljanak elő minisztertársaik országaival szemben. Hisz tudják, előfordulhat, hogy legközelebb majd náluk merül fel hasonló fiskális probléma (*sinnners judge sinnners*).⁶⁷

A második opció már tagállami szinten zajló intézményi innovációk szorgalmazását takarja, amely egyfelől a szuverenitás közvetítésének hatékonyabb mechanizmusa. Másrészt a politikai csatározásoktól elszeparált, szakértelemmel bíró független költségvetési tanács/testület kellő rugalmasságot csempészhethet a költségvetési folyamatba (adórendszer, kiadási területek), az egyre terjedő és sok esetben túl szigorúnak vagy túl lazának számító numerikus fiskális szabályok feletti gyámkodás révén (Debrun et al. 2009). Így hatékonyabb, prudens, a fiskális oldali szuverenitást oltalmazó megoldás jöhet létre, amely a fenntartható közpénzügyi menedzsment egyik tartópillére lehet (Wyplosz 2005, 2010; Marinheiro – José 2004). A fiskális oldali szuverenitás – annak nemzeti szinten történő eldöntése, hogy miből, mire és mennyit költ az adott gazdaság – nagyon fontos tehát a jelenlegi GMU intézményi felépítményében, ahol is a fiskális unió megvalósításához elengedhetetlen a politikai unió, amelynek a realitása viszont az EU és az EMU eddigi történelmét ismerve csekély.⁶⁸ Ebből kifolyólag pedig a külső kikényszerítést megerősíteni szándékozó uniós szintű intézményi változások inkább csak egy pseudo-fiskális unió felé történő elmozdulásként értelmezhetőek, ami szintén bizonytalansággal terhes, hiszen nincs történelmi példa, mely irányítúként szolgálhatna saját finomhangolása érdekében. Ezért a felelős fiskális kormányzás kérdése továbbra is nemzeti keretek között értelmezhető prioritás marad (Csaba, 2012; Di Fabio, 2011:464).

A válságra adott keynesi reneszánszt (Csaba, 2010) megtestesítő válaszreakciókat kezdetben maga az IMF és az OECD is támogatta.⁶⁹ Azonban a

⁶⁷ A Stabilitási és Növekedési Paktumról lásd még Györffy (2008) áttekintését.

⁶⁸ Az EU27-ek közmegegyezést igénylő aktusai eddig nem utaltak a példamutató megalopsychia létre.

⁶⁹ Az IMF munkatársai hangsúlyozták, hogy: „Global fiscal stimulus is essential now to support aggregate demand and restore economic growth.” (Freedman et al. 2009:2). A fiskális kormányzás vezérlőtermeiben újfent felütötte a fejét a kiadasközpontú keresletélénkítés doktrínája. A közgazdaságtudomány fejlődése

keynesi tanok restaurálása – a kereslet élénkítése végett alkalmazott jelentős állami intervencionizmus, amelynek Sackrey és szerzőtársai (2005) szerint célja a kapitalizmus megmentése saját magától – nem feltétlen hozta az eredetileg szándékolt eredményeket (Csaba, 2009), s mindez nem csupán a fiskális dimenzióban jelentkezett.⁷⁰

Nem helyénvaló annak negligálása, hogy a fejlett világban megfigyelhető legutóbbi fiskális teljesítménybeli trendek azt sugallják, hogy a „Nagy Mérséklet” korának – amikor a ciklikus ingadozások világszerte csöndes idillt árasztva mérséklődtek – vége, ami egyúttal azt is jelenti, hogy vele együtt ki kell írni a gazdaságpolitikai gyakorlatokból a fiskális kihívásoknak való kitettség kényelmes mellőzhetőségét is. Mitöbb, a „Nagy Mérséklet” korát a „Nagy Recesszió” váltotta fel. Meg kell jegyeznünk azt a tényt, hogy a békeéveket egészen 2007-ig az európai országok nem használták fel a fiskális problémák konszolidálására, épp ellenkezőleg, számos ország fiskális expanzióval élt (Hauptmeier et al. 2012; Muraközy, 2012).

Az adósságválság és a recessziós félelmek miatt nőttön-nőtt a bizonytalanság a tekintetben, hogy vajon az európai államok jóléti ígérvényei (munkahely, egészség, nyugdíj, stb.) még nagyobb veszélyben vannak-e (Schuknecht, 2011:2). Érthető tehát, hogy a sokáig el-elmaradó diagnosztikai vizsgálatok után a kialakult helyzet valamely módon történő kezelése került rá a gazdaságpolitika napirendjére (Coibion – Gorodnichenko, 2010). Egyre nőtt azon európai országok száma, amelyek egyrészt komolyodó likviditási problémákkal néztek szembe (pl.: Magyarország, Lettország és Románia 2008-ban), másrészt pedig a szuverén adósságválság fokozódó kockázatával (pl.: Olaszország, Írország, Görögország és Portugália 2010-ben). Lényeges fejlemény, hogy még a hitelező európai „mag-országok” (Németország, Franciaország, Hollandia, Belgium) sem bizonyultak immunisnak az eladósodás jelenségére, adósságrátáik történelmi magaslatokba szöktek. Az eseményeket elemző és a jövőt mérlegelő törekvések nyomán pedig megszületett az a mélyebb hullámokat vető gondolat is, miszerint a 2007-2018-as periódus adósságok évtizedeként aposztrofálható (Reinhart – Rogoff, 2011:4). Bizonyos, hogy a jelenlegi válság recessziós volta a korábbi

szempontjából az a fölismerés adódik, hogy míg a válságidőszakokban a közgazdasági iskolák határfelületei élesebben elkülöníthetőek, addig a békeévek alatti higgadtság a szintetizáló jellegű gondolatok előtt nyit kaput. Ekkor érthető meg a neoklasszikus szintézist követő (Goodfriend – King, 1997) keynesi tanok rehabilitációja.

⁷⁰ A növekvő deficittek és adósságokon túlmenően az is kimutatható, hogy a munkanélüliség szintje és a fejlődő országokban a szegények szintje is növekedésnek indult. Európában az egyik legszembetűnőbb robbanás a munkanélküliségi rátában Spanyolország esetén volt megfigyelhető, ahol a munkanélküliek száma 2011 év végére megközelítette az 5,3 milliós nagyságrendet, ezzel 22% felé tornászta fel magát. A fiatalok munkanélküliségi rátája pedig túllépte az 50%-ot is. Lásd: INE (2012).

krízisekhez képest hosszabb (Fatás – Mihov, 2013), amit a gazdaságtörténet is megalapoz, hisz amikor 1870 és 2008 között válság volt, és az eladósodottság mértéke kimagasló volt, ott a kilábalás is relatíve lassabb mintázatot öltött (Jordá et al. 2011).

Az előadottak az európai erőterben várható konszolidációs sorozatok egyfajta előhírnökének tekinthetők. Ezzel kapcsolatosan legalább három dolgot kell alaposan megfontolni, ami az irodalom és a legfrissebb empiria alapján felfejthető:

(i) A korábbiakban említettek alapján az állítható, hogy egyáltalán nem áll rendelkezésre egy olyan konvencionális posztulátum, amely a fiskális konszolidációk gazdasági növekedésre kifejtett hatását egyértelműen leírná, ebből kifolyólag pedig prediktív erővel rendelkezne. A kutatások döntő hányada inkább a felé tendál, hogy a kiigazításoknak a reál GDP-növekedésére kifejtett negatív hatását hangsúlyozza.

(ii) Egy 2010-es IMF tanulmány szerint az európai kormányok évente feltehetően maximum 1,5%-kal lesznek képesek csökkenteni adósságállományukat anélkül, hogy szignifikáns és addicionális recessziós hatást váltanának ki a konszolidációval (pl.: a munkanélküliség további növekedésével is kalkulálva) (IMF, 2010a). Noha csak egy tanulmányról van szó, az mégis a konszenzusos nézetet testesíti meg, ahogy arra Cottarelli (2012) rámutat. Sem a túl gyors, sem a túl lassú konszolidáció nem tűnik célravezetőnek. Mindkettőnek ugyanis a növekedés romlása lesz a hatása (túl gyors esetben közvetlenül rontaná, míg elhúzódó és kis léptékű esetben a befektetői bizalom tovaillanása, az azt követő fiskális helyzet súlyosbodása járna végül a gazdasági növekedés romlásával). Ez akkor is irányadó, hogyha figyelembe vesszük, hogy az adósság csökkenthetőségének dinamikája nyilvánvaló módon országról-országra eltérő képet fog festeni ország-, és európai konjunktúra-specifikus tényezőkből adódóan.

(iii) A mostani fejlemények kapcsán a fiskális történelem, mint a közpénzügyi fenntarthatóság tanítómestere sem képes olyan meggyőző bizonyossággal szolgálni, hogy bízhatunk a következő évtizedet érintő konszolidációs hullám növekedésbarát voltában (Blanchard, 2013; IMF, 2013). Az IMF (2010b) becslése szerint a G20 csoport átlagos adósságrátája 2014-re a GDP 118%-a lesz, s 8%-os javulást kell realizálni 2020-ra, hogy a 60%-os adósságcélt tartani lehessen 2030-ra. Az OECD (2010) is jelentős nagyságrendű konszolidációs igényről szól. Becslése szerint az OECD országokban az elsődleges egyenleg átlagosan 5%-os javulásra van szükség ahhoz, hogy 2025-re stabilizálhatóak legyenek az adósságráták (differentiálni persze lehet, és kell is, hiszen példának okáért Portugáliában 8% is kevésnek tűnik).

Következésképp a 2008-as pénzügyi és reálgazdasági válság után Európába beszköszuveren adósságválság arra hívja fel a figyelmet, hogy mikor már a nagyobb „mag-országok” sem maradnak rezisztensek, s amikor már ők is romló növekedési kilátással szembesülnek,⁷¹ akkor egyrészt kegyesebb alázattal kell viszonyulni a tágabb növekedési kontextushoz, másrészt a belső kereslethez, amittől a növekedés egyre jobban kezd függni mind a nagyobb, mind pedig a kisebb gazdaságokban. Ha ehhez hozzávesszük, hogy depressziós időszakban a monetáris politika – amely az Európai Unióban szupranacionális szinten van – eszköztára is igen korlátozott abban a tekintetben, hogy a kamatlábak csökkentésének alsó korlátja van, akkor DeLong (2012), valamint DeLong és Summers (2012) érveléséhez kapcsolódóan belátható, hogy a fiskális politika szerepe jóval jelentősebbé válik. A növekedés a stabilizáció kulcs elemévé válik (Spence, 2012a); s a konszolidáció nem az elvek kérdése lesz, hanem a mértékeké és összetételé, ilyesformán pedig az irányzéké.⁷² A fiskális fenntarthatóságról beláttuk, hogy továbbra is nemzeti keretek közti prioritásként kezelendő⁷³, illetve arra vonatkozóan is rendelkezésre állnak ökonometria vizsgálatok, hogy a kiigazítás alatti deficitcsökkentés javítja, míg a romló növekedési teljesítmény rontja a konszolidálandó gazdaság kockázati besorolását (Cottarelli – Jaramillo, 2012). Ekkor pedig olyan költségvetési konszolidációra van szükség, amely egyszerre stabilizáló, másfelől viszont dinamizáló hatással is bírhat; vagyis a fenntartható fejlődés megkövetelte fenntartható növekedés fundamentumainak megerősítésében is képes lehet segédkezni.

Helytállónak tűnik annak hangsúlyozása, *hogy a mechanisztikus származtatású deficit és adósságcélok elérésének forszírozásán túlmenően a konszolidációnak más célt is kell szolgálnia. A következőkben ezt a gondolati szálát görgetjük tovább, és egy kitágított látókörben rámutatunk a transzformatív erejű fiskális konszolidáció lehetőségére.*

⁷¹ Az adósságok növekedésével párhuzamosan a „mag-országok” növekedési kilátásai is fokozatosan romlottak. A német Bundesbank 2013-ra 0,4%-os bővülést, a holland Központi Bank 0,5%-os zsugorodást prognosztizált. E becslések a 2012. év előrejelzéseikhez képest rendre alacsonyabbak, igazolván Silver (2012) könyvének egyik gazdaságtörténeti megállapítását, miszerint az előrejelzések mindig akkor tévedtek a legjobban, amikor korábban nem tapasztalt körülmények uralkodtak. A 2008-as válság és utóélete ilyen körülménynek tekinthető.

⁷² Ennek belátása 2012-ről 2013-ra fokozatosan kezdett teret nyerni az IMF berkein belül is. Eyraud és Weber (2013:19) hangsúlyozta, hogy a pusztán adósságráta célokra történő mechanisztikus konszolidáció önsorsrontó jellegű. Ezért nem nominális adósságráta célokat érdemes definiálni, hanem ciklikusan kiigazított rátákat.

⁷³ Nem véletlen, hogy a válságra adott reakciók közt találjuk a nemzeti keretek közt szaporodó és egyre különfélébbé váló fiskális szabályok alkalmazását. Schaechter és szerzőtársai (2012) 81 ország 1985 és 2012 márciusa közti fiskális szabályalkotási viselkedését vizsgálta és azt találták, hogy a 2008-as válság újakat is eredményezett, illetve a régebbiek erősítésének óhaját is felszínre hozta.

5. Egy lehetséges elméleti keret irányába: transzformatív erejű fiskális konszolidáció

A fiskális konszolidáció vonatkozásában nem beszélhetünk tehát egységes elméleti keretről, ami a sikeres kiigazítások természetrajzának megértésében segíthetne. Az elméleti keret kikristályosodásának irányába mutató egyik lehetséges út lehet, ha figyelembe vesszük *a gazdaság növekedési képességét és annak a fiskális konszolidáció időzítésével való viszonyát*, amire az irodalom eddig nem szentelt kellő figyelmet (de a korábbi dán és ír példa is igényt támasztani látszik rá). A fiskális konszolidáció időzítésének hangsúlyozásakor inherens módon bekapcsoljuk a tágabb értelemben vett növekedési képességet is. Ennek relevanciájához nem férhet kétség, hiszen a 2008-as pénzügyi és reálgazdasági válságot kísérő szuverén adósságválság kapcsán is világossá vált, hogy a deficitok és az adósságok tartós konszolidálhatósága gazdasági növekedés nélkül elképzelhetetlen (Skidelsky, 2012b).⁷⁴

Egységes elméleti kerettel bíró, tértől és időtől függetlenül alkalmazható kiigazítási recept valószínűleg soha nem fog rendelkezésre állni, hiszen a gazdasági rendszer élő organizmus módjára változik, evolúciója van. Az evolúciót azonban revolúció is tarkítja. A technológiai forradalmak szolgálnak útmutatóul ahhoz, hogy a különböző paradigmák felfejthetőkkel váljanak. A technológiai-gazdasági paradigmaváltások bizonyos értelemben szegélyezik a gazdaságok növekedési képességeit, hiszen paradigmáról-paradigmára változhat a növekedés fenntartásához szükséges kapacitások mintázata.⁷⁵ A mindenkori fiskális politika számára intés, hogy már a konszolidációk során is érdemes figyelembe venni a technológiai-gazdasági paradigmát úgy, hogy a benne lévő potenciál kiaknázásához fiskális oldalról mennél jobban hozzájárulhasson (pl.: K+F+I tevékenységek előmozdítása a magán-beruházási csatorna stimulálása – aminek jelentőségéről korábban szoltunk).

⁷⁴ Bár a fenntarthatóság irodalmában vannak hangok, amelyek élesen kritizálják a növekedésbarát diszciplinát, mi ezen gondolatokat nem tesszük magunkávé, és a Nobel-díjas Michael Spence gondolatához csatlakozunk: „Obviously, abandoning market-capitalist systems, and implicitly growth, is not really an option. Collectively, we have little choice but to try to adapt the system to changing technological and global conditions in order to achieve stability, equity (in terms of opportunity and outcomes alike), and sustainability.” (Spence, 2012b).

⁷⁵ Eichengreen (2007) plasztikusan mutat rá, hogy az 1945 utáni évtizedekben a nyugat-európai intézmények mennyire összhangba voltak a gazdasági növekedéssel. Ezt úgy is interpretálhatjuk, hogy ebben az időszakban a szakpolitikák – beleértve a fiskális politikát is – az uralkodó technológiai-gazdasági paradigma berkein belül nem okoztak károkat a növekedési potenciálon, hanem erényes kört alkotva támogathatták azt. Lásd még Göransson és Söderberg (2005) cikkét, akik azt hangsúlyozzák, hogy a technológiai-gazdasági paradigma képezi azt a keretet, amelyben a gazdaság növekszik az adott időperiódusban. Ez megy az adott technológián alapuló növekedés lelassulásáig előrevetítvén egy új paradigma szükségességét és eljövételét (Kapás, 2007).

Értekezésünk ezen pontjától kezdve általános értelmező keretként a *technológiai-gazdasági paradigmaváltásokat* használjuk fel, amelyekkel szándékunk szerint érzékletessé tehető, hogy a fiskális konszolidáció polifon karakterű: stabilizáló és egyben dinamizáló is lehet. Meglátásunk szerint mindennek szükségességét az a tény is alátámasztja, hogy míg a fiskális politika makroökonómiai stabilizációs szerepe a nyolcvanas és kilencvenes években érzékelhetően felerősödött, addig a hosszú távú növekedés célja háttérbe szorult (Világbank, 2006). A 2008-as pénzügyi- és reálgazdasági, majd az azt követő adósságválság pedig újult erejű nyomatékkkal serkent ismét növekedésre. Vagyis, nem mást látunk, mint a fejlődés-gazdaságtan elméletének ciklikusságát, visszatérőben van tehát az állam aktív szerepvállalását mantraként hangoztató diszciplína (Evans et al. 1985). A fejlődéstan behatóbb bemutatása messze túlmutatna jelen értekezés keretein, ugyanakkor gondolati ívünk további kifejtése mindenképp megköveteli azt, hogy megemlítsük a következőket. A fejlődés-gazdaságtan több generációs elméleti tárházának egyik lehetséges összefoglaló megállapítása lehet, hogy nem önmagában a tőkeakkumuláció, a munkaerő mennyiségi és minősége dimenziója, vagy az egészségügy és kutatás-fejlesztésre történő fiskális koncentráció alapoza meg a fejlődési képesség kiaknázhatóságát, hanem a fejlődés sokkal inkább függ attól, hogy az egyes nemzetek, vállalataik és az egyének hogyan képesek meglévő kompetenciák teljes vertikumát felhasználni úgy, hogy prosperitást érthessenek el. A fejlődés szempontjából tehát az állam kritikus szerepén túlmenően (Evans et al. 1985) ez a tudás a lényeges, hisz ez határozza meg azt, hogyan menedzselik saját pályáikat. Narratívánk szempontjából hasznos eme absztrakciós szinten kezelni a fejlődést, hiszen számos elméleti és empirikus munka született annak alátámasztására, hogy nincs általános és egyetemes érvényű, ebből adódóan pedig bármely fejlődési szakaszban és bármilyen kondíciók mellett érvényesíthető „*ready-to-use*” recept (North, 2005; Szakolczai, 2006; Csaba, 2011).

Hogy miért nem lehet ilyen receptre jutni, annak számos oka lehet, például az, hogy a ma uralkodó technológiai és gazdasági paradigmában (amely IKT-alapú szolgáltató- és tudásgazdaságként csúcsosodott ki) nem él már a tőke és a munkaerő függetlenségét hirdető egyszerűsítő posztulátum. Manapság a munkaerő tudása sok esetben maga a tőke, és ebből kifolyólag a korábbi nézetek tarthatósága kétséges. Erre Musto (2010) jogosan rá is mutatott, amikor amellet érvelt, hogy nyílt, dinamikus és komplex rendszerekben elő nem fordulhat az, hogy meggyőző prediktív erővel bíró modellre lehessen jutni. Felértékelődött a tudás és a kompetenciák gyors kiépítését

befolyásolni kész tanulási folyamat tehát (Lundvall, 2002). Az államnak, de témánk szempontjából a fiskális politikai kormányzásnak ezért törekednie kell egyrészt azon képesség kiépítésére, amellyel felismeri mely területek érettek meg fiskális oldali beavatkozásra, minekutána az új technológiai-gazdasági paradigmába történő átmenet sikeressége – végső soron a hosszabb távú gazdasági növekedés elérése – biztosítottabbnak tűnhet. Másrészt, a fiskális politika meg kell, hogy ágyazzon a hosszú távú érdekek érvényesíthetőségét támogató intézményi struktúra létrejöttének, ami a hatékonyság egyik létfontosságú összetevője.⁷⁶ Harmadrészt, az átmenet állam általi megtámogatása azért is lényeges, mert a vele együtt járó termelékenység-javulás az adóalap növelését is segíti. A fiskális fenntarthatóság igényli az átmenetet. A következőkben a bevezetett technológiai-gazdasági paradigmaváltásokkal foglalkozunk, és a legújabb paradigma kifejtésén túlmenően létrehozuk azt az okozati láncot, amelyen keresztül szemléletessé válik, hogy az átmenetben hogyan is képzelhető el a fiskális konszolidáció szignifikáns szerepe.

5.1 Technológiai-gazdasági paradigmaváltások

Széleskörű konszenzus van a tekintetben, hogy a hetvenes évektől kezdődően a világ egy újabb technológiai-gazdasági paradigmát él (Freeman – Perez, 1988; Perez, 2002, 2009a). Az új technológiai-gazdasági paradigma koncepciója beleilleszthető a „hosszú hullámok elméletébe” (Kondratieff, 1935; Schumpeter, 1939; Freeman – Louca, 2001) vagy Renntisch (2002) gondolataiba, azaz, hogy a világgazdaság egésze a 18. század legvégén meginduló ipari forradalom óta nagyjában-egészében 40-60 évente úgynevezett technológiai forradalmak színtere. Ezek a technológiai forradalmak az elsőszámú hajtóerői a világgazdasági növekedés ciklikus felíveléseinek. Minden egyes ilyen technológiai forradalom arról nevezetes, hogy az általában 20-30 évig tartó és igen változékony úgynevezett *installációs szakasz* felváltja az új paradigma beérése, vagyis az *alkalmazás szakasza*, amikor is az új technológiák, vagy a régiek új kombinációja már széles körben elterjedtnek mondható, s a termelékenység és az innováció a korábbiakhoz képest jobb mintázatokot követ. A technológiai forradalom kvintesszenciája, hogy új iparágak lépnek elő a növekedés fő motorjaként, s az egész gazdasági és társadalmi berendezkedésre kiható transzformációt idéznek elő (2. ábra).

⁷⁶ Perez (2009b) a 2008-as pénzügyi válsággal foglalkozó, de még mindig a technológiai-gazdasági paradigmaváltásokra kihegyezett értekezésében úgy véli, hogy a fiskális politikának ösztönző szerepe van a tudásalapú gazdaság létrejöttében. Mindez az intézményi feltételek terén is megköveteli a változást. Perez (2010; 2012) úgy véli, hogy strukturális váltást előmozdító állami beavatkozások szükségesek.

2. ábra: A nagy fejlődési hullámok és a technológiai-gazdasági paradigmák kronológiája a 18. századtól napjainkig

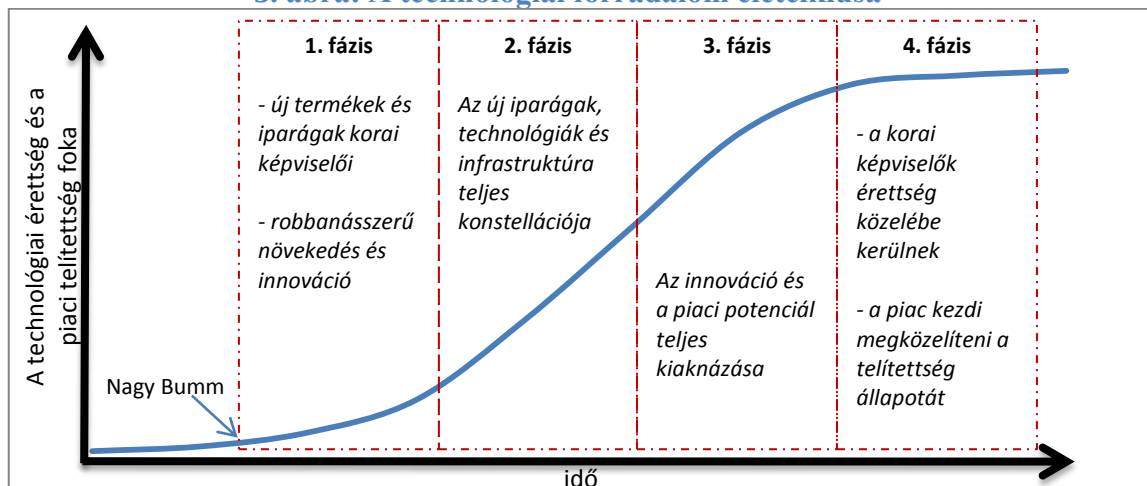


Megjegyzés: a feltüntetett események és a hozzájuk tartozó évszámok az adott technológiai forradalom „Nagy Bummjai”, vagyis az indító impulzusok.

Forrás: Freeman és Soete (1997), Perez (2002)

Új technológiai-gazdasági paradigma születik, azaz a technológiai forradalom és az említett tovagyrúzó hatás nem másként szolgálnak, mint a gazdaság jólét-generáló pántjai. Újabb innovációs lehetőségek tárházát, az intézményi és szervezeti alapelvek újabb vonulatát eredményezik, amelyek segítségével a tevékenységek hatékonysága látványosan javulhat. Következésképp, „[...] a technológiai forradalom és az újabb technológiai-gazdasági paradigmák a gazdasági és társadalmi berendezkedés új minőségét hozzák létre, ami az egymást követő növekedési hullámok magyarázatai, végső soron a fejlődés konstituáló elemei” (Perez, 2002:20-21). A technológiai forradalmak újabb technológiai-gazdasági paradigmákat eredményeznek, amelynek mindegyike alapvetően két nagyobb szakaszból áll, a korábban említett installációs és alkalmazási szakaszból. Ezen szakaszokat tovább bontva kaphatunk betekintést abba, hogy a fiskális konszolidációnak hol és miben lehet szerepe a sikeres átmenet előmozdításában.

3. ábra: A technológiai forradalom életciklusa



Forrás: Perez (2002) alapján.

Ahogy a 3. ábráról is látható, a technológiai forradalom előzménye egyfelől a korábbi technológiai forradalom érettségi fázisa, amely igen hosszadalmas is lehet, míg aztán úttörők egy kritikus tömege egy látványos újítást (Nagy Bumm) képes felmutatni, amely lendületet ad a továbbiakhoz. Az első és második fázis alkotja az úgynevezett installációs szakaszt (20-30 év), amikor az új technológiák megjelennek, elkezdenek elterjedni, míg végül meghatározó szerepre tesznek szert. A harmadik és negyedik szakasz az életciklus elméletekből jól ismert megfigyeléseken nyugszik, vagyis az aranykori növekedés után egy érettségi, telítettségi szakasz következik (20-30 év) és az új technológiákban lévő potenciál kimerüléséről tájékoztat. Az életciklus nagyjában-egészében fél évszázadot ölel fel tehát.

Az installációs szakaszra történő rálépés kormányzati ösztönzése egyben új fejlődési pályára történő rálépést, vagyis új fejlődési pálya teremtését (*path creation*) jelentheti (Garud – Karnøe, 2001). Mindez módfelett nehézkes, hiszen egy adott politikai, intézményi, társadalmi és kulturális közegben a fennálló *status quo* megtöréséért, a régi és előszeretettel követett fejlődési pályához történő ragaszkodás elhagyását szolgáló erőfeszítésekért kiált. Amennyiben nem sikerül megtörni a *status quo*-t, akkor az adott gazdaság beragad, s nem lesz sikeres az átmenet az újabb technológiai-gazdasági paradigmába. Ezt a jelenséget a szakirodalom strukturális beragadásnak hívja (*structural lock-in*) (Johnson, 1992; Grabher, 1993; Cook – Morgan, 1998). Következésképp, minden olyan mechanizmus tanulmányozása, amely a *lock-in* valószínűségét csökkenteni képes, a tudomány szempontjából hozzáadott értékkel bíró vállalkozás. Azt hangsúlyozzuk, hogy a fiskális politikának *már konszolidáció során is* lehet szerepe abban, hogy ez a strukturális beragadás csillapítható legyen, s az installációs szakaszra történő rálépés reális perspektívává válhasson.

Különösen fontos annak hangsúlyozása, hogy az új technológiák (termékek, szolgáltatások) sokszor igen kockázatos kísérletezésekkel tarkított periódusok optimális esetben felmerülő következményei. Vagyis, a piacnak el kell bírnia a sikertelen innovációs kísérletek negatív következményét is, az államnak ehhez megfelelő keretfeltételeket kell biztosítania, s a kockázatok csökkenthetőségéért síkra kell szállnia. E megfontolás már közvetlen átcsatolást kínál tehát a fiskális politika területére. Hiszen korántsem mondható örök érvényű tapasztalásnak, hogy az installációs szakaszt megelőzően a korábbi technológiai forradalomból profitáló magánszektor pénzügyi helyzete mindig olyan, hogy könnyűszerrel képes инвестálni az új technológiákba – ahogy azt egyébként Perez (2002) vagy Reati és Toporowski (2009) hangsúlyozza. Az üzleti ciklus leszálló ágában – amikor a növekedési kilátás megroggyanása eleve előidézhethet fiskális fenntarthatatlanságot – fiskális konszolidációkra kerülhet sor, amelynek során érdemes figyelembe venni, hogy az új technológiai-gazdasági paradigma milyen pilléreken nyugszik, és hogy azokat esetleg már konszolidáció alatt képesek lehetünk-e megtámogatni. Mindezt azért, hogy a gazdaság minél könnyebben átvezethető lehessen az installációs szakaszba, vagyis, hogy adott esetben egy transzformatív erejű fiskális konszolidációt érhessünk el. *Alapjában véve nem mást állítunk tehát, hogy a korábbiakban részletesen tárgyalt konszolidációs gyakorlat, amely az előadottak negligálásával a deficit és az adósságok mechanisztikusan származtatott szintjét célozza nem képes a hosszabb távú növekedési képességet javítani.*

5.2 Fiskális politika a tudásalapú szolgáltató gazdaságba történő átmenetben

Jelen alfejezet kiindulópontjául azon hayek-i (1995) fölvetés parafrázálása szolgál, hogy a techno-gazdasági paradigmák emberi cselekedetek végeredményei ugyan, de vajon lehetnek-e szándékolt tervek kimenetei? A paradigmák nem vákuumban jönnek létre, a technológiai fejlődés egy kumulatív folyamat. Ilyesformán pedig a múltnak máig ható következményei vannak, vagyis eltérő fejlődési pályákról beszélhetünk, amelyeket befolyásol a bejárt úttól való függés (*path-dependency*).⁷⁷ Az irodalmi tapasztalatok azon konklúzió irányába mutatnak, hogyha a gazdaságok nem keresik az új fejlődési pályára állás lehetőségét, akkor nagy valószínűséggel a korábban említett strukturális beragadás áldozatai lesznek, vagyis a gyengülő nemzetközi versenyképesség megtestesítői maradnak, illetve azzá redukálódnak (Garud et al. 2001, 2010). Az elemzések tanulsága szerint – lásd David (1985, 2000), Bassanini és Dosi (2001), valamint Schienstock (2011) – legalább három módja van annak, hogy új fejlődési pálya jöjjön létre: (i) valamely gazdasági nyomás kikényszeríti az újabb paradigmához történő illeszkedést; (ii) események láncolata beindítja, fönntartja és támogatja az átalakulást; valamint (iii) szándékolt cselekvéssorozatokról is szó lehet, amelyek a technológiai-szervezeti folyamatoknak adnak új irányt.

Utóbbi kapcsán hangsúlyozzuk, hogy nincs azonos fejlődési pálya, ugyanakkor – ahogy az endogén növekedéstudomány egyik atyja, Robert Lucas hangoztatta – az elméletnek azon erőkre kell koncentrálni, amelyek a változást indukálják a növekedési és fejlődési pályában (Lucas, 1988:41), de semmiképpen sem determinálják azt teljes egészében, mint valami előre kalkulálható és átfogó gazdaságpolitikára felfűzhető, épp ezért technokrata megközelítést megtestesítő dolog. A következőkben vázoljuk az új gazdaság jellemzőit, s azzal érvelünk, hogy az új technológiai-gazdasági paradigmában az innováció és a kutatás-fejlesztési tevékenység határozható meg az említett erők egy csoportjaként, amelyek egyúttal képesek a fejlődési pályában bekövetkező változásokat szándékolt cselekvéssorozatok útján előmozdítani. Nem véletlen, hogy mára közmegegyezés van a tekintetben, hogy az állam új feladatai közé soroltasson a K+F kapacitások növelhetőségének kérdésköre (Szentés, 2011b). Ez az a pont, ahol a fiskális politikai aspektus racionalitása tovább erősíthető a paradigmátikus átmenetben.

⁷⁷ Az útfüggőség és útteremtés kérdéskörének irodalmi összefoglalását adja Henning és szerzőtársai (2012), akik föl hívják a figyelmet arra, hogy az útfüggőséget tárgyaló tanulmányok módszertanai igen eltérőek, épp ezért nehéz általános következtetésekre jutni. Megjegyzik, mindez csak ráerősít a „mélyre ásó” esettanulmányok szükségességére, a makro és mind mikroszintű megközelítések esetében egyaránt.

Értekezésünkben mi csak az ötödik technológiai forradalomra és az azzal járó új technológiai-gazdasági paradigmára szorítkozunk. Az elmúlt évszázad egyik meghatározó innovációja, a mokyri (2004) „makrotalálmány” az információs és kommunikációs technológia (IKT) volt. Túl azon, hogy az IKT a korábbi technológiák kiegészítője, az úgynevezett általános célú technológiák (*General Purpose Technologies, GPTs*) családjába tartozik (Karlsson et al. 2010).⁷⁸ Az általános célú technológiák koncepciójuk szerinti célja és eredménye az általános technikai fejlődés felgyorsulása, s ilyesformán olyan technikai változás valósul meg, amely az egész gazdaságban von maga után lényeges átalakulásokat (újabb techno-gazdasági paradigmát) (Bresnahan – Trajtenberg, 1995; Erdős, 2006:113). A GPT – jelen esetben az IKT megjelenése és diffúziója – nem a végső megoldást kínálja tehát, hanem új és kiaknázandó lehetőségek tárházát nyújtja.⁷⁹

Az új IKT-alapú technológiai-gazdasági paradigma (új gazdaság) nem csak, hogy új termelési folyamatokat indukált, de egyúttal megteremtette a szolgáltatás-orientált gazdaságot is. Módszertani szempontból tisztázandó, hogy az új gazdaság, amelyet a tudásalapú és tanuló gazdaság kifejezésekkel oly gyakran illetnek, az voltaképp mára szolgáltató gazdaságként is interpretálható – hiszen sok metszetben átfednek, és lényegében ugyan arról van szó.

Bár a közgazdaságtan önmérsékletre nevel mindnyájunkat – önbizalom és szerénység dolgában egyaránt –, mégis megalapozottan állíthatjuk, hogy sosem a rövid távú statisztikai adatok az igazán üdvözlendőek, hanem a hosszabb távú s ezért jelzésértékkel bíró trajektóriák. E tekintetben talán nem is meglepő, hogy mára a szolgáltató gazdaság dominanciájának hangsúlyozhatóságához nem fér kétség. A szolgáltatási szektor hozzájárulása a GDP-hez a fejlett országokban megközelítőleg 70-80%, míg a fejlődőek esetében ugyan ez a szám 40-50%-ot ér el (Glushko, 2008). A foglalkoztatás terén is látványos a szolgáltatási szektorok túlsúlya, hiszen Európában a teljes foglalkoztatotti létszám 70%-át e szektorok teszik ki, és a bruttó hozzáadott érték

⁷⁸ Az IKT termelékenységre gyakorolt hatásának vizsgálatán keresztül többek igazolták, hogy az IKT a GPT koncepciója szerint viselkedik, s közzé passzintható. E vetületben vizsgáldott Basu és Fernald (2006) az Egyesült Államok iparági vizsgálatainak keresztül.

⁷⁹ Az IKT megjelenése és diffúziója igen jelentős innovációnak (*radical innovation*) tekinthető, amely kimeríti a GPT koncepcióját. Amellett, hogy képes beszivárogni a gazdaság különböző szektorainak széles skálájába megváltoztatván ezzel azok működési módját, az üzleti modelleket és az eredményességüket is, az IKT alkalmazása számtalan kisebb horderejű, de a piaci versenyben létfontosságú innovációnak is megágyaz (*incremental innovations*). Lásd még: Helpman és Trajtenberg (1998), Perez (2009a).

több mint 70%-a származik a szolgáltató szektorból (ENSZ, 2011).⁸⁰ A szolgáltatási szektor a fejlett országok növekedésében kulcs szerepet tölt be. A szektor mérete, a foglalkoztatási adata és a szolgáltatások exportja mindinkább fokozódni látszik (Evangelista, 2000; Voss, 2003). A szolgáltatások egyik meghatározó jellemzője, hogy sok esetben nem tárgyasult javakról van szó, amelyek életciklusa sokkal rövidebb, mint a tárgyasult jóságoké (Hurmelinna-Laukkanen – Ritala, 2010), ami viszont felhívja a figyelmet arra, hogy a globális piaci versenyben történő sikeres szereplés megköveteli a folyamatos kreativitást és innovativitást. Alapjában a tudás fontosságának hangsúlyozásához, a tanult dolgok gyors avulási idejének kérdésköréhez jutunk önkéntelenül is.

Mára széles körben elfogadott a fejlett világot a lundvalli (2002) „tanuló gazdaság” kifejezéssel illetni. A tanuló gazdaság diszciplínája egyik oldalról azt hangsúlyozza, hogy a tudás és a releváns tudás megszerzéséhez szükséges társadalmi képesség nagymértékben fölértékelődött.⁸¹ A tudás generálása, új kompetenciák megszerzése az innováció hajtóerőiként értelmezhető, s ezért a nemzetközi versenyképesség kapcsán is alapvető fontosságúak.⁸² Másrészt viszont, a tudás fontossága – ami gyorsan évül – még nyomatékosabbá vált a szolgáltató gazdaságok korában, amikor a fogyasztási szerkezeten belül a szolgáltatások egyre nagyobb részarányt érnek el (Buera – Kaboski, 2012). A tanuló gazdaság korában a tudás immateriális jóság, így a tudás kereskedelmét elsősorban a szolgáltató szektor valósítja meg (Miozzo – Miles, 2003).⁸³ Ennek táptalajául pedig az IKT szektor vívmányainak használatára egyre jobban építő úgynevezett hálózatos szolgáltatások szolgálnak (pl.: telekommunikáció, pénzügyi, villamosenergia-szolgáltatás, szállítás), amelyek tulajdonképpen a szolgáltatáskereskedelemhez szükséges infrastruktúrát alkotják. Noha a szolgáltatásokhoz többnyire a nem technikai/technológiai karaktert társítják, nem szabad tehát megfeledkezni arról, hogy a technológia pozitívan befolyásolta a

⁸⁰ A szolgáltatásokról, a szolgáltató szektor innovációs potenciáljáról és jellemzőiről valamint a szakpolitikák szempontjából releváns kérdéseiről lásd bővebben: Kovács (2011).

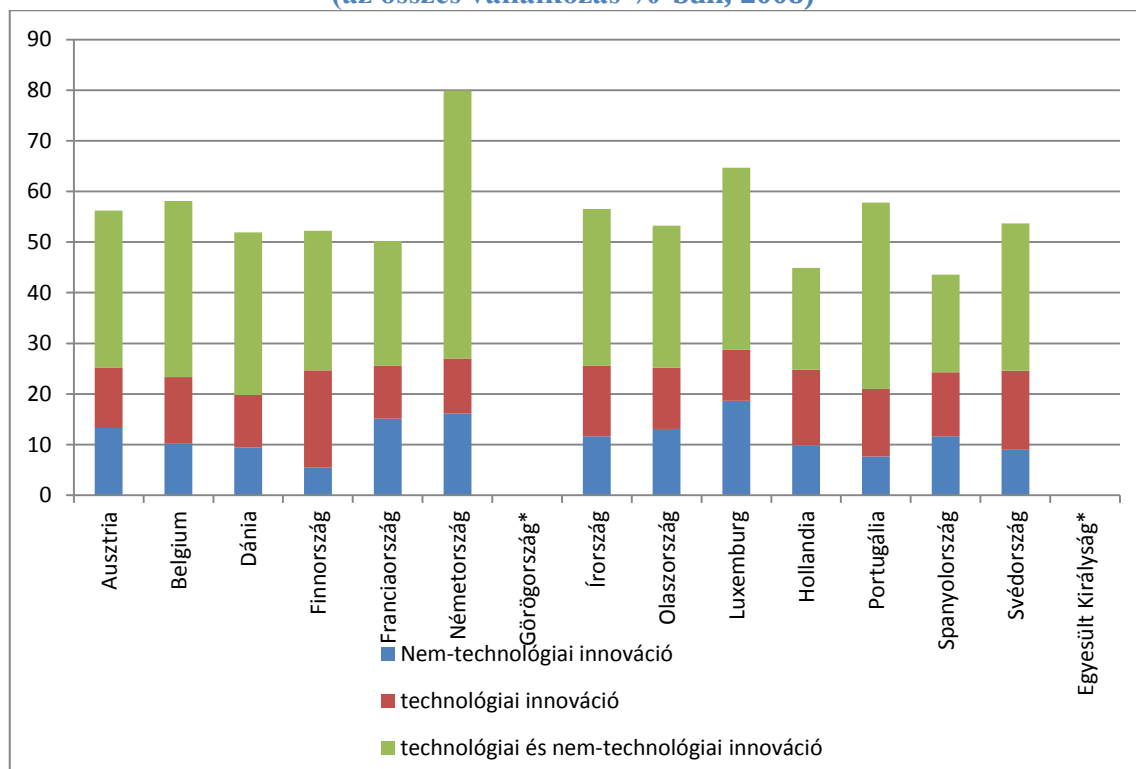
⁸¹ A tudásnak a fejlődésben is markáns szerepe van, amit a Világbank (1999) is látványosan dokumentált. A tanulmánya azt igazolta, hogy a gazdasági fejlődés szemszögéből Ghána és Dél-Korea között kialakult különbség 2/3-a nem a tőke vagy munkaerő akkumulációjából származott, hanem a növekedés és termelékenység más forrásaiból, amiben az elemzés szerint a tudásnak nagyon nagy szerepe volt.

⁸² Nem véletlen, hogy az innováció és a versenyképesség közötti kapcsolatokra fókuszáló friss elemzések (Innovation Scoreboard, Regional Innovation Monitor, Regional Competitiveness Report) az innováció és a gazdasági növekedés közti kapcsolatra mutatnak rá. Lásd még: Di Bello – Andreta (2012).

⁸³ Buzás és Szanyi (2004:7) a tudásgazdaság alapvető jellemzőiként a következőket említi meg: a tudás (immateriális eszköz) és technológia a termelés legfőbb tényezői; a tudásalapú partnerségek terjedése.

szolgáltatások előállítását és terjesztését.⁸⁴ Nagyon fontos érzékelteni azt is, hogy a szolgáltató gazdaság nem létezne a termelői szektor nélkül. A két szektor összefonódni látszik, közöttük kombinatorikus kapcsolat leledzik. Erre utalnak az oly divatos „servicising the products” és „productising the services” kifejezések, vagyis a termelői cégek egyre több szolgáltatással egészítik ki a portfóliójukat – amelyek révén a vevői lojalitást, a megelégedettséget, a vevő-orientációt igyekeznek elősegíteni – és a szolgáltató cégek is igyekeznek termékesíteni a nyújtott szolgáltatást (4. ábra).⁸⁵

**4. ábra: Az innovatív vállalkozások száma innováció típus szerint
(az összes vállalkozás %-ban, 2008)**



Megjegyzés: A tekintett 15 ország közül nem állnak rendelkezésre adatok Görögországra és az Egyesült Királyságra vonatkozóan. A nem technológiai innovációk szolgáltatás, marketing és szervezeti innovációkat takarnak. A *technológiai és nem technológiai innováció* nem a másik két kategória aggregált értelemben vett feltüntetésére vonatkozik, hanem olyan gazdaságilag realizált innovációkat takarnak, amelynek a technológiai és nem-technológiai jellegű innováció éppúgy szerves építőköve volt, ezért a dichotómia nem egyértelmű.

Forrás: Eurostat (inn_cis6_type)

⁸⁴ Az IKT alkalmazása és a szolgáltatási szektorok növekedése közötti pozitív kapcsolatról ma már közmegegyezés van (Van Ark et al. 2003). Sapprasert (2007) mikroszintű vizsgálata során rámutatott, hogy az IKT megjelenése és diffúziója pozitívan hatott a szolgáltató szektorok profitabilitására, termelékenységére. Különösen ott volt a hatás jelentős, ahol a technológiai innovációkat nem-technológiai jellegűek (pl. szolgáltatás, szervezeti innováció) kísérték, IKT-ra építkezve. Utóbbiak kapcsán lásd: Rubalcaba et al. (2010).

⁸⁵ Teszik ezt az IKT legkülönbözőbb alkalmazásaira építve. A termelői szektorban megfigyelhető tehát az a tendencia, hogy egyre határozott lépéseket tesznek annak érdekében, hogy elmozduljanak egy szolgáltatás-központú üzleti modell felé. Erről lásd még Howells (2003, 2007) és Rothenberg (2007) munkáit.

Pont ez az összefonódás a bizonyíték arra, hogy egy új technológiai-gazdasági paradigmáról van szó, hiszen a korábbiakban kifejtettek szerint, a szektorokba tovaryűrűző és más mintázatokat kiváltó hatása révén definiáljuk a technológiai forradalmat. Márpedig amikor az új gazdaságnak a szolgáltató gazdasággal történő átfedését igyekeznek értelmezni akkor az IKT szektor azon szerepét szokták hivatkozási alapként megidézni, hogy az általa előálló termelékenységi javulás kihatott más szektorok termelékenységére is.⁸⁶ Vagyis, vétkes naivitás lenne a folyamatokat akként értelmezni, hogy azok szelektálásra és egy adott szektorra történő koncentrálásra szólítanak fel a gazdaságpolitikai döntéshozókat. Ez azért okvetlenül lényeges, mert fontos üzenetet hordoz a témánk szempontjából relevánsnak gondolt fiskális politikai aspektus számára.

Először azt érdemes megvizsgálni, hogy mi is a racionalitás a mögött, hogy a fiskális politika szerepet játsszon a tudásgazdaságba történő átmenetben. Alapvetően azt kell kiemelni, hogy a tudás egy befektetés és próbálkozási széria eredménye, ami tovaterjedhet kifejtve jótékony hatását. Mindebben központi szerepe van a kutatás-fejlesztésnek (K+F).⁸⁷

A kutatás-fejlesztés „a tudásalapú gazdaságban a gazdasági növekedés egyik legfontosabb hajtóereje. A K+F kiadások kapcsán megfigyelhető trendek a jövőbeli versenyképesség és jólét szempontjából hordoznak fontos információkat. A kutatás-fejlesztési kiadásoknak nélkülözhetetlen szerepe van a tudásalapú gazdaságba történő átmenet előmozdításában és végbemenetelésében, ilyesformán pedig a gazdasági növekedés stimulálásában.” (IUS, 2012:93). Nem véletlen, hogy mind a teoretikus, mind pedig az empirikus elemzések megerősítik a kutatás-fejlesztésnek a gazdasági növekedésben, jelen esetben pedig a tudás- és szolgáltató gazdaságban betöltött szerepét (OECD, 2005, 2009). Az elméletek szerint a hosszú távú növekedés a tudásalapú termelési tényezők felhalmozásán múlik (K+F, emberi tőke). Az empirikus vizsgálatok már láttatták a K+F-nek a soktényezős termelékenységre (*multifactor productivity*, *MFP*) kifejtett pozitív hatását (Griliches, 1979; 1980; Bassanini – Scarpetta, 2001). Az

⁸⁶ Lásd: Nordhaus (2002)

⁸⁷ A Frascati kézikönyv szerint „A kutatás és kísérleti fejlesztés olyan módszeresen folytatott alkotómunkát jelent, amely a meglévő ismeretanyag bővítésére szolgál, [...] valamint arra, hogy ezt az ismeretanyagot új alkalmazások kidolgozására használjuk fel.” (OECD Frascati Manual, 2002:30)

elemzések megerősítették, hogy az állami K+F kiadások emelése szignifikánsan javíthatja a soktényezős termelékenységet.⁸⁸

A K+F kiadások mérésével megragadható a mikro- (vállalatok) és makroszint (állam) innovációs teljesítmény javítását fűrkésző erőfeszítése, voltaképp a tudás-létrehozásba történő beruházásként interpretálható. Azonban hiába tekinthető a K+F a hosszú távú növekedés és versenyképesség egyik meghatározó építőkockájának, a K+F beruházások bizonytalansággal terhesek, s mivel a pénzügyi közvetítőrendszer – az információs aszimmetria miatt – nehezen képes hatásukat előzetesen megbecsülni (Hombert – Matray, 2012), ezért nem biztosít kellő mennyiségű K+F-re fordítható pénzügyi háttérrel a vállalkozásoknak. Piaci kudarc lép fel.⁸⁹ A magánszektor a társadalmilag optimális szintet el nem érő mértékben, vagyis alulruház be K+F+I-be. Mivel a létrejövő tudás közjószág⁹⁰ (Uppenberg, 2009), ezért az államnak tevékeny szerepet kell játszania a fent említett anomália csillapításában (Köhler et al. 2012). *S ez az a pont, ahol a fiskális és adópolitika szellemi kirakóknak előterébe léphet.*

A kutatás-fejlesztést a magán és az állami szektor finanszírozza. A szakpolitikák oldaláról igen nehézkes annak megbecslése, hogy mit mondhatunk a helyettesíthetőség és a kiegészíthetőség kérdéséről, vagyis arról, hogy az állami szektor által K+F-re költött kiadásokban előálló változásnak milyen hatása lesz a magánszektor K+F kiadási hajlandóságára (David et al. 2000; Gonzalez – Pazo, 2008). Az előzőekben elmondottakhoz visszacsatolva, számos érv szól ma már mellett, hogy az állam, a fiskális politika ösztönözze a K+F finanszírozást.⁹¹ Eme érvelés mentsváráként a K+F speciális jellemzőit szokták tekinteni. E jellemzők közt említhetjük azt, hogy rövid innovációs ciklusok vannak, illetve relatíve kis volumenű az a beruházás, amelynek a

⁸⁸ Lásd Aiginger (2001). Guellec és Van Pottelsberghe (2004) 16 OECD ország elemzésével arra jutott, hogy az MFP rugalmassága az állami K+F-re vonatkozóan magasabb is lehet, mint magán K+F-re nézvést. Viljamaa és szerzőtársai (2013) nagy irodalomáttekintő elemzése szerint a közvetlen K+F+I fiskális támogatások általában jobban teljesítenek MFP javítása terén, mint az adóhitelek (*tax credits*).

⁸⁹ Piaci kudarc mellett állami kudarc is felléphet K+F és innováció kapcsán. Erről lásd: Rubalcaba et al. (2010)

⁹⁰ A széles értelemben vett tudás tiszta közjószág jellege alatt alapvetően két dolgot értünk: (i) egy adott cég által használt tudás semmi esetre sem jelenti azt, hogy ezáltal az adott cég elporlasztaná más cégek azon képességét, hogy ezzel párhuzamosan fölhasználják ugyan azt a tudást (a pozitív externália jelensége biztosított). Másképp fogalmazva, a tudás fogyasztásával annak „mennyisége” nem csökken. (ii) Amikor egy cég új tudás létrehozásába fektet, akkor nem feltétlen képes arra, hogy meggátolja a létrejövő tudás mások általi felhasználását. Lásd: Stiglitz (1999) vagy Uppenberg (2009). A K+F+I értékét nem biztos, hogy teljesen internalizálni lehet a szellemi tulajdonvédelem hiányosságai miatt, ami szintén az „elégtelen” szintű beruházás jelenségére erősít rá (Aghion, 2012:92).

⁹¹ Megjegyezzük, hogy a K+F+I beruházások társadalmi és gazdasági hatása egy meglehetősen komplex kérdés, s az a mód, ahogyan a K+F+I változásokat idéz elő a társadalomban számos tényezőtől függ, többek között a beruházások megvalósítását támogató mechanizmusoktól, illetve az üzleti környezettől. Utóbbi nagyon szoros kapcsolatba hozható az adott országban uralkodó fiskális klímával.

raison d'être-je maga a K+F. Ez különösen látványos, ha az új termékek, szolgáltatások és technológiák értékesítésével, szabványosításával, kompatibilitásával összefüggő beruházásokhoz hasonlítjuk, vagy azokhoz, amelyeket egy sikeres versenytársi innováció imitálhatóságára fordítanak. Az egyik legtöbbször hivatkozott közgazdasági racionalitás a K+F növekvő állami finanszírozása mögött a piaci és állami kudarcok jelensége (Ebersberger et al. 2004). A piaci kudarcot már érintettük, vagyis a K+F-be történő alulberuházás fenyegető jelenlétét a gazdaságban, az állami kudarc is információs aszimmetria miatt áll elő. Ugyanis a jövőben ígéretesnek tűnő folyamatokról az államnak sosem lehet tökéletes információja, ezáltal nem képes csupán e területekre összpontosítani – ezt a problémakört nevezi a szakirodalom a „*picking up the winners*” paradoxonának.⁹² Továbbá, a K+F megtérülési rátája alacsonyabb, mint társadalmi megtérülési rátája. Ennek oka az elemzések szerint többnyire az, hogy nem tökéletes a tudás megszerzése, s pláne nem tökéletes a tudás terjedésének ellenőrzése. Ebből adódóan pedig a versenyzői környezetben tevékenykedő piaci szereplők a társadalmilag optimálisnál (Arrow, 1962) kevesebbet ruháznak be K+F-be. Ezekén túlmenően még tovább bővíthetjük érvrendszerünket az állami oldalról történő K+F kiadások/támogatások jogosultságát alátámasztandó. Ugyanis egy rés tátong az adott vállalat által várt – K+F-re vonatkozó – megtérülési ráta és a K+F finanszírozásba esetlegesen beszálló külső befektetői elvárás között, ami nehézkessé teszi a külső finanszírozást a cégek számára.⁹³ Ezen okoknál fogva a kormányzat – a fiskális politikán keresztül – megalapozottan kötelezheti el magát a magánszektor kutatás-fejlesztési aktivitásának serkentése mellett azért, hogy csökkentse a cégek innovációval összefüggő költségeit, likviditási gondjait.⁹⁴

A tudásalapú és szolgáltatások dominálta gazdaságba történő átmenetben, vagyis az installációs szakaszra történő áttérésben a fiskális kormányzásnak a fentiek szerint tevőleges – bár nem kizárólagos – szerepe lehet. Fiskális politikai eszközökkel tompítható a régi paradigmában történő beragadás (*lock-in*) valószínűsége, s a fiskális

⁹² A kérdésről lásd bővebben Cantner és Kösters (2009) kritikai élel megírt tanulmányát.

⁹³ Lásd bővebben Hall (2002) igen kimerítő irodalomösszefoglalóját.

⁹⁴ Erről lásd még OECD (2009a:12) vagy Erdős (2006:212). Továbbá, természetesen ebben a fázisban sem templomi áhitattal övezett üdvözítő megoldásról van szó, hiszen itt is felmerülhetnek állami kudarcok. Legalább két okot tudunk említeni, amelyek a K+F állami megtámogatásakor fellépő kudarcokat magyarázhatják. Az állami K+F támogatások odaítélése súlyos hatékonysági problémákkal lehet terhes, mert a közvetítő szereplők (akik a cégek K+F pályázatait értékelik) ösztönző rendszere sem szükségképpen hatékony. Másik probléma lehet, hogy az államilag támogatott K+F kockázati tőkét használó vállalatok az eredményeket adott esetben a verseny korlátozására használhatják fel. Minderről lásd részletesen: Európai Bizottság (2009).

politika kvintesszenciája lehet az, hogy támogatja a sokak által dokumentált új fejlődési pályára állást (*path creation*) (lásd. Schienstock, 2004a, 2011; Garud et al. 2010). Kétségtelen, hogy ahogy az idő múlik és az installációs szakaszból az alkalmazási szakaszba lépnek a gazdaságok a K+F szerepe az új technológiai-gazdasági paradigma természetéből adódóan változó képet kell, hogy fessen. Az erős K+F tevékenység elsősorban a termelői szektorban mutatható ki, a szolgáltatások esetében alacsonyabb a K+F aktivitás és költség, mert a szolgáltatásokra a kutatás-fejlesztés inkább áttételesen hat (Hall, 2002; Kovács, 2011a:31).⁹⁵ Vagyis, a technológiai és nem technológiai innovációk aránya a szolgáltatások dominálta gazdaságban eltolódni látszik az utóbbi felé. Máskülönben pedig azt is be kell látni, hogy a szolgáltatások dominálta gazdaság exportszerkezete is megváltozik, eltolódás várható a modern szolgáltatások irányába (pl.: pénzügyi szolgáltatások, információ-feldolgozó szolgáltatások, modern üzleti szolgáltatások, számítógépes és információs szolgáltatások stb.) (Hausmann et al. 2007; Anand et al. 2012). Ehhez persze egészen másfajta infrastruktúrára van szükség, mint a hagyományos exporttermékek esetében (Internet, oktatási stb.). S ezen beruházások a fiskális politika nem kis közreműködését igénylik. Magába a tudás és szolgáltatás gazdaságnak keresztelt új techno-gazdasági paradigmába történő sikeres átmenetben a K+F kiadásoknak, s ezért az állam szerves jelenlétének nélkülözhetetlen szerepe van.

Azonban, az értekezés egésze szempontjából lényeges, hogy *amikor a fiskális konszolidációnak a K+F csatornán keresztüli szignifikáns részhatásáról beszélünk a tudásgazdaságba történő átmenet elősegítésekor*, akkor nem csupán a direkt állami pénzügyi támogatás szimbolizálta kiadási dimenzió az, amelyet becsatolunk, hanem ott vannak a bevételoldali mechanizmusok is, amelyek a kutatás-fejlesztés fokozását és hatékonyságának emelkedését hivatottak elérni. A magánszféra K+F aktivitásának egyfajta fokozó-mechanizmusaként szolgálhatnak olyan csatornák is, mint például befektetési célzatú adóhitel (*tax credit/tax incentive*) nyújtása – annak érdekében, hogy csökkentsék a K+F-el kapcsolatos céges költségeket (Atkinson, 2007; Ientile – Mairesse, 2009) –, vagy a különböző K+F együttműködések serkentő kormányzati programok is ide sorolhatóak, amelyek az együttműködések finanszírozásába szállnak be (Fernández-Ribas – Shapira, 2009). Ezen megoldási módozatoknak a különböző hatásvizsgálatai sokszor igen óvatosan fogalmaznak, ugyanakkor megjegyzik, hogy

⁹⁵ Megjegyezzük, hogy a szolgáltató gazdaság kiteljesedésével párhuzamosan szekuláris termelékenységsromlás tapasztalható, ami a szolgáltatások kisebb K+F-intenzív jellegéből fakad. Erről lásd még Kovács (2013). A szolgáltatások dominanciája felülírhat olyan posztulátumokat is, hogy a beruházás (amelynek része a K+F is) és a gazdasági növekedés között pozitív kapcsolat van. Utóbbiról ír Cheung et al. (2012).

mind az adóoldali, mind pedig a kiadásoldali fiskális szerepvállalásra szükség van (David et al. 2000; OECD, 2011a; Stewart et al. 2012). Arra vonatkozóan pedig, hogy képesek-e a termelékenység, rajta keresztül a gazdasági növekedés megtámogatására, ma már rendelkezésre állnak bizonyítékok.⁹⁶

A közgazdaságtudományban eddig nem történt olyan próbálkozás, amely a szolgáltatások dominálta új gazdaságba való átmenet fiskális politikai aspektusát vizsgálata volna. Pusztán a K+F kiadások nagyságrendjére történő fókuszálás céltalan bolyongáshoz, és adott esetben helytelen következtetésekhez vezethetne; mi egy másik összefüggési lánc mentén haladunk a továbbiakban.

(i) A fiskális politika fegyelmezettebbé válásával párhuzamosan a fiskális illúzió jelenségének tompulnia kell, ezért érdemes utóbbinak az időbeli alakulására koncentrálni. Ha a kormány betölti a fiskális fenntarthatósági informátor szerepét, akkor a fegyelemre való nagyobb hajlam révén – hiszen ekkor kisebb a tér a járadékvadászatra és az állam foglyul ejtésére – nagyobb mozgástér nyílik arra, hogy olyan területekre koncentráljanak, mint a kutatás-fejlesztés és innováció. A kutatás-fejlesztési tevékenységhez pedig az irodalomban majdnem mindig pozitív externáliákat is kötnek (Götz, 1999), ami az új technológiák gyorsabb diffúziója révén segítheti az új paradigmába történő bekapcsolódást. Ahogy korábban arra már utaltunk, a K+F tevékenység fontos a növekedés szempontjából, s különösen fontos annak fiskális oldali támogatása a fiatal innovatív vállalkozások esetében, de végső soron a vállalkozások egészséges kockázatvállalási hajlandóságának erősítése érdekében is.⁹⁷

(ii) Önmagában az a tény, hogy egy állam többet költ kutatás-fejlesztésre még nem jelenti azt, hogy sikeresen átment a tudásalapú gazdaságba. Hiszen megfelelő abszorpciós képességnek is lennie kell az innovációs ökoszisztémában ahhoz, hogy az innovációk gazdasági realizálódása megtörténhessen (Orosz – Kovács, 2011). Azért,

⁹⁶ A K+F támogatásának bevételoldali eszközeinek (adókedvezmény, adóhitel) termelékenységre kifejtett pozitív hatásáról lásd: Poot és szerzőtársai (2003) valamint Lokshin és Mohnen (2007) munkáját. Utóbbi szerzőpáros a nettó jóléti nyereség vizsgálatára is hangsúlyt helyezett (Lokshin – Mohnen, 2009), s az adóoldali K+F valamint direkt állami kiadások nettó jóléti nyereségre vonatkozó feltevését igazolta korábban Russo (2004) is.

⁹⁷ A K+F során létrejövő tudás, innováció diffúziójának előmozdítását a fiskális kiadások segíthetik: a cél az adaptációs költségek csökkentése, az előfinanszírozási kapacitás növelése. Nem permanens fiskális támogatásról van szó, hiszen a cél a vállalkozások viselkedését egy kezdeti impulzussal megváltoztatni. Egy állandó fiskális támogatási séma nem hozna újabb viselkedési mintákat, s csökkentené a valódi innovátorok kockázatvállalási hajlandóságát is (hisz egyre többen lennének képesek innovációjuk átvételére a fiskális ösztönzők miatt). Egy másik indok az impulzusos jelleg mellett a K+F+I-terén fellépő túlberuházás lehetősége (Reinganum, 1989): a piaci versenytárs kárára történő piaci részesedés növelésének célja oda is vezethet, hogy a társadalmilag optimális K+F+I beruházást túllépi, ennek pedig egy permanens állami fiskális támogatás csak nagyobb valószínűséget biztosít.

hogy erre is tekintettel lehessünk, a Világbank által kidolgozott tudásgazdaság indexet (*Knowledge Economy Index, KEI*) használjuk fel. A KEI gyakorlatilag azt méri, hogy mennyire hatékonyan képesek az országok a tudás termelésére és annak *gazdasági realizálására*. Ez már igazi fokmérője a tudásalapúság szemléltetésének. Utóbbi tükröződhet a termelékenység alakulásában, amely kapcsán a soktényezős termelékenységet hívjuk segítségül. Az index az adott ország potenciális gazdasági növekedésének érzékelését is befolyásolni képes, ami nem mellékes a fiskális fenntarthatóság megítélésénél. A KEI voltaképp lenyomata az innovációs ökoszisztéma működési teljesítményének, hisz a tudás gazdasági hasznosíthatóságának képességéről árulkodik, ami a tudás, a technológia és az információ interakciók sűrű hálójában történő áramlásának eredményessége. Az innovációs ökoszisztéma megközelítés az általunk is hangsúlyozott szélesebb megközelítéssel mutat rokonságot és benne foglaltatik a fejlesztő állam szerepe is, amely annak folyamatos javításáért száll síkra. A világ komplexitásából és dinamikájából adódóan a technokrata megközelítésű kormányzási gyakorlat – amely a gazdaságot gépként kívánja értelmezni, javítani, alakítani teljességgel negligálván a szereplők közti interakciók hálóját és annak minőségét (Mercan – Göktas, 2011) – mára jelentőségétől teljesen megfosztottá vált. Helyette egy olyan komplex, ökoszisztéma szerinti megközelítés kezd teret nyerni az irodalomban és a gazdaságpolitikai gyakorlatban, ami nem „gépet épít”, hanem inkább „kertet ápol”, vagyis tudomásul veszi, hogy az ökoszisztémában tevékenykedő, egymással sok esetben kölcsönös függési viszonyban álló szereplői hálózat az (pl.: egyén, vállalat, felsőoktatás, intézmények, állami kutatóhelyek), amely funkciójuktól fogva (Edquist, 2005:182) generálja az innovációkat, ezért elsősorban a keretfeltételeken kíván javítani (Van Dyck, 2012). A kormányzat fejlesztési funkciója akkor jut érvényre az új gazdaságba való átmenet előmozdításában, ha az általános tanulási képességet képes javítani, s a humántőke fejlesztésére törekszik, ami a kumulatív tudás és társadalmi tanulás alapköve.⁹⁸ Ekkor a gazdaságpolitika keresleti és kínálati oldali intézkedésekkel támogathatja meg a tudásgazdaságba történő átmenetet. Kínálati oldali intézkedés elsősorban az aktív munakerőpiaci-politika lehet (Franzese – Hays, 2006; Warhurst, 2008), mely a tudásgenerálást szolgáló felsőoktatás erősítését és

⁹⁸ Az innovációs ökoszisztéma kultiválásában a fejlesztő államnak fontos szerepe van „[...] a kutatás-fejlesztés ösztönzése és hatékony támogatása révén, a felsőfokú képzés és szakképzés szerkezetének folyamatos fejlesztésével, valamint a működőtőke-beáramlás ágazati és területi befolyásolásával, a hazai középvállalati szektor támogatásával” (Csáki, 2009:32). Ezt hangsúlyozza Szanyi (2009) is, aki a nemzeti innovációs rendszer perspektívájából vizsgálja a fejlesztő állam eszközrendszerét.

innovációs ökoszisztémán belüli hatékony integrációját célozza.⁹⁹ Keresleti oldalon a tudás eredményeinek diffúziója mozdítható elő az általános abszorpciós kapacitás növelésével, többek közt a K+F+I tevékenységek előadott támogatása, vagy az általános likviditási állapotok fiskális oldali javítása révén. E megközelítés szellemében a fiskális konszolidáció és rajta keresztül a hosszú távon kiegyensúlyozott államháztartás az innovációs ökoszisztémában megteremti azokat a finansziális forrásokat, amelyek allokálhatóságától nagyban függ az innovációs ökoszisztéma intézményi minősége, az innovációkhoz vezető interakciók fenntarthatósága, a vállalatok evolúciója, a köz- és magánszektor K+F és innovációs teljesítménye.

Annak érdekében tehát, hogy megragadjuk a fiskális konszolidáció szerepét az újabb technológiai-gazdasági és társadalmi paradigmába történő transzformációban elsősorban a transzparencia kérdéskörébe tartozó indikátorok irodalmát hívjuk segítségül. Ellentétben a fiskális transzparencia indexek létjogosultságát hirdető irodalmi áramlattal (Alesina et al. 1999), írásunkban túllépünk e megközelítéseken a téma jellegéből fakadó megfontolások miatt. Ugyanis, a fiskális transzparencia indexek alkalmazása – bár igyekszik több dimenzió szerint értelmezni a fiskális politika átláthatóságát – mégis csak egy igen erőteljesen szeduktív megközelítés. Ezen indikátorok alkalmasint segíthetik a kormányzati tevékenység adott indikátorok szerinti megismerését, de összességében csak és kizárólag egy perspektívából szemlélve. Utalhatunk itt Hameed (2005) sokat idézett vizsgálatára a fiskális transzparencia és a gazdasági teljesítmény kapcsán, ám megközelítése nem képviselt rokonságot értekezésünk egésze szempontjából motívumként kezelendő szélesebb perspektívával, azaz a fiskális dimenziókon kívül a szavazók, az egész társadalom bekapcsolhatóságának létjogosultságával.

A dolog komplexitása nem feloldható tehát egyszerű megközelítésekkel, ezért a korábban már érintett fiskális illúzió jelenségéhez fordulunk. A fiskális illúzió mérése és az index alakulása felvilágosítást adhat a tekintetben, hogy a fiskális kormányzás mennyire is tekinthető jónak. Ma már konszenzus van a tekintetben, hogy az átlátható költségvetési politika az első lépés eme irányba. Az átlátható közpénzügyeknek fegyelmező ereje van, s a fegyelmezett államháztartás bizalomépítő csatorna, amelynek a gazdasági és társadalmi fejlődésben kulcs szerepe van. Mi mellett érvelünk, hogy a

⁹⁹ Nem meglepő, hogy ahol szorosabb a felsőoktatási intézményekkel az üzleti élet együttműködése, ott a kutatás-fejlesztési kiadásoknak és tevékenységeknek magasabb a termelékenységre gyakorolt hatása. Lásd Guellec és Van Pottelsberge (2001).

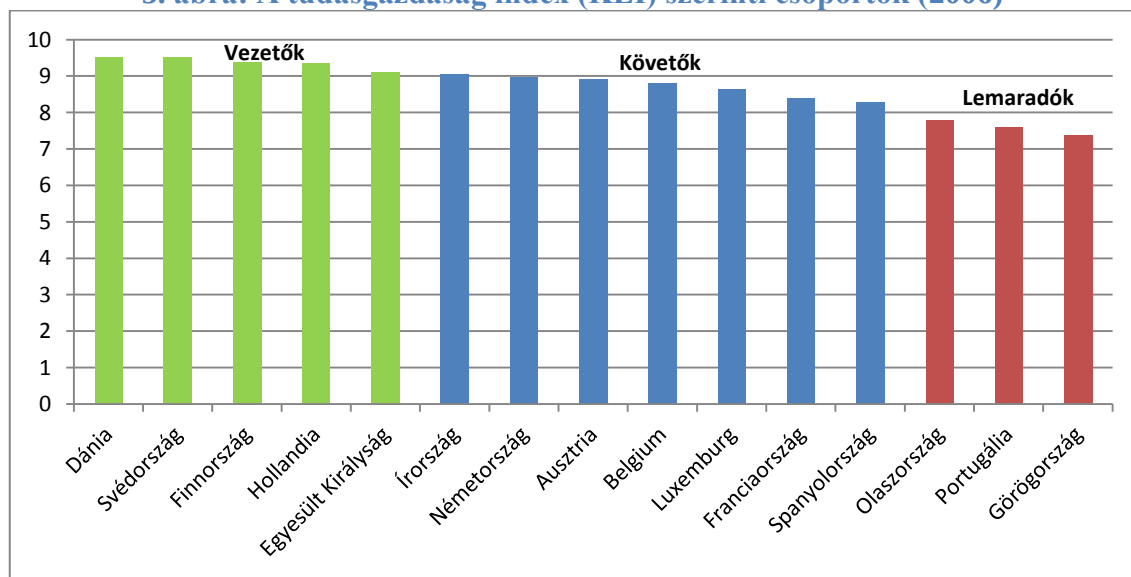
fiskális transzparencia hiánya ekvivalens a fiskális illúzió magasabb fokának jelenlétével egy társadalomban. Amennyiben a társadalom (a választók) könnyen megvezethetőek a fiskális politikai pillanatnyi állapotával kapcsolatosan, akkor ez úgynevezett politikai költségvetési ciklusokhoz (Brender – Drazen, 2005b; Benczes – Ürögdi, 2008) rövid távú és témánk szempontjából nem fenntartható fiskális politikai gyakorlathoz vezet. Ez ekvivalens sok esetben tehát a fegyelmezetlen és ezzel eladósodási pályára terelő fiskális politikával. Vagyis, ahol a fiskális illúzió index (*Fiscal Illusion Index, FII*) javul – ahol a választók és adófizetők jobban átlátják a költségvetési folyamatot és a fiskális mutatók mögött meghúzódó tartalmakat –, ott a fiskális fegyelem és a fenntarthatóság kérdése is nyomatékosabban merülhet fel. A transzparencia pedig az egyértelműsített szerepeket és felelősségi köröket, a közpénzügyi információk hozzáférhetőségét, a költségvetés tervezési, végrehajtási és ellenőrzési szakaszainak nyíltságát, a terv- és tényadatok közti nagyobb harmóniát jelenti (Kovács, 2011b). Így hitelességi hatáson keresztül is jobb fiskális teljesítményhez vezethet a csökkenő kockázati prémiumokon keresztül. Ugyanakkor azt is elmondhatjuk, hogy a demokráciában inherens mód jelenlévő deficitre való hajlamot a fiskális illúzió nagyban táplálhatja. Pontosabban fogalmazva az a jelenség, hogy a szavazók nem képesek átlátni azt az összefüggést, hogy a jelenlegi kiadásnövekedés okozta adósság gyarapítás, sok esetben jövőbeni adóemelésnek feleltethető meg, illetve fájdalmas konszolidációs lépések eljövételének. E jelenségnek egyfajta empirikusan diagnosztizált dinamikája van (Arvate et al. 2009; Mourao, 2011), a régi demokráciával rendelkező gazdaságokban a fiskális illúzió kisebb, mint a friss demokráciákban, mert előzőek esetében a szavazók egy tanulási folyamaton keresztülmenve idővel már nem válnak annyira megvezethetővé a szavazatmaximalizáló politikusok által. Azon országokban tehát, ahol hosszabb idő után is relatíve magas a fiskális illúzió, ott a fiskális politika nem tekinthető hitelesnek, alacsony a transzparenciája. Ez a Caplan (2007) dokumentálta félreértelmezéseket erősíti, s a szavazók előszeretettel szavaznak az opportunistáknak – a hatalomban maradás céljával felvértezett politikusok által meghirdetett – jelenbeli kiadásnövelést és adócsökkentést hangsúlyozó programokra.

A következőkben tehát egyik oldalról a fiskális illúzió indexre támaszkodva haladunk tovább. Tesszük ezt úgy, hogy másik oldalról viszont az úgynevezett tudásgazdaság indexet (KEI) is elemzésünk gyújtópontjába állítjuk. Utóbbi hivatott szemléltetni tehát, hogy milyen mértékben is tekinthető az adott gazdaság

tudásalapúnak.¹⁰⁰ A tudás minőségi kategória, aminek fiskális konszolidációkkal kapcsolatos elemzésbe való beemelése mindenképp megérett. Persze el kell fogadjuk, hogy a konszolidációk sikeres és sikertelen voltának magyarázataiba történő egyre több aspektus bekapcsolásával hozzájárulunk ahhoz, hogy az összefüggések formalizálható körvonalai ne legyenek egyértelműen meghatározhatóak.

A tudásalapú gazdaság kapcsán három csoportot különítettünk el a kiválasztott 15 európai ország esetében a szerint, hogy a KEI értéke 9-10; 8-9, avagy 7-8 értékekkel egyenlő vagy azok közötti sávban található. A *vezetők* csoportjában találjuk a következő országokat (az index értéke kilenc, vagy a feletti): Dánia, Svédország, Finnország, Hollandia és az Egyesült Királyság. *Követők*ként definiáljuk a 8-9 közötti sávban tartózkodókat, úgymint: Írország, Németország, Ausztria, Belgium, Luxemburg, Franciaország és Spanyolország. S végül, *lemaradók*ként interpretáljuk a 7-8 közötti sávbéli országokat: Olaszország, Portugália és Görögország (5. ábra).

5. ábra: A tudásgazdaság index (KEI) szerinti csoportok (2006)



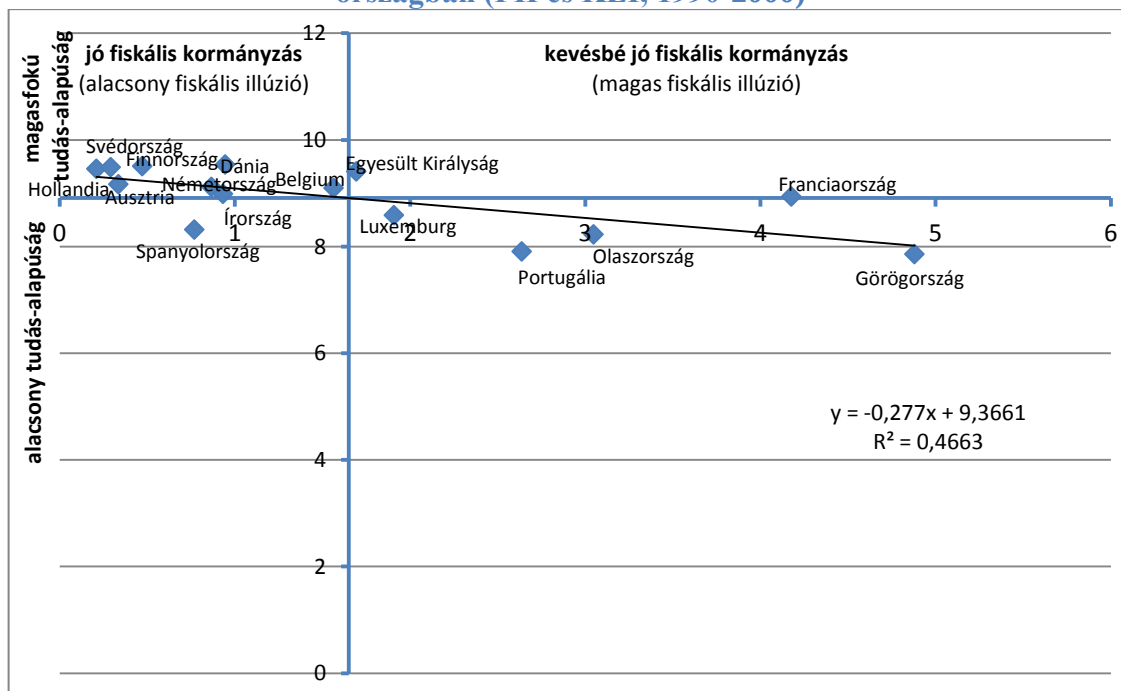
Forrás: Világbank (2009), Elérhető: http://info.worldbank.org/etools/kam2/KAM_page5.asp#c21

Az igazán érdekes aspektus persze az, hogyha azon túlmenően, hogy láttatjuk a tudásalapúság szerint képzett csoportokat, arra is fel tudjuk hívni a figyelmet, hogy bizony a pozíciók nem is oly csekély mértékben hozhatóak összefüggésbe a fiskális kormányzás milyenségével. Ez utóbbit a már tárgyalt fiskális illúzió index (FII)

¹⁰⁰ Az index a tudásgazdaság négy tartópillérjét határozza meg: (1) gazdasági és intézményi rezsim; (2) tanult és képzett népesség; (3) hatékony innovációs szisztéma; és (4) IKT fejlettsége. E dimenziókon belül is számos alindikátorok (összesen 132 kvantitatív és kvalitatív) segítségével komponálja meg az aggregált indexet, s készít rangsort a világ 81 országára vonatkozóan. A konkrét módszertani háttérrel lásd: Derek és szerzőtársai (2005).

segítségével ragadjuk meg. Jó fiskális kormányzásról beszélhetünk, ha a fiskális illúzió index az országcsoporti átlag alatt helyezkedik el. Míg a kevésbé jó fiskális kormányzásra – az eladósodási pályára nagyobb valószínűséggel történő rálépésre – a fiskális illúzió indexének átlagtól magasabb volta utalhat (6. ábra).¹⁰¹ Hangsúlyozandó, hogy bár nem léteznek kalkulált indexek az 1990-es évek előtti időszakra, tehát az új technológiai-gazdasági paradigma hetvenes évekre datálható beköszöntét nem tudjuk elemezni, a korábbiakban összefoglalt elméleti fölvezetés értelmében azonban erre nincs is szükségünk. Az installációs szakaszt a konszenzusos nézet 20-30 évre becsüli, s az átmenet szempontjából e szakasz végére történő koncentráció több üzenetet hordozhat számunkra. Az FII és KEI indexeket először a kilencvenes évek átlagára (FII-t tízes skálára transzformálva) mutatjuk, aztán pedig a 2006. évre vonatkozóan.

6. ábra: A fiskális kormányzás és a tudásalapúság jellemzői néhány európai országban (FII és KEI, 1990-2000)



Megjegyzés: A tengelyek metszéspontját az indexek átlaga adja.

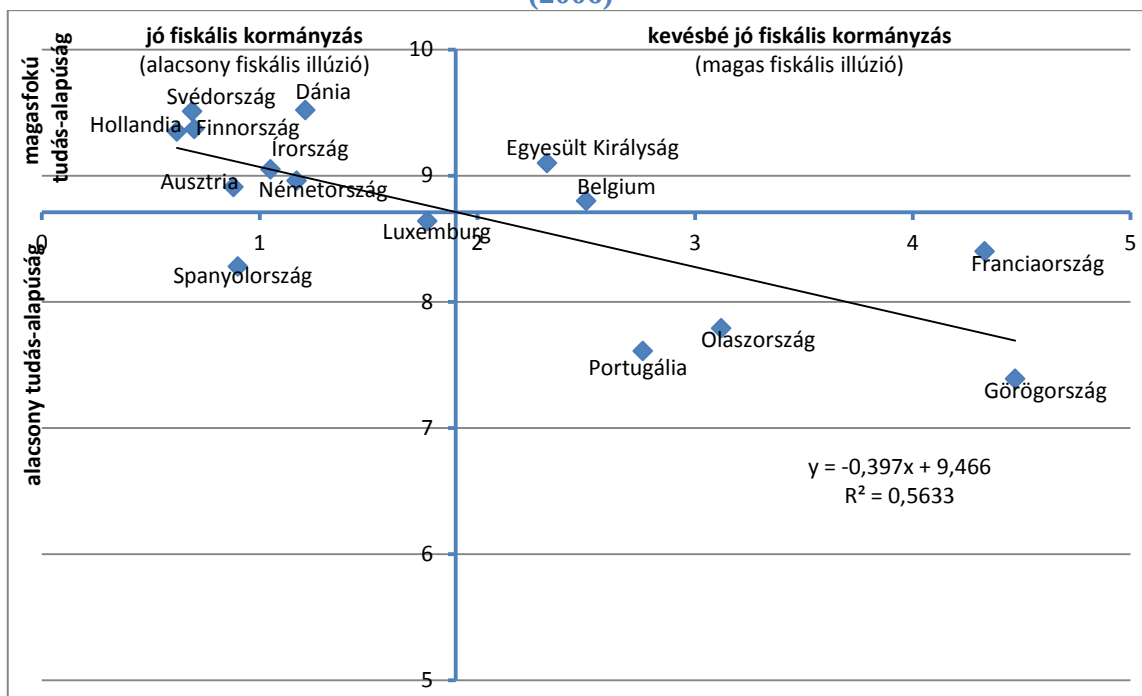
Forrás: a vízszintes tengelyen szereplő fiskális illúzió index (FII) forrása Mourao (2011), míg a függőleges tengelyen szereplő tudásgazdaság indexé (KEI) a Világbank *Knowledge for Development* adatbázisa.

Az ábrák alkalmasak az előzőekben definiált vezetők, követők és lemaradók illusztrálására, s a folyamatok dinamikájába is betekintést engednek. Így a trendre is tekintettel lehetünk, amely több üzenetet képes hordozni egy-egy adott évi pillanatfelvételnél. A kép, amely kirajzolódik az, hogy a jó fiskális kormányzás

¹⁰¹ Ez a terminológia teljesen megfelel a nemzetközi irodalomban alkalmazottnak, ahol többek közt „good governance” és „less good governance” elnevezésekkel is találkozunk. Lásd: Oman és Arndt (2010)

(alacsonyabb fokú fiskális illúzió) és a magasabb tudásalapúság között egyáltalán nem mondható gyengének a kapcsolat (ami idővel még erősebbé vált).

7. ábra: A fiskális kormányzás és a tudásalapúság néhány európai országban (2006)



Megjegyzés: A tengelyek metszéspontját az indexek átlaga adja.

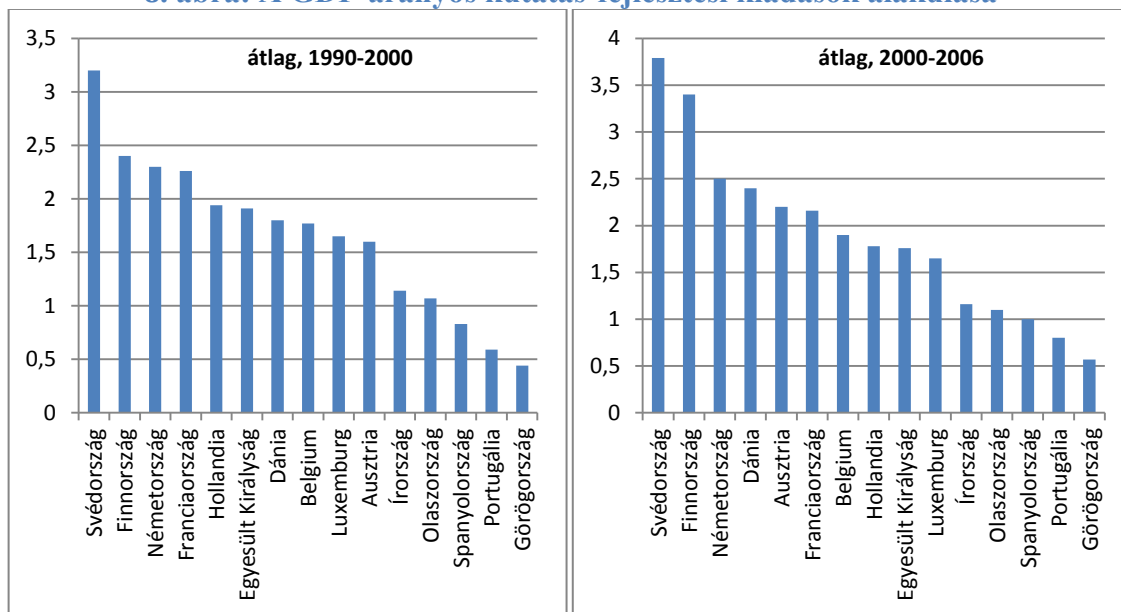
Forrás: a vízszintes tengelyen szereplő fiskális illúzió index (FII) forrása Mourao (2011), míg a függőleges tengelyen szereplő tudásgazdaság indexé (KEI) a Világbank *Knowledge for Development* adatbázisa.

Azon gazdaságokat, amelyeket a tudásgazdaság értékelése kapcsán vezetőkként definiáltunk, dominánsan jó fiskális kormányzásról tesznek tanúbizonyságot, és a bal felső negyedben helyezkednek el. Míg a lemaradók a jobb alsó negyedben foglalnak helyet, amely országok kevésbé jó fiskális kormányzással és ezzel párhuzamosan az átlagos tudásgazdasági indexet jóval alulmúló értékkel rendelkeznek.

A kauzalitás iránya bár nem triviális.¹⁰² Néma fogódzó kínálkozik akkor, ha figyelembe vesszük, hogy a KEI gyakorlatilag azt méri, hogy mennyire hatékonyan képesek az országok a tudás termelésére és annak gazdasági realizálására. Amennyiben a fiskális illúzió kisebb, akkor a fiskális kondíciók tekintetében is jobban teljesítenek az országok, ami viszont arra engedhet következtetni, hogy a nagyobb fiskális mozgástér nagyobb volumenű kutatás-fejlesztési kiadásokra teremthet lehetőséget – stimulálандó az üzleti szektor hasonló tevékenységét (8. ábra).

¹⁰² Ahogy egyhelyütt Musto (2010:12) fogalmaz: „A megbízhatóság, áttekinthetőség, elszámoltathatóság kétségtelenül a gazdasági fejlődés, illetve fejlettség jellemzője, habár felvethető az a kérdés is, hogy mindezek a jellemzők előfeltételei-e, vagy inkább eredményei a hosszabb távú gazdasági és társadalmi fejlődésnek.”

8. ábra: A GDP-arányos kutatás-fejlesztési kiadások alakulása

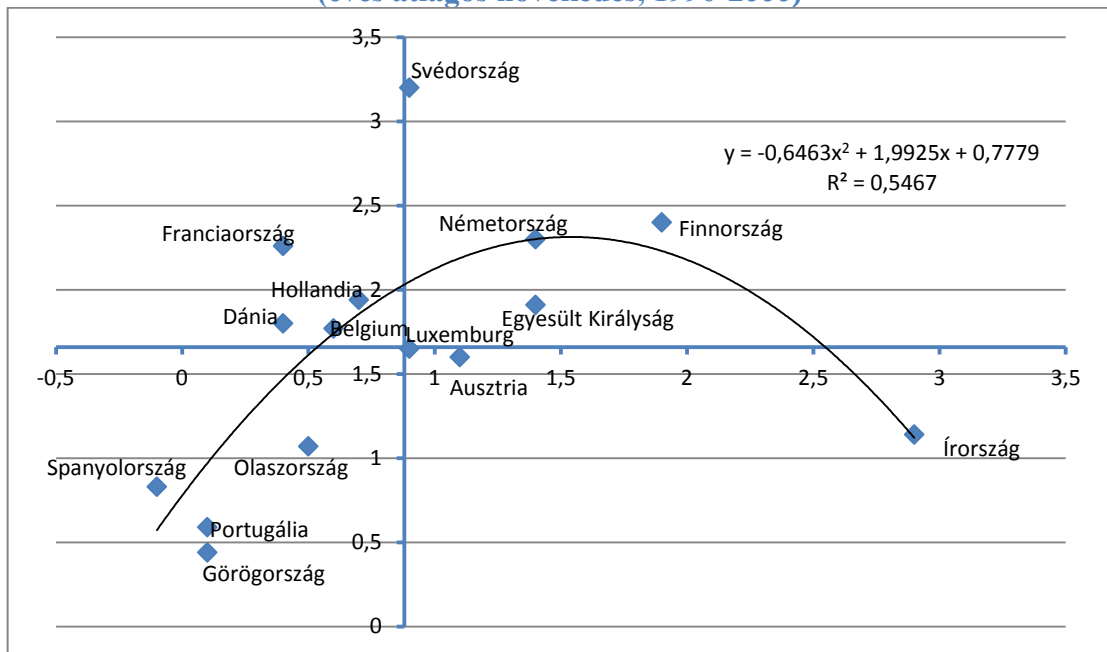


Forrás: Eurostat (rd_e_gertot)

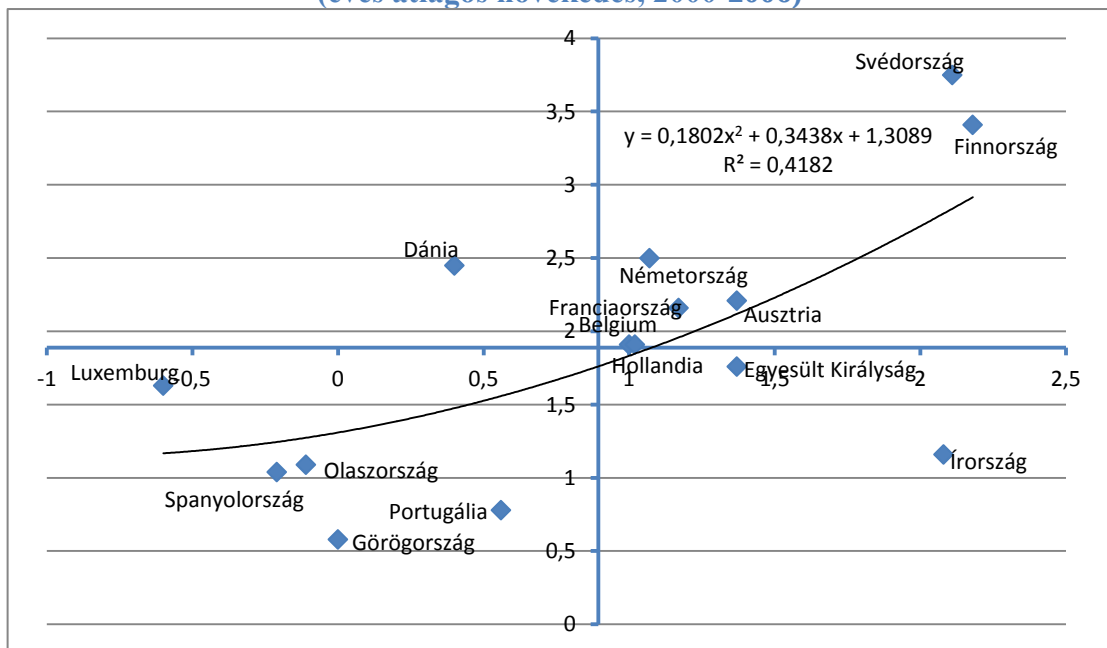
A GERD nagyságrendjét önmagában – a sokszor érzékelhető szirénhangok ellenére – nem ildomos figyelembe venni, ezért mi az előzőekben kifejtett keret kontextusában értelmezzük azt (lásd: 7. ábra). Látható, hogy az FII tekintetében jól teljesítők (pl.: Svédország, Finnország, Németország) többet is képesek költeni, ami még fontosabb, hogy viszont közülük csak azok képesek tartósan ezt fenn is tartani, akik KEI tekintetében is jól teljesítenek – azaz a tudás gazdasági hasznosítása terén jól vizsgáznak. Erre utalhat többek közt az, hogy a relatíve nagy volumenű GERD-del bíró Franciaország eltolódni látszik az alacsonyabb nagyságrendek irányába, míg Ausztria, Dánia és Írország – ahol a tudás gazdasági hasznosítása jobb mintákat mutat – fölfelé kapaszkodik. Ugyanakkor az FII és KEI tekintetében relatíve rosszul teljesítők (pl.: Portugália, Görögország) nem voltak képesek olyanná transzformálni a gazdaságukat, ami adott esetben már szervesen képes lett volna nagyobb volumenű kutatási-fejlesztési aktivitásra és a tudás gazdasági hasznosítására. Az elmondottaknak létezhet egy output oldali megközelítése is, amelyben megpróbáljuk szemléltetni a kutatás-fejlesztési kiadások gazdaságra kifejtett hatását. Ehhez a korábban már említett soktényezős termelékenységet (MPF) használjuk fel.¹⁰³ A 9. és 10. ábra azt tolmácsolja, hogy kutatás-fejlesztési kiadásoknak és a soktényezős tényező-termelékenységnek a tekintett időszakban kimutatható pozitív kapcsolata áll fenn.

¹⁰³ A K+F és az általa képződő tudás, valamint a tudás felhasználásával létrejövő sikeres innováció egyik legjobb mérési módozataként Hall (2011:22) is a soktényezős termelékenység növekedését hangsúlyozza.

**9. ábra: A soktényezős termelékenység és a GERD kapcsolata
(éves átlagos növekedés, 1990-2000)**



**10. ábra: A soktényezős termelékenység és a GERD kapcsolata
(éves átlagos növekedés, 2000-2006)**



Megjegyzés: a vízszintes tengely reprezentálja a soktényezős termelékenységet, míg a függőleges tengelyen a GERD került feltüntetésre. A tengelyek metszéspontja az átlagoknál található. 1990-2000 között a pozitív kapcsolatban csupán Írország tekinthető kivételnek, aminek oka, hogy régóta kiemelkedő termelékenységgel rendelkezett és a kilencvenes évek reformpolitikája az azt még mindig lefojtó akadályokat igyekezett felszámolni, s sokkal aktívabb tőkebeáramláshoz, technológia-átvételhez, és exportdinamikához vezettek (Fortin, 2000). Így a relatíve eleve magasabb teljes tényezőtermelékenység még jobban tudta húzni az ír gazdaságot a kilencvenes években (Forrás, 2012:50), amelyben K+F+I-ba elsősorban a betelepült multinacionális vállalatok fektettek sokat.

Forrás: Eurostat, OECD Conference Board (2011).

Ahogy az idő előrehaladtával a gazdaságok tudás-intenzitása, valamint a szolgáltatások részesedése növekszik úgy veszi el a jelenleg használatban lévő és a K+F kiadásokat mint a tudásba történő beruházásokat mérő módszertan a magyarázó erejét (Haskel, 2007).¹⁰⁴ A tudás minősége és állománya egyre meghatározóbbá válik az új termékek és szolgáltatások előállításában. Ám a szolgáltatások termelékenysége nehezen mérhető (Triplett – Bosworth, 2004), hisz a szolgáltatás természeténél fogva olyan, hogy a kvantifikálható eredménybe még több kvalitatívitás vegyül, ami a mért termelékenységet eleve alacsonyabb szintek felé viszi.¹⁰⁵

2. Box: A nem-keynesi hatások és a növekedési képesség

A bevezetett elméleti keret alkalmas arra, hogy árnyaljuk a nem-keynesi irodalom legfőbb üzeneteit. Az irodalomból kiderült, hogy a negatív növekedési hatással nem járó, expanziós fiskális konszolidációk mögött rejlő *tényezőknek van egy be nem azonosított köre*. A gyanakvást kiváltani képes végletes válaszoktól őrizkedve, mi csak amellett érvelünk, hogy e tényezők összessége a gazdaság növekedési képességével van kapcsolatban (a korábbi dán és ír példa is e sejtést erősíti), ami viszont nagyban függ attól, hogy az említett szakaszok (installációs, alkalmazás) tekintetében éppen hol tart az adott gazdaság. A korábbiakban érintett dán és ír példa kiválóan alkalmas annak alátámasztására, hogy *fiskális konszolidáció során az említett területekre (kutatás-fejlesztés és innováció) történő koncentráció meghatározó volt* (nem igaz, hogy a dán kiigazítás túlnyomóan kiadáscsökkentést hajtott volna végre, annak aránya a kiigazításon belül 35%, lásd Függelék 1. táblázat). A tény, hogy a konszolidációt a gazdasági növekedés regenerálódása követte, nem mást látszik alátámasztani, minthogy a kutatás-fejlesztésbe történő befektetés eredményeinek gazdasági hasznosíthatósága biztos talajon állt, vagyis jó volt a gazdaság növekedési képessége (Dánia a tudásgazdaság index szerint vezető, míg Írország a követők csoportján belül éllovas volt már a kilencvenes években is, ahol konszenzusos fejlesztési stratégia, EK integráció (O'Donnell, 1998) táplálta a növekedési képesség javítását a konszolidáció alatt). A dán fiskális politika nem csekély mértékben volt anticiklikus (is) az 1983-1987 közti kiigazítási periódusban, amikor is a kormányzati K+F kiadások éves százalékos növekedése gyakorlatilag permanens volt a tekintett időszakban. Itt most a vállalkozói szféra K+F kiadásaira nem koncentrálnak, szándékosan, hiszen ezzel megerősíthető ama empirikus megfigyelés, miszerint az állami K+F finanszírozás elsősorban anticiklikus, míg a vállalati prociklikus trajektóriát követ. Dániában a fiskális politikán keresztül 1983-ban 10%-kal növelték a K+F kiadásokat, 1986-ban pedig 15%-kal. Írországban 1987-1989 közötti kiigazítás során szintén folyamatosan növelték a kormányzati K+F kiadásokat egészen 1992-ig. 1987-től kezdve az addig csökkenő trendet megfordították, és ezzel párhuzamosan az üzleti szféra K+F költési hajlandósága is aktivizálódott.¹⁰⁶ Röviden tehát a fiskális politika megtámogatta az installációs szakaszt (IKT iparágak, infrastruktúra), miközben a globalizáció és az új paradigma révén modernizálódtak az érett iparágak. Belátható, hogy a fiskális konszolidáció szinergikus hatást váltott ki.

¹⁰⁴ Solow (1987) még arról szólt, hogy a számítógépek elterjedése nem igazán tükröződik a termelékenységi statisztikákban. Az IKT eme hatása a kilencvenes években vált látványosabbá (Szalavetz, 2010).

¹⁰⁵ A szolgáltatások esetében történő innovációk, vagy a termékekhez adott szolgáltatások egyik legfőbb célja a fogyasztói lojalitás emelése különböző emocionális hatások útján – lsd. Hauknes (1996), Boxer és Rekettye (2011) –, továbbá a szolgáltatásokhoz egyre több nem formalizálható (tacit) tudás kapcsolódik, amelynek léte valójában nehezebbé teszi a szolgáltatások esetében történő termelékenység mérését.

¹⁰⁶ Az adatok szemléltetéséhez lásd az Európai Bizottság (2011b) anyagának 79. és 81. oldalán fellelhető ábráit.

A konszolidációs irodalom, a technológiai-gazdasági paradigmaváltások és konkrétan az új tudásalapú szolgáltató gazdaság karakterisztikáinak, valamint az abba történő átmenet fiskális oldali aspektusának fölfejtése után megfogalmazhatóak a következő hipotézisek, amelyek az értekezés egésze szempontjából fókuszpontba állított *költségvetési konszolidációk* kérdéskörét érintik:

2. hipotézis: Az új gazdaság felé történő elmozdulás szorgalmazásában a fiskális politikának tevékeny szerepe lehet. Az állam fejlesztési funkcióját már a költségvetési konszolidációk alatt is érvényre juttathatja; támogathatja az installációs szakaszra történő rá lépést, s az azon történő előrehaladást. A fiskális konszolidáció ily módon az átmenet *támogató mechanizmusává* válhat, vagyis *transzformatív ereje* lehet.

3. hipotézis: Politikai konszenzusra van szükség ahhoz, hogy a tudásgazdaság kiépítéséhez szükséges erőfeszítésekre sor kerülhessen. Ez alatt érthető többek közt az is, hogy a fiskális konszolidáció során is nélkülözhetetlennek tűnik a fiskális fenntarthatóság és a gazdaság átalakítása melletti *belső elköteleződés*. Ily módon a fiskális konszolidáció útján nem pusztán a deficit és adósságcélok elérésének mechanisztikus stabilizációját, hanem a dinamizálást is a folyamat szerves részévé lehet tenni. Mindez tehát azt is jelenti, hogy a transzformatív erejű fiskális konszolidáció az üzleti ciklus vonatkozásában egy *pro- és anticiklikus elemekkel is rendelkező mechanizmus*. A konszolidációs irodalom korábbiakban kifejtett legfőbb üzenetének a fentiek szerinti finomhangolása tehát úgy hangzik, hogy a kiadáscsökkentés dominálta konszolidáció során az új gazdaságba történő átmenet megtámogatható kutatás-fejlesztésre és innovációra történő fókusszal is.

4. hipotézis: Fiskális konszolidációk végre nem hajtása, vagy elsősorban a bevételoldali kiigazítások preferálása mögött meghúzódó eddig figyelmen kívül hagyott okként meghatározásra kerülhet az is, hogy nincsenek meg azok a kulcs- és megfelelő érettségi fázisban lévő területek (intézményi architektúra, szakértelem, stb.), amelyekre történő fiskális koncentráció gazdaságilag realizálható eredményeket hozna, s egyúttal lendületet vinne az új technológiai-gazdasági paradigma (új gazdaság) installációs szakaszába történő belépésbe.

5. hipotézis: A fiskális *konszolidáció időzítése* elhanyagolhatatlan kérdés, hiszen a kimenet szempontjából lényeges, hogy az adott gazdaság milyen periódusban van: a növekedési képességét befolyásoló új gazdaságba történő átmenet előtt, az installációs, vagy már az alkalmazási szakaszban. Ezek alapján eltérő funkciójú konszolidációkat lehet adott esetben megkülönböztetni. Az installációs szakaszba történő átmenetben a konszolidációnak az adott technológiai-gazdasági paradigma (új gazdaság) hajtóerőinek megtámogatása is feladata, ha a hosszabb távú növekedés megalapozása is gazdaságpolitikai preferencia. Az alkalmazási szakaszban már jobban visszaköszönhet a konszolidáció klasszikus stabilizálási funkciója, vagyis a deficit és adósságok konszolidálása – nem negligálva az újabb technológiai-forradalom esetlegesen megfigyelhető intő tendenciáit. A cél a felhalmozott adósságállomány tartós csökkenthetősége a növekedési képesség veszélyeztetettségének minimalizálásával.

6. hipotézis: Az új gazdaságba történő átmenetet követően a strukturális váltási képesség egyik meghatározó sarokköve a fiskális fenntarthatóság biztosítása. Az állam hosszú távú finanszírozhatósága nélkül vészesen megfogyatkozik az a fiskális mozgástér, amely az új paradigmában történő későbbi növekedés belső tartalékainak építhetőségére lenne fordítható. A hosszú távon kiegyensúlyozott és ez által az újabb technológiai-gazdasági paradigmába történő átmenethez diszkrecionális beavatkozásokra kész mozgástérrel rendelkező fiskális politika a *strukturális beragadás egyik csillapító mechanizmusa lehet*. Egy-egy technológiai forradalom életciklusa nagyságrendileg fél évszázad, ez alatt az államnak a fizetőképesség megóvása mellett törekednie kell arra, hogy az oktatásba és jó minőségű közszolgáltatások biztosításába történő befektetések végső soron egy kreatív nemzedéket eredményezzenek, amely az alkalmazói szakaszban a növekedés belső tartalékaként szolgálhat, megfelelő abszorpciós közeget biztosítva. Mindennek a feltétele az alrendszerek fenntarthatósága, a fiskális politika csak ily módon szolgálhat a különböző kutatás-fejlesztést és innovációt támogató horizontális szakpolitikák támogató háttereként.

Hipotéziseink jól látható módon a fiskális fenntarthatósággal és konszolidációkkal foglalkozó irodalom szellemi áramlatának legfőbb megfontolásaihoz és üzeneteihez kapcsolhatóak a bevezetett szélesebb elméleti kontextus segítségével. A fiskális konszolidációk és az új technológiai-gazdasági paradigma irodalmának legfontosabb jelzőkaróit együttesen figyelembe véve a korábbiaknál némileg árnyaltabb tudományos megállapításokhoz juthatunk. A következőkben hipotéziseink szemléltetéséhez két esettanulmányt mutatunk be azzal a céllal, hogy felhívjuk a figyelmet a *transzformatív erejű* – tehát adott esetben egyszerre stabilizáló és dinamizáló karakterrel bíró – fiskális konszolidáció fontosságára. *Finnország* és *Portugália* esete plasztikusan megágyaz ebbéli célkitűzésünknek, hiszen egymás diametrikus ellenpólusaként a jó és a rossz gyakorlat együttes szemrevételezését teszik lehetővé, ami pedig közelebb vihet a konszolidációkról alkotott képünk finomhangolhatóságához.

5.3 Illusztratív esettanulmányok

5.3.1 Finnország

A fiskális fenntarthatóság és különösen a konszolidációk körülményeinek áttekintése és a mélyebb folyamatok fölfejtése arra tesz képessé bennünket, hogy a finn fiskális konszolidációs praktikák innovativitására hívjuk fel a figyelmet. Ennek révén sikerült már konszolidáció során is hozzájárulni a hosszabb távú versenyképességet biztosító nagyobb ívű átalakuláshoz. A stabilizálás és dinamizálás tandemzerű fellépése pedig arra utal, hogy a konszolidációnak transzformatív ereje volt.

Finnország az az ország, amely a kilencvenes évek elején páratlan depressziót élt át, s amely a válságból újjászülető fönixmadárként hagyta maga mögött az erőforrás-gazdaságot és érkezett meg a tudásalapú és szolgáltatások dominálta új gazdasági paradigmába. Ezt tükrözi a korábbiakban bemutatott tudásgazdaság index kapcsán mára kivívott vezető szerepe. Mindezzel párhuzamosan a fiskális illúzió index az 1975-1990-es időszakban még átlagosan 0,17-es érték 1990 és 2000 között 0,05-re süllyedt. Ez is érzékelteti, hogy olyan változások zajlottak le a gazdaságban, amelyek már távolról sem sorolhatóak a kúszó normalitás kategóriájába, sokkal inkább volt szó látványosabb modernizációról, amelyben a fiskális konszolidációnak elhagyhatatlan szerepe volt.

A skandináv jóléti modell képviselőjének válságközpontú történeti anatómiája során három szakaszt különítünk el, amelyek eltérő karakterisztikákkal írhatóak le: (i) az első a pénzügyi liberalizáció és gazdasági boom korszaka, amely végül a *túlfűtöttség* közkedvelt terminológiájával megfogható állapotban kulminált; (ii) a második szakaszt már a pénzügyi válság és annak iparágakba történő *beszivárgása* jellemezte; (iii) míg a harmadik szakasz már a *kilábalás* időszakának tekinthető, amelyet intelligens fiskális politikai gyakorlat jellemzett, s amely alapvetően az 1993 és 2000 közti időszakot ölelte fel. A következmény az lett, hogy az erőforrásalapú gazdaság sikeres transzformáción ment keresztül. Finnország a tudásalapú és szolgáltatás dominálta paradigmába történő átmenet egyik éltanulója lett. A konszolidációs időszak épp ezért fontos üzenettel szolgálhat a fiskális fenntarthatóságra és konszolidációkra fókuszáló elméleti és empirikus kutatások számára.

A túlfűtöttséghez vezető boom időszakában alapvetően arra mutatunk rá, hogy voltaképp a pénzügyi dereguláció tekinthető az elsőrendű vádlottnak a hitelkihelyezések eszköztárával kapcsolatosan, ami *inter alia* az eszközárak emelkedésében, a fogyasztás és a beruházás, valamint a tőkebeáramlás fokozottabb tempójú növekedésében csapódott le. Mindezen folyamatok egyenes ági következménye pedig a nemzetközi versenyképességi potenciál megroggyanása és a fix árfolyammal szemben

megindított spekulációs hullámok voltak. Megdőlt tehát a sokáig alapotívumként betudott nézet, miszerint Finnország – a hagyományosan teljes foglalkoztatás eszméjével átitatott, erős szakszervezeti együttműködés révén létrejövő gazdaság- és társadalompolitikájával – nem tapasztalhat meg komolyabb depressziós időszakot. A válságot és az azt közvetlenül megelőző periódust alapvetően a pénzügyi sérülékenység jellemezte, amely a rohamtempóban növekvő költségvetési hiány és államadósság képében öltött testet. A folyamatok egymásba fonódó szövedéke egyfajta *lefelé menő negatív spirált alkotott*, tudniillik a reálkamatok növekedése, az eszközárak deflációja, a pénzügyi rendszer kiforratlansága, az említett deficit és GDP-arányos államadósság fékezhetetlennek tűnő növekedése a munkanélküliség növekedéséhez vezetett.

A kilábalási periódus nem csupán a transzformatív erejű fiskális konszolidációra képes felhívni a figyelmet, hanem további elméleti hozzáadott értéket is képvisel, hiszen rámutat arra, hogy az új politikai gazdaságtan konvencionális bölcsessége és a gyakorlat között ellentmondás feszül. Ezen irodalom központi üzenete az, hogy a koalíciós kormányok nem képesek időben és kellő mértékű kiigazításokat megindítani és végrehajtani, mert a fájdalmas kiigazítással járó terhek szavazóbázisok közti megosztása konfliktusokkal terhes, ami egy inherens hiszterézist visz a koalíciós kormányok fiskális politikájába (Alesina – Drazen, 1991). Finnország kilábalási periódusának tanulságai árnyalják ezt a képet és azt az üzenetet tolmácsolják, hogy a koalíciós kormányok képesek időben beavatkozni (Kovács, 2010). A korábbiakban kifejtett techno-gazdasági paradigmaváltások elméletének figyelembevételével azonban mindehhez rögvést hozzá is kell tennünk, hogy képesnek tűnnek időben beavatkozni, amennyiben *felismerik azon területeket, amelyekre koncentrálnak fenntartható konszolidáció érhető el a rendelkezésre álló társadalmi bizalom megőrzésén keresztül*. E területek pedig a tudásalapú és szolgáltatás dominálta új gazdasági paradigma hajtóerőinek kellett, hogy bizonyuljanak. Ily módon a negatív spirál átkonvertálhatóvá vált öngerjesztő *erényes körre*, s nem csupán a deficit és adósság *stabilizálása*, hanem a gazdaság *dinamizálása* is reális perspektívává válhatott. A fiskális konszolidáció hozzájárult az új fejlődési pálya létrehozásához.

Boom és túlfűtöttség (1985-1990)

A skandináv jóléti állam képviselőjének fölemelkedése a 19. század utolsó harmadától számítható. A finn államháztartás e történelmi periódusát döntően a prudens menedzselés, a fiskális fegyelem jellemezte (Arola, 2006). A 20. század végéhez

közeledvén azonban Finnország megtapasztalhatta annak a mély és hosszú visszaesésnek a jelenségét, amellyel az iparosodott országok egyike sem szembesült a II. világháború óta (Kiander – Vartia, 1998; Jonung et al. 2006), de amelyet maga Finnország se élt át az azt megelőző 130 esztendőben (Jonung – Hagberg, 2005; Hjerpe – Hjerpe, 2010).¹⁰⁷ Unikális voltát egyrészt a visszaesés jóval jelentékenyebb mértéke adja, másrészt az a tény, hogy mindennek ellenére a gazdaság regenerációja hamarabb megindult az 1970 és 2002 közt regisztrálható valamennyi recesszióhoz képest, ráadásul a válságot követően igen figyelemreméltó (átlagosan 4-6%-os éves) reál GDP-bővülést mutatott egészen a kilencvenes évtized végéig.¹⁰⁸

A fölemelkedési periódus nyitányát a pénzügyi dereguláció szolgáltatta, amely alapvetően más minőségűvé tette a kis és nyitott finn gazdaságot, egy hitelesnek betudott fix árfolyam-mechanizmust működtetett, és széleskörűen szabályozta mind a hazai, mind a nemzetközi hiteleket, a tőkeáramlást, de még a hazai betéti kamatlábakat is (Söderström, 1993; Booth et al. 1994). A pénzügyi liberalizáció megértéséhez elegendő munícióval szolgál a második nagy világégés utáni időszak stabilizációs politikájának felvázolása. Finnország már 1948-ban csatlakozott a Bretton Woods-ban létrehozott aranydeviza-rendszernek nevezett – Keynes által megkonstruált – rendszerhez. A stabilizációs politika kiterjedt a tőkemérlegre vonatkozó előírások és szabályok megalkotására is. Prioritást élvezett tehát az a megfontolás, hogy a jegybanknak kell alapvetően meghatároznia az elérhető hitelek mennyiségét és elosztását. A monetáris politika így alacsonyabb kamatok és intenzívebb hitelkihelyezéssel azon szektorok legfőbb támogatójává avanszálódott, amelyeket a kormány össztársadalmi szempontból preferáltabbnak érzett. A finn jóléti állam fenntartása relatíve magas adóterheléssel működött, ugyanakkor az adórendszer igen nagyvonalú levonási jogot engedett érvényesíteni a kölcsönökön lévő kamatfizetés esetén.¹⁰⁹ Következésképp, a magánszektor hitelek iránti kereslete rendre túlkompenzálta a rendelkezésre álló hitelkínálatot, ami a magánszekort arra kényszerítette, hogy folyamatosan igyekezzék racionalizálni a likviditást.

¹⁰⁷ Tegyük hozzá, hogy a 2007 harmadik negyedévben kialakuló és globálissá váló pénzügyi és reálgazdasági válság okozta GDP visszaesés mértéke meghaladta az 1991-es depressziós időszakét is. Ebből kifolyólag, a II. világháború óta eltelt időszak súlyosabb visszaesésével járó krízisének a 2009 első negyedévében kulmináló pénzügyi válság tekinthető.

¹⁰⁸ Az esettanulmány során felhasznált adatok forrása – ha másképp nem hivatkozunk – a *Statistics Finland*.

¹⁰⁹ 1974-ig korlátlan levonási jogot lehetett érvényesíteni mind a lakásvásárlási, mind pedig a fogyasztási hitelek esetén.

A pénzügyi piacok integrációja során a nemzeti idioszinkratikus tényezők vesztek jelentőségükből az adott piac viselkedésének befolyásolási képessége tekintetében (Higson et al. 2009), s az integráció fokozódása hozzájárult a Bretton Woods-i rendszer összeomlásához (Garber, 1993). A rendszer megszűnte még nem hozta magával a fentiekben tárgyalt tökemérleg-korlátozások feloldását, a rendszer változatlan formában élt tovább. Ehhez kapcsolódóan hangsúlyozandó, hogy Finnország azon kevesek egyike, ahol a teljes foglalkoztatást megcélzó gazdaságpolitika széleskörű bérmegállapodásokat kötött az igen jelentős aktivitást mutató szakszervezetekkel. A gazdaságpolitika foglalkoztatásra vonatkozó eme célkitűzésének *sine qua non*-ja volt az expanziós monetáris és fiskális politikára való hajlam állandósulása, amelynek folyományaképpen alacsony munkanélküliség, magas inflációs ráta és az aktív árfolyam-politika tartós együttlétével lehetett számolni.¹¹⁰

A dereguláció során a jegybank engedélyezte a kereskedelmi bankok számára a külföldi valutában denominált ügyleteket. A bankok korábban – nemzetközi tőkemozgás hiányában – a központi bank felé adósodtak el, amely így teljes mértékben élvezhette a bankok feletti kontrollt, *inter alia* a cégek és háztartások által elérhető hitelek mennyiségét. A nyolcvanas évek közepére gyakorlatilag éretté vált a liberális pénzügyi kormányzás, s így a kölcsön kamataira vonatkozó összes előírást felszámolták, és a vállalatok ettől kezdve külföldi kölcsönökhöz is hozzájuthattak.¹¹¹ Az így bővülő likviditás további hajtóereje lett a deregulációs nyomásnak, aminek következtében a bankrendszeren kívüli – rövid távú hitelezéssel foglalkozó – piac is kialakult. A finnországi modern pénzügyi rendszer létrejöttét a jegybank 1987-től kezdve folytatott nyílt piaci műveleteinek megjelenése is reprezentálta. A pénzügyi dereguláció előidézte a tőkebeáramlás dinamizálódását, amely egyre dominánsabb finanszírozó csatornájává vált a hazai beruházásnak és fogyasztásnak. Mindez árulkodó nyoma annak is, hogy a finn gazdaság intézményeinek minősége elérte azt a küszöbszintet, amelynek szükségességéről a tőkebeáramlással kapcsolatos legújabb irodalmak szólnak (Prasad – Rajan, 2008). A hitelek kereslete és kínálata drámai mértékű ugráson ment keresztül, hiszen a nyolcvanas évek második felében azok hozzáférhetősége is javult (Bordes, 1993). Az erős kereslet tükröződött az ingatlan és

¹¹⁰ A finn gazdaság 1870-től tekintett időszakának, ciklusainak egyik fontos motívuma volt az aktív árfolyam-politika, a leértékelési gyakorlat. Erről lásd bővebben: Hjerpe – Hjerpe (2010).

¹¹¹ A kontrollt korábban a finn jegybank tanácsa gyakorolta (*Parliamentary Supervisory Council*), amely meghatározta az úgynevezett adminisztrációs rátát (*administrative rate*), ami a piaci kamatlábak bázisa volt (Korhonen, 2001).

részvényárak *crescendo* módon történő alakulásában is, ami pozitív várakozásokat indított be a várt jóléti hatáson keresztül. A percipiált jóléti hatást pedig a magánszektor pozitív visszacsatolásként élte meg, azaz a háztartások kölcsönzési hajlama a nélkül fokozódott, hogy tudatában lettek volna a túlzott eladósodás reális veszélyének, hiszen a hitelek mögött lévő fedezetek értéke is növekedésen ment keresztül. Eme sajátos „aneszteziológiai” hatás további összetevője volt a boom, a GDP erőteljes növekedése, és az ezzel párosuló foglalkoztatás-bővülés (sőt, munkaerőhiány fellépte),¹¹² amelyek alátámasztani látszottak az optimista kilátások létjogosultságát. Történt mindez olyan környezetben, amikor a hazai és külső pénzügyi dereguláció és a rögzített árfolyam rendszer által kialakított speciális konstelláció táptalajt biztosított a spekulációs buborék kialakulásához és felfúvódásához. A buborék az inflációs várakozások romlásával párosult, különösen a részvény és ingatlanpiacon, aminek következtében a háztartások és a cégek mérlegpozíciói is inflálódni kezdtek. Ilyesformán az aggregált kereslet még tovább tudott erősödni.

A finn gazdaságpolitikát ez idő tájt a boom csillapításának óhaja hatotta át, amelynek érzékelhető jele volt a nyolcvanas évek végén alkalmazott kamatemelési sorozat, valamint a kései kezelésként interpretálható felértékelés. Az emelések csekély jótékony hatást fejtettek ki, valójában a beáramló tőke képes volt kellően kompenzálni a restriktívvá váló hazai monetáris viszonyt. A hazai és a külföldi kamatok közti olló egyre jobban kinyílt, s a látens módon felgyülemelő negatív folyamatok 1989-től kezdtek el tudatosodni, aminek egyik megkérdőjelezhetetlen manifesztációja a fix árfolyamrendszer hitelességébe vetett szilárd befektetői bizalom megroppanása volt. Az 1989. márciusi felértékelés egyfelől kései reakcióként értelmezhető, másfelől viszont károsan is hatott a folyó fizetési mérlegre. Inkább erősítette, mintsem csillapította a finn márka túlértékelttségét, az olcsóbb import pedig a jól ismert mechanizmuson keresztül tovább rontotta a folyó fizetési mérleg hiányát. A felértékelés csorbát okozott a döntéshozók, de mindenekelőtt a rögzített árfolyamrendszer hitelességén, hiszen nem volt összhangban a rögzített árfolyamrendszerrel. Mindez felhívja a figyelmet arra a mára már jól dokumentált intésre, miszerint a fiskális és monetáris politika közti szimbiotikus kapcsolat létfontosságú lehet.

¹¹² A gazdasági növekedés és a pangloss-i optimizmus mixe munkaerőhiányhoz, valamint a bérres (a központi bérmegállapodás és a tényleges béremelkedés különbsége) miatt megélénkülő bérinflációhoz vezetett.

Finnország makrogazdasági stabilitásáért javarészt a fiskális politika volt felelős, hiszen a monetáris politika a rögzített árfolyam fenntartásáért kötelezte el magát (Korhonen, 2001). A fiskális politika a boom időszakában többleteket volt képes felmutatni, ugyanakkor nem osztjuk azt a véleményt, hogy ez bármiféle megszorítás vagy konszolidáció jóvoltából állt volna elő, ez egyrészt a GDP növekedésének, másrészt pedig a nyolcvanas évek végén bevezetett adóreformnak köszönhető, amely csökkentett adóterhelést, szélesebb adóalapot hozott.¹¹³ Annak tényét, hogy a fiskális politika nem hordozott magában elegendő fegyelmező erőt az illusztrálta, hogy nem tudta a túlhevült növekedést megzabolázni és a folyó fizetési mérleg hiánya is permanens romlást mutatott.¹¹⁴ Azért se lehetett a kibillent fiskális egyensúlyt kiadáscsökkentéssel kezelni, mert az 1919 óta érvényben lévő alkotmány a kiadáscsökkentést 2/3-os parlamenti többség esetén engedélyezte, míg a növeléshez elég volt az egyszerű parlamenti többség is. Mindez az ellenzék számára elegendő volt ahhoz, hogy bárminemű kormányzati kiigazítási javaslat végül elutasításra kerülhessen.¹¹⁵

A fellendülés végéhez a nemzetközi szintén is emelkedő kamatok járultak még hozzá, amely a német újraegyesülés számlájára írható.¹¹⁶ A finn gazdasági növekedés számottevő lassulása a kamatok növekedését váltotta ki, amely szinte törvényszerűen vezetett el a hanyatlásba forduló eszközárakhoz, a vállalati profitok visszaeséséhez, végső soron a megtakarítási hajlandóság beruházásokra nézve előnytelen növekedéséhez. A finn gazdasági boom tehát kifulladt, a buborékot összetartó „felületi feszültség” az enyészeté lett, s az ország szembenézett 20. századi történelmének egyik legsúlyosabb recessziójával.

¹¹³ Az 1987-ben megindított adóreformmal Finnország csatlakozott ahhoz a folyamathoz, amely Dániában, Norvégiában és Svédországban zajlott le 1987 és 1993 között, s ami a duális adórendszer kristályosodásaként fogható fel. A duális adórendszerről lásd még: Pirttilä és Selin (2006) tanulmányát.

¹¹⁴ A folyó fizetési mérleg hiánya jelentős romlást természetesen a növekedésben tapasztalható nagyarányú visszaesést követően mutatott, elsősorban 1989 után. Erről lásd bővebben: Sighvatsson (2001) 33. o.

¹¹⁵ Politikai gazdaságtani nézőpontból kifejezetten lényeges az alkotmányos, törvényhozási gyakorlat milyensége, hiszen az adott módot arra, hogy Finnországban rendkívül problémássá válhasson a jogosultsági programok (*entitlement programs*) szignifikáns mérséklése. 1992-től vált lehetővé egyszerű parlamenti többséggel változtatni a költségvetési politikában.

¹¹⁶ A német újraegyesülés a deficitok és az infláció elfutásához vezetett, amire a Bundesbank kamatemeléssel reagált, s rajta keresztül az európai kamatok is alapvetően a növekedés irányába mozdultak el.

A válság kirobbanása és anatómiája (1990-1993)

A fellendülési időszak szilánkokra töréséért felelős kezdő feltételek közt szokás tehát megemlíteni a pénzügyileg sérülékeny gazdaságot, a túlértékelt márkát és a relatíve magas inflációs rátát. A közelgő krízist még nyilvánvalóbbá tette a részvényárak 1989 tavaszától észlelhető zuhanása, amely jelenség szülőanyja azon elhibázott felértékelési láz volt, melyet a központi bank vezényelt le. A küszöbön kopogtató válságról árulkodott az egyik legbefolyásosabb befektetési vállalat (*Mancon*), valamint a finn hajógyártás királynőjének számító *Wärtsilä Marine* csődje is.¹¹⁷ Keresleti sokk alakult ki, a részvényárak 70, a lakásárak 50 százalékos esést mutattak 1989 és 1992 között. A vállalati szektor reakciója a készletek eladása és a költségcsökkentés volt. Míg az eladók száma gyarapodott, addig a vevők létszáma rohamosan fogyatkozott. A lakások iránti kereslet hirtelen alábbhagyott és az eladatlan lakások állománya gyarapodni kezdett. Az éves gazdasági növekedés 1989-ben még 5 százalék felett volt, mindazonáltal lendülete érzékelhetően csökkent hónapról hónapra. A munkanélküliségi rátáról se lehetett még 1989-ben azt állítani, hogy történelmi magaslatokba szökött volna, hiszen 3 százalékos mértéke igen jónak volt mondható. 1990-ben eme pozitívumok eltűntek, a kamatráták magas volta pedig a vállalatok és a bankok jövedelmezőségén és befektetési aktivitásán ejtett súlyos sebet.

Finnország 1989 és 1991 között extern sokkhatásoknak is ki volt téve. Egyrészt a nemzetközi gazdasági környezeten a dekonjunktúra jelei mutatkoztak, a kamatlábak pedig szűnni nem akaró növekedést produkáltak 1990-ben. Másrészt megszakadt a bilaterális kereskedelmi kapcsolat Finnország és a Szovjetunió között. Utóbbi összeomlott, s a vele folytatott kereskedelem területén kialakult űr igen kártékony réseket eredményezett a finn gazdaság potenciálján (Gorodnichenko et al. 2009). Jelentős fiskális pozícióromlással küszködött, amelyet a Szovjetunió összeomlása által előidézett recesszió és a banki szféra megingása idézett elő. A finn GDP (éves adattal kalkulálva) 12,5 százalékponttal esett vissza 1990 és 1993 között (csak 1991-ben 6,2 százalékos zsugorodás történt), s a válság előtti szintet csupán 1996 közepére érte el újfent. Becslések szerint a bilaterális kereskedelem megszűnése 2-3 százalékát magyarázza az 1991-es hanyatlásnak (Simon – Heli, 2006).

Érzékletesen különválasztandó tehát, hogy a bilaterális kereskedelem megszűnése csak újabb olaj volt a tűzre, extern és hangsúlyozottan átmeneti sokként

¹¹⁷ Hagberg és szerzőtársai (2004) a negatív hangulat eszkalálódásának egyik lehetséges okaként említi a finn takarékbank, a SKOP-Bank elnökének öngyilkosságát.

jelentkezett¹¹⁸, azaz *non sequitur* jellegű minden olyan vélemény, amely a krízis legfőbb okozójának a Szovjetunió – egyébiránt Mises (1920|1935) által már régóta prognosztizált – összeomlását jelöli meg. A finn válság a már tárgyalt nyolcvanas évek gazdasági buborékának is betudható, a deregulációt kísérő szegényesen kialakított és kiforratlan pénzügyi szabályozás pedig az elhibázott politikai lépések káros hatásait súlyosbította. A pénzügyi piacok deregulációja túlzó mértékű magánfogyasztáshoz, az eszköz és ingatlanárak rohamos emelkedéséhez vezetett.¹¹⁹ A keresleti sokk kártékony erejét a foglalkoztatási és munkanélküliségi számok is tükrözték. A magánszektor érzékelhető eladósodottsága közvetlenül gyorsította a munkanélküliségi ráta megromlását. A munkaerő iránti kereslet 1990 és 1993 között közel 20 százalékkal esett vissza, és a munkanélküliségi ráta 3 százalékról 20 százalékra szökkent, utóbbi még 1994-ben is meghaladta a 18%-os szintet (OECD, 1997). Az elbocsátási láz hullámai érintették a közszektort is (10%-kal csökkent a közalkalmazottak száma), amely új keletű jelenségnek számított a modernkori finn történelemben.¹²⁰ A kialakuló strukturális munkanélküliséget csak a kilencvenes évek végére sikerült lecsillapítani (Honkapohja – Koskela, 1999). A gyengélkedő exportteljesítmény, a jelentősnek mondható folyó fizetési mérleg hiány (a GDP 5%-a) a finn márkával kapcsolatos bizonytalanságok növekedésének melegágyaként szolgáltak és növelték egy esetleges spekulatív támadás valószínűségét. 1992-ben sor került a valuta harminc százalékos leértékelésére, továbbá a finn jegybank – a spekulációs támadást kivédendő – kamatemeléssel válaszolt, ami egy csökkenő eszközárakkal jellemezhető klímában a hazai fogyasztás visszafogásában, végső soron a háztartások rendelkezésre álló jövedelmének megcsappanásában, a megtakarítási ráta növekedésében csapódott le.¹²¹

A rögzített árfolyam korábban megkérdőjelezhetetlennek tűnő stabilitását olyan negatív impulzusok tették tehát utópisztikussá, mint a márka ellen indított spekulációs támadás, a megvédéséért tett erőfeszítések, a reálkamatok növekedése (1989 és 1992

¹¹⁸ Való igaz, hogy a Szovjetunióba áramló finn export a teljes export 20 százalékára rúgott a nyolcvanas években, ugyanakkor a Szovjetunió összeomlása után a teljes export „csupán” 10%-kal esett vissza. Erről lásd még Kiander és Vartia (1998) munkáját, amely a Szovjetunió összeomlásának szerepkörét járja körül.

¹¹⁹ Az ingatlanárak 1985 és 1989 között még rohamos tempóban nőttek, a kilencvenes évek elején beütő sokk viszont már 50 százalékos visszaesést idézett elő.

¹²⁰ Ha a munkanélküliségi ráta növekedésénél mélyebbre tekintünk, akkor azt láthatjuk, hogy a munkaerőpiacot meglepően sokan, és hosszú ideig hagyták el Finnországban 1991 és 1994 között (Fregert, 2009), ami fundamentálisan gyengítette az államháztartás, a fiskális politika mozgásterét az elmaradó bevételeken keresztül.

¹²¹ A magánfogyasztás 10 százalékkal, míg a magánberuházás közel 50 százalékkal esett vissza 1990 és 1993 között (Eurostat, 2010).

közt az átlagos kamatláb 13% volt), valamint a nemzetközi dekonjunktúra által is prognosztizált tőkemenekülés. A spekuláció hatására megrendült a bizalom, amely sorsfordítóan hatott a tőkebeáramlásra is. A hitelezési boom a tőkekiáramlás hatására elérte inflexiós pontját, s a hitelpiac zsugorodásba csapott át. A kormányzati intézkedések a tőkevonzó képesség megőrzésének szándékával fogantak, így a reálkamatokat növelni kezdték. Ennek nem szándékolt kedvezőtlen hatása azonnal jelentkezett a háztartások és cégek szintjén, melyek eladósodottságát a reálkamatok felkúszása csak fokozta. Az eladósodottság pedig *per se* képes volt aláásni a pénzügyi rendszer amúgy is ingatag stabilitását, egyre több hitel dőlt be. Valójában tehát a pénzügyi liberalizáció és a rögzített árfolyamrendszerhez való ragaszkodás előidézte a reálkamatok prociklikus viselkedését, amelynek reálszférába történő begyűrűzését (Jonung et al. 2006) a pénzügyi rendszer játszi könnyedséggel tette lehetővé. Ez persze nem hagyta érintetlenül az államháztartás rendszerét sem.

A pénzügyi rendszer megingása tovább szította a spekulációs támadásokat. A rögzített árfolyam-mechanizmus természetéből adódóan jobban kiteszi az adott gazdaságot spekulációs támadásoknak, mint a lebegő árfolyamrendszer (Mishkin, 1998). A politikai válaszreakciók pedig döntően azon állnak vagy buknak, hogy az adott gazdaság fundamentumai milyen gyengeséggel bírnak az adott időszakban.¹²² A tőkeáramlás liberalizálásának egyik következménye volt, hogy a monetáris politika *de facto* elvesztette a függetlenségét a fix árfolyamrendszer keretrendszerében, a támadások elleni védekezés eszközévé a kamatlábak növelése vált, ami egy ponton túl rendkívül költséges vállalkozás, hiszen szükségszerűen súlyosbítja a hazai visszaesést. A korábban szárnyaló hitelezési kedv megcsappan, s bankcsődök és növekvő munkanélküliség jár a nyomában. A jegybank így rákényszerül a rögzített árfolyam feladására, amely a valuta leértékelésével jár, s a hazai kamatlábak csökkentésével párosul. Mindez Finnországban 1992-ben következett be.

Az 1991-es parlamenti választások után az újonnan felállt jobb-közép kormány szándéka szerint kiállt a rögzített árfolyam mechanizmus mellett, annál is inkább, mert a jegybank megnyilatkozásaiban is eme rezsím fenntartása melletti elhivatottság tüze lobogott.¹²³ Így született meg a döntés, hogy kössék egyoldalúan a finn markát az

¹²² Leblang (2003) kimutatja, hogy ezen túlmenően a választási rendszer, a kormányzó párt jellege is befolyásoló tényező annak kapcsán, hogy megpróbálja-e megvédeni a rögzített árfolyamot.

¹²³ A rögzített árfolyamhoz történő ragaszkodás mögött egy tanulási folyamat állt. Gazdaságtörténeti felismeréssé vált ugyanis, hogy a második világháború utáni nagy leértékelések rendre leértékelési ciklusokhoz vezettek. Ez Finnország esetében is állt. A gyors növekedést és versenyképességet javítandó

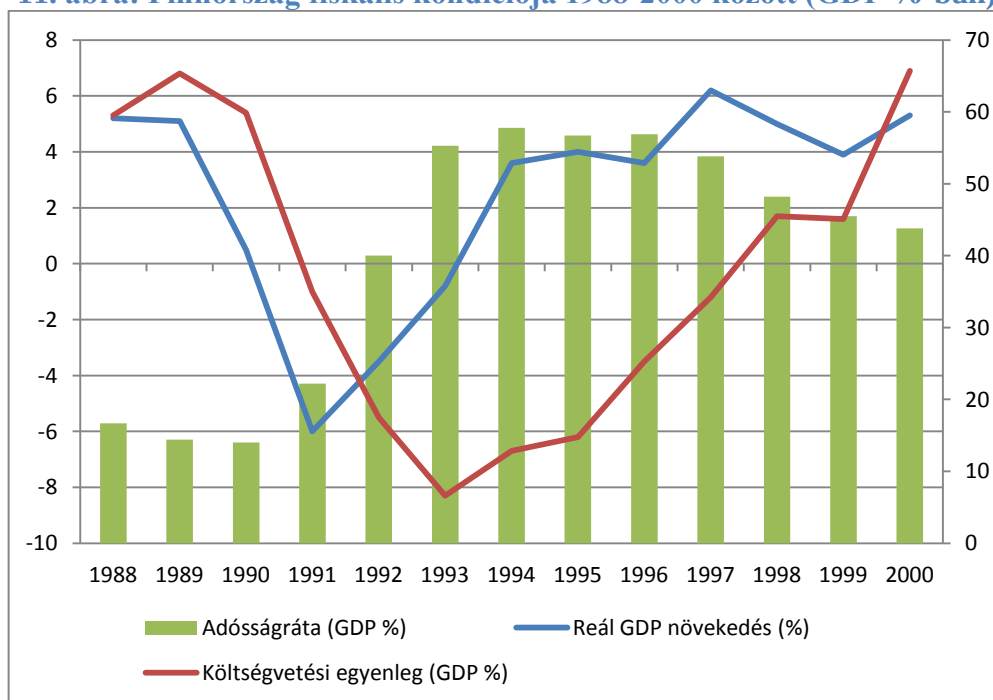
európai valutaegységhez (ECU). A jegybank berkein belül is felbukkantak olyan hangok, amelyek egy esetleges leértékelés szükségessége mellett törtek kardot, korrigálandó a két évvel korábban elkövetett négy százalékos felértékelést. Erre végül nem került sor. Utólagos bölcsességgel belátható, hogy a kormánynak nagyobb nyomást kellett volna kifejtenie a jegybank irányába, hogy a leértékelés mihamarabb lezajlódjon (Koivisto, 1994). Az ok nyilvánvalóan az, hogy a még mindig felülértékelt árfolyam és a magas kamatok nem kifelé húzták a gazdaságot a depresszióból, hanem annak káros folyamatait konzerválták. Menekülőútként azt a megoldást favorizálták, hogy belső tárgyalások révén bércsökkentést harcolnak ki a leértékelést elkerülendő. 1991 szeptemberétől meg is kezdődtek a legnagyobb szakszervezetekkel a tárgyalások, ugyanakkor a fafeldolgozó, papír és fémipari lobby (Palo – Uusivuori, 2003) olyan mértékű ellenállást tanúsított az exportáló iparágak oldaláról, hogy a terv alig 10 nap leforgása alatt hamvába hullott. Ennek közvetlen következménye lett a rögzített árfolyam rezsim hitelességének – már korábban említett – bukása. Ez óhatatlanul is elvezetett a márka – nem kevesebb, mint – 14 százalékos novemberi leértékeléséhez. A már érintett extern sokkhatások (pl.: Németország újraegyesülése) miatt előálló magasabb kamatokkal jellemezhető világgazdasági környezet is teherterhel volt az Európai Monetáris Rendszer, s így Finnország számára is, aki a rögzített árfolyam fenntartása mellett kötelezte el magát. Az ERM válságában kiemelt szerepe volt a magasan tartott kamatoknak, a rögzített árfolyam mechanizmusból adódó rugalmatlanságnak, a tőke-ellenőrzés kiiktatásának és a hatékony gazdaságpolitikai koordináció terén tetten érhető hiátus létének (Eichengreen, 1994; 1996; 2003; Buitert et al. 1998; De Grauwe, 2005). Mindez a leértékelési várakozások elburjánzásához vezetett, ami spekulációs támadások egész sorát váltotta ki. A valutaválság a finn jegybank tartalékait is megrendítette, így nem volt más hátra, mint 1992. szeptember 8-án elhagyni a szisztémát és hagyni a finn márkát lebegni (az ezt követő hónapok során a márka hozzávetőlegesen 20 százalékkal értékelődött le).

leértékelésekbe bocsátkoztak, amelyek rövid távú pozitívuma hosszú távon relatíve magasabb hazai inflációval egészül ki, ami ellen – ahogy arra már Kouri (1978) is rámutatott – szintén a leértékelés eszközához nyúltak. Tanultak a leértékelések következményeiből, ami a rögzített árfolyam melletti elköteleződéshez vezetett. Később, a valutaválság drámai időszakában, a lebegésre történő áttérés után, a finn jegybank az addig empirikus eredményesség szempontjából elemezhetetlen inflációs célkövetés (*inflation-targeting*) rendszerét vezette be. A két százalékos célt még az előzetesen rögzített 1995-ös évhez képest is egy évvel hamarabb értékelték, a rendszer jól vizsgázott (Suvanto, 2000).

A kilábalási periódus és a finn fiskális politika viszonya (1993-2000)

A fellendülés és kilábalás elsőszámú támogatójaként a mélyreható és mindenre kiterjedő strukturális reformokat említi meg számos szaktekinetly. Ennek pontosításán túlmenően mi a válság azon jótékony hatására kívánjuk felhívni a figyelmet, miszerint az láthatóvá tette azon – üzleti ciklusok által – békeidőben elfedett szuboptimális gazdaságpolitikákat, amelyek korrigálása, adott esetben kisselektálása, vagy újabb prioritás beemelése a kilábalás igazi sarokköve. A kormányzat ebbéli képessége a kilábalás döntő etiológiai tényezője.¹²⁴

11. ábra: Finnország fiskális kondíciója 1988-2000 között (GDP %-ban)



Megjegyzés: a baloldali tengely a költségvetési egyenlegre és a reál GDP növekedésre, míg a jobboldali tengely az adóssággrátára vonatkozik.

Forrás: Európai Bizottság, Finn Statisztikai Hivatal, Nemzeti számlák

A kilábalási periódusban arra mutatunk rá, hogy a koalíciós kormányok kezdettől fogva igyekeztek kezelni a deficit és adósság folyamatos növekedésével is megragadható gazdasági problémákat (11. ábra), s olyan területekre koncentráltak, amelyek a konszolidáció és reformok igényelte társadalmi bizalmat élvezte, ily módon pedig tartós

¹²⁴ Többek közt a kormányok – politikai és intézményi keret adta – eme képességbeli különbözősége lehet az oka annak, hogy bár a nagy mérsékletnek (*Great Moderation*) nevezett korszakban csökkent a ciklikus fluktuáció, mégis, a ciklusok közt alig mutatható ki valamifajta jobb összehangoltság. Ez különösen izgalmasnak hat akkor, ha figyelembe vesszük Barnett és Chauvet (2008) empirikus elemzésének végkövetkeztetését, miszerint a nagy mérsékletként emlegetett évtizedekben nem igazán javult szignifikánsan a monetáris politika, így nem annak javulásával lehet magyarázni magát a nagy mérsékletet sem. A ciklusok volatilitásáról lásd még: Duval et al. (2007).

konszolidáció volt elérhető, amelynek *transzformatív* karaktere is volt. A stabilizáló karakter megragadásához elegendő annak számbavétele, hogy a GDP-arányos finn államadósság a kilencvenes évek közepétől kezdve tartósan zsugorodni kezdett, a költségvetési egyenleg pedig folyamatos javulás után többletekbe váltott 1997 után.

Az 1991-es választáson parlamenti többséget szerző jobb-közép koalíciós kormány nem tudta megfelelő bizonyossággal előre látni azon komor folyamatokat, amelyek a finn gazdaság korábbiakban leírt anatómiai elváltozásait okozták. A feleszmélés pillanata után a koalíció igyekezett a finnországi fiskális politika egyik markáns elemévé tenni a kiadáscsökkentő lépéseket, s megfelelő mederbe terelni az államháztartási gazdálkodást, amely a *sui generis* jellegű válság okozta erőteljes munkanélküliség iszonyatos terhe alatt rogyadozott. Az 1995 márciusáig hatalomban lévő Esko Aho¹²⁵ vezette koalíciós kormány ebbéli célkitűzéseit nem övezte a legemelkedettebb hangvételű támogatás, épp ellenkezőleg, meglehetősen nagy népszerűtlenséggel találta szembe magát.

A súlyosabb folyamatok időelőtti észlelésének nehézsége ellenére, tagadhatatlan, hogy a finn kormány kezdettől fogva igyekezett reagálni a krízishelyzetre, amely intézkedések igen költségesek voltak (részben ezért se javult már 1991-től kezdve a költségvetési egyenleg).¹²⁶ A bankválság megoldásának kulcs motívumának tekinthető a válságkezelő ügynökség (*Crisis Management Agency*) gyors felállítása, amely szigorított szabályozási gyakorlattal, de az államosítások (Skop Bank), újratőkésítések, átstrukturálások és a jelentős banki elbocsátások létrejöttét támogató karként szolgált. Ezen felül a politikai döntéshozók is deklarálták, hogy garanciát vállalnak a bankok kötelezettségeire, így támogatván a bizalom helyreállítását. A bankrendszer válságának illetén való kezelése már 1996-ra reálissá tette a válság által megtépázott hitelezési kedv felépülését (Pazarbasioglu, 1997; Flyg – Brodén, 2008).

Az Európai Monetáris Rendszer (EMS) válsága elszakíthatóvá tette a szigorú monetáris politika kötőfékjeit, hiszen már nem volt indok arra, hogy magas kamatrátákkal operáljon a gazdaság. A rövidtávú kamatok közel 10 százalékkal estek, az árfolyam pedig az elmondottak szerint leértékelődött (kumuláltan közel 30 százalékkal). A válság hordozta deflációs nyomást a csökkenő kamatok előbb csak megszelídítették, majd meg is szüntették. A bruttó hazai termék visszaesésének végéhez

¹²⁵ Esko Aho 1991-től 1994-ig Finnország miniszterelnöke, később a Finn Innovációs Alap elnöke.

¹²⁶ A bankrendszer újratőkésítése, az államosítások és a különböző ösztönző mechanizmusok költsége nagyjában-egészében az 1997-es év GDP-jének 9 százalékára rúghattak a finn jegybank becslései szerint. Lásd még: Honkapohja (2009).

a megtakarítási ráta regisztrálható csökkenése, *a contrario*, a beruházási ráta növekedése is jelentősen hozzájárult (1993-tól 2000-ig az éves átlagos GDP-növekedés a négy és öt százalék közötti sávban ingadozott). Ezen túlmenően a leértékelődésre tankönyvszerűen reagáló és javuló nettó exportteljesítmény említhető meg, amely 2000-re a krízis előtti volument is megduplázta.¹²⁷ A leértékelődés tartós javulást idézett elő versenyképesség terén. A folyó fizetési mérleg többlete az állam és magánszektor külső eladósodottsági fokát is képes volt jobbra tenni. Az exportdinamika meglódulását a hazai kereslet képtelen volt lekövetni, ennek áldásos hatása a folyó fizetési mérleg erőteljes javulásaként jelentkezett. A foglalkoztatás 2000-ig 11 százalékkal bővült, a munkanélküliség az 1994-i évi 7 százalékról az ezredfordulóra tíz százalék közelébe süllyedt, csökkenése egészen a 2007 harmadik negyedévében kirobbanó s végül világméretűvé váló pénzügyi és reálgazdasági válságig biztosítottak látszott.¹²⁸

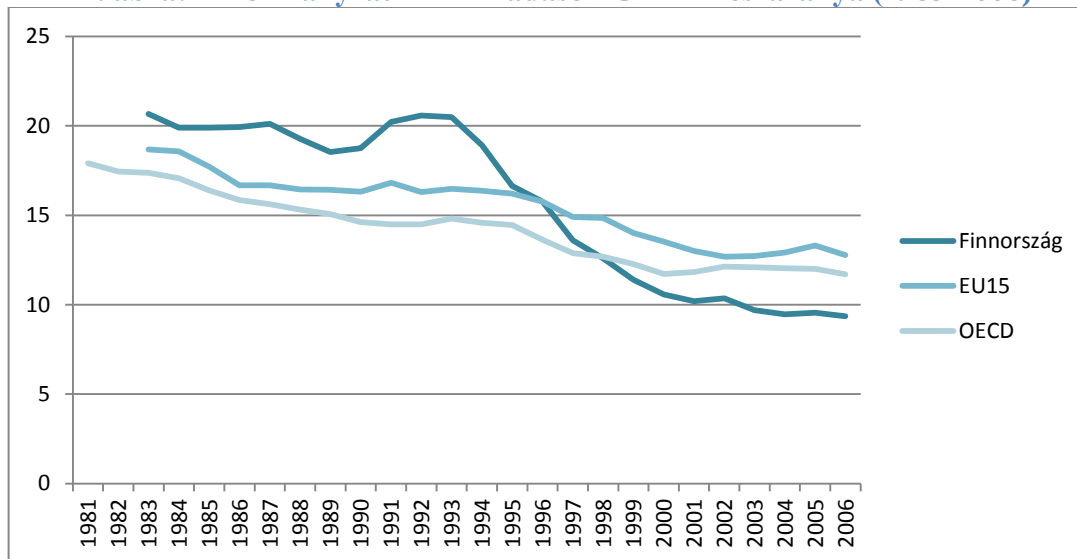
A koalíciós kormány az elsősorban kiadásvezérelt konszolidáció mellett kötelezte el magát, mindazonáltal eme anticiklikus jellegű fiskális politikát prociklikus elemekkel is vegyítette, hiszen a létrejövő fiskális mozgásteret a kutatás-fejlesztés és innováció fokozott támogatására is fordították. A cél az volt, hogy az üzleti szektorban tapasztalható visszaesés mértékét csillapítsák, s újra lendületet vigyenek bele.¹²⁹ A 12. ábrán látható, hogy a kormányzati szektor GERD-en belüli részaránya látványosan megnőtt a kilencvenes évek elején, a válság kulminálódásával párhuzamosan tehát az állam a fiskális politikán keresztül célfüggvénné tette a K+F és innováció aktív támogatását. Érdekességképp megemlíthető, hogy a részarány vehemenciáját tekintve túlszárnyalta az EU15 és az OECD országok átlagát is. Amennyiben azt tekintjük, hogy a finn GERD szektorálisan milyen részarányokról árulkodik, akkor az a trend rajzolódik ki, hogy az üzleti szféra K+F kiadásainak 1983 óta tekintett trendje 1989-ben törést mutatott, ezzel párhuzamosan viszont 1989-ről 1991-re a kormányzati szektor K+F kiadásokon belüli részaránya megnőtt (13. ábra). Ennek célja az innovációs aktivitás szinten tartása (fokozása) volt, hisz a vállalkozások likviditási gondjait sikerült mérsékelni, így K+F+I beruházási szintjeit regenerálni.

¹²⁷ Az időszaki adatok arról árulkodnak, hogy már 1991-ben is javulófélben volt a kereskedelmi mérleg, ugyanakkor megjegyezzük, hogy ez pusztán az import jelentős zsugorodásának volt eredménye. A krízis előtti exportszint elérése azonban mégiscsak 1993-tól számítható.

¹²⁸ Amellett, hogy minden korosztályban nőtt a foglalkoztatás, még a nordikus országok foglalkoztatottsági mutatóihoz képest is meglepően hat, hogy a legnagyobb volumenű foglalkoztatásbővülést az 55-64 éves korosztály mutatta. 1994 és 2005 között ugyanis közel 20 százalékot javult (IMF, 2001b).

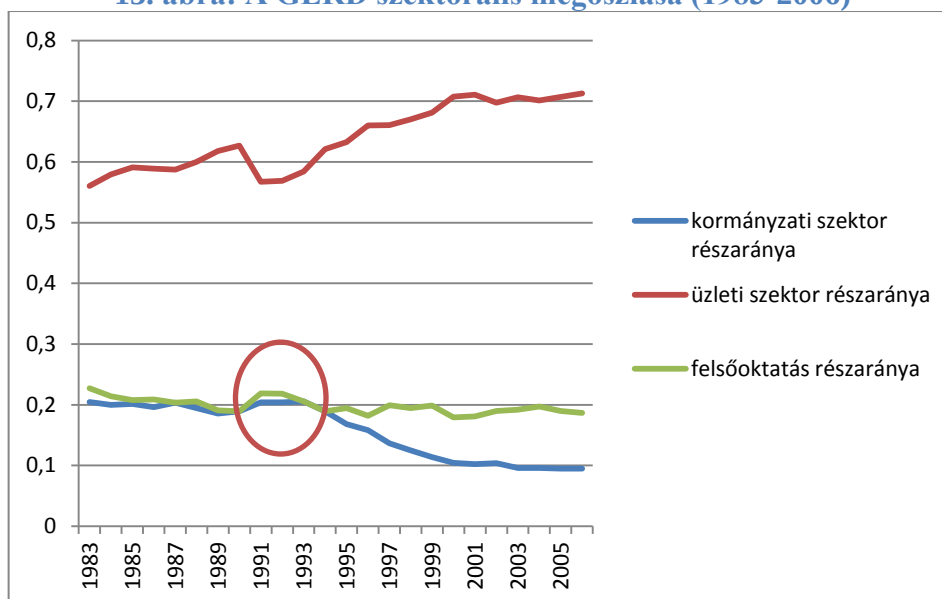
¹²⁹ A GDP-arányos K+F és innovációra fordított kiadásokat fokozatosan emelték: míg 1993-ban 1,25%-ot, addig 1996-ban már 1,67%-ot ért el (Eurostat 2010).

12. ábra: A kormányzati K+F kiadások GERD-részaránya (1983-2006)



Forrás: OECD, Main Science and Technology Indicators

13. ábra: A GERD szektorális megoszlása (1983-2006)

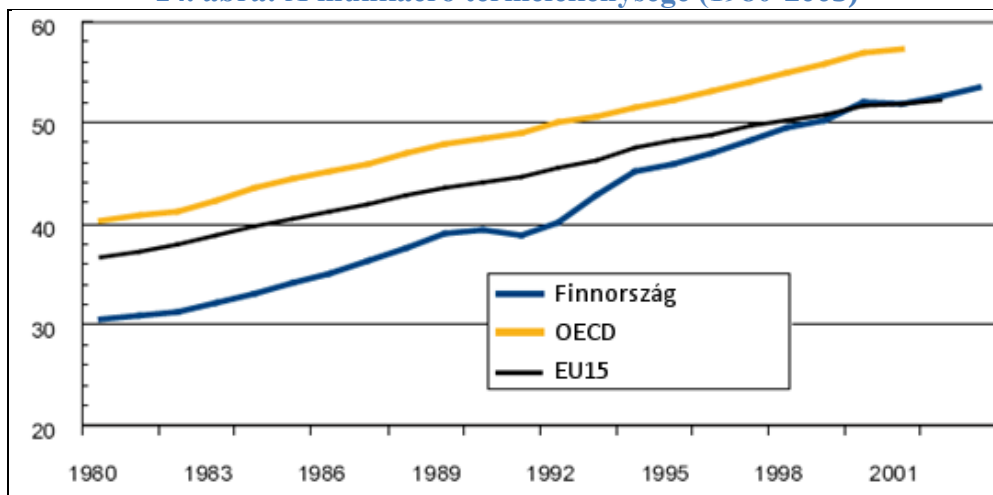


Forrás: OECD, Main Science and Technology Indicators

A versenyképesség regenerálódását szolgálta 1995-től a kormány és a munkapiaci szereplők közötti bércsökkenést előírányzó megállapodás is, ezt elősegítendő a hatalmon lévő koalíciós párt csökkentette a személyi jövedelemadót. A kutatás-fejlesztési és innovációs kiadások kormányzati oldalon történő növelése a korábbiakban kifejtett elméletek és empirikus eredményekkel összhangban kiváltotta az üzleti szféra K+F és innovációs kiadásainak, s így tevékenységének aktivizálódását is. Azt is érdemesnek tartjuk megjegyezni, hogy az említett diszkrecionális intézkedésnek egyik szavatoló bázisa épp az volt, hogy a tudomány és technológia politika (STI) által régóta

fókuszpontba állított területként széleskörű támogatást élvezhetett a kormány az ipari K+F aktivitás serkentését elősegítendő. A másik nagyon fontos momentum, hogy a társadalmi abszorpciós képességet az oktatásba történő évtizedes befektetések folyamatosan javítani tudták (a természettudományos és általános mérnöki tudományok prioritást élveznek, amelyekre az információs technológiát használó ipar különösen igényt tart).

14. ábra: A munkaerő termelékenysége (1980-2003)



Megjegyzés: egy munkásra jutó nettó hozzáadott érték, ezer euróban (2002, PPP)

Forrás: OECD/STAN, Kaitila – Nikula (2006)

Ezen folyamatok eredője a termelékenységben – s elsősorban az infokommunikációs szektor fejlődésében¹³⁰ – megfigyelhető látványos minőségi ugrás lett (14. ábra), ami közvetlen előidézőjeként elősegítette azt a váltási folyamatot, amelynek során Finnország erőforrásalapú gazdaságról áttért a tudásalapú gazdaság felé vezető útra (Taron, 2006). Az infokommunikációs iparág kitűnő teljesítményt ért el, teljes iparági kibocsátáshoz viszonyított részaránya fokozatosan túlkompenzálta a fém, fafeldolgozó-, valamint papíriparét, s az ezredfordulótól már a létező legnagyobb finnországi szektorként hivatkoznak rá. A szektor K+F kiadásainak fokozását, az eredmények gazdasági realizálását a felsőoktatás és üzleti szektor közti együttműködések szavatolták, amelyeket az állam is igyekezett támogatni a hosszú távú és evolutív fejlődésen áteső nemzeti tudomány- és technológia, valamint innovációs politikáján keresztül.

¹³⁰ Mindezt nagy gonddal tárgyalja Maliranta (2003). A távközlési és postai szolgáltatások termelékenységi javulása volt a legnagyobb 1980-2005 között (Kaitila et al. 2006). A kutatás-fejlesztés és a termelékenység közti kapcsolatáról lásd még: Gustavsson et al. (1999) vagy Rouvinen (2002). A finn IKT szektor látványos fejlődéséről lásd még: Rouvinen és Ylä-Anttila (2003) igen részletes elemzését. A K+F aktivitás termelékenységre kifejtett hatásáról már Arrow (1962), Lucas (1988) vagy Romer (1986) is szólt.

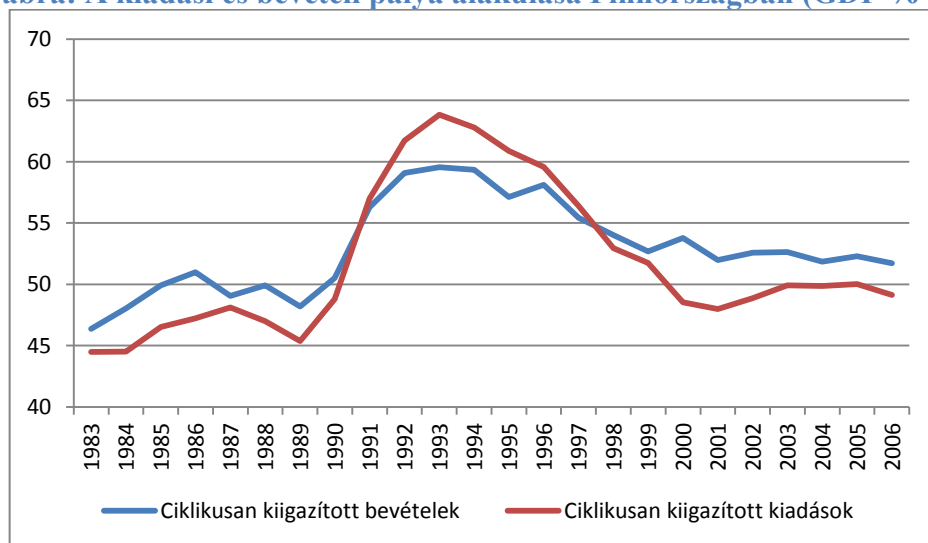
Finnországban a fiskális konszolidáció hozzájárult a gazdaság tudásalapú és szolgáltatások dominálta technológiai-gazdasági paradigmába történő átmenetéhez. Az ezt övező folyamatokat akképp tárgyaljuk a következőkben, hogy mindvégig a fiskális dimenzióban maradunk és a bevételi-kiadási szerkezetre, a deficit és államadósság alakulására és a fiskális fenntarthatóság irodalmában nagy érdeklődésre számot tartó intézményi dimenzióra koncentrálnunk.

A bevételi és kiadási szerkezet alakulása Finnországban

Alapvetően azt kell látni, hogy a koalíciós kormány már 1991-től a költségvetési politika a szigorítás felé ment, amelynek során mind a bevételi, mind a kiadási oldal szerkezetében végbementek változtatások. Míg a kilencvenes évek elején hatalomra kerülő koalíciós kormány kevert (bevételi és kiadásoldali) intézkedései nem vezettek tartós konszolidációhoz, addig az őt követő szivárvány koalíció elsősorban kiadásoldalra koncentráló intervenciója már a hathatós eredmények zálogát hozhatta magával (15. ábra).

A ciklikusan kiigazított bevételek és kiadások pályája is azt erősíti meg, hogy lényegi stabilizációs eredményekről voltaképp 1993 után beszélhetünk. A bevételi oldal megerősítése egyfajta kísérő jelensége volt a még célzottnak és átgondoltnak egyáltalán nem tekinthető kiadáscsökkentési kezdeményezéseknek. A kilencvenes évek első koalíciós kormánya megszorító intézkedések sorozatával, míg a második már egy konstruáltabbnak ható konszolidációs stratégiával szállt síkra a stabilizáció és az újbóli felemelkedés kettős célkitűzéséért.

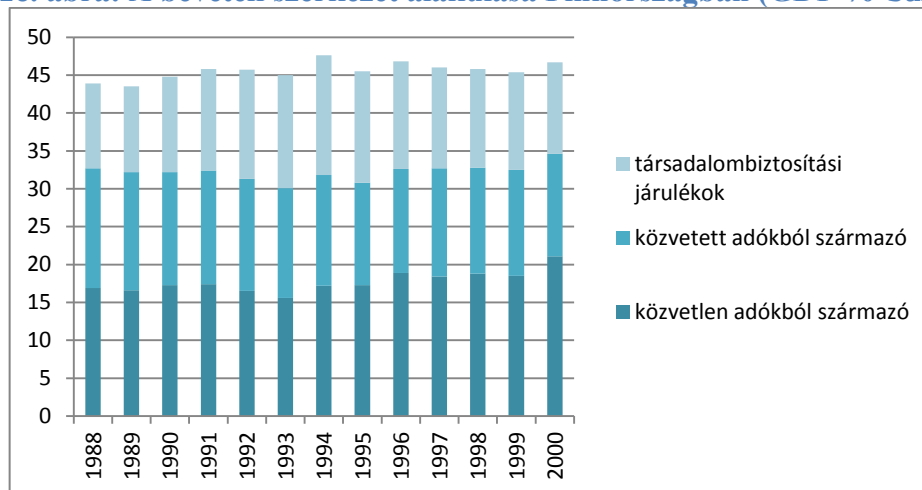
15. ábra: A kiadási és bevételi pálya alakulása Finnországban (GDP %-ban)



Forrás: Európai Bizottság, AMECO adatbázis.

A bevételi oldalt szemlélve elmondhatjuk, hogy a válság kitöréséig a finn államháztartási centralizáció végső soron növekedést mutatott, amit az 1991-ben hatalomra kerülő koalíciós kormány igyekezett stabilizálni (elsősorban a közvetlen adók csökkentésén keresztül) (16. ábra).

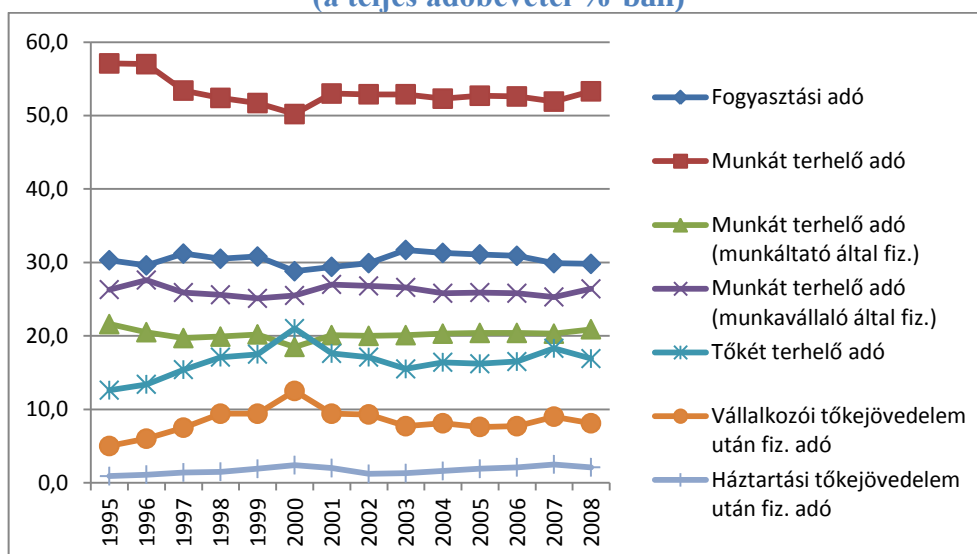
16. ábra: A bevételi szerkezet alakulása Finnországban (GDP %-ban)



Forrás: Az adatok forrása a finn pénzügyminisztérium.

A megszorító intézkedések adóemelést is takartak tehát a 1992 és 1994 közötti periódusban, amelyek során növelték a jövedelemadót, a munkát terhelő adókat, a fogyasztási adókat, ellenben csökkentették a profiton és tőkejövedelmen lévő adókat (utóbbiak egységes 25%-os kulcsot kaptak). Ettől eltekintve, ez a stabilizációs politika még nem könyvelhetett el komolyabb sikereket magának. A munkát terhelő adók szignifikáns csökkenthetősége is csak az 1995-ben kormányt alakító koalíciós kormány konszolidációs eredményei révén vált realisztikussá (17. ábra), jegyezzük meg, hogy ezen adószinteket az előző koalíciós kabinet a krízist megelőző szint fölé emelte, volt tehát miből csökkenteni, így a bizalmi bázist erősíteni. A szociális kiadások ugyan még növekedést mutattak, a szociális juttatások mértékén azonban fokozatos visszanyesést hajtottak végre. A szociális kiadások növekedésének visszafogása során még nem disztingváltak a különböző kiadási tételek között, célzott csökkentésekről még nem beszélhettünk. A változtatások többek közt a következőket tartalmazták: megszüntették bizonyos juttatások indexált növelését; csökkentették a munkanélküli segély és a gyes összegét, valamint szűkítették a jogosultsági kör nagyságát is.

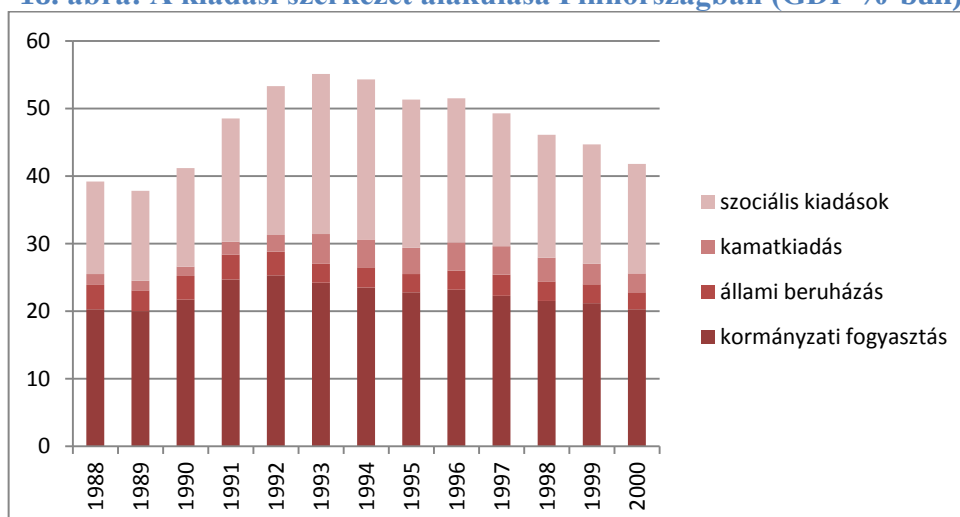
**17. ábra: A bevételek funkcionális bontása Finnországban
(a teljes adóbevétel %-ban)**



Forrás: Az adatok forrása a finn pénzügyminisztérium.

Végeredményként adódhatott, hogy a szociális kiadások növekedési trendje vesztett vehemenciájából (18. ábra), és 1991-1993 között a GDP-arányosan 9 százalékos évi növekedési ütem túlnyomó részét leolvasztották, s 1993-ban már alig másfél százalék volt. Jegyezzük meg ehelyütt, hogy az államháztartás eszkalálódása a skandináv jóléti modell egyenes ági következményeként is felfogható, amely részben csillapította a recesszió negatív hatásait.¹³¹

18. ábra: A kiadási szerkezet alakulása Finnországban (GDP %-ban)



Forrás: Az adatok forrása a finn pénzügyminisztérium.

¹³¹ Lásd például Uusitalo (1996), aki rámutatott, hogy a várakozásokkal ellentétben nem volt olyan mértékű változékonyság kimutatható a jövedelem-eloszlás és a relatív szegénység szintjeiben, mint azt a recessziós időszakban gondolnánk.

Az 1995-ös választás után áprilisban megalakuló koalíciós kormány aktív kommunikációs kampányba fogott a jóléti társadalom létét fenyegető folyamatokról és a szükséges intézkedések létjogosultságáról. A kabinet végül sikeresen minimalizálta a fiskális egyensúlytalanság kockázatát. A konszolidáció vezérmotívuma a kiadási oldal szignifikáns lefaragása volt, amivel parallel módon a bevételi oldal is mérséklődött, következésképp az elsődleges strukturális kiadásokat a GDP közel 10%-ával sikerült csökkenteni 2000-ig (Európai Bizottság, 2000). Hangsúlyt kapott a jóléti reform, illetve az adórendszer átalakítása, ez utóbbi az adók érzékelhető csökkentését takarta. Az eredmény meglehetősen lenyűgöző növekedési teljesítmény, csökkenő munkanélküliség és növekvő termelékenység lett.

Az új koalíciós kormány vezérelvévé tette ugyanis a munkanélküliségi probléma és az államháztartásra nagy terhet róó államadósság csökkentését. Az új „szivárvány” koalíció¹³² már választási győzelmétől kezdve igyekezett tehát minél hamarabb teljes lendületbe hozni a meginduló kiigazítást, amelyet 1995-re már érzékelhetővé is tett. Külön prioritást élvezett a – költség pozíciójavulását biztosító kiadáscsökkentési programokon túl – beható és határozott költségvetési reform, melynek központi elemei közt a többéves költségvetési tervezés, az egyösszegű transzferrendszer korszerűsítése és a költségvetési változtatások egyszerű többség elvén történő elfogadási gyakorlatának meghonosítása említhető. A reform a versenyképesség fokozott javulását kívánta serkenteni azáltal, hogy terepet teremt a redisztribúció csökkentésének. Az egyenlőség régi eszméjét a versenyképesség és termelékenység váltotta föl (Niemelä – Saarinen, 2008). A kiadási tételek problémás területein belül számottevő racionalizálást hajtott végre a koalíciós kormány, amely jelentős csökkentést is takart.

A legmarkánsabb intézkedések a következők voltak: befagyasztották az állami dolgozók béreit 1991 és 1999 között; visszafogták a transzferek és támogatások mértékét;¹³³ szigorították a jogosultsági rendelkezéseket; csökkentették a közszféra létszámát;¹³⁴ mérsékeltek a munkanélküli juttatás nagyságát; 1996-tól korszerűsítették a nyugdíjrendszert is annak érdekében, hogy a járulékok további drasztikus emelése nélkül sikerüljön a kifizetési oldalt rendbe tenni; valamint redukálták az egészségügyi és

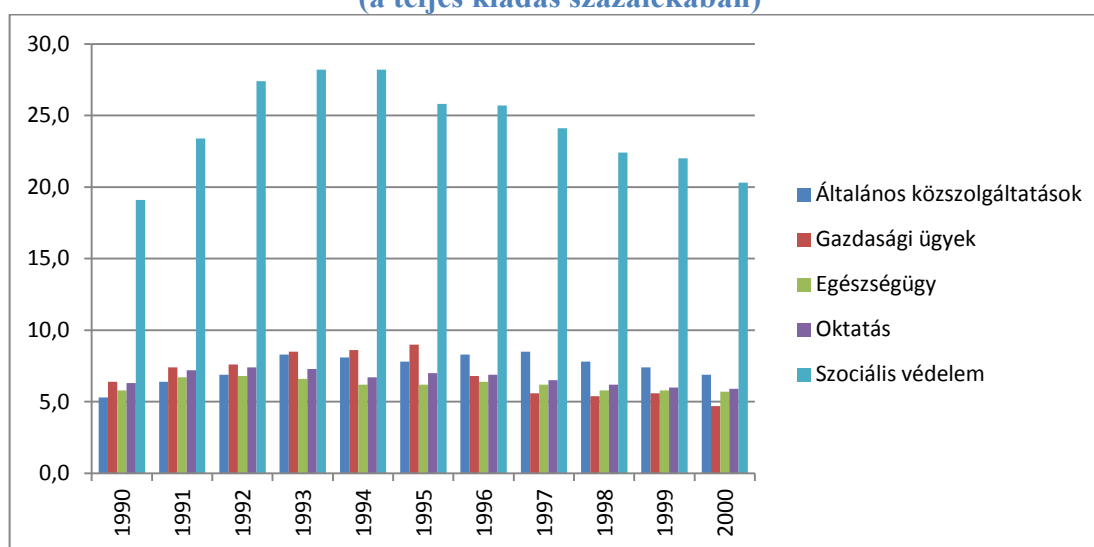
¹³² A szivárvány koalíciót a Szociál Demokraták, a Konzervatívok, a Zöld Párt valamint a Baloldali Unió alkotott. Ezzel a formációval a koalíció egészen 2003-ig volt hatalmon.

¹³³ Jelentős kiadáscsökkentés mutatkozott például a családi kedvezmények és a gyermekek után járó, valamint az egészségügyi támogatások terén. Utóbbinál az egyéni hozzájárulás mértékét növelték.

¹³⁴ A közszférában dolgozók számának csökkenése – 1991-ben részarányuk az összes foglalkoztatott számához viszonyítva 15,4% volt, míg 1994-re ez 14,1%-ra csökkent (OECD (1999) – a kilencvenes években tapasztalható privatizációs hullámnak is tulajdonítható. Erről lásd bővebben: Tapio (1998).

oktatási kiadásokat is¹³⁵ (19. ábra). Mindezzel megteremtették a fedezetet a fentebb említett versenyképességi céllal összhangban lévő társadalombiztosítási járulékok és egyéb termelést érintő adóterhek enyhítésére. Utóbbiak magas szintje az előd adóemeléseiből eredeztethető, így tudta a szivárvány koalíció szignifikánsan csökkenteni a munkát terhelő adókat. Sőt, elegendő muníciót biztosítottak a munkára való hajlandóság fokozásához is, az intézkedések jóvoltából a munka és a munkanélküliség közti helyettesítési ráta, valamint az öregkori nyugdíj mértéke is csökkent.

**19. ábra: A kiadási szerkezet funkcionális bontása Finnországban
(a teljes kiadás százalékában)**



Forrás: Az adatok forrása a finn pénzügyminisztérium.

Mindent összevetve a szociális kiadások intenzitása a kilencvenes évek végére közel 10 százalékkal hagyott alább, történt mindez annak ellenére, hogy a szociális kiadások csökkentése politikailag igen érzékeny terület. Az 1991-es évhez viszonyítva az egészségügyre fordított kiadások reálértéken számolva több mint 7 százalékkal voltak alacsonyabbak 1994-ben, de az oktatási kiadások is hasonló nagyságrendű csökkenést mutattak. Ez komoly előrelépés, hiszen a nyugdíjasok létszáma, így a nyugdíjkiadások

¹³⁵ Nem szabad megfeledkezni arról, hogy Finnországban az egészségügyi és oktatási rendszer minősége és teljesítménye nemzetközi összevetésben is kimagaslónak számított a kilencvenes években egyaránt, volt tehát miből leépíteni, és allokálni a fennmaradó kiadásokat más prioritások felé. Az egészségügyi kiadások csökkentését egyrészt annak sajátos – még a nordikus országok közt is egyedülálló – finanszírozási rendszere tette lehetővé, másrészt annak ténye, hogy a szolgáltatásokat biztosító helyi önkormányzatok jobb gazdasági kondícióban voltak, mint maga az állam. Egyszerre működött az adóbevétel alapú Beveridge-féle, és a kötelező egészségbiztosításon alapuló bismarcki modell. A két modell finnországi létéről lásd még: Häkkinen – Lehto (2005). Mindezek miatt lehetett arra számítani, hogy van tér a kiadások csökkentésére anélkül, hogy az alapszolgáltatások bármilyen nehézséggel néztek volna szembe.

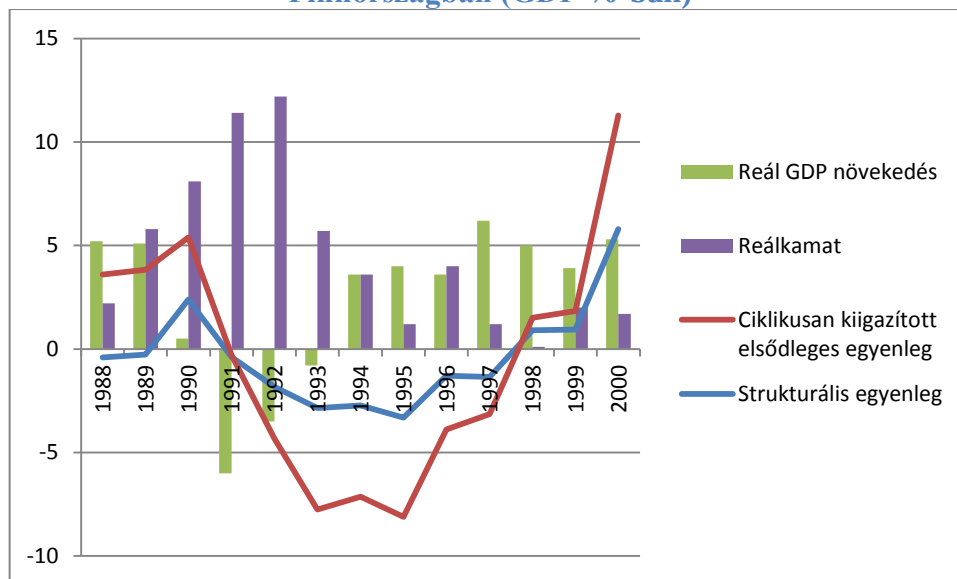
volumene mindennel párhuzamosan növekedett. A közösségi fogyasztást már a recessziós időszakban is a GDP közel 10 százalékaival faragták le, akkor, amikor egyébként a munkanélküliség kiváltotta kiadásnövekedés elkerülhetetlen hozományként adódott. A szivárvány koalíció korábban már említett munkanélküliség-csökkentő célkitűzésének sikeres elérésében számottevő szerepe volt annak, hogy megfelelően volt képes kommunikálni a munkanélküliség elharapódzásában rejlő igen komoly veszélyeket, amelyek elkerülése a szociális rendszer racionalizálásáért kiáltott. Így az intézkedéseket támogató társadalmi bizalmat nem hogy nem zilálta darabjaira az 1991-től hatalmon lévő új kurzus gazdaságpolitikája, hanem tovább erősítette. Tette ezt elsősorban úgy, hogy a különböző kiadások csökkentése mellett bizonyos tételek növelését is szorgalmazta (munkapiaci programok indítása, átképzések, továbbképzések támogatása), amelyek segítették a bizalmi szint fenntarthatóságát. További hasonlóan jelentős szerepe volt a szakszervezetekkel megkötött konszenzusos bérmegállapodásoknak (különös tekintettel a hosszú távú bércsökkentés politikájának elfogadása kapcsán), amelyek a finn gazdaságpolitika hagyományos kellékei tudtak maradni.

Deficit és államadósság alakulása Finnországban

A finnországi deficit pályája a kilencvenes évek elejétől azt az üzenetet tolmácsolja, hogy a finn fiskális politika kényszerracionalizálása elkerülhetetlen volt. 1990-től a ciklikusan kiigazított, egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések nélkül számított úgynevezett strukturális egyenleg (amelynek hiányt mutató volta a fenntarthatóság érdekében felszámolandó), valamint a ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg is folytonos és igen nagy iramú romlást mutatott (20. ábra). Míg előbbi tulajdonképpen az aktuális költségvetési egyenleg tendenciáját hivatott megragadni, addig utóbbi még precízebb képet ad az adott évi költségvetési folyamatról azáltal, hogy a kamatkiadásokat is kiszűri. Ezzel párhuzamosan a reál GDP növekedési üteme is hatalmas visszaesést szenvedett el, s a végeredmény a gazdaság 6 százalékos – csupán átmenetinek bizonyuló – zsugorodása lett. A gazdasági visszaesés regenerációja már 1992-ben megindult, e javuló kibocsátási periódus mégis a ciklikusan kiigazított elsődleges deficit gyarapodásával járt együtt, amely többé-kevésbé 1995-ig tartott.

Az elmondottakból következik, hogy a kilencvenes évek finn fiskális politikájának viselkedését alapvetően prociklikusnak tekinthetjük, hiszen a recesszió, az ország speciális helyzete nem tett lehetővé tisztán anticiklikus viselkedésű költségvetési politikát (bár az anticiklikus fiskális politika típusjegyei is felismerhetők voltak egy bizonyos szintig). Az egyenlegek pályája 1993 után kezdi el megmutatni a stabilizációs erőfeszítéseket, amelyek végül 1997 után többletek elérését is lehetővé tették.

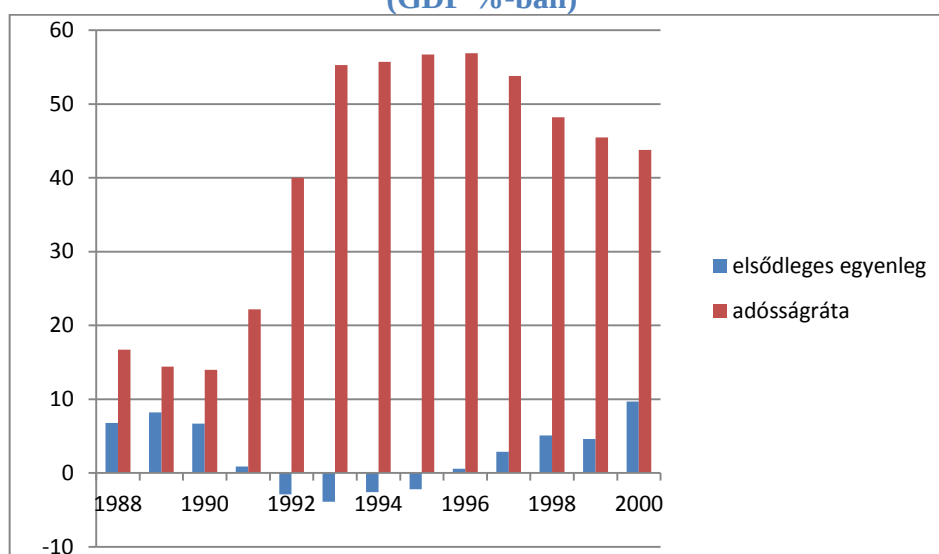
20. ábra: Strukturális és a ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg alakulása Finnországban (GDP %-ban)



Forrás: Finn Statisztikai Hivatal.

Az adósságráta alakulását a deficitfejemények alapjaiban határozták meg. Mindenképp megjegyzendő, hogy Finnországban az adósság után fizetett reálkamatok szintjével a reál GDP növekedése nem tudott lépést tartani, következésképp az adósságráta csökkentése elsődleges többletek biztosítását kívánta meg. A rövidtávú egyensúlyjavítás eredményei tehát igen jól megragadhatóak az elsődleges egyenleg változásával. Miképp a 21. ábra is illusztrálja, az elsődleges egyenleg negatívba fordulásával megindult az adósságráta robbanása és felkúszott egészen az 1996. évi 56,9%-os csúcsértékhez. A kilencvenes évek első felében – a még magas kamatokkal jellemezhető időszakban – meghozott diszkrecionális intézkedések (adóemelések, kiadáscsökkentések) még nem vezettek hathatós konszolidációhoz. A deficitet nem csillapították látványosan az akkori kiadáscsökkentések, sőt, az adóemelések és a közkiadások redukálásának hatására csak a várttól elmaradó adóbevételekkel és a tervezett továbbra is felülmúló kiadásokkal lehetett számolni, hiszen az említett változások keresletszűküléshez, gyarapodó munkanélküliséghez vezettek.

21. ábra: Az adósságráta és az elsődleges egyenleg alakulása Finnországban (GDP %-ban)



Forrás: Finn Statisztikai Hivatal.

Azonban a kamatcsökkenés lehetőségének eljövetele egyszersmind fölemelte a korábban megkezdett kiadáscsökkentő lépések ársíóját, ettől kezdve rendelkezhetett a koalíciós kormány egy javulófélben lévő fiskális politikai mozgástérrel, de pozitívan hatott a várakozásokat most már túlszárnyaló bevételi tendencia is.

A csökkenő kamatszintekkel jellemezhető nemzetközi klíma nem fenyegette a fiskális politika precízen koordinált restriktív és bizonyos területeken expanzív természetének fölbukkanását.¹³⁶ A koordinált expanzív mechanizmus hajdani előzménye volt természetesen a válság, amely felszínre hozta azokat a fenntarthatatlannak bizonyuló politikákat, amelyeket a koalíciós kormány igyekezett korrigálni, mi több, a kutatás-fejlesztés és innovációs politikára történő koncentráció a fiskális politika kiadási szerkezetét anticiklikus jegyekkel ruházta fel.¹³⁷ Az új fókuszpontú kormányzati stratégia meggyorsította a finn társadalom ama transzformációját, aminek következtében már egy tudásalapú gazdaságot formáló információs társadalomról kezdetünk el beszélni (Benner, 2003).¹³⁸ A tekintett évtized első felében megkezdett konszolidáció az évtized közepén szignifikáns *karakterváltozáson* ment tehát keresztül, s így a koalíciós kormány erőfeszítéseit siker koronázhatta. A hiány többletbe történő konvertálásának tényét tehát (1998-ban a GDP

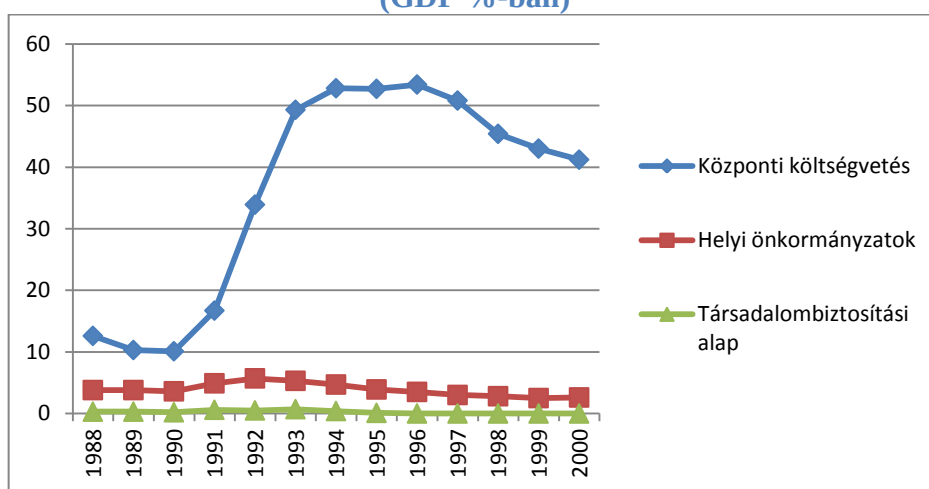
¹³⁶ Koordináltság alatt azt értjük, hogy a koalíciós kormány a kiadási tételeket meghatározott, egyébként régóta prioritásként kezelt területeken emelte (pl. innováció és a kutatás-fejlesztés).

¹³⁷ Valójában az innovációs politika tekinthető anticiklikusnak, amit persze a fiskális politikán keresztül értek el. A k+f és innováció felé áramló GDP-arányos kiadási tételeket inkrementálisan növelték, hiszen 1993-ban a GDP 1,25%-a, míg 1996-ban már 1,67%-a volt (Eurostat, 2010).

¹³⁸ Az információs gazdaság kimerítő tárgyalását adja Szabó és Hámori (2006) kötete.

1,3 százaléka, s 2000-re már elérte a GDP 7 százalékát) – a fiskális fenntarthatóság eszméjével rokon – döntően kiadásoldali konszolidáció biztosította. Mindeközben a GDP-arányos bevételeket relatíve változatlan szinten tudták tartani, 1997 után pedig sikerült a GDP-arányos kiadások felett realizálni. A kiadáscsökkentések a már korábban elmondottak szerint *inter alia* az oktatási és egészségügyi szektort is érintették, amelyek biztosítéka javarészt e szektorok kiemelkedő teljesítménye és finanszírozásuk stabilabb alapja volt (a helyi önkormányzatok közel se voltak olyan rossz adós pozícióban, mint a központi költségvetés) (22. ábra).

22. ábra: Az államadósság megoszlása az államháztartás alrendszerei között (GDP %-ban)



Forrás: Finn Statisztikai Hivatal.

Az adórendszerben szigorúan csak is olyan változtatások születtek, amelyek a fiskális fegyelem megteremtésének támaszául tudták szolgálni és nem fenyegették a koalíciós kormány azon célkitűzését, hogy az adórendszer szerkezete és az adók mértékei nagyjában-egészében közelítsenek az OECD országokéhoz. Az alkotmány biztosította keret gondoskodott arról, hogy azonnali kapcsolatot legyen köteles létesíteni a koalíciós kormány fiskális politikája során a bevételek és kiadások között, egy kiadási tétel se merülhet fel anélkül, hogy azt a bevételi oldalon ne ellentételeznék.

A kilencvenes évek közepén hatalomra lépő koalíciós kormány tulajdonképpen az öt megelőző kabinet által megkezdett konszolidáció nyomvonalán haladt tovább. Hangsúlyozhatjuk ezt azért, mert a költségvetési deficit és az államadósság, a kiadások csökkentése, a nemzetközi versenyképesség javítása mindkét kormányban egyaránt hangoztatott kulcs napirendi pont volt, s az 1991-ben hatalomra lépő koalíciós kormány semmiféle stratégiai játszmával nem kívánta meg ellehetetleníteni „szivárványszínű” utódját. Döntő különbséget csupán az egyes gazdaságpolitikai lépések megszületése

során mutatott kormányzási viselkedési mintájukban láthatunk. Míg az évtized első felének koalíciós kormánya nem igazán próbálta kimutatni a korporatív kormányzás melletti elköteleződését, azaz nem folytatott tárgyalásokat a munkaerőpiac különböző szervezeteivel – ahogy az egyébként a nyolcvanas években még oly jellemző volt –, addig utódja már sikeresen vezényelt le konszenzusra törekvő tárgyalássorozatokot az említett felekkel.¹³⁹

Így történt az, hogy a boom és túlfűtöttséget jellemző – már korábban tárgyalt – *lefelé menő negatív spirált, ha úgy tetszik, ördögi kört* képes volt a gazdaság maga mögött hagyni, s a folyamatok *erényes körbe* rendezését támogató fiskális politikát folytatni.¹⁴⁰

A kiadásoldali fiskális konszolidáció legalább két oldalról járult hozzá az erényes kör létrejöttéhez. Egyrésztől költségvetési mozgásteret biztosított, amelynek koordinált felhasználása révén a koalíciós kabinet igyekezett elősegíteni a kutatás-fejlesztési és innovációs aktivitást, előmozdítani a tudásalapú gazdaság, információs társadalom megfogadását. Ezen a ponton külön hangsúlyozandó, hogy eme diszkrecionális kormányzás implicite feltételezte a koalíciós kormány és intézményei felé táplált széleskörű társadalmi bizalmat, amely a tudomány- és technológia politika területén hagyományosan jelen volt. Másrészt a konszolidáció révén a jóléti állam legfőbb jellemvonásainak fenntarthatósága is garantálni látszódott (Jonung et al. 2008). Az információs gazdaság és a jóléti állam jelleg egyszerre alkotott *erényes kört*. A helyreállt, s a várakozásokat is túlszárnyaló gazdasági növekedés lehetővé tette a jóléti szolgáltatások finanszírozását. A jóléti állam – amellet, hogy szociális védelmet biztosított továbbra is – jól képzett munkaerővel látta el már-már hagyományosan a finn gazdaságot, ami előfeltétele volt a további innovációknak, végső soron az új gazdaság kiérlelődésének.

¹³⁹ Az állam és intézményei felé táplált bizalom oly módon nyerhetett további megerősítést, hogy az állam igyekezett magán is spórolni. Közel 110 ezer közszolgát bocsátottak el 1988 és 1998 között (Fregert, 2009). A kormányok a decentralizáció fokozásával csökkentették a központi költségvetést, azzal hogy a közszolgáltatások ellátásához a helyi önkormányzatok nagyobb hatáskört és felelősséget kaptak, amit fegyelmezettebb pénzügyi menedzsment eredményezett. Ehhez kapcsolódott az állami támogatások rendszerének reformja, ami szintén decentralizációt takart. Lásd: Rothwell és Pollit (1997:53) munkáját.

¹⁴⁰ Megjegyezzük, hogy a fiskális politika mellett természetesen kimagasló szerepe volt a tudomány és technológia politikában megfigyelhető kormányzási gyakorlat megváltozásának is, ami a döntéshozatali folyamatot vitte ugyan közelebb a társadalomhoz, de már erőteljesebb piaci orientációt mutatott. Lásd bővebben: Pelkonen (2008).

Intézményes jellemzők a finn fiskális politikában

Ami a Finnországban zajló költségvetési politika intézményesítési kérdését illeti, mindenképp belátható, hogy a központi kormányzat már a recessziós időszak elején igyekezett előmozdítani azt, hogy a nagyobb hitelességet biztosító középtávú költségvetési tervezés ne hogy a kiüresedett szólamok szintjén maradjon. A fiskális szabályok közül alapvetően az egyenleg-, kiadási- és adósságszabályt kell megemlítenünk, amelyek mindegyike a kiigazítás alatt született. Ettől eltekintve, független fiskális intézmény mind a mai napig nem került felállításra Finnországban.¹⁴¹

A recesszió alatt alapvetően a középtávú tervezés meghonosodásán túlmenően az eredményszemléletű logika érvényre jutását lehet megemlítenünk, amely 1994-től jobb bepillantást engedett a hivatalokkal összefüggő költségek alakulásába a minisztériumok számára. A költségvetési javaslat összeállítása során kötelező érvénnyel kellett meghatározni a különböző kiadási irányzatokhoz tartozó operatív célokat és feladatokat. Ezeket pedig a minisztériumoknak nyújtották be, akik az adminisztráció által biztosított visszajelzések szerint voltak kénytelenek végül is a középtávú költségvetési tervezetet megkonstruálni és jóváhagyni. Továbbá, az eredményszemlélet magával hozta a célok meghatározását, s a nem-teljesítésük esetén történő elszámoltatás következményét is. Időben szétválasztották a középtávú terv jóváhagyásának kérdését a következő évre szóló büdzsé vitájától (előbbire tavasszal, utóbbira ősszel került sor).¹⁴²

Finnországban a kormányzattal szemben táplált társadalmi bizalom nem volt elégtelen, így a hitelesség növelésének kérdése nem múltott döntően azon, hogy valamilyen törvényesítési eljárással kinyilvánítsák szilárd elkötelezettségüket a transzparencia növelése mellett. Ettől függetlenül a transzparenciát több csatornán keresztül is növelték az 1992-ben bejelentett államigazgatási reform során. Megfelezték a költségvetési tételek számát, ami egy alapos és mély államháztartási feladatkör-kataszter bizonyos szintű kialakítását feltételezi. Ennek során hangsúlyt kapott az, hogy növeljék a költségvetés rugalmasságát, azaz szignifikánsan több olyan bevételi és kiadási tétel legyen, amely rövid idő alatt változtatható így növelvén a fiskális politika diszkrecionalitásának erejét, sőt, így hozva be több stratégiai tervezési elvet, s egyszersmind csökkentve az inkrementális költségvetési gyakorlatot.

¹⁴¹ A funkciót 2013 eleje óta a finn számvevőszék látja el (Pöysti, 2012). Így lehet, hogy az Európai Bizottság független fiskális intézményeit taglaló 2011-es listájában nincs finn intézmény megnevezve.

¹⁴² A kormányok nem igazán hajlandóak a következő évi költségvetés jóváhagyási szakaszában több éves elköteleződéseket tenni, így az időbeli szétválasztással e téren jobb eredményeket tudtak elérni a finnek.

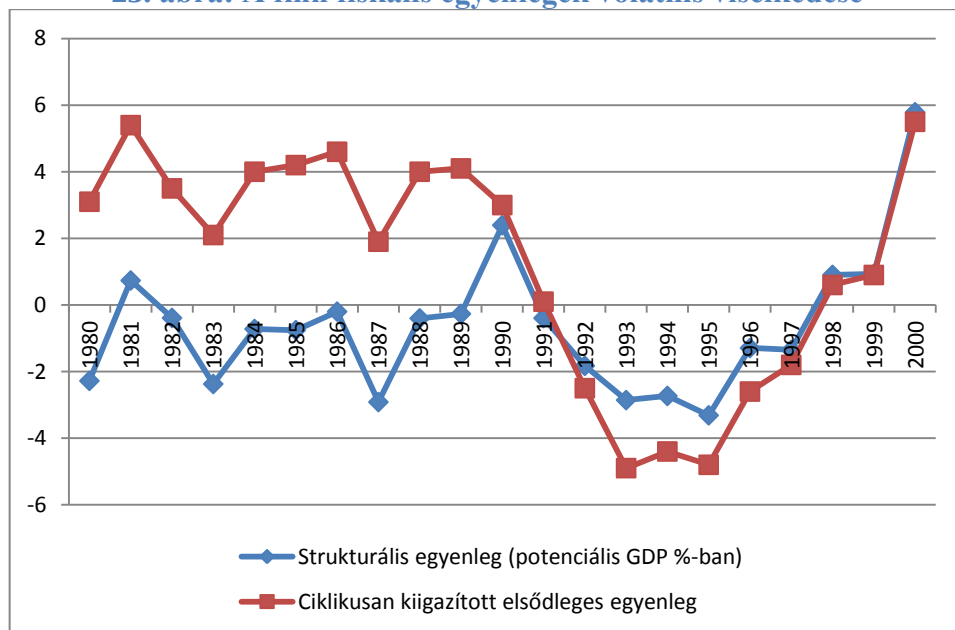
A második olyan csatorna, amely a transzparenciát javította a kiadási plafon bevezetése volt. Ehhez kapcsolódóan nem szabad megfeledkeznünk annak tényéről, hogy a kiadási tételek racionalizálása kísérőjelensége volt a kilencvenes éveknek. Az egyik legjelentősebb változás a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok közti transzfereket érintette. Szakítottak azzal a gyakorlattal, hogy az önkormányzatok felé áramló transzferek mértékét az adott önkormányzat projektjeivel összefüggő költségmennyiség szerint határozzák meg. Arra törekedtek, hogy e transzferek különböző strukturális tényezők figyelembe vételével kalkulálódjanak (pl.: öreg népesség aránya, tanulók száma stb.), s a gyengébb gazdasági helyzetű önkormányzatokat egy másik kiegyenlítést szolgáló eljárással támogassák. Az 1993-as alkotmánymódosítás során pedig abba az irányba mozdult el, hogy a megtakarítási döntéseket – bizonyos szociális alapellátások kivételével – már egyszerű többséggel is meg lehessen hozni. A finn fiskális politikában 1996-tól kezdődően jelent meg nyomatékossabban egy olyan irányvonal, amely már a középtávú tervezés és az eredmények tartósságának fontosságát hangsúlyozta. Ez a már egyébként 1992-től megfigyelhető középtávú tervezési gyakorlat hagyatékaira építve szigorúbb költségvetési gazdálkodást vezetett be (példának okáért nem hagytak jóvá semmilyen reálnövekedést a kiadásokban 1991-1995 időszakra vonatkozóan). Itt említhető meg az a fejlemény, hogy 1996 februárjától kezdtek el megszilárdulni olyan kiadási irányelvek, amelyek már 1997-1999 tervezési időszakra lebontott feladathalmaz-rendszerrel bírtak, továbbá ekkortól került implementálásra a kamatfizetés nélküli kiadási plafon intézménye is, valamint meghosszabbították az átmeneti megtakarító intézkedéseket is. Továbbá, Finnország 1996-tól tagjává vált a Nemzetközi Valutaalap Speciális adatközzétételi standardjának, amely megágyazott az egységesebb és transzparens fiskális politikának is. Ezt a kezdeményezést kiegészítendő, 1999-ben sor került a kormányzati tevékenységekkel szemben elvárt transzparens viselkedési és beszámolási kötelezettség törvényesítésére is. A tekintett időszakra tervezett kiadáscsökkentéseket a munkaadók és munkavállalók szakszervezeteivel kötött megállapodásokkal igyekeztek bebiztosítani, így válhatott valóra az a kezdeményezés is, hogy a bőkezű munkanélküli ellátásokat visszafogják, s hatékonyabb rendszerre váltsanak.

A kilencvenes évek első finn koalíciós kormányzata már 1993-tól alkalmazta a kiadási plafon intézményét, amely masszív akadályt görgetett a költekezési hajlandóság szabadjára engedhetősége elé. A kiadási plafon meghatározása nem törvényi előírás révén gazdagította a fegyelmezett fiskális politikát, hanem önkéntesen nyert polgárjogot

a koalíciós kormányok döntései során. A kiadási plafon túllépésétől semmiféle szankcióval nem igyekeznek elrettenteni, érdekes módon, mégis van a szabálynak fegyelmező ereje. Ez nagyrészt annak tudható be, hogy a nyilvánosság, a transzparencia a médián keresztül is kifejezetten erősnek mondható.¹⁴³ Vagyis, az államnak sikerült megerősítenie *fenntarthatósági informátor* szerepét, s a finnek törvényes jogosítványuk révén könnyedén hozzáférhetnek minden államháztartási statisztikához és a költségvetési folyamattal kapcsolatos információkhoz.

Finnország eme költségvetési szabályának bevezetése az empiriával több ponton is összefüggő eredményességet mutatott. Egyrészt teljességgel felfedezhető azon empirikus felismerés, miszerint a strukturális egyenlegre, a ciklikusan kiigazított elsődleges egyenlegre, s ilyesformán az adósságrátára is jótékony hatással bírt a fiskális szabályok alkalmazása. Másrészt, az is igazolhatónak tűnik, hogy a nagy volatilitással bíró fiskális pozíciók esetén jobban teljesítenek a szabályok (Debrun et al. 2008), ami Finnország esetén az új évezredet megelőző két évtized túlnyomó részében egyértelműen megfigyelhető volt (23. ábra).

23. ábra: A finn fiskális egyenlegek volatilis viselkedése



Forrás: Nemzeti számlák, Eurostat

¹⁴³ Ha azt vizsgáljuk, hogy vajon a finn terv- és tényadatok közti diszkrepanciák milyen mértékűek, akkor a stabilitási programok tanúsága szerint megállapíthatjuk, hogy Finnország azon kevesek egyike, ahol sem a növekedési teljesítmény túlértékelése, sem a deficitcélok túlzottan optimista becslése nem volt jellemző a koalíciós kormányok alatt. Uniós tagállamok esetén e problémakört lásd: Strauch és szerzőtársai (2004).

Finnország a fiskális szabályok kiegészítéseként máig nem állított fel önálló és független fiskális intézményt, amelyről az irodalom egyik áramlata azt állítja, hogy a hitelesség és rugalmasság közti *trade-off* megfelelő tompítója lehet, amelyet a fiskális szabályok kizárólagos alkalmazása válthat ki. Vagyis, a hitelesség és a rugalmasság között pusztán a szabályok bevezetésével egy átváltás keletkezik, hiszen a szigorú szabályok képesek helyreállítani a megcsorbult hitelességet a pénzügyi piacok szemében (Schaltegger, 2010), e szabályok viszont rendkívüli mód bekorlátozzák a fiskális politika mozgásterét, azaz rugalmatlanná teszik, ami károsan érinti az esetlegesen felmerülő sokkok enyhítési lehetőségeit.

Ajánlásokat megfogalmazó, a szabályok és a célok permanens vizsgálatát végző, valamint technikai kivetítéseket készítő független fiskális hatóság tehát nincs Finnországban, ennek ellenére a fiskális politika képes volt még nem túlzottan szigorú szabályokkal manőverezni úgy, hogy a növekedési teljesítményén ez ne látszódjon meg. A realisztikus célmeghatározás és a Finn Állami Számvevőszék, valamint Miniszterelnöki Hivatal *ex post facto* vizsgálódásai igen jól kiváltják egy ilyen független intézmény ebbéli szerepét, kiegészítendő a nemzetközi szervezetek jelentéseit. Mindazonáltal azt be kell látnunk, hogy nem lehet a szabályok alkalmazásának növekedési következményeit beazonosítani, amit megalapozottan állíthatunk az az, hogy a szabályok alkalmazása a nélkül segítette a fiskális fegyelmezettség helyreállítását, hogy azt kezdetől fogva törvényesített módon tették volna meg. A kiadási plafont a koalíciós kormányok önkéntesen alkalmazták, s a siker mögött szerényen meghúzódó tényezőkről pedig számos elméleti és empirikus irodalom beszámolt már. Tudniillik, Kennedy és Robbins (2001) egyrészt arra hívta fel a figyelmet, hogy a fiskális szabályok nem tekinthetők hön áhított *panacea*-nak, másrészt a szabályok törvényesítetlen formában is – ahogy a finnországi kiadási plafon példája mutatta – képesek lehetnek erősíteni a fiskális diszciplínát. Ezen túlmutató magyarázó erejű gondolatokkal pedig Schick (2003), Corbacho és Schwartz (2007) állt elő, amelyek finn interpretációja úgy hangozhat, hogy a realisztikus deficitcélok, a konszenzuson alapuló politikai elköteleződés és a teljesítésért felelős mechanizmus hatékonysága miatt sikerrel vizsgálhattak a szabályok bármilyen további fiskális intézmény bevezetése nélkül.

Konszolidáció és gazdasági növekedés

A konszolidációt már rövidtávon követte a gazdasági növekedés érzékelhető javulása, mégis különösen nehéz felfejteni azt, hogy a fiskális konszolidáció mely összetevői felelősek a már rövidtávon regisztrálható nem-keynesi, tehát expanziós hatásért. A folyamatok abba az irányba mutatnak, hogy a konszolidáció értelmezésénél be kell kapcsolni a finn gazdaság növekedési képességét, amely kiaknázhatóságáért a fiskális konszolidáció is síkra szállt.

A koalíciós kormányok kiadásvezérelt konszolidációi a hosszú távú reálkamatláb apasztásával érték fel, további regeneratív hatása volt *inter alia* az áttekintett leértékelésnek és a bérbefagyasztási kezdeményezésnek is, amelyek végső soron a versenyképességet stimulálták úgy, hogy még az adórendszer ösztönzési kapacitása is javult. Az államháztartás kiegyensúlyozottabbá válása megteremtette a lehetőséget az olyan – egyébiránt régóta homloktérben lévő – kiadási tételek fokozottabb pozícióba kerülésére, mint az innováció és a kutatás-fejlesztés. Ez összhangban van a nagy volumenű kiigazításokat feldolgozó legújabb irodalmak üzenetével, miszerint a konszolidációknak addicionális bevétel-generáló szerepe is van, amelyek hatékony felhasználása és allokálása kulcstényező (Cottarelli, 2010). E területek felé áramló kiadásokat gondosan szinten tartották, s a fiskális konszolidáció eredményezte javulási pályával párhuzamosan fokozatosan növelték a ráfordítások mértékét. Voltaképp nem történt más, minthogy a fiskális politika eme koordinált megközelítésével az új fejlődési pályára történő rálépést támogatta meg, csökkentette a strukturális beragadás valószínűségét azáltal, hogy a K+F+I beruházások szinten tarthatóságát erőteljesen megcélozta.

Tették mindezt úgy, hogy a kilencvenes évek során fokozatosan csökkentették az oktatásra és egészségügyre fordítható GDP-arányos kiadási szintet.¹⁴⁴ Számos tanulmány hívta fel a figyelmet arra, hogy a kis- és középvállalkozások felé áramló kutatás-fejlesztési, valamint innovációs támogatások pozitív termelékenységi hatást eredményeztek Finnországban (Piekkola, 2005). Végső soron egy *erényes kör* alakult ki, amely öngerjesztővé tudott válni. Hiszen a koordinált és koncentrált konszolidáció katalizálta a régóta kiépült infrastruktúrális és tudáskerettel jellemezhető kutatás-fejlesztési és innovációs iparágat, a lezajló termelékenységnövekedés feltámasztotta a

¹⁴⁴ 2000-re az egészségügyi és oktatási kiadások az 1993-as szinthez képest 20%-kal estek.

gazdasági növekedést, bebiztosítván az optimista várakozásokra építő és a konszolidáció továbbviteléhez szükséges társadalmi bizalmat.

A pénzügyi forrás *per se* nem elég, szükséges volt a vállalkozások megfelelő képzettségi színvonallal és kreativitással bíró munkavállalói és menedzsmenti kapacitása ahhoz, hogy a felhasználás után az eredmények gazdaságilag realizálódhassanak. A bilaterális kapcsolat megszűnése olyan extern sokként érte a gazdaságot, amely a schumpeteri teremtő-rombolással összhangban lévő gazdasági racionalizálást kényszerítette ki. Nevezetesen, az addigi elsősorban nyersanyagalapú gazdasági modell (faipar, fafeldolgozás, papírgyártás) súlypontja áttevődött a high-tech iparágak, s különösen az infokommunikációs technológiák (pl.: telekommunikáció, mobilszolgáltatások) irányába. Valójában egy régóta dédelgetett hosszú távú stratégiai cél irányába tett határozott lépésként értékelhetjük a folyamatot, hiszen már a kilencvenes évek előtt is realizálódott, hogy a túlnyomó többségében erdőgazdálkodásra építő modell hosszabb távú kilátásai igen komorak (Berwert et al. 2004), és hogy a technológia-alapú gazdaság lehet a jövő útja.¹⁴⁵ A gyors technológiai változásra kész telekommunikációs versenyzői környezet adottság volt a kilencvenes évekre, hiszen már korábban is léteztek e tevékenységet végző cégek az állami vállalatok mellett (Blomström et al. 2002). Ezért is történhetett meg az, hogy a recessziós időszak ellenére is 17%-os növekedést mutattak 1986 és 1993 közt az új technológia alapú cégek (Autio – Parhankangas, 1998). A technológia intenzív iparágra történő áttérést döntően segítették a fiskális politika fenntarthatóságáért tett erőfeszítések, másrészt pedig az ország társadalmi és földrajzi adottságai is annak ösztönzői közt említhetőek.¹⁴⁶

Továbbá, a tizennégy negyedéven át tartó visszaesés során a bankcsoport-alapú koordináció összeomlott, a vállalati kormányzás jótékony változásához vezetve, amely a további internalizáció, az egyesülések, a new york-i tőzsdén való megjelenés és az angolszász vállalati kormányzási alapelvek adaptációja révén végül is a korábbi konglomerátum típusú üzleti portfóliók elhagyásához vezetett (Tainio – Lilja, 2003), ami javított az innovációs kapacitáson.

¹⁴⁵ A villamos és elektronikus eszközök export részesedése a 90-es években fokozatosan megközelítette, majd túlszárnyalta a korábban domináns papíripari termékek exportját. Schienstock (2004b) vizsgálata szerint az IKT, valamint a telekommunikációs iparág 25 és 35 %-os bővülésen ment át a kilencvenes évek során. Öt év leforgása alatt a Nokia vált a mobiltelefon üzletág globális vezetőjévé.

¹⁴⁶ Ahogy Tokumasu és Watanabe (2008) rámutatott, az ország méretéhez képest relatíve kis lélekszámmal bír, s e kis populáció is egymástól igen szétszórtan helyezkedik el, ami alapvető igényt támaszt a vezeték nélküli kommunikáció fejlesztésére. Hernesniemi és szerzőtársai (1995) rendkívüli alaposággal tárgyalják a korábbi erőforrás és tőke alapú iparágak klaszterbeli viselkedését és graduális áttérésüket a tudás és technológia alapú formára.

A finn siker mögött meghúzódó tényezők összhatásai azok, amelyek lehetővé tették ezt a végeredményt. Az új politikai gazdaságtani elméleti keret felhívja a figyelmünket arra, hogy rendkívül fontos a minőségi működésre képes intézményi háttér, továbbá a politikai berendezkedés speciális konstellációja. Ahogy áttekintésünk is rámutatott, a kilencvenes évek elején tetőző válságot az újonnan megalakult koalíciós kormány kezdte el rögvest kezelni, ami önmagában talányos, hiszen nincs összhangban azon politikai-gazdaságtani megállapítással, mely szerint sokkok esetén a koalíciós kormányok egyfajta késlekedéssel, hiszterézissel bírnak (Alesina – Drazen, 1991; Spolaore, 1993). Finnország példája tisztán mutatja be azt, hogy a koalíciós kormányok képesek lépni (akár az előző koalíciós kormány által megkezdett konszolidációt is továbbvinni), és nem a Persson és szerzőtársai (2007) által vázoltak élnek, nevezetesen, hogy az előző kormányok stratégiai adóssághasználata okozott volna holmi kényszeres kiigazításokat. A sikeres és tartós fiskális konszolidáció elérésében a számos tényező közül megemlítendő a költségvetési politika transzparenciájának intézményesítés útján való növelése (kiadási, egyenleg és adósságráta szabály), valamint a közép és hosszú távú fiskális keretrendszer, a konszenzuskereső magatartás, a társadalmi kohézió, hisz fókuszpontban a közérdek, a kikezddhetetlen munkaerkölcs és a becsületesség van.

A kilábalást a kiadásoldali konszolidáció olyan módon serkentette, hogy a fiskális mozgástér biztosításával gyakorlatilag muníciót szolgált a nemzeti innovációs és technológia politikának, amelynek fókuszpontjában a felsőoktatás, a felsőfokú szakképzés, a kutatás-fejlesztés támogatásának és az iparági specifikációk megújításának területei álltak. A K+F+I ráfordítások növekedésével párhuzamosan tehát implicite stratégiai szempont volt az abszorpciós képesség fejlesztése, ami a gazdaság növekedési képességének szilárdabb alapokra helyezéseként is interpretálható. A politikusi és köztisztviselői pálya iránti bizalom nagy, a korrupció alig üti fel a fejét. A pártok egységesen teszik le voksukat a magas adóterhek mellett, mellyel a jóléti modellt kívánják kiszolgálni. Ez képes fenntartani a nemzetközi összehasonlítások szerint is kiemelkedő mértékű társadalmi tőkét, – részint a homogenitás és az egalitarizmus tradicionálisan magas fokából is adódóan – amely a bizalom és együttműködés dimenzióiban megtestesülve végül is relatíve nagyobb tudástranszferhez vezethet a gazdasági aktorok között, ami nélkülözhetetlen összetevője a kimutatottan nagyobb innovációs aktivitásnak is.

3. Box: Fiskális konszolidációk Finnországban

Utólagos bölcsességgel belátható, hogy Finnországban a kilencvenes években lezajlott fiskális konszolidációk szellemükben rokonságot mutattak a társadalom és gazdaságpolitika azon célkitűzésével, hogy a jóléti állam feladása nélkül határozottan elmozduljanak az erőforrás-alapú gazdasági paradigmából az új technológiai-gazdasági paradigma irányába.

Típus: dominánsan kiadásoldali konszolidációk voltak meghatározóak.

Fókusz: szociális juttatások, transzferek, központi adminisztráció (emellett csekélyebb mértékben: egészségügy és oktatás).

Konszolidációk mértéke (GDP %-ban, Devries és szerzőtársai (2011) alapján):

- o 1992: 0,91% (kiadáscsökkentés: oktatás, egészségügy, foglalkoztatottak védelme);
- o 1993: 3,71% (kiadáscsökkentés: szociális juttatások, központi adminisztráció);
- o 1994: 3,46% (ebből 2,77% kiadáscsökkentés, 0,69% adóemelés);
- o 1995: 1,65% (a GDP 2,28%-nak megfelelő kiadáscsökkentés, 0,63% adócsökkentés);
- o 1996: 1,47% (kiadáscsökkentés);
- o 1997: 0,23% (a GDP 0,93%-nak megfelelő kiadáscsökkentés, 0,7% adócsökkentés).

A fiskális konszolidációk a fiskális politika innovativitásáról árulkodnak, amikor is félretéve a csak pro-, vagy csak anticiklikus elemeket, egy koordinált és koncentrált fókuszú pro- és anti-ciklikus elemekkel tarkított konszolidációs utat jártak be. A konszolidációk transzformatív ereje abban állt, hogy nem vetették vissza az átalakulást, mi több, a szunnyadó potenciál meglovagolásában segítettek. Ehhez elengedhetetlen volt az a felismerés, hogy intézményi oldalról nagyjában-egészében régóta kialakult háttér áll rendelkezésre, – amelyet a tudomány és technológia politika évtizedeken át autochton módon alakított ki, és hagyott fejlődni – ami a tudásalapú gazdaságban katalizátora a fejleményeknek.

A jóléti állam fenntartásának igénye, a megfelelő fejlettségi állapotban lévő intézményi háttér az érdekcsoportok és az állam közti érdek-megfelelés állapotát eredményezte (egyfajta *state rapture* alakult ki, amikor példának okáért a munkavállalói és munkáltató érdekszervezetek közös nevezőre jutottak). Ilyesformán a konszolidációk során mód nyílt felszabadítani forrásokat, és azokból allokálni olyan területekre, mint a kutatás-fejlesztés és innováció. Nem következtek be átmeneti költségvetési eredményekhez vezető, s ezért újra és újra előbukkanó bevételoldali adóemelések. Másképp fogalmazva, az ily módon előálló kiadásoldali konszolidációk nem fojtották le az üzleti aktivitást, és a finanszírozási források volumenét és az azokhoz történő hozzáférést mindvégig prioritásként kezelték.

Az 1992-es kiadásoldali konszolidációnak egyik célja az volt, hogy a strukturális deficit csökkenjen vissza az 1991-es szintre 1995-re. 1993-ban is a többéves deficitcsökkentési kereterv szerint haladtak, s kiegészítették egy adósságcéllal is 1997-re, amelynek értelmében a GDP 70%-a közelébe kellett lehozni az adósságot. 1994-ben a kiadásoldali csökkentéseket – amelyeket strukturális változások is kísértek – adóoldali lépés is kísérte, ugyanis 1995-re halasztották az adó-visszatérítések kifizetését, amellyel szintén ahhoz járultak hozzá, hogy a bevételi pálya és a kiadási trajektória között ne legyen diszkrepancia. 1997-ben pedig már adómérséklést is bevezettek annak érdekében, hogy a magánszektor terheit tovább csillapítsák. Vagyis, a rövid távú egyenlegjavulás célját egy hosszabb távú, a gazdaság növekedési képességét ismét csak szem előtt tartó aspektus bontakozott ki a konszolidáció során (stabilizáció és dinamizálás).

A finn eset néhány következtetése

A finn gazdaság koalíciós kormányok által levezényelt fiskális konszolidációi arról árulkodnak, hogy: (i) azok nagymértékben serkentették az erőforrásalapú gazdasági modell elhagyását s az új gazdaság beköszöntét, ezért transzformatív erővel bírtak; (ii) a meghozott intézkedések konszenzust igényeltek, amelynek létrejöttét végső soron a fenntarthatóság iránti igény táplálta, hiszen deklarált cél volt a szociális piacgazdaság és a jóléti modell megőrizhetősége; (iii) a kiigazítások közvetlen rövid távú növekedési hatásaival kapcsolatosan óva intünk attól, hogy azt pusztán a konszolidációs erőfeszítések közvetlen jótékony hatásának tudjuk be, sokkal inkább volt szó közvetett és áttételes hatásról, amelynek szárba szökkenését pro- és anticiklikus fiskális politikai viselkedések is eredményezték, amelyek során bizonyos kiadási tételek növelését is megcélozták, ilyesformán pedig a fiskális kormányzás csillapította a strukturális beragadás valószínűségét; (iv) a növekedési képesség ily módon történő kiaknázása pedig igazolja első hipotézisünk második állítását is: növekedési képesség birtokában a kiadásoldali konszolidációval párhuzamosan nem feltétlen merül fel recessziós hatás; (v) az empirikus irodalommal összhangban a kiadási oldalra történő koncentrálás *crescendo* szerűen alakítja ki a fiskális fegyelmet. Ugyanakkor, ez akkor is sikeres lehet, ha nem kíséri a fejleményeket független fiskális intézmény felállítása. Ennek oka a fiskális fenntarthatóság melletti kormányokon átívelő belső elköteleződés, amelynek alapja a társadalmi támogatás és bizalom, amely viszont a gazdaság növekedési képességének megőrzésén és támogatásán keresztül (pl.: új fejlődési pályára állítás) tűnik fenntarthatónak; (vi) a külső konjunktúra alakulása segítő támasza lehet a sikernek, a jobb külső általános gazdasági tendenciákhoz történő időzítés kulcs szerepet játszik a konszolidáció sikerében; (vii) az új politikai gazdaságtan koalíciós kormányokra vonatkozó konvencionális megállapításai és a finn példa között paradoxon feszül, hiszen a finn koalíciós kormányok képesek voltak lépni és jelentős hiszterézis nélkül szignifikánsan jobb fiskális teljesítmény felé manőverezni a gazdaságot.

A koalíciós kormányok abbéli képessége játszott kulcs szerepet, hogy az új politikai gazdaságtani felismerések diametrikus ellenpéldájaként hiszterézis nélkül tovább tudták vinni a megkezdett konszolidációs erőfeszítéseket, mégpedig úgy, hogy felismerték, hogy evolutíve fejlődő és kellő érettségi fázisban lévő területek támogatására történő összpontosítással maguk mellett tudhatják a szükséges társadalmi bizalmat is. Azaz a koalíciós kormány koncentrált kiigazítási viselkedést tanúsítva

igyekezett elődjének konszolidációs eredményeit úgy felhasználni, hogy már megfelelő keretfeltételekkel bíró, régóta fókuszpontban lévő kutatás-fejlesztési és innovációs területeket fokozottan támogatandó dimenzióként kezelte. Az ehhez szükséges finanszírozást főleg az államigazgatási bérek, transzferek és szociális kiadások lefaragásán keresztül biztosította. Így az említett területek felé áramló pótlólagos források katalizáló erővel bírtak, a konszolidáció ilyen értelemben tekinthető kaldor-hicks-i expanziós kiigazításnak, amely indirekt kompenzációt biztosított a konvencionális kiadásoldali konszolidációkkal kapcsolatos megfontolásokkal szemben. A felszabaduló forrásokat olyan területekre allokálták egyfajta kompenzációként, amelyek kimozdulási lehetőséget kínáltak magukban a finn gazdaság számára a fölemelkedés, a tudásalapú gazdaság felé vezető úton. Megvalósult tehát a régi felismerés, miszerint a gazdaságpolitika legfeljebb indirekte, és akkor is inkább többszörös áttéteken keresztül képes a gazdasági növekedést serkenteni (Erdős, 2006) letagadhatatlanul hozzájárulván azon erényes kör kialakulásához, amely a fegyelem és növekedés kettőset biztosító társadalmi bizalom megerősítésével is járt.

5.3.2 Portugália

Jelen esettanulmányban historikus nézőpontból mutatjuk be, hogy miként alakult a fiskális fenntarthatóság és konszolidáció kérdése Portugáliában. Vizsgálódásunk újszerűsége abban áll, hogy – a korábbiakkal összhangban – a fiskális politika szerepét a társadalmi-gazdasági struktúra modernizálásában, esetünkben a szolgáltató szektor túlsúlyával jellemezhető új gazdasági paradigmába történő átmenetben igyekszünk elemezni. Amellett érvelünk, hogy a fiskális konszolidációk katalizátorai is lehetnek az új gazdaságba történő sikeres átmenetnek, ha megvan bennük a makroökonómiai fejlesztési funkció is, ahogy erre Finnország esetében korábban rámutattunk. Vagyis, egy gazdasági növekedést ösztönző, általunk Kaldor-Hicks hatékonynak nevezett kiigazítás Portugália esetében csak akkor képzelhető el, ha létrejön a hiteles elköteleződés egy olyan konszolidáció mellett, amely nem csupán a költségvetési fenntarthatóság számszaki elérését célozza, hanem pro- és anticiklikus elemeket felsorakoztató intelligens mixe révén egyúttal képes lehet előmozdítani a termelékenység növekedését, a versenyképesség javulását, egyszersmind az új gazdaságba történő sikeres transzformációt.

Az ibériai ország esete plasztikusan megágyaz ama jogos követelmény teljesítésének, hogy a finn példában megmutatkozó transzformatív erejű fiskális konszolidációt és annak felmerülésének körülményeit egy kudarctörténeten keresztül, mélyebb rétegekig ásva precízebben körvonalazzuk. Portugália a finn példa diametrikus ellenpólusa, hiszen egy olyan országról van szó, amely a korábbiak szerint a tudásgazdasági index szempontjából a tekintett 15 ország közt a lemaradók táborába sorolható. Ezzel

párhuzamosan pedig a fiskális illúzió időbeli alakulása se sugározza a jó fiskális kormányzás mintázatát, szintje a mai napig egyike a legmagasabb értékeknek (Olaszország, Görögország és Franciaország mellett). Ez önmagában talányos, hiszen az irodalom szerint 4-5 választás után jelentősen mérséklődnie kellene, a választók ugyanis tanulnak, s így már nem lesznek megvezethetőek (Brender – Drazen, 2005). 1975-1990 közti időszakban a tekintett 15 ország átlagosan 0,30 értékéhez képest a portugál adat 0,48, s szintén átlagot túlszárnyaló pozíciót ért el 1990-2000 között is, amikor 0,26-os értékével jelentősen a 0,16-os átlag felé tendált még mindig. Az átlagnál rosszabb fiskális illúzió megmaradt a 2000-es években is, amikor a 0,15-ös átlaghoz képest 0,22-es értékkel bírt.

Portugália közpénzügyi fenntarthatósága a fiskális politikával kapcsolatos elméleti és gyakorlati szempontú diskurzusok meghatározó momentumának tekinthető immár évtizedek óta. Az elemzések zöme azonban pusztán a fiskális folyamatokra építkezve tett gazdaságpolitikai ajánlásokat, amelyek sok esetben nem is tűntek realisztikusnak. Az érdeklődés újabb hulláma a 2008-as pénzügyi és reálgazdasági válság utóéletét kísérő fiskális anomália kapcsán jelentkezett, amikor is tényszerű módon közvetíthetővé vált az üzenet, hogy Portugália 120 éve nem látott adósságrátával szembesült. A Görögországban tapasztalt fiskális káosz-politika eleddig soha nem látott mértékű problémában csúcsosodott ki az eurózónában. A periféria országai a fizetéseképtelenség fenyegető rémével kerültek szembe. Ezért Portugália fiskális fenntarthatóságának kérdése még nyomatékosabb vizsgálódásra sarkall.

Esettanulmányunkban a portugál költségvetési fenntarthatóság és konszolidáció kérdéskörét egy szélesebb elméleti keretbe ágyazva, az új gazdaságba történő átmenet bekapcsolásával igyekszünk új megvilágításba helyezni. Szándékunk szerint jelen írás elméleti hozzáadott értéke, hogy rámutatunk a gazdasági struktúra átalakításában tevékenyen részt vevő „transzformatív” erejű fiskális konszolidáció fontosságára. Értekezésünkben amellet kívánunk érvelni, hogy az új gazdaságba történő sikeres átmenet esetében nem megkerülhető a fiskális politika szerepe, hiszen a fiskális konszolidációk katalizátorai is lehetnek a folyamatnak, ahogy erre Finnország esetében korábban rámutattunk. Portugália esetében többek közt arra világítunk rá, hogy a fiskális konszolidációknak ilyen értelemben nem volt meg a transzformatív ereje, nem tudott az új gazdaságba sikeresen integrálódni, aminek következtében a fiskális fenntarthatóságot se sikerült elérni.

A diktatúra évtizedei után – amikor António de Oliveira Salazar többek között a szigorú fiskális politika felett őröködő egyszemélyes entitásként volt meghatározható – 1975-től kezdődően egy új korszak született, amelynek egyik témánk szempontjából fontos vonása, hogy a portugál kormányok nem üzentek hadat a fiskális alkoholizmusnak. Fiskális fenntarthatatlanság alatt tulajdonképpen nem értünk mást, mint a deficit és adósságpályák kontrollálhatatlanságát, amely *ex post* igazolja a rossz fiskális kormányzás létét. Ez magában foglalja a szeszélyesen változó deficit és adósságpályákat is, amelyek végül is túllépik a Maastrichti Szerződésben foglalt 3%-os és 60%-os GDP-arányos mértékeket.

A következőkben először igyekszünk fölvázolni Portugália esetében a tudásgazdaságba történő átmenet problematikáját. Ezután a fiskális fenntarthatóság kérdésére térünk át azzal a nem titkolt szándékkal, hogy fölfejtjük az okát annak, hogy Portugália miért nem volt képes 1975-től kezdődően olyan konszolidációt kivitelezni, amely a stabilizációt és az új gazdaságba történő átmenetet is megtámogatta volna. *Lapis philosophorum* hiányában is legalább négy olyan (belső és külső) tényezőre hívjuk fel a figyelmet, amelyek kiváltképp fontosak a portugál fiskális fenntarthatatlanság eredetének, s egyúttal a gyenge növekedési teljesítmény magyarázatánál. E tényezők mindegyike a transzformáció strukturális gátjává vált, s inkább segítették a régi szisztémában történő beragadást, mintsem elősegítették volna a transzformatív erejű fiskális konszolidáció létrejöttét.

Az új gazdaságba történő portugál átmenet tökéletlenségeiről

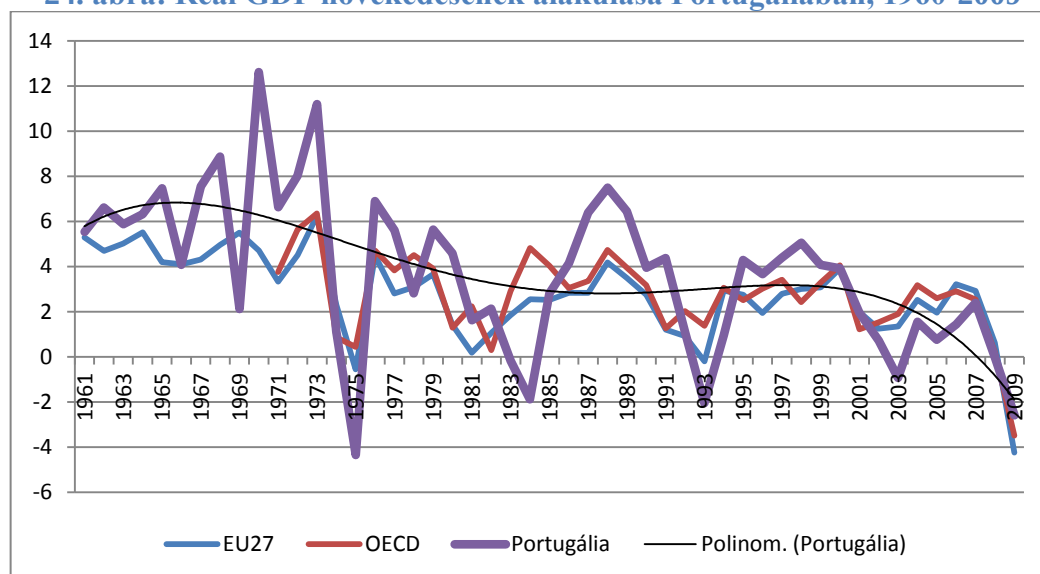
Kiinduló állításunk tehát az, hogy Portugáliában a fiskális konszolidációknak nem volt meg az a transzformatív ereje, amelynek közreműködése révén sikeresen képes lett volna integrálódni az új gazdaságba, így a fiskális fenntarthatóság elérése is inkább vált fantazmagóriává, mintsem reális perspektívává.

Hangsúlyozzuk, hogy a Portugáliában tapasztalható fegyelmetlen költségvetési gazdálkodás okozta eladósodás nem új keletű jelenség, hanem a történelmi emlékezet semlegesnek nem mondható voltáról, vagyis a gazdaság és társadalom által bejárt gazdaságtörténeti útfüggőségről (*path-dependency*) árulkodik. Az 1928-1975 közt jellemző költségvetési fegyelem időszakát 1975-től kezdődően felváltotta a fenntarthatatlanság korszaka. Utóbbinak egyik karakterizáló vonása, hogy a *makrogazdasági stabilitás egyik zászlóshajójának számító fiskális fegyelmet feláldozták a gazdaság szerkezeti adottságai szülte problémák kompenzálhatósága érdekében*. Az

euró-csatlakozás pedig csupán azt a csálhatatlannak tűnő prófécia képzetét erősítette, hogy a közös valuta mindenképp megóv a recessziótól, ami így a fiskális fegyelemre való törekvéseket béklyózta meg. Mindezek negatív következményét igazán a 2008-as pénzügyi és reálgazdasági válság hozta a felszínre. A sokszor nem is annyira látens módon jelen lévő fiskális fenntarthatatlansággal egész sokáig tudott a portugál állam együtt élni komolyabb beavatkozási kényszer nélkül. Ez arra világít rá, hogy egy gazdaság bizonyos szintig és ideig képes lehet a problémák szélárnyékában maradni fiskális fenntarthatatlanság mellett is, ugyanakkor, ha az állam nem képes tartósan betölteni fejlesztési funkcióját, akkor a gazdasági demencia és „végelgyengülés” reális perspektívává válhat. Utóbbi viszont egy válság periódusban növeli a makrogazdaság sebezhetőségét, hiszen ekkor a befektetők/hitelezők likviditási bőséggel átitatott békeidőbeli könnyelműségét az extrém óvatosság váltja fel.

Az 1975 utáni korszakot a költségvetési politikának egy olyan koreográfiája jellemezte, amely nem szolgálta a gazdaság versenyképességét és végső soron a fiskális fenntarthatóságot biztosító modern gazdasági struktúra felé történő sikeres transzformációt. Az ötvenes évektől kezdődően alapos transzformáción ment keresztül a gazdaság. Az alacsony növekedéssel és alacsony nyitottsággal bíró agrárgazdaság egy magasabb növekedésre képes, nyitottabb és iparosodott gazdasággá avanzsálódott. A hetvenes évekbeli forradalom után kihunytt a növekedés lángja, amikor is már szignifikánsan kisebb gazdasági bővülést tapasztalni (24. ábra).

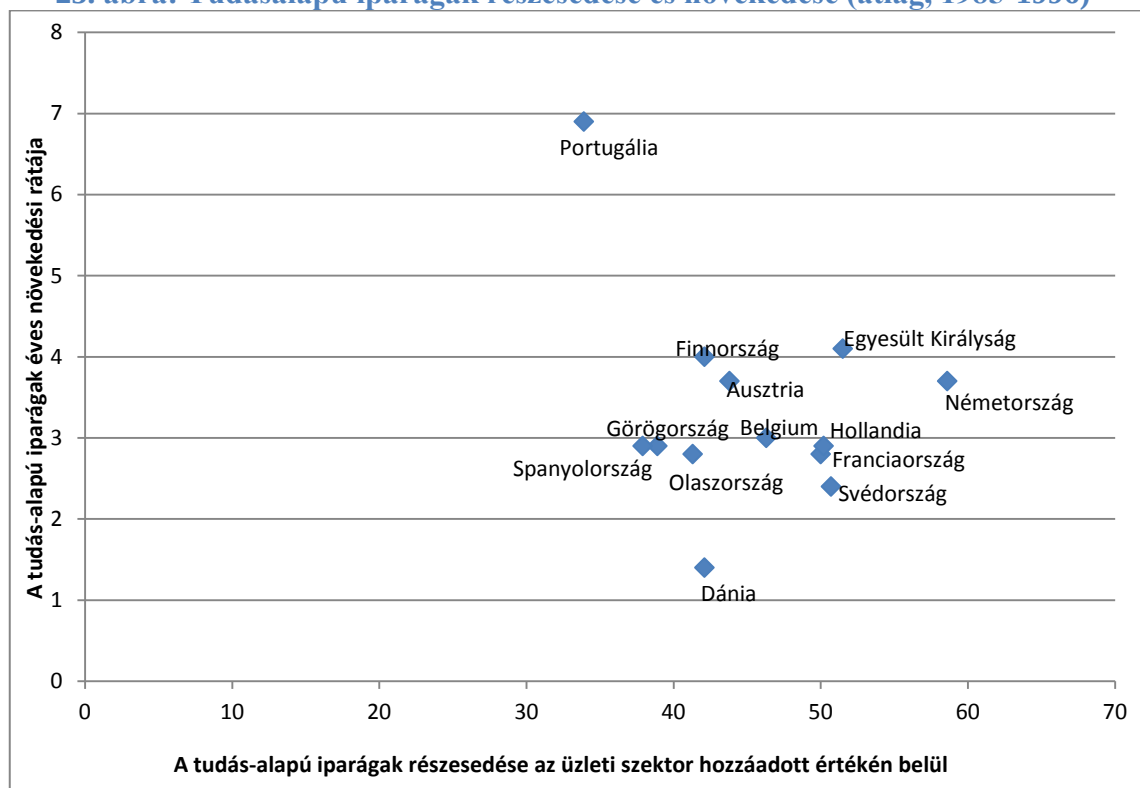
24. ábra: Reál GDP növekedésének alakulása Portugáliában, 1960-2009



Forrás: Világbank, OECD

Az újabb lendületet az Európai Közösséghez (EK) történő csatlakozás hozta meg a fokozottabb nyitás, liberalizálás és privatizálás jóvoltából. S mégis, a portugál gazdaság nem alakult át tudásalapú, tudás-intenzív szolgáltató gazdasággá, amely a nemzetközi porondon biztosíthatta volna a versenyképességet. Természetesen ezen állításon finomítanunk kell, nem az átmenet hiányát és észrevehetetlenségét hirdetjük, hanem az installációs szakaszra történő rálépés kapcsán szándékszunk felhívni a figyelmet arra a hiszterézisre, amelynek kialakításában a fiskális politikai gyakorlatnak és konszolidációknak releváns szerepe volt. A 25. ábra azt tükrözi, hogy Portugália az értekezésben korábban tekintett 15 európai gazdasághoz képest lemaradónak számít a tudásalapú gazdaságba történő átmenetben. Portugáliában a tudásalapú iparágak aránya nemzetközi szinten relatíve alacsonynak mondható (OECD, 2000; Brinkley – Lee, 2007), s ha ehhez hozzávesszük, hogy a tudásalapú iparágak által generált és az üzleti szektoron belül értelmezett hozzáadott érték volumene terén (vízszintes tengely) Portugália a legalacsonyabb, míg a tudásalapú iparágak éves növekedési üteme kapcsán a legmagasabb értékekkel bír 1985-1996 között, akkor egyszersmind világossá válik, hogy a portugál gazdaság igen jelentő lemaradásban van az átmenet kapcsán.

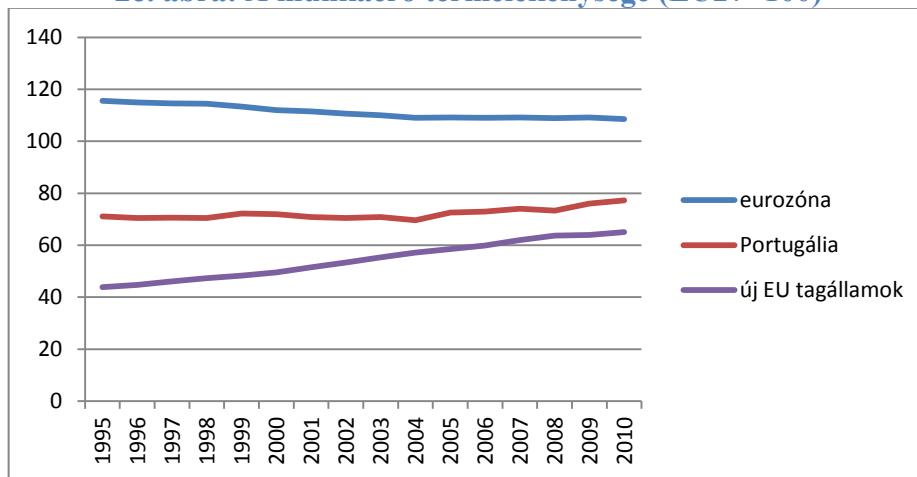
25. ábra: Tudásalapú iparágak részesedése és növekedése (átlag, 1985-1996)



Megjegyzés: a tekintett 15 ország közül nem áll rendelkezésre adat Írország és Luxemburg esetében.
Forrás: az adatok forrása OECD (2000)

A piacok S-alakú fejlődésének tükrében¹⁴⁷ Portugália csak a kilencvenes évek elejére tartott a gyorsuló növekedési rátánál, míg a többi európai ország már rég túljutott e fázison. Portugália tehát nem vált a nemzetközi arénában versenyképpé. E kapcsán amellet érvelünk, hogy a makroökonómiai költségvetési fegyelmezetlenség a gazdasági növekedés fejletlen mikroalapjainak konzerválásához járult hozzá. Ennek illusztrálásának talán az egyik legcélszerűbb módja, ha a munkaerő termelékenységének alakulására vetünk egy pillantást, hiszen annak szignifikáns hatása van a reál GDP alakulására (Hulten, 2000; Steindel – Stiroh, 2001). Számtalan tanulmány hívta már fel a figyelmet arra, hogy Portugália és az OECD vagy az eurózóna országok közötti termelékenységi rés időtállóan és jelentősnek bizonyult (Lebre de Freitas, 2001; Blanchard, 2006; Duarte – Restuccia, 2006). Sőt, olyan elemzést is találni, amely az innovációs aktivitás és a termelékenység kapcsolatát vizsgálta. E tekintetben Conceição és szerzőtársai (2004) furcsa megállapításra jutottak Portugália kapcsán: az innováló cégek számbeli gyarapodása nem járt együtt termelékenységük javulásával, épp ellenkezőleg, az innovátorok termelékenysége kisebb volt, mint a nem innováló céké. Összességében elég csak utalni arra, hogy a vérszegény növekedési teljesítmény mögött mélyen gyökerező strukturális problémák állnak, így a termelékenységi rés még mindig jelentős (26. ábra).

26. ábra: A munkaerő termelékenysége (EU27=100)



Megjegyzés: egy foglalkoztatottra jutó termelékenység.

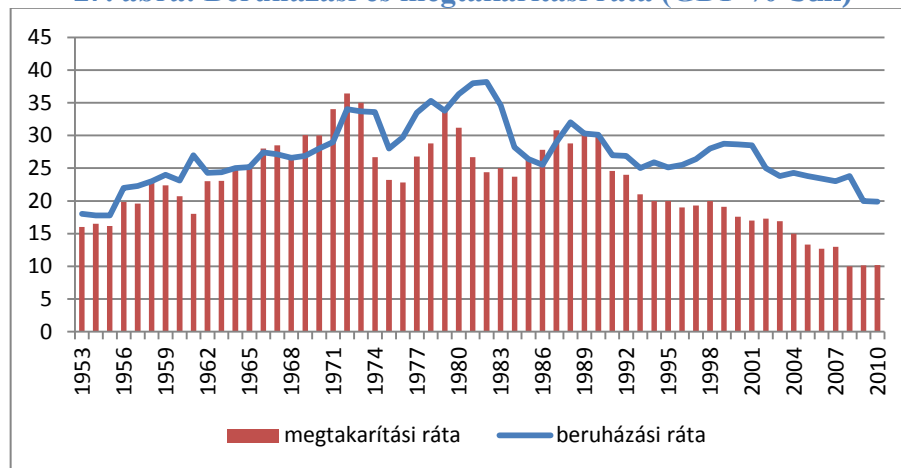
Forrás: Eurostat

Portugáliában az alacsony termelékenység, s végső soron relatíve sokkal hektikusabb és nagyobb amplitúdókat mutató, s összességében ezért gyengébbnek tekinthető növekedési teljesítmény mögött strukturális okok munkálkodnak. A foglalkoztatási ráta

¹⁴⁷ Az egyik igen jó elméleti megalapozással megírt, mégis empiria-központú tanulmányt lásd: Sawaguchi (2011)

növekedése mellett a tőkeállomány folyamatos gyarapodáson ment keresztül. E tekintetben szembeötlő, hogy az EU tagállamok között Portugáliában volt az egyik legkimagaslóbb ütemű növekedés (1970 és 2010 között a tőkeállomány 406%-kal nőtt, összehasonlításként ez az arány Finnország esetében 234%).¹⁴⁸ Mindez a realizált beruházások nem kellően hatékony, azaz a hosszú távú növekedés szemszögéből egészségtelen viselkedéseként értelmezhető (Felisberto, 2003:7), vagyis nem a technológiai és a humán dimenziók erősödésére koncentráltak elsődlegesen, hanem a fizikai infrastruktúrára.¹⁴⁹ Habár a megtakarítási és a beruházási ráta mintázata az OECD országokban azt mutatja, hogy értékük szignifikánsan magasabb volt a hatvanas években, mint a nyolcvanas évekre az kialakult, mégis, Portugáliában a megtakarítások és beruházások viszonya különösen rossz kondícióról árulkodott. A nemzeti megtakarítási ráta (beleértve a háztartások elkölthető jövedelemhez viszonyított megtakarítási rátáját is) meredeken növekedett 1961-től egészen a forradalomig, utána mélyrepülésbe kezdett és átlagos szintje alacsonyabb lett (Dean et al. 1989; Blanchard, 2007). Következésképp a nemzeti beruházási ráta megközelítette, majd 1973 után tekintett időszakban – az 1985-1990 közti periódus kivételével – túl is lépte a megtakarítási rátát. Megkezdődött a máig tartó folyó fizetési mérleg hiány gyarapodása (Alves – Cardoso, 2010).

27. ábra: Beruházási és megtakarítási ráta (GDP %-ban)



Forrás: INE, Banco de Portugal

¹⁴⁸ OECD (2011b): Economic Outlook No 89 - June 2011 – Annual Projections for OECD Countries.

¹⁴⁹ Mivel Portugália elégtelen mennyiségű infrastrukturális beruházásokra fordítható tőkével rendelkezett – Spanyolországhoz hasonlóan –, ezért jogosulttá vált a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alapok felhasználására, minekutána nagy volumenű beruházási projektek indultak. Erről lásd még Cardoso és Soukiazis (2004) tanulmányát.

A 27. ábra egyben azt is szemlélteti miként tükröződtek a beruházási és megtakarítási döntésekben az euróval kapcsolatos várakozások. A kilencvenes években a csökkenő kamatok, az eurózónába történő belépés biztonságérzete szülte nagyobb növekedési prekonceptciók oda vezettek, hogy a megtakarítási ráta csökkent, míg a beruházási ráta nőtt. Az eredmény – amelyre Blanchard (2006) is rámutatott – egy olyan bővülő gazdaság lett, ahol a csökkenő munkanélküliségi ráta mellett növekvő bérekkel találkozhattunk, valamint a folyó fizetési mérleg hiány drasztikus növekedésével. Tovább szemlélve a dolgot azonban azt is hozzá kell tennünk, hogy mivel a termelékenység nem javult, sőt romlott, a növekedési kilátások is leértékelődtek. Ilyesformán pedig a beruházási kedv megcsappant és a megtakarítások zsugorodása is fokozatosan lefékeződött (amelyet a deficitekkel ideig-óráig lehetett némiképp ellentételezni).

A folyó fizetési mérleg evolúcióját markánsan befolyásolta a „szegfűs” forradalom, amelyet politikai bizonytalanság, a reálberek szembetűnő kormányzati emelése követett. A politikai instabilitás zavarokhoz vezetett az amúgy sem kiegyensúlyozott termelési viszonyokban, sőt, a gyarmati függetlenedések után az exportpiacok is összezsugorodtak. 1974 és 1977 között a legmagasabb folyó fizetési mérleghiány megközelítette a 8,5%-ot is. A második hullámnak tekinthető nagyarányú romlás már a nyolcvanas évek elejére datálódik. A hiány eszkalálódása olyan tényezők összjátékának tudható be, mint a rossz termésátlag, a versenyképesség megroggyanását illusztráló cserearány-romlás vagy a fiskális egyensúlyvesztés (a GDP 8-10%-át kitevő deficit és a külső adósságszolgálat szilaj ütemű növekedése).

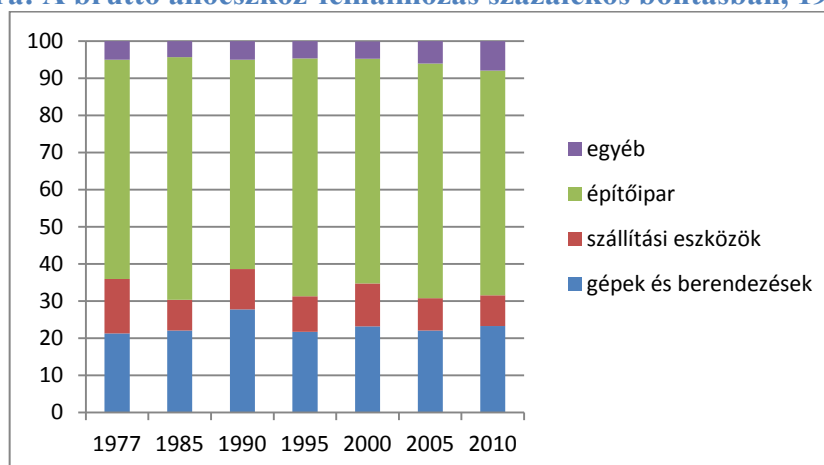
A folyó fizetési mérleg hiánya 1980 és 1982 között 10 százalékponttal nőtt s elérte a 14%-ot.¹⁵⁰ 1981-ben a költségvetési hiány – a közkiadások növekedésének és az ingatlanpiaci túlberuházásoknak köszönhetően – majdnem elérte a 11%-ot. A megfogadó fiskális konszolidáció keynesi modell-szerű viselkedést produkálva a GDP csökkenéséhez vezetett, vagyis a GDP-arányos folyó fizetési mérleg hiánya csak fokozódott. Míg a máig tartó harmadik hullám generáló erői akkor kezdtek el csoportosulni, amikor az euróövezeti csatlakozás volt terítéken. A kamatlábak csökkenő tendenciája, valamint a GMU-csatlakozás elméleti konstrukciókra épített pozitív ígérete

¹⁵⁰ Portugáliában tehát nem új keletű a méretes folyó fizetési mérleg hiány. A hiány a hetvenes, nyolcvanas és a kilencvenes években is – a görög és a spanyol hiányok mellett – szervesen támogatta az unióban, később az eurózónában tapasztalható folyó fizetési mérlegek pozíciókra vonatkozó szórás növekedését (amit a finn, holland, luxemburgi és német méretes többletek is tápláltak) (Európai Bizottság, 2006).

– hogy majd a tagsággal nagymértékben csökken a leértékelési verseny és a tőkemenekülés valószínűsége – együttesen alapozta meg a tartós és kiadásoldali fiskális konszolidációktól mentes gazdaságpolitikába történő kényelmes belenyugvást.¹⁵¹ A költségvetési kiadások és a nyújtott kölcsönök elszakadtak a realitásoktól, a reálbérek növekedésével nőtt a belső fogyasztás, ugyanakkor az építőipari intenzitás fokozódása (28. ábra) a termelői szektor kárára valósulhatott meg.

Ez vezetett el ahhoz az állapothoz, hogy már a 2007 harmadik negyedévében kirobbant és globálissá váló pénzügyi és reálgazdasági válság előtt, 2006-ban is Portugáliában lehetett a legnagyobb folyó fizetési mérleg hiány az európai országok között (Ahearne et al. 2008). A folyó fizetési mérleg kiugró hiánya nem valami újkeletű anomália, hanem a portugál gazdaság által régóta hurcolt kolonc, ami gazdaságtörténete alapján könnyen belátható.

28. ábra: A bruttó állóeszköz-felhalmozás százalékos bontásban, 1977-2010



Forrás: Saját kalkulációk a Banco de Portugal (2011) alapján.

A portugál gazdaságban tehát régóta meg nem oldott strukturális problémák uralkodnak. Portugáliában nem volt tere az olyan jellegű strukturális változásnak, amelyről klasszikus fejlődéstani tanulmányában Lewis (1954), vagy újabban McMillan és Rodrik (2011) ír. Nevezetesen, hogy az alacsony termelékenységű ágazatokból a munkaerő átáramoljon a magasabb termelékenységű szektorok felé – hiszen utóbbiak igen csekély volument képviseltek. A problémát Varum és szerzőtársai (2009) úgy járják körül, hogy a K+F termelékenységre kifejtett hatását is bevonják a vizsgálatba. Mind az állami, mind a magánszektor K+F kiadásainak GDP-arányos mértéke az EU25 átlaga alatt

¹⁵¹ Erre példa a nominális bérek termelékenységtől elszakadt voltának korrigálatlansága. E tekintetben a „belső leértékelés” lehetőségét felveti Corsetti (2010) és alapvető fontosságúnak tartja Gros és Alcidi (2011).

található, ami ráirányítja a figyelmet az üzleti szektor környezetének nem kellően K+F+I ösztönző voltára. A szerzők azt találják, hogy Portugália új gazdaság felé történő strukturális elmozdulása ellenére – ami a kilencvenes évek második felében még a növekedési teljesítmény számára jótékony balzsamként szolgált – a közepes és magas technológiai szintű iparágak térnyerése továbbra is várat magára. Az archaikus és problematikus portugál gazdaság eleddig inkább a cselekvőképesség hiányát mutatta, amely a gazdaság modernizálását célul kitűző mélyreható strukturális reformok elmaradásában csapódott le. Az oktatási rendszer tekintetében kettősség uralkodik, ami a munkaerő fentebb említett termelékenységére negatív hatással van. Egyfelől GDP-arányosan az oktatásra fordított kiadások nagyságrendje meghaladja az EU27 átlagát (még az eurózónáét is), sőt, az ezredforduló küszöbén még a skandináv országok szintjével is vetekedve, a GDP 6-7%-os sávjában mozgott (összehasonlításként Finnországban ez az érték 6-6,5% között ingadozott). Noha a kiadások szintje relatíve magas, nemzetközi összehasonlításban az oktatás teljesítménye (általános iskolai végzettség száma, diplomások száma, szakvizsgával rendelkezők aránya a 25-64 éves korosztályban) gyenge, azaz a rendszer nem működik hatékonyan.¹⁵² Végül soron Portugália egy képzettségében az európai szintén alacsonyabb szintet képviselő munkaerő-bázissal, valamint egy nemzetközi összevetésben igen rugalmatlan munkaerő piaccal rendelkezik.¹⁵³

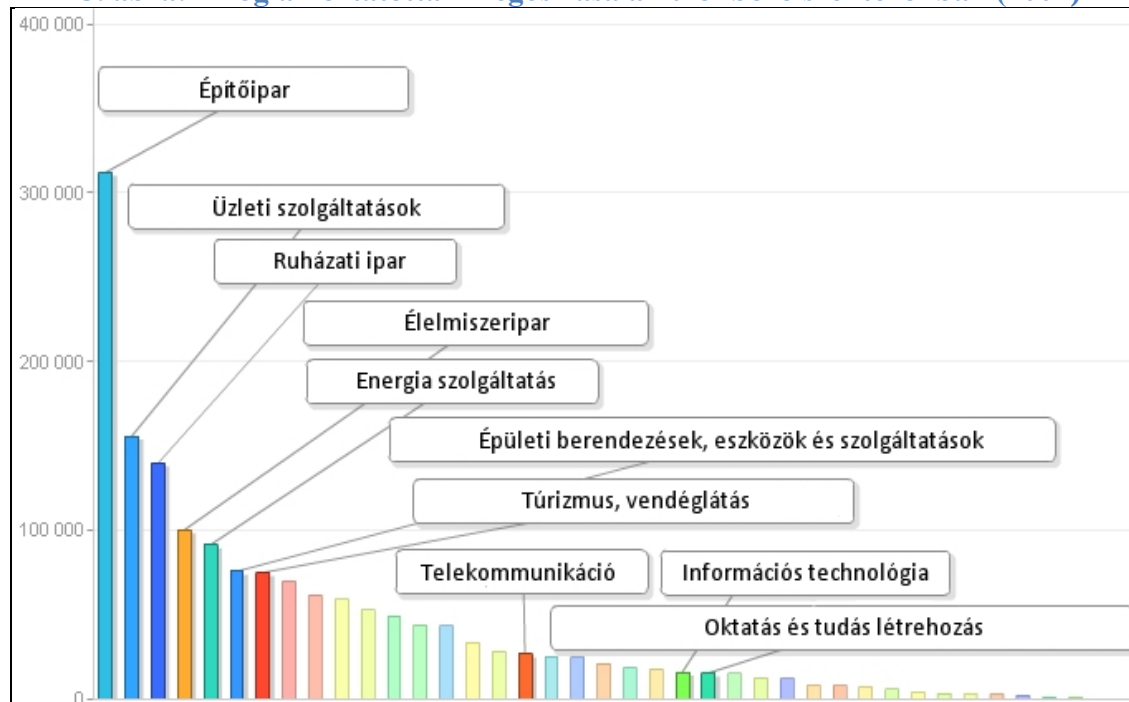
Mindezen tényezők szövedéke nem csekély mértékben tekinthető az archaikus gazdasági szerkezet egyfajta támogató mechanizmusának. Hiszen a hagyományos, versenyképesség szempontjából napjainkban fókuszpontba aligha állítható iparágak mellett így nem tudnak kellően kibontakozni az innovációra, a kreatív és képzett munkaerőre építő, a külső körülményekhez gyorsan adaptálódó kis- és középvállalkozások, amelyek már a tudás-intenzív üzleti szolgáltatási szektorban tevékenykednének (úgy mint üzleti szolgáltató szektor, információs technológia és oktatás és tudás létrehozás)¹⁵⁴. A 29-30. ábra is arról árulkodik, hogy Portugáliában 2004 és 2009 között a különböző gazdasági szektorok közül az olyan hagyományos iparágak dominálnak, mint az építőipar vagy a ruházati és élelmiszeripar.

¹⁵² Messze az OECD átlaga alá tendál. Még 1998-ban is, a 25-64 éves korosztályt nézve elmondható, hogy a férfiak csupán 18%-a, a nők 22%-a rendelkezett középiskolai végzettséggel. A portugál oktatási rendszer anomáliáiról lásd még Guichard és Larre (2006) igen kimerítő elemzését.

¹⁵³ Tomé (2007) rámutat, hogy a munkaerőpiac duális szerkezetű, hiszen mind a magas végzettségű, mind pedig az alacsony iskolázottságú munkaerő képes elhelyezkedni (a kettő közt nagy a rés).

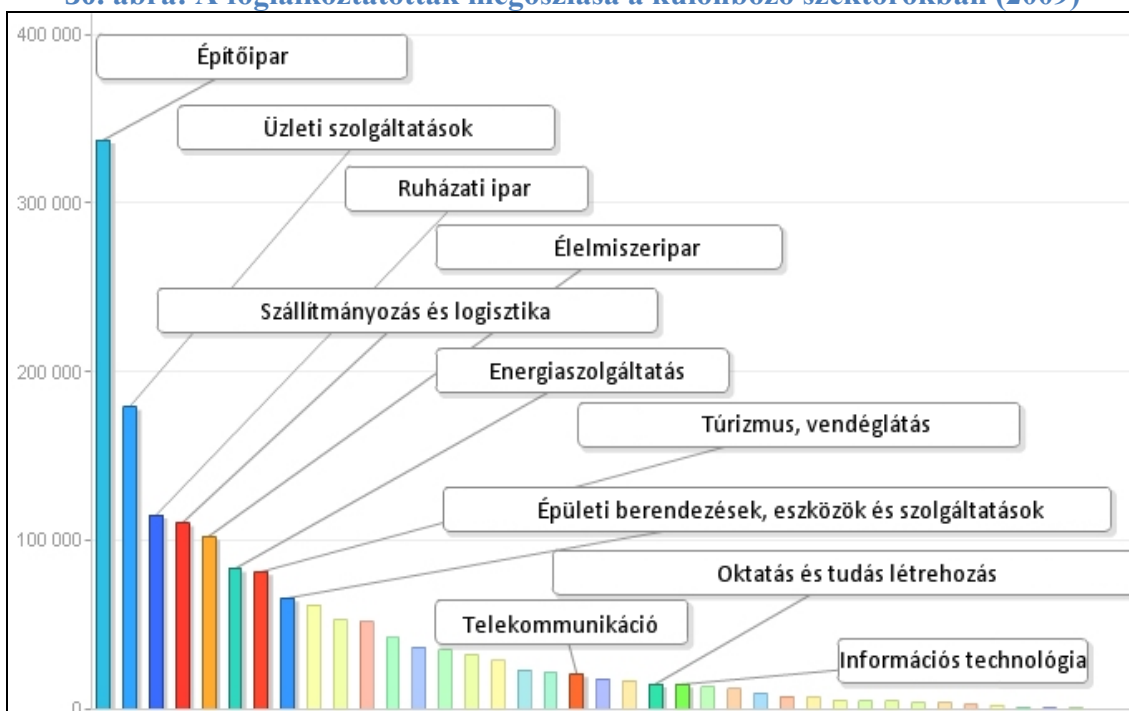
¹⁵⁴ Például, a European Cluster Observatory adatai szerint 2009-ben 15 ezer fő dolgozott az oktatás és tudás létrehozása területén, amely az EU27-ek között a 16. legalacsonyabb szint (még Lettország és Bulgária is Portugália előtt van).

29. ábra: A foglalkoztatottak megoszlása a különböző szektorokban (2004)



Forrás: European Cluster Observatory

30. ábra: A foglalkoztatottak megoszlása a különböző szektorokban (2009)

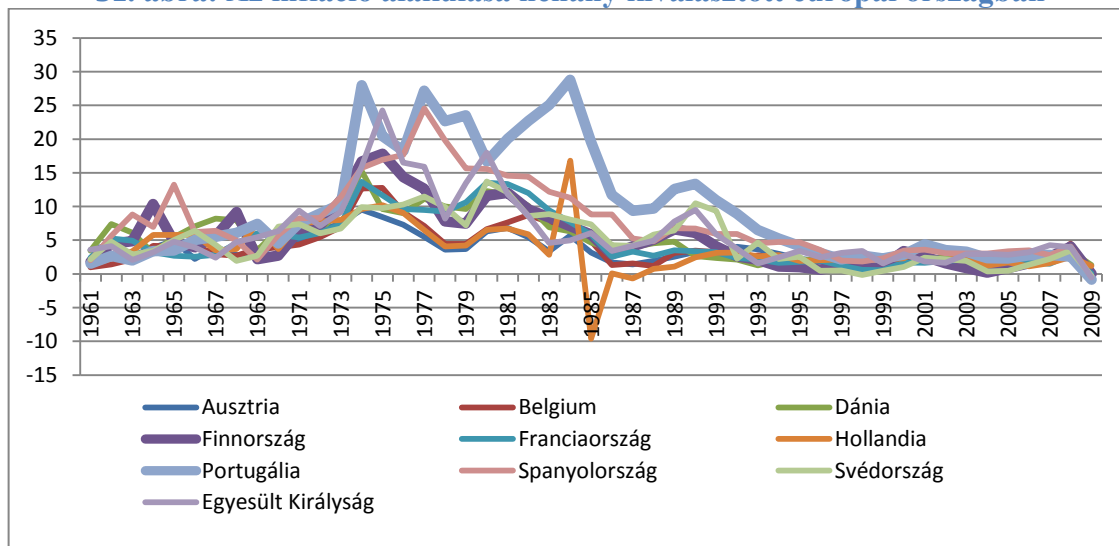


Forrás: European Cluster Observatory

Vagyis, az új gazdasági-technológiai paradigma (szolgáltatások dominálta tudásalapú gazdaság) installációs szakaszának vége felé sem mutatja Portugália azokat a strukturális jegyeket, amelyek alátámasztanák a sikeres átmenet hipotézisét.

Ugyanakkor az is elmondható, hogy az ártermelő iparágak pozíciója nem változott érdemben 1980 óta sem (da Silva, 2011). Az idézett szerző arra is rámutat, hogy Portugáliában 1980 és 2007 között az alacsony képzettséget igénylő szektorok egyre relevánsabbá váltak – kiszorítván ugyan a képzettséget alig igénylő területeket – eközben a szakképzett munkaerővel való ellátottság tekintetében tovább nőtt a rés az EU27 és Portugália között. A foglalkoztatással kapcsolatos egyik fundamentális probléma az előadottakból is adódik. Nevezetesen, hogy a közszektor foglalkoztatás-bővülését nem tudta követni a magánszektor foglalkoztatás-bővülése (Bronchi, 2003). A közszektorban gyorsabban nőtt a foglalkoztatás, ami egyre nagyobb kényszerítő erővel hatott az elsődleges kiadásokra, vagyis, hogy fedezzék a bérköltségeket, és a reálbérek növekedését is.¹⁵⁵ Miközben 1960-tól szemlélve az állami foglalkoztatottak növekvő súlya a teljes foglalkoztatotti létszámon belül a legtöbb európai országban mérséklődő ütemre – és sok esetben csökkenésre – váltott a nyolcvanas évek folyamán, addig Portugália ezt a folyamatot csak később, a kilencvenes évek közepén követte.¹⁵⁶ E strukturális probléma permanens inflatorikus tényező volt, s ily módon az iparosodott országok közül Portugália a legnagyobb átlagos inflációs rátájú nemzetek közé sorolható az 1960-tól tekintett gazdaságtörténeti szakaszban (31. ábra).¹⁵⁷

31. ábra: Az infláció alakulása néhány kiválasztott európai országban



Forrás: Világbank, OECD

¹⁵⁵ A bérmegállapodásokat támogató intézményi háttér csupán elenyésző nyomásgyakorlási erővel bírt Portugáliában. Valójában nem egy centralizált és hatékony intézményrendszer működik, hanem egy – a munkavállalók és munkáltatók oldaláról nézve is – „atomizáltnak” tekinthető (Centeno – Novo, 2009:18).

¹⁵⁶ Erről lásd még Castro és Nunes (2009) tanulmányát, amelyben azt próbálják felfejteni, hogy az állami szektorban tapasztalható foglalkoztatás-bővülés milyen magánszektorban tapasztalható termelékenységi problémákkal járt 19 OECD ország esetén az 1960 és 2008 közötti periódusban.

¹⁵⁷ Átlagos inflációs rátája 10,3% volt 1960-2004 között (Kremer et al. 2009:13), 2010-ig tekintett időszakban már 9,6%.

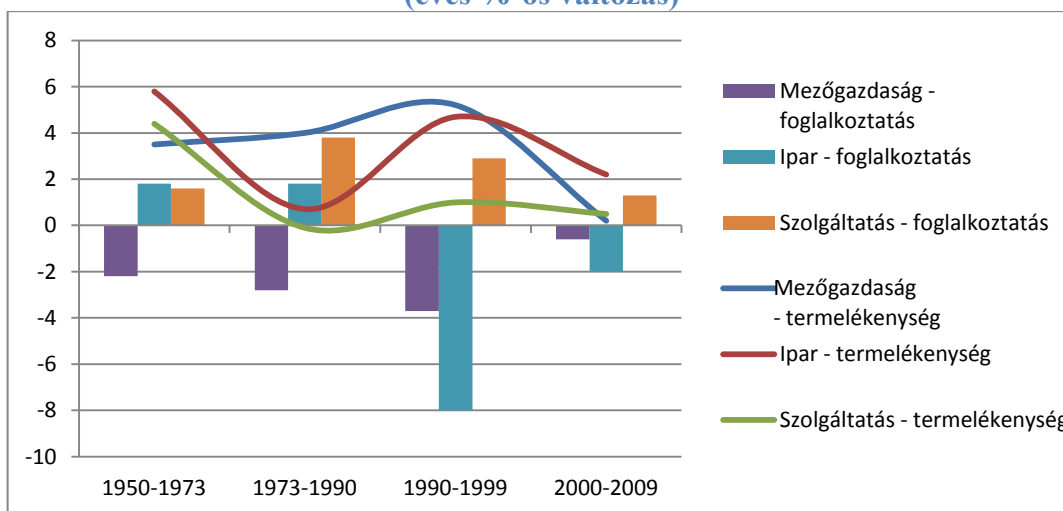
Ehhez hozzá kell tenni, hogy az Európai Közösséghez történő csatlakozás után az inflációs ráta – a hosszú távú kamatok csökkenése mellett – igen látványos mérséklődést mutatott, s az euró-csatlakozás előfeltételeként megszabott inflációs kritériumot Portugália könnyedén teljesíteni tudta (1998 januárjában a 2,7%-os referencia inflációhoz képest csak 1,8%-ot regisztráltak).

Portugália a hatvanas évekre fokozatosan lazította fel az elszigetelődésen alapuló gazdaságpolitikáját és egyre nagyobb *hajlandóságot mutatott a mérsékeltén nyitott gazdasági paradigma irányába*. A kifelé történő nyitás – vagyis az iparosodott Európával történő mélyebb integráció szorgalmazása – egyértelmű bizonyítékai azon kezdeményezések voltak, amelyeket a Salazar rezsim kormányzati technokratái szorgalmaztak a gazdasági növekedés megalapozása érdekében. E ponton elsősorban a gazdasági fejlesztési tervek említendőek, amelyek öt éves periódusokra készültek (1953-1958; 1959-1964 és Salazar után 1968-1973). Az első fejlesztési terv a külföldi befektetések részarányát az összes befektetésen belül 6%-os célérték kijelölésével igyekezett elősegíteni, a második már 25%-ot tűzött ki célul.¹⁵⁸ Mindezek miatt a gazdaság szerkezeti felépítése a hetvenes évek közepére lényegileg megváltozott. A primer szektor (mezőgazdaság, erdőgazdálkodás és halászat) GDP-n belüli részaránya szignifikáns zsugorodáson ment keresztül, hiszen 1973-ra már csak 16,8%-ot képviselt, ami több mint hat százalékpontos csökkenést jelent az 1961. évi adathoz képest. Az ipar GDP-hez való hozzájárulása diametrikus ellentétben volt e folyamattal, ugyanis az 1961. évi 37%-ról 1973-ra már a GDP 44%-át tette ki. A szolgáltatás szektor ez alatt az időszak alatt viszont stagnált (39,4%). Foglalkoztatási megoszlást tekintve 1960 és 1973 között az mutatható ki, hogy a primer szektorbeliek részaránya 44%-ról 29%-ra csökkent, az ipar esetén ez 29%-ról 36%-ra változott, a szolgáltatási szektorban pedig 28%-ról 35%-ra nőtt a foglalkoztatottak részaránya (Baklanoff, 1992). 2010-re a szolgáltatási szektor mind GDP-hozzájárulás (66%), mind pedig foglalkoztatotti létszámot tekintve (52%) tovább növekedett, a mezőgazdaság és az ipar részaránya

¹⁵⁸ Ezt elősegítendő Salazar engedett azon nyomásnak, hogy Portugália egy szabadkereskedelmi övezet tagja legyen. Így Ausztria, Dánia, az Egyesült Királyság, Norvégia, Svájc és Svédország mellett Portugália is egyike volt az EFTA alapítóinak. Ezt követte a GATT, IMF és Világbank tagság. A nemzeti fejlesztési tervek központi eleme még az infrastruktúra fejlesztése és kiépítése volt. Az első fejlesztési tervben erre még a GDP 2%-t fordították, a másodikban már 4%-át. Ezekhez képest hozott új szellőt az 1965-1966-ra vonatkozó közbenső terv (*Interim Plan*), amely ráébredt a külső források fontosságára, és a vállalkozások előtt álló versenyképességi akadályok lebontását, a külkereskedelem liberalizálását is megcélozta (az importvám 12%-ról 7,3%-ra csökkent 1967-re; e mellett persze a GDP szintén 4%-át fordították infrastruktúra építésére). A harmadik fejlesztési terv már az export-ösztönzést helyezte előtérbe, hiszen célja a gazdasági növekedés fokozása; méltányosabb jövedelemelosztás és a nagy regionális diszkrepanciák progresszív mérséklése volt.

pedig csökkent. A szolgáltatási szektorokra vonatkozó tendencia elsősorban a turizmus növekvő szerepével és a közszolgák számának elburjánzásával, a közszolgáltatások növekedésével magyarázható. A szolgáltatási szektor térnyerése pedig – jól dokumentált módon (D’Agostino et al. 2006; Szalavetz, 2008; Kovács, 2011b) – a munkaerő termelékenységének csökkenésével párosult (32. ábra).¹⁵⁹ A termelékenység csökkent tehát, mert egy olyan országról volt szó, ahol az emberi tőke bázisa a tudásalapú és tudás-intenzív szektorok számára nem volt annak ellenére sem elegendő, hogy a fiskális oldalról nagyobb kiadási tételeket élvező oktatási rendszerben nőtt az átlagos iskolában töltött évek száma.¹⁶⁰ Vagyis, az után, hogy 1960-1973 között a világ egyik legdinamikusabb növekedését produkálta, Portugáliában egyre égetőbbé vált az alacsony termelékenység és ilyesformán a gazdasági növekedés gyengesége.

32. ábra: Termelékenység és foglalkoztatás alakulása Portugáliában (éves %-os változás)



Forrás: Európai Bizottság AMECO, Lains (2003)

A forradalom után a folyamat a reciprokára váltott. Az ipari termelékenység 1950 és 1973 között 5,8% volt, a forradalom után azonban ez visszaesett és 1990-ig nagyjában-egészében 0,7% körül ingadozott. Eközben a szolgáltatás szektorbeli termelékenység még drámaiabb romlást mutatott, hiszen az 1950-1973 közti szakaszban regisztrált 4%-ról -0,1%-ra süllyedt az 1973-1990 közti időszakban. Következésképp, hiába tolódott el a szolgáltatás szektor felé a rendszer – például foglalkoztatotti létszám szintjén (1973 és 1990 között a foglalkoztatottak 50%-a a szolgáltatási szektorban, 33%-a az iparban

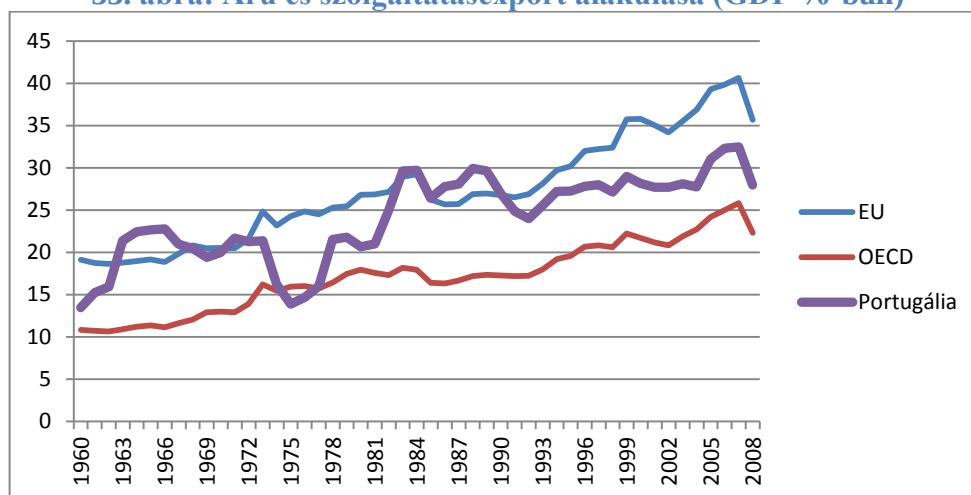
¹⁵⁹ Megjegyzendő, hogy Portugáliában a szolgáltatási szektorok fölfutása előbb a mezőgazdaság (1953-1995), majd az ipar rovására következett be (1995-2009). A nem-kereskedelmi szektorok (non-tradables) bruttó hozzáadott értéken belüli százalékos aránya 2009-ben – ha az összes szolgáltatási szektort tekintjük – 74,4% volt. Alexandre és Bação (2012) rávilágít: a szolgáltatási szektorok részarányának éves növekedése 1990 után magasabb volt a legtöbb fejlett országban megfigyelhető értéknél.

¹⁶⁰ Erről a kérdéskörrel lásd bővebben: Barro és Lee (2010) sokat idézett tanulmányát.

tevékenykedett) – a termelékenység alacsonyan ragadt, ami aláásta a gazdasági növekedés dinamizálódásának lehetőségét.¹⁶¹

A szerkezetváltozás természetesen kihatott az áru és szolgáltatás kereskedelemre is (33. ábra), ahol az látható, hogy az első olajválságot követően dinamikus növekedéssel a válság előtti szintig regenerálódik a portugál export (amelyet természetesen hátrányosan érintett a második olajválság beköszönte). A folyó áron számított áru és szolgáltatás exporton belül az áruk részaránya 1977-től 1995-ig nagyobb ütemben növekedett (64%-ról 75% felé nőtt), eztán 2010-ig csökkenési pályára állt, vagyis a szolgáltatások exporton belüli aránya nőtt (25%-ról 30% felé 1977-től 2010-ig). Az importon belül az áruimport részaránya csökkent a megfigyelt időszakban 1995-ig (az 1977. évi 85%-ról 83% felé konvergált 1995-re), míg a szolgáltatás-import részaránya 14%-ról 17% közelébe emelkedett (Banco de Portugal, 2011).

33. ábra: Áru és szolgáltatásexport alakulása (GDP %-ban)



Forrás: Világbank, OECD

Az exportkapacitás kérdése a huszadik század folyamán a gazdasági szerkezet változásával együtt érthető meg. Míg az ötvenes évekig elsősorban agrárgazdaságként leírható Portugália exportját az agrártermékek és a gyarmatokon előállított termékek re-exportja jellemezte, addig az iparosodás után megnőtt a textil, ruházati termékek összes exporton belüli részaránya. Az Európai Közösséghez történő csatlakozás idejétől kezdve pedig elkezdtek lemorzsolódni az alacsony technológiai tartalommal bíró termékek az exporton belül. A kilencvenes évek közepétől kezdődően a technológiai

¹⁶¹ Ehelyütt megjegyzendő, hogy habár a szolgáltatási szektor felé történő elmozdulásról beszélünk, nem negligálhatjuk azon tény, hogy az emigráció miatt valójában bizonyos szektorokban dolgozók létszáma jobban csökkent, mint ahogy a szolgáltatási szektorban az nőtt (1960 és 1973 között például 200 ezerrel csökkent a dolgozó népesség). Így történhetett az, hogy az ipari foglalkoztatás 1973 és 1990 között voltaképp alig változott (Pereira – Lains, 2010).

tartalom megnőtt ugyan, mégse lett a gazdaság versenyképesebb, hiszen a technológiai tartalom közepes szinten ragadt a hagyományos iparágak dominanciájával átítatott gazdasági struktúrában. Ehhez hozzávehető az a tény is, hogy a nem-technológiai jellegű, azaz szolgáltatási szektorok exportjában Portugália rendre alulteljesít.¹⁶² Mindez egyrészt azt az üzenetet tolmácsolja számunkra, hogy a portugál gazdaság nem mozdult el sikeresen a magas technológiai tartalmú exportra építő paradigma felé, amit a tudásgazdasággal hoznak összefüggésbe az irodalomban.¹⁶³ Másrészt, a szolgáltatási szektor egyre kiemelkedő részaránya ellenére Portugália nem volt képes sikeresen integrálódni az új gazdaságba, hogy feljönjön a szolgáltató gazdaságok közé.

Összefoglalva Portugália elmúlt évtizedekben megmutatkozó gazdasági teljesítményét, az a kép tárul elénk, hogy a hatvanas évektől a hetvenes évek közepéig még egy relatíve üdvöztető makrogazdasági klíma és erőteljesebb gazdasági növekedés uralkodott. Ezután csak az Európai Közösséghez történő csatlakozás jótékonyan ható következményeiről lehetett beszámolni, ami nem tudott tartós maradni. Példának okáért megemlíthető, hogy szignifikánsan romlott a növekedési teljesítmény, alacsonyabb szintre került a termelékenységi mutató, kedvezőtlenebbé vált a beruházási- és megtakarítás ráta. *Mindezek szimptomái az új gazdaságba történő átmenet sikertelenségének is.* Az emberi tőke minősége sem támogathatta meg a tudás-intenzív szektorok előre törését, amivel párhuzamosan nem meglepő, hogy az állam volt a kutatás-fejlesztés elsőszámú finanszírozója. A folyamatos makrogazdasági egyensúlytalanság eredménye a gazdaság gyenge növekedési teljesítménye volt.

A következőkben historikus nézőpontból világítunk rá a költségvetési fenntarthatóság pozitív makrogazdasági hatásaira, s közben amellet érvelünk, hogy a gyenge növekedési teljesítményt mutató portugál gazdaság *fiskális oldalon történő rehabilitációja egyfelől hiteles intézményi innovációkat követel, másfelől viszont azt a rendszerszemléletet, amely a gazdaság strukturális modernizálását pro- és anti-ciklikus elemek kombinációjával kívánja előmozdítani már fiskális konszolidáció alatt.*¹⁶⁴ Vagyis pro- és anticiklikus elemekkel igyekszik támogatni a megfelelő keretfeltételek kialakítását a fiskális konszolidáció során is.

¹⁶² Portugália exportján belül a modern szolgáltatások exportjának részaránya nemzetközi összehasonlításban igen alacsony. Erről lásd Ghani (2010:60) részletgazdag kötetét.

¹⁶³ Lásd még OECD (1996) és a portugál eset kapcsán pedig Alexandre és szerzőtársai (2010).

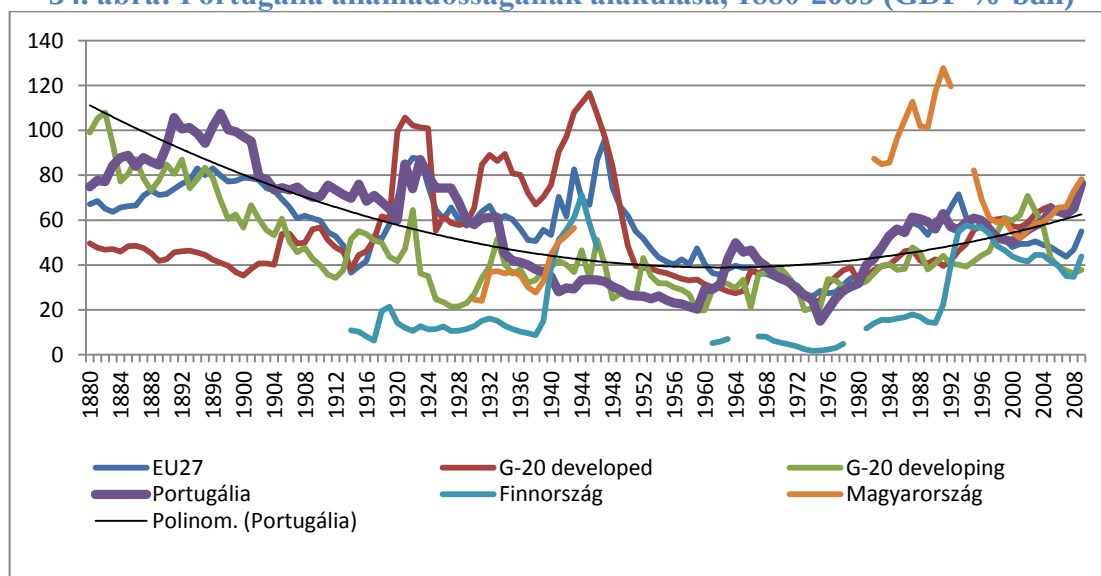
¹⁶⁴ Az oktatási rendszer (OECD, 2009b) ma már képzettebb munkaerőt biztosít, de konszolidáció és reform szükséges, hogy valóban el tudjanak helyezkedni.

A fiskális fenntarthatatlanság hosszúéletűsége

Az előzőekben fölvezoltak szerint megállapíthatjuk, hogy a portugál gazdaság nem tudott sikeresen alkalmazkodni az új gazdaság átmenetével járó kihíváshoz, amit a gyenge növekedési teljesítmény szemléltet. Miután láttuk mi történt, a következőkben a miértekre és a hogyanokra irányítjuk figyelmünket, amikor is arra keressük a választ, hogy miért nem volt képes Portugália határozott módon meghozni ama szükséges lépéseket, amelyek a fiskális fenntarthatóságot, valamint a versenyképesebb gazdasághoz vezető átmenetet támogathatták volna meg. Ezeket a kérdéseket részletgazdag módon eleddig az irodalom nem feszegette. Azt hangsúlyozzuk, hogy bizonyos extern és internális tényezők képezték gátját az olyan konszolidáció létrejöttének, amely már transzformatív erejű lehetett volna.

A 34. ábra retrospektív rekonstrukció révén képes az adósságráta kapcsán arról tájékoztatni bennünket, hogy Portugáliában két szakaszt különíthetünk el: (i) az Estado Novo után nagyjában-egészen 45 éven keresztül a fiskális fegyelem, a kiegyensúlyozott költségvetési politika jellemezte Portugáliát, a GDP 60 százalékánál alacsonyabb adósságrátával; (ii) 1975 utáni időszak már a fiskális alkoholizmus, a külső forrásokra való – túlzottan is – magabiztos hagyatkozás időszakaként interpretálható.

34. ábra: Portugália államadósságának alakulása, 1880-2009 (GDP %-ban)



Megjegyzés: G-20 fejlett országok: Ausztrália, Kanada, Olaszország, Japán, Koreai Köztársaság, Egyesült Államok, Németország, Franciaország és az Egyesült Királyság. G-20 fejlődők: Argentína, Brazília, Kína, Indonéz Köztársaság, India, Mexikó, Oroszország, Szaud-Arábia, Törökország, Dél-afrikai Köztársaság. Nem állnak rendelkezésre bizonyos időszaki adatok a következőknél: Finnország (1880-1913; 1947-1960; 1964-1966; 1979-1980); Magyarország (1880-1929; 1944-1981).

Forrás: Valério (2001), IMF (2011), AMECO.

António de Oliveira Salazar puha diktatúrájának 45 évében a fiskális politikát a kormánykabinetek mandátumán túlmutató fegyelem jellemezte (igaz volt ez a központi kormányzat, de a többi államháztartási alrendszer esetén is, ahol többleteket lehetett regisztrálni).¹⁶⁵ Ez annak volt köszönhető, hogy Salazar mindvégig erős kontrollt és koordinációt gyakorolt a miniszterek, így pedig a költségvetések felett, mintha egy egyszemélyes független fiskális intézmény megtestesítője lett volna. A gyarmati háborúk eszkalálódása, Salazar halála és a forradalom egy trendfordulót alkotott 1975-re. A fegyelmezett államháztartási gyakorlat pillanatok alatt emlékképpé vált csupán, és megkezdődött egy döntően deficitképzéssel, következésképp eladósodottsággal jellemezhető fenntarthatatlan korszak Portugália életében, amelynek kezelése a 2008-as válság kapcsán kritikus fontosságúvá vált. Noha voltak ugyan kísérletek a menedzselhetetlenné váló közpénzügyek konszolidálására, e próbálkozásokat inkább a bevételek emelésének szellemisége dominálta, mintsem a kiadások csökkentése.

Amennyiben a maximum öt év alatt történő 20 százalékpontos GDP-arányos államadósság növekedést eladósodási periódusként definiáljuk¹⁶⁶, akkor az előbb említett szakaszok határa logikusan adódik. Portugália a fiskális pozíció drámai megromlásával, azaz a GDP-arányos adósság kiemelkedő mértékű növekedésével szembesült 1975 és 1984 között. Eztán azt kell még belátnunk, hogy noha a periféria országok adósságrátái az euró-csatlakozást követően csökkenő tendenciára váltottak, Portugália ekkor is kivétel maradt. A csatlakozás biztonságérzetet teremtett, a kamatláb csökkenése öncsaló próféciaivá tette a kiadások növelhetőségének és a kölcsönnyújtások elengedésének lehetőségét, amelyet biztonságos és jótékony jelzőkkel illettek.¹⁶⁷

A fiskális fenntarthatóságot gátló tényezők (1975-2011)

Számos empirikus tanulmány mutatott arra a jelenségre rá, hogy a portugál fiskális politika kóros fegyelmezetlenségének manifesztációja az elsődleges kiadások elengedése volt az 1974-es forradalmat követő időszakban (Afonso et al. 2009). Portugália fiskális politikája permanens hiányra való hajlamról árulkodik (*deficit bias*),

¹⁶⁵ Való igaz, hogy a költségvetési többletek számára az 1961-ben megkezdődő gyarmati háborúk nagy kihívást jelentettek (Marinheiro, 2005), mégis, a költségvetés csupán 1974-ben fordult jelentős deficitbe.

¹⁶⁶ E definíció szerinti eladósodási időszakok az Eurostat adatbázisában lévő időintervallumon belül: Belgium (1974-1983), Dánia (1974-1984), Franciaország (1986-1995), Görögország (1978-1987), Írország (1975-1984), Olaszország (1975-1984 és 1985-1994), Málta (1990-1999), Hollandia (1976-1985), Spanyolország (1976-1985 and 1987-1996), Svédország (1973-1982). Finnország és Svédország a kilencvenes évek krízisének idején: Finnország (1985-1994), Svédország (1985-1994).

¹⁶⁷ Mindez a reálberek termelékenységét túlszaladó voltához, a belső fogyasztás növekedéséhez, az építőipar felfutásához vezetett. Lásd még: Dadush és Stancil (2011) munkáját.

amelynek táptalajul szolgált az a prociklikus költségvetési menedzsment, amely egyszeri intézkedések révén igyekezett elsősorban a bevételi oldalon hol adókönyytést, hol adóteher növelést végrehajtani (adómérséklésre elsősorban választási években került sor). Hangsúlyozzuk, hogy az EU szabályrendszere is csak átmeneti konszolidációs eredményeket volt képes elérni Portugáliában, a deficitre való hajlam strukturális okait nem számolták fel.¹⁶⁸

Bár a portugál államháztartás kiadási oldalára fókuszáló empirikus elemzések számát jelentősnek mondhatjuk, meglehetősen szeszélyes volt eleddig az a kutatói vállalkozói kedv, amely már a legfőbb belső és külső mozgatórugók fölfejtését célozta volna. A fiskális fenntarthatatlanság – a kiemelkedő és egyre súlyosbodó deficit és adósságráta – mögött legalább három belső és egy külső tényezővel magyarázható, amelyek költségvetési teljesítményt befolyásoló ereje időben természetesen nem egyszerre jelentkezett. Az *első* egyfajta kiadási-tehetetlenségként interpretálható, ugyanis a gyarmati háborúk végeztével 1974 és 1976 között több mint 900 ezer portugál áramlott vissza a gazdaságba, akiknek integrációja igen nehéz és költséges volt (plusz támogatást igényeltek, szálláshelyek biztosítását és permanens segítséget az alapvető javak beszerzése terén). Mindez a kiadási tételek több mint 11%-át emésztette fel. A *második* tényezőt az a tény szolgáltatta, hogy a forradalom heve feljebb korbácsolta a bérekkel kapcsolatos várakozásokat, amelynek a kormány már 1974-1975-ben igyekezett megfelelni. A *harmadik* tényező a forradalom jóléti ígervényeinek időelőtti biztosítására vonatkozott. Az egypárti kormány igyekezett már a demokratikus intézményrendszer megszilárdulása előtt beteljesíteni az ígéretek. A tekintélyuralmi és katonai erőket alkalmazó kormányzástól a parlamentáris demokrácia felé történő elmozdulásról szóló alapidokumentum, az új portugál alkotmány 1976. április 25-én lépett életbe. Ennek nem csak az volt a nívuma, hogy az agrárreformra vonatkozó alaptörvénykezést is tartalmazta – például kimondta, hogy a mindenkori állam támogatni köteles a termelőket –, hanem az is, hogy az átmenetből adódóan az alkotmány összeállítói nem voltak immunisak a társadalom felől érkező ama igénnyel szemben, hogy a szociális jogokat terjesszék ki. Így az alkotmány a világon egyedülálló módon kötelezte el magát a szociális jogok kiterjesztése és biztosítása mellett. Bár a szociális rendszer kiterjesztése a kor szellemét tükrözte (Magalhães, 2010:30),

¹⁶⁸ Fontos hangsúlyozni, hogy a hetvenes évek közepétől megfigyelhető makrogazdasági egyensúlytalanságok megfogadását extern sok is támogatta (olajválság, az európai növekedés lassulása, a gyarmati exportpiacok elvesztése).

Portugáliában ez azonban a fiskális fenntarthatatlanság felé tett határozott lépéssé vált. A mozgatórugó tehát a költségvetési politika azon célkitűzéséből fakadt, hogy minél jobban kell elősegíteni az általános és egységes szociális jóléti modell kiépítését, amelyhez óhatatlanul is kapcsolódnak olyan improduktív dimenziók, amelyek nem feltétlen szolgálják sem a költségvetési gazdálkodás fegyelmezetségét, sem pedig a gazdaság potenciális növekedési lehetőségeinek kultiválását és kiaknázását.

Mindezekon túlmenően azt is megállapíthatjuk, hogy volt egy *negyedik* externális tényező is, amelynek szerepe szintén esszenciális volt. Ez pedig nem volt más, mint az európai Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) intézményi keretrendszere, amelynek anomáliái szervesen szivárogtak be a fiskális politikai gyakorlatba, s ezzel pedig a fegyelmezetlenség irányába terelték azt. Az intézményi keret a csatlakozás után negatív impulzusként érte Portugáliát, gyakorlatilag ellenősztönzője volt a tartós és transzformatív erejű fiskális kiigazításoknak, s a hozzájuk kapcsolódó strukturális reformok megfogadásának.

Annak érdekében, hogy igazoljuk a GMU transzformáció-ellenes szerepét szükséges röviden áttekintenünk az intézményi architektúra alapvető anomáliáit. A gazdaságtörténet egyik nagy előnye, hogy önmérsékletre képes tanítani az azt művelő közgazdászt is. Ennek ellenére, egészen magabiztosan állítható, hogy a sajátos konstellációjú GMU létrehozatalával (a monetáris politikák szupranacionális szintre történő emelése a fiskális politikák nemzeti keretek közt hagyásával) az európai döntéshozók voltaképp elvesztették ama iránytűt, amelyet a történelmileg kialakult és hosszú idő óta működő monetáris és fiskális uniók tapasztalata jelenthetne (pl.: Egyesült Államok, Kanada, vagy Svájc). Fiskális unió hiányában nincs reményünk arra, hogy elvégezzük a GMU intézményi finomhangolásait hasonló uniók tapasztalataira építve. A prózai ok pedig az, hogy nem létezik hasonló unió. Mindazonáltal, számos mű született azt eldöntendő, hogy a GMU keret vajon pozitívan, avagy negatívan befolyásolta a tagországok fiskális fegyelemre való hajlamát. A kép, mint oly sokszor, igen vegyes, de egyre szaporodnak azon elemzések, amelyek inkább a belső elköteleződés fontosságára világítanak rá a prudens fiskális menedzsment kapcsán, mintsem a GMU intézményi kikényszerítő mechanizmusával igyekeznének magyarázni a fiskális fenntarthatóság forszírozását bizonyos tagországokban.¹⁶⁹ Mindezek azt a feltételezést táplálják, hogy a kialakult GMU keretnek Portugália esetében is elő kellett

¹⁶⁹ Az egyik sokat idézett mű e tekintetben: Beetsma és szerzőtársaié (2009), akik a GMU keret irrelevanciája mellett érveltek.

volna idéznie a szigorú fiskális kiigazításokat és strukturális reformokat már csak azért is, mert a nemzeti szinten bevethető árfolyameszköz belépést követően föladásra került.

Közelebb juthatunk az okhoz, ha figyelembe vesszük tehát a GMU intézményi keretrendszerében megfigyelhető hiányosságokat. A monetáris és fiskális uniók jól dokumentált történelme ugyanis arra figyelmeztet, hogy az unió fenntartható működésének egyik meghatározó támpillérje a “nincs kimentés” (*no-bail-out*) elv egyértelmű és hiteles kikötése, s persze alkalmazása (Bordo et al. 2011). Noha a Maastrichti Szerződés látszólag garantálni látszik ezt a tagállamok adósságára vonatkozóan – vagyis elviekben sem az EU, sem az Európai Központi Bank nem menthet ki egy tagállamot sem – a szabály hitelessége mára már meglehetősen illékonyra vált, hisz komoly csorba esett rajta, amikor a 2008-as pénzügyi és reálgazdasági válság olyan gazdaságpolitikai praktikákat idézett meg, mint a mentőcsomagok létrehozása, vagy a komoly bajban lévő tagállamok adósságainak fölvásárlása. Bár sokan irracionális jelzőkkel írták le a lépéseket, mégis, ez a fajta intervencionizmus logikusan következett egy olyan rendszerben, amelyből hiányzott a fiskális unió. Történelmileg ugyanis az látható, hogy ahol centralizált és erőteljes fiskális politika valósult meg az uniók esetében, ott lehetőség volt hatékony transzfer rendszert kialakítani és fenntartani, amely segítő kezét képes nyújtani azon alsóbb szintű kormányzatoknak, amelyek komolyabb problémákkal szembesülnek. Fiskális unió, s ily módon hosszútávra szóló korlátozó szabályok hiányában a GMU tagállamok deficitre és adósságföhalmozásra való hajlandósága kódolva volt a rendszerben. Másképp szólva, a szabályok fölpuhításának jelensége – gondoljunk a Stabilitási és Növekedési Paktumra (SNP) – úgy is értelmezhető, hogy ez képezte az egyik lehetséges utat egy olyan rendszer felé, amely tagállami szinten és elviekben már nagyobb fiskális manőverezési képességet biztosít (Bassetto – Lepetyuk, 2007). Az előzőekben előadottak alátámasztásának egyik legcélravezetőbb módja, ha utalunk arra, hogy az SNP fokozatos föllazításokon ment keresztül megszületése óta. Ildomos észben tartan, hogy az SNP szellemi hátterét kezdetben a Theo Weigel nevével fémjelzett szándék képezte, amely eredetileg egy Stabilitási Paktum létrehozásáról szólt, amelyet aztán – német és francia nyomásra – a növekedési aspektus bekapcsolásával gyakorlatilag fölpuhítottak, hiszen kikerült belőle az automatikus szankcionálás mechanizmusa. Arról nem is beszélve, hogy az SNP 2005-ös reformja is a nagyobb rugalmasság irányába tett igen határozott lépésként értelmezhető (Heipertz – Verdun, 2010). Mindent összevetve, az SNP gyakorlatilag elvesztette abbéli szerepét, hogy a GMU szabályainak

érvényesíthetősége érdekében a tagállamok számára egy olyan külső kikényszerítő mechanizmusként szolgálhasson, amely a fiskális kiigazítások és strukturális reformok tevőleges hajtóereje is egyben.

Eltekintve attól, hogy az SNP föllazítása egyenértékű volt hitelességének rombolásával, – ami különösen érzékelhető volt az új évezred elején, amikor is elmaradt a nemteljesítő országok szankciója (Németország, Franciaország) – amellet érvelünk, hogy a kialakított keret nem is annyira a spontán rendetlenséget tükrözi, hanem a „mag-országok” (Németország, Franciaország) jól felfogott érdekeinek ágyazott meg. Míg számukra előnyös volt, addig olyan országoknak, mint Portugália előnytelen volt abban az értelemben, hogy ellenősztönzője volt a fiskális kiigazításoknak és reformoknak. Mivel a deli országok eladósodása – amelynek „fenntarthatóságába” Németország és Franciaország is besegített – az importkapacitás fokozásának érdekét jól szolgálta, így az eladósodásuk valójában a német és francia exportdinamika fenntartásához is hozzájárult. Ilyesformán pedig a kialakult GMU keret kívánatosnak tűnt. Mindazonáltal azt is elmondhatjuk, hogy az ily módon megerősített exportból származó többlet jelentős részétallokálták vissza a deli országokba különböző kölcsönök formájában, ami az előzőekben vázolt eladósodás „fenntarthatóságát” célozta. A GMU azért nem szolgált erélyes külső intézményi kikényszerítő keretként, mert bár igaz ugyan, hogy a német és francia kormányok felfüggeszthették (blokkolhatták) volna a periféria országoknak (mint Portugália) nyújtott, s egyre csak kockázatosabbá váló hitelek/kölcsönök áramlását, mégse tehették, mert az érdekcsoportok nem hagyták volna azt szó nélkül. Már csak azért sem nézték volna ezt tétlenül, mert a hitelek felfüggesztésének egyik közvetlen következménye addicionális növekedési lassulás lett volna, elsősorban a zsugorodó keresleten és elbocsátásokon keresztül.¹⁷⁰ Ezen *aszimmetrikus interdependencia* miatt, a hitelező országok nem voltak érdekeltek abban, hogy felhagyjanak a *status quo*-val, épp ezért szemet hunytak az olyan fiskális fegyelmezetlenségek fölött, mint amelyet Portugália mutatott.¹⁷¹

¹⁷⁰ A hitelek fölfüggesztésének egyik legmarkánsabb ellenősztönzője volt tehát a gazdasági növekedés gyengélkedő volta. A német gazdaság 2000-2003-ban jelentős lefékeződésen ment keresztül (Eurostat adatok szerint 2000-ben még 3,1%-os reál GDP-növekedés volt kimutatható, 2003-ban már viszont a stagnálás körüli érték volt meghatározó). Ugyancsak beszédes momentum mindennek alátámasztására az a tény is, hogy a hitelezett periféria országok folyó fizetési mérleg hiánya jelentősen romlott az eurózonacsatlakozást követően, kivétel Németorszáé, ahol egyre gyorsuló ütemű többletképzés ment végbe.

¹⁷¹ A portugál puha költségvetési korlát GMU kontextusáról lásd még: Hodson (2004), Vila Maior (2011). Vegyük észre tehát, hogy a leírt jelenség voltaképp a fejlődésben jól ismert aszimmetrikus interdependencia (Szentés, 2011a:287) egyik megnyilvánulási formája.

A GMU szerepe régóta közkedvelt téma az irodalomban, ugyanakkor az elemzések túlnyomó többsége egyszerűen kihagyja az elemzési keretből azokat a belső, internális tényezőket, amelyekre már a korábbiakban utaltunk. A belső tényezők kihagyása meglehetősen leegyszerűsített érveléstechnikához vezet és alapvetően érthetetlen. Különösen válság időszakában nem tolerálható a mellőzésük, amikor is a következőt is meg kell fontolni: a monetáris unió tagjaként az adott ország elveszti kontrollját saját valutában történő adósságnövelés felett, ezért a szuverén adóskockázatot értékelő pénzügyi piacok még érzékenyebbé válnak az adott értékelt gazdaság belső feltételeire és kapacitásaira, amelyek a növekedés szempontjából figyelembe vehetőek. A következőkben a belső tényezők felé fordulunk. Tesszük ezt azért, hogy fölfejtjük: vajon Portugália miért szalasztotta el szisztematikusan a fiskális fenntarthatóság elérését olyan transzformatív erejű fiskális konszolidációk útján, amelyekkel már a nemzetközi kontextusban is vérszegénynek tekinthető versenyképessége is javítható lehetett volna.

A fiskális fenntarthatatlanság belső tényezői

A második és harmadik tényező jobb megértéséhez arra is rá kell mutatnunk, hogy a forradalom után az állam törekvéseit nagyban meghatározta az a tény is, hogy a demokratikus intézményrendszer és államgépezet autochton részévé váltak azok a speciális érdekcsoportok, amelyek az *esprit de corps* jegyében mintegy foglyul ejtették az állami kormányzatot – beleértve a fiskális politikát is (*state capture*). A kormány részéről ez azért volt kívánatos, mert a nagyobb érdekcsoporti autonómia egyszersmind kisebb politikai költséget jelenthet – vagyis a hatalomban maradás biztosítottabbnak tűnhet. Ez égető fontosságú volt, hiszen a forradalom után egészen 1982-ig igen instabil politikai berendezkedéssel bírt Portugália, a kormányok rendre váltották egymást.

Fontos azt is szem előtt tartani, hogy már az Estado Novo alatt is léteztek érdekcsoportok, hiszen a Salazar rezsim részben korporatista volt, ahol a különböző érdekek képviselőinek volt ugyan tere, de ekkor még az állam igen erőteljesen korlátozta szabadságukat. Az érdekcsoportokat – például a munkavállalói szakszervezetek (*Confederação Geral dos Trabalhadores; União Geral de Trabalhadores*) – szolgáló fiskális politika azzal járt tehát a forradalom utáni időszakban, hogy az állami szektor kiterjesztése, a munkavállalói garanciák növelése és a jövedelem-újraelosztást nem elhanyagolható mértékben érintő bérnövelési igények

nagyobb hangsúlyt kaptak.¹⁷² Ebből két dolog adódott, egyfelől nőtték a közkiadások, másfelől pedig a vállalkozások egyre nagyobb fajlagos munkaköltséggel találták magukat szembe, ami a termelékenység bomlasztásának egyik vezérmotívuma volt.¹⁷³ *Ímígyen puhult fel jelentősen a makroökonómiai költségvetési korlát, és szublimáltak el döntően a növekedés mikroalapjai.* A fiskális kiadások szárnyra kaptak, hiszen a kormány a jövedelmi különbségek okán,¹⁷⁴ igyekezett kiegyenlítő politikákat intézményesíteni, amelyek tartós hatást gyakoroltak a költségvetési fenntarthatóságra. Ilyen volt az állami szektorbeli béremelés, a minimálbér igen jelentős foglalkoztatotti csoportnál előírt növelése, a lakbér befagyasztása, az alapvető élelmiszerek árainak rögzítése. A következmény a bérek termelékenységtől elszakadt növekedése lett. Utóbbi amúgy is csökkenő pályára állt a forradalom után, amelyben jelentős szerepe volt az állam foglyul ejtésének, hiszen a szakszervezetek egy igen merev munkaerőpiac mellett voltak érdekeltek, amelyben a munkavállaló elbocsátása igen körülményes és nagy költséggel járó folyamat. E látszólag üdvösnek tekinthető jelenség a gazdaság strukturális átalakításának egyik alapvető kerékkötője, hiszen hátrányosan érinti az innovációt, amely pedig szoros kapcsolatban van – ahogy azt Bartelsman és szerzőtársai (2010) igazolják – a termelékenység alakulásával.¹⁷⁵ Ebből fakadóan, az akkor alkalmazott fiskális politikai gyakorlat nem szolgálhatta sem a formális fiskális

¹⁷² Nem azt állítjuk, hogy a munkavállalók összessége jól meg tudta volna magát szervezni és érdekeit érvényesíteni, csupán azt, hogy bizonyos képviselők jobb pozíciókat tudtak a tárgyalásokon elérni, így az említett tendenciára erősítettek rá. A portugál munkaerőpiac igen magas fokú szegmentáltságról árulkodik mindez.

¹⁷³ Portugáliában nőtték a fajlagos munkaköltségek a legdinamikusabban a forradalmat követő időszakban. Ha csak 1980-tól 2007-ig tekintjük, akkor éves szinten 8,45%-os átlagos növekedéssel kalkulálhatunk. Erről lásd Felipe és Kumar (2011:7) alapos elemzését. Továbbá, a nominálbérek növekedése még 2000-2008 közti időszakban is magasabb volt, mint a termelékenység növekedése (Peeters – den Reijer, 2011).

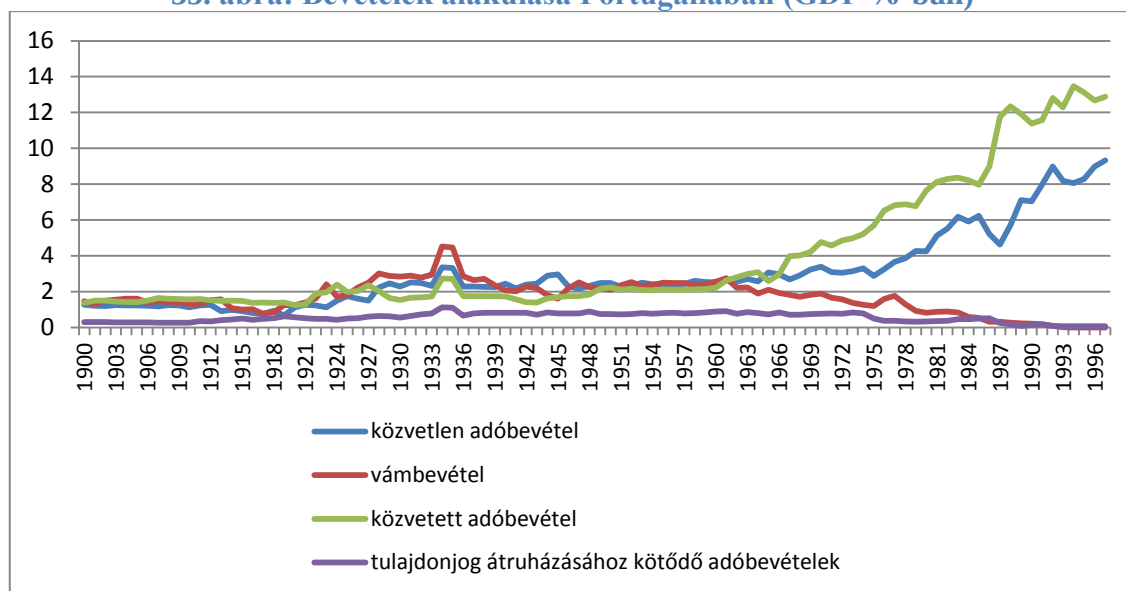
¹⁷⁴ Nyilvánvaló, hogy az érdekcsoportok (pl. szakszervezetek) létrehozatala mögött munkálkodó erők abból a tényből is táplálkoztak, hogy Portugáliában a jövedelemkülönbségek európai viszonylatban az egyik legmagasabbnak számítottak 1960-tól tekintett időszakban (Schoder – Zweifel, 2009:29). A különbségek kiegyenlítése épp ezért is jelent meg a prioritások között 1975-től kezdődően. Mindazonáltal, az a tény, hogy a jövedelemkülönbségek a mai napig nem javultak szignifikánsan – még mai is a legrosszabb a portugál helyzet egész Európában – önmagában azt sejteti, hogy a rendszer hatékonyságán súlyos sebek képződtek, példának okáért az állam foglyul ejtése miatt.

¹⁷⁵ Az innovációt tervező munkáltató ugyanis nagyban függ attól, hogy az innovációt megelőzően (vagy épp követően) milyen gyorsan képes elbocsátani (vagy épp felvenni) munkavállalókat (Kovács, 2011). Amennyiben az innováció profitábilisnek bizonyul, az kecsegtető mind a munkavállaló, mind a munkáltató számára. Ha azonban az innováció gazdasági hasznosíthatósága elbukik, akkor a munkáltató arra kényszerülhet, hogy csökkentse a foglalkoztatás költségeit, például a munkavállaló elbocsátásával. Portugália esetében a szigorú munkavállalói védelem nem nyújt teret az innovációs kísérletezéseknek. Mindez összhangban van az Innovation Union Scoreboard (2010) és Sapir (2005) megállapításaival, nevezetesen, hogy a mediterrán országok szigorúbb munkavállalót védő jogrendszerrel bírnak, aminek következménye az, hogy innovációs teljesítményben az EU27 átlaga alá tendálnak.

fenntarthatóság elérését, sem a gazdaság modernizációjához történő szerves hozzájárulást.

Mindezekből a portugál fiskális politika számára az adódott, hogy a bevételi oldal folyamatos erősítése kellett (pl.: a munkavállaló és munkáltató által fizetendő társadalombiztosítási járulékok növelése), hogy kísérje az improduktív területek felé áramló kiadások növekedését (közsféra bérei, szociális kiadások). A közvetlen adóbevételek a hetvenes évek közepére a GDP 3%-a körül mozogtak. Növekedésük 1975-től regisztrálható – ám lassabb ütemű emelkedést mutattak, mint a már 1965-től meredek felívelésre váltó közvetett adóbevételek, amelyek 1975-re elérték a GDP 5,1%-át.

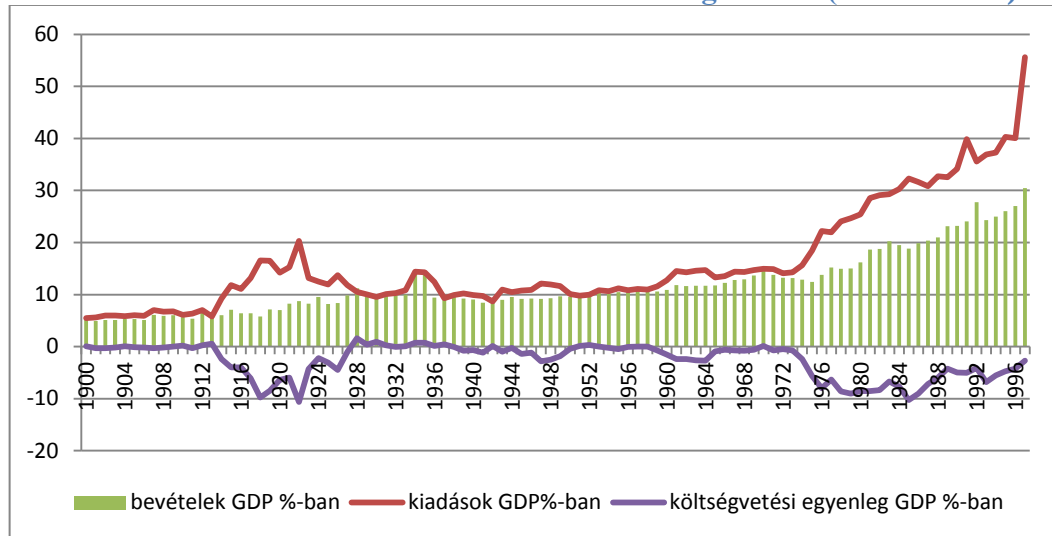
35. ábra: Bevételek alakulása Portugáliában (GDP %-ban)



Forrás: Saját kalkuláció Valério (2001) alapján.

Következésképp, az 1975 utáni fiskális fellazulást orvosolandó bevétel oldali aktusok adták a konszolidációk gerincét, amely voltaképp annak ékes bizonyítéka, hogy a kiadási oldali intézkedéseket – amelyek már strukturális reformokat igényeltek volna – egyfajta kegyelmi aktus jóvoltából folyamatosan halogatták (36. ábra).

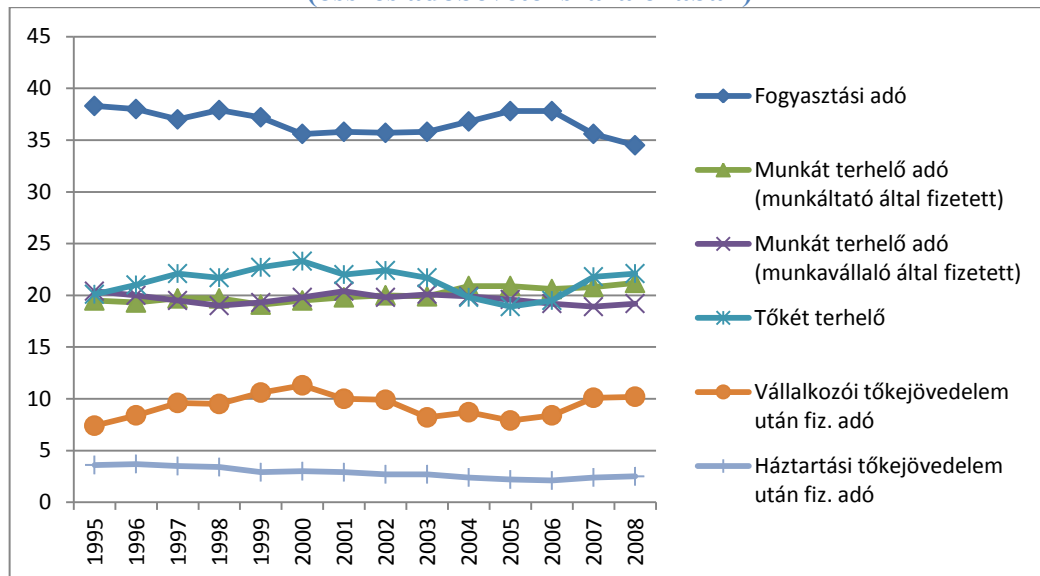
36. ábra: Bevételek és kiadások alakulása Portugáliában (GDP %-ban)



Forrás: Saját kalkuláció Valério (2001) alapján.

A bevétel oldali változtatások a kétezres évek közepére oda vezettek, hogy Portugália a fogyasztási adóbevételektől jobban függött (37. ábra), mint az eurózána bármely más országa (a közvetett adóbevételek GDP-arányosan 2,5 százalékkal estek vissza 2007 és 2009 között) (IMF, 2010c:13).

**37. ábra: A fogyasztási adók jelentős súlya Portugáliában
(összes adóbevétel százalékában)**

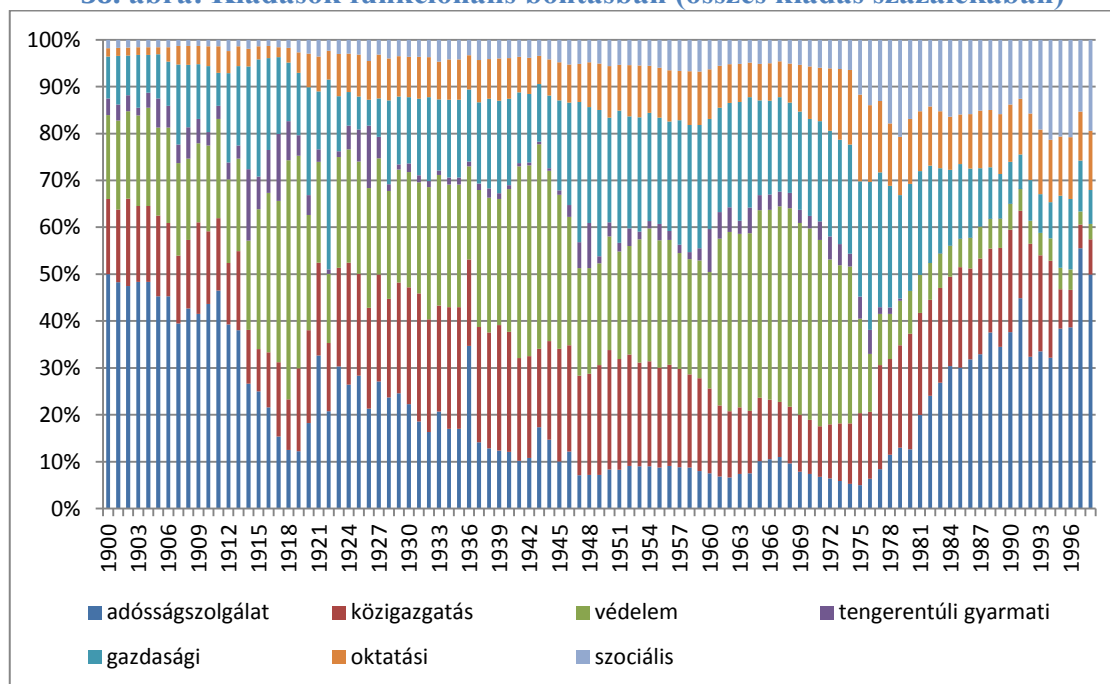


Forrás: Eurostat

Az improduktív szektorok felé áramló kiadások növelése a forradalom után (pl.: szociális kiadások, közszféra foglalkoztatotti létszámának és béreinek eszkalálódása) ahhoz az állapothoz vezetett, amelyben a kormányzati büdzséből finanszírozott jóléti szolgáltatásokat élvezők körének (welfare clientele) permanens bővülése egyre nagyobb

éket vert egy komoly fiskális konszolidáció megvalósíthatósága és a pillanatnyi racionalitás közé. Mindez a portugál gazdaságot egy romló gazdasági teljesítményű pályára terelte rá. A közigazgatási kiadások tekintélyes növekedését a forradalom jóléti ígérvényének, a majdani bérnövekedésnek a beteljesítése okozta elsősorban. Az egypárti kormány két ütemben növelte a béreket, 1974-ben és 1975-ben is 35%-kal. A közigazgatási dimenzió mellé a szociális kiadások és az adósságszolgálat sorakozott fel, mint a költségvetési fegyelem fellazulásának, majd elillanásának legfőbb előidézői.

38. ábra: Kiadások funkcionális bontásban (összes kiadás százalékában)



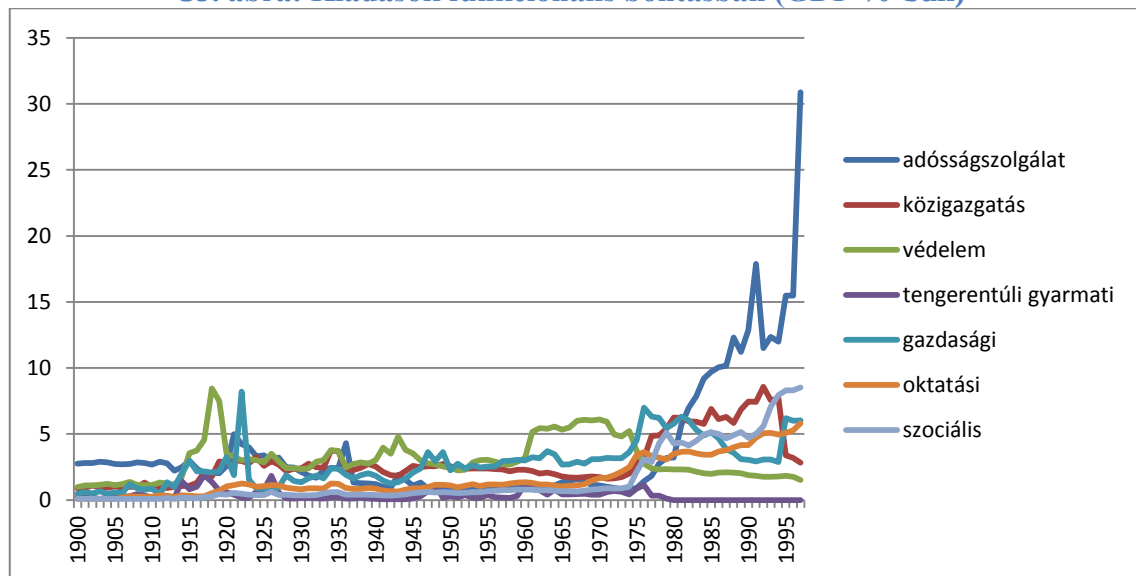
Forrás: saját kalkuláció Valério (2001) alapján.

A portugál fiskális politikát a forradalom után az a meggyőződés hatotta át, hogy szakítani kell a diktatúra alatt tanúsított viselkedéssel, azaz, sokkal jobban kell összpontosítani az emberi tőkére. Ezt a portugál kormányok elsődlegesen az oktatási kiadások abszolút és GDP-arányos növelésével kívánták elérni. 1974-ben még a GDP 1,8%-át fordítják oktatási kiadásra, ez az érték a kilencvenes évek legvégére megközelítette a 7%-ot is. Azonban az intézményi modernizáció, a minőségi és piacképes tudásbázis kiépítése elmaradt. E tényrt támasztja alá az is, hogy ugyan növekedést mutathattak ki olyan formális indikátorok terén, mint például az iskolában töltött átlagos évek száma, de a historikus szemléletben is romlást mutató termelékenységi trajektória javulásához, a gazdaság tudás-intenzív iparágakban és szolgáltatásai terén történő sikeres szerepléséhez láthatóan nem képes hozzájárulni a kiadások pusztá növelése, amelyek egyébiránt meghaladják az OECD országok átlagát

is (OECD, 2006). Természetesen az emberi tőke minősége Portugália nézőpontjából relatív javulást mutat a forradalom előtti állapotokhoz képest, de európai panorámában még mindig igen alacsony számszaki és minőségi indikátorokkal jellemezhető oktatási rendszerbe ágyazva fejlődik. Ez pedig közvetlenül hivatkozható alap annak – a korábban már kifejtett ténynek a – megértéséhez, hogy a portugál export összetételét miért is nem jellemzik a magas technológiai tartalmú és tudás-intenzív termékek, valamint szolgáltatások.

A folyamatokat a bevételoldali fejleményekkel együtt szemlélve elmondhatjuk, hogy a közkiadások illetén való növekedését nem kísérte kellő ütemben a bevételi oldal növekedése (elmaradtak a bevételek, az állami vállalatoknál egyre csak nőtt az eladósodás), amit a portugál állam eladósodása kísért. Az elsődleges kiadások átlaga a nyolcvanas évekre több mint 7 százalékkal haladta meg a hetvenes években kimutatható szintjét, így elérte a 31,6%-ot (Afonso, 2007). A folyamatok szárba szökkenették a deficitet és az adósságot, amelynek eredménye a Nemzetközi Valutaalap által külsőleg kikényszerített stabilizációs programok voltak (először 1977-1979, majd az 1983-1985 közti periódusban), amelyeknek – mint azt majd a későbbiekben is látni lehet – nem tulajdoníthatunk tartós konszolidációt.¹⁷⁶ Ennek hangoztatása megalapozott, mert a kormányzat ahelyett, hogy csökkentette volna a GDP-arányos szociális kiadások szintjét – amely nem volt összhangban a közpénzügyi lehetőségekkel – inkább a szint fönntartása mellett tette le a voksát a nyolcvanas években is.

39. ábra: Kiadások funkcionális bontásban (GDP %-ban)



Forrás: saját kalkuláció Valério (2001) alapján.

¹⁷⁶ Ezen túlmenően a növekedési teljesítménye is rosszabb lett a programok alatt – ami a program nem megfelelően választott konszolidációs kísérleteinek tudható be (Przeworski – Vreeland, 2000).

A tendencia csak folytatódott és a kilencvenes években az elsődleges kiadások átlaga már 35,5 százalék körül mozgott, míg az új évezred első évtizedében már meghaladta a 43%-ot is. Annak ellenére, hogy a fiskális politika a Maastrichti Szerződésben foglalt kritériumok numerikus értelemben vett megfelelésére törekedett a GMU-csatlakozásig, még ez a fajta elszántság sem bizonyult hosszú életűnek a csatlakozást követően (Franco, 2011). A kiadásoldali konszolidációk – strukturális reformokkal kiegészíthető kompozíciója – megint a tervezés szintjén maradtak csupán. Az elsődleges kiadások 1997 és 2001 között tovább gyarapodtak, amelyek megint csak a közigazgatási bérek és a szociális juttatások terén mutatták a legnagyobb növekményt (Cunha – Braz, 2006). Ez egyszersmind egy újabb adalék azokhoz az empirikus eredményekhez, amelyek azt hangsúlyozzák, hogy a GMU szabályrendszere – szankciók elmaradása végett – gyengének találtatott a fiskális fegyelem tartós megerősítése szempontjából (Hallett – Lewis, 2008; Györffy, 2008).¹⁷⁷

E ponton érdemes felidézni azt, hogy az irodalomban meglehetősen nagy a bizonytalanság a tekintetben, hogy vajon a GMU szabályainak pozitív, avagy negatív hatása volt a tagállami fiskális teljesítményekre, különösen a csatlakozást követően. Vagyis tudta-e befolyásolni a belső folyamatokat. Hangsúlyozandó, hogy *Portugáliában a közpénzügyi fenntarthatóság megértéséhez segítséget nyújt, ha bekapcsoljuk a szociális jóléti modell megerősítésének óhajával felvértezett folyamatokat is.* A költségvetési politikában előálló *súlyponteltolódások* az 1974-es „szegfűs” forradalom utáni szociális modellépítés szélárnyékában alakultak ki, amely végül a paternalizmus növekedésében, az államtól való függés fokozódásában testesült meg. Ennek a társadalmat és intézményeket formáló jelentősége igen nagy,¹⁷⁸ ilyen helyzetben „az érdekcsoportok, az egyéni és csoportos aktivitások nem a piacon keresztüli sikerekre készítetik a társadalmi szereplőket, hanem az államon keresztüli boldogulásra.” (Muraközy, 2009:153).

A jóléti állam fejlődésének egy újabb korszaka a forradalmat követően fedezhető fel, amikor is az 1976-os alkotmány a világon egyedülálló mértékű elkötelezettséget

¹⁷⁷ Nem a GMU szabályrendszerének, az SNP-nak a teljes inkompetenciáját hirdetjük, hiszen a számos bevételi oldali akció, a különböző elszámolás-technikák alkalmazása épp arra enged következtetni, hogy mégis csak van valami fegyelmező ereje – még ha az csak a számok szintjén és átmenetileg vezet látszat-teljesítményekhez. Továbbá, azt is hangsúlyozhatjuk, hogy az 1990-2005 közti periódusban a törvényesített módon bevezetett numerikus fiskális szabályok száma az EU25-ben folyamatosan növekedett, amiben úgy tűnik, hogy a Maastrichti Szerződésnek és az SNP-nak szerepe volt (Ayuso-i-Casals et al. 2007).

¹⁷⁸ Már Röpke (1969:210) is hangsúlyozta a segélyek és juttatások öngondoskodást bénító esetleges hatását.

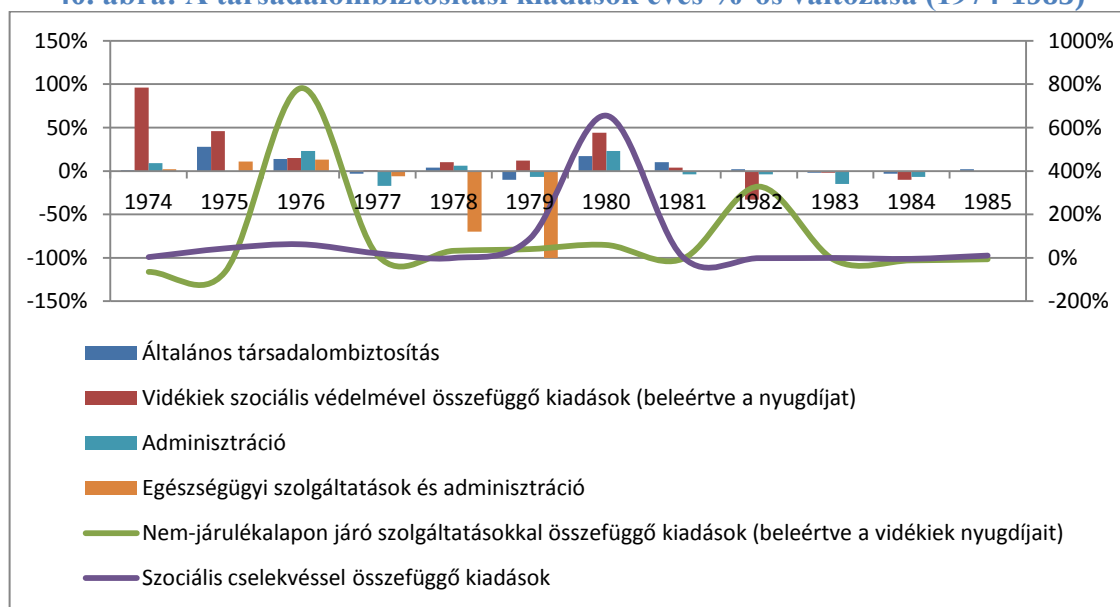
mutatott a szociális jogok és a jóléti szolgáltatások kiterjesztése mellett.¹⁷⁹ Az időszakot a jogkörök kiszélesítése, a lefedettség további növelése jellemezte, ami együtt járt a kiadások és a bérek növelésével (pl.: minimálbér, családi kedvezmény). Az intézményi háttér aspektusában szorosabb integráció jött létre az állam és az érdekcsoportok között. Ennek eredménye lehetett, hogy a szociális rendszer kiszélesítése jegyében megjelent a munkanélküliek védelme, valamint ugyan csak erre utalt az a törvényrendelet, amely a társadalmi szolidaritás magán intézményeinek (*Private Institutions of Social Solidarity*) nagyobb fokú integrációt biztosított. Egyre több érdekcsoport és szervezet érintkezett csúcsszervezeteken keresztül az állami szociálpolitikai döntéshozatallal. Az érdekcsoportok szerveződésének magasabb foka jöhetett létre és az így kialakuló nagyobb befolyás eredményei hamarjában jelentkeztek is. Így történhetett az, hogy 1979-ben szintén törvénybe iktatták a minimum-tervezetet, amely magában foglalta az univerzális ellátásokat és a rászorultság elvén közvetített szolgáltatásokat is. Mindemellett e koncepcióban az is benne volt, hogy az állam felelősséget vállal azért, hogy a más programokból érkező juttatások és a meghatározott minimumok közti esetleges különbségeket automatikusan kiegyenlíti. A kiadási oldal eszkalációjához ez is hozzájárult. Összességében tehát nőtt a lefedettség, nőtt a szociális transzfer, de az mégis ez európai szintek átlaga alatt volt még mindig. Ugyanakkor már ehhez a sinthez se tudtak kellő fedezetet biztosítani a járulékbefizetések, így kényszeresen nőtt meg az adóbevétel szerepe a finanszírozásban.

A szociális modell – fiskális dimenzió keresztül kárhoztathatóként aposztrofálható – eme fejlődésében a mérséklődés jelei a nyolcvanas években jelentkeztek. Ez az az időszak, amikor a nemzetközi porondon a jóléti államok válsága, míg a hazai viszonylatban az Európai Közösséghez történő csatlakozás felfokozott kíváncsi és célja jelentkezett. A csatlakozás kíváncsi addig példátlan politikai fordulathoz vezetett: *nagykoalíció jött létre 1982-1985 között*. A kabinet elsőrangú célja a csatlakozás körülményeinek megteremtése volt, ehhez mindenképp szükség volt fiskális oldalon valamifajta önmérsékletre. Voltak törekvések, amelyek aztán elbuktak (példának okért a koalíció síkra szállt a korábban már említett NHS-t létrehozó törvény eltörléséért, de azt az alkotmánybíróság egy döntéssel megghiúsította). De voltak olyanok, amelyek életbe léphettek (pl.: a már érintett minimum-rendszer eltörlése, vagy az, hogy sikerült elérni a nem-járulékalapú igényérvényesítések felülvizsgálatát). E

¹⁷⁹ 1979-ben lép életbe az a törvény, amely a Nemzeti Egészségügyi Rendszert (*National Health System, NHS*) is létrehozta.

változásokat hivatott illusztrálni a 40. ábra, amely a társadalombiztosítási kiadások éves százalékos változásába enged betekintést az 1974 és 1985 közti időszakban. A nagykoalíciós törekvések egyértelműen tetten érhetőek az 1983-1984-es esztendőben. A forradalmat követően az 1976-os esztendő a szociális rendszer minden megjelenített dimenziójában bővülést mutatott, s még a nyolcvanas évek legelején is inkább a növekedés, mint a csökkenés volt a meghatározó. A nagykoalíció időszakában viszont némi konszolidáció érződik a szociális kiadások terén.

40. ábra: A társadalombiztosítási kiadások éves %-os változása (1974-1985)



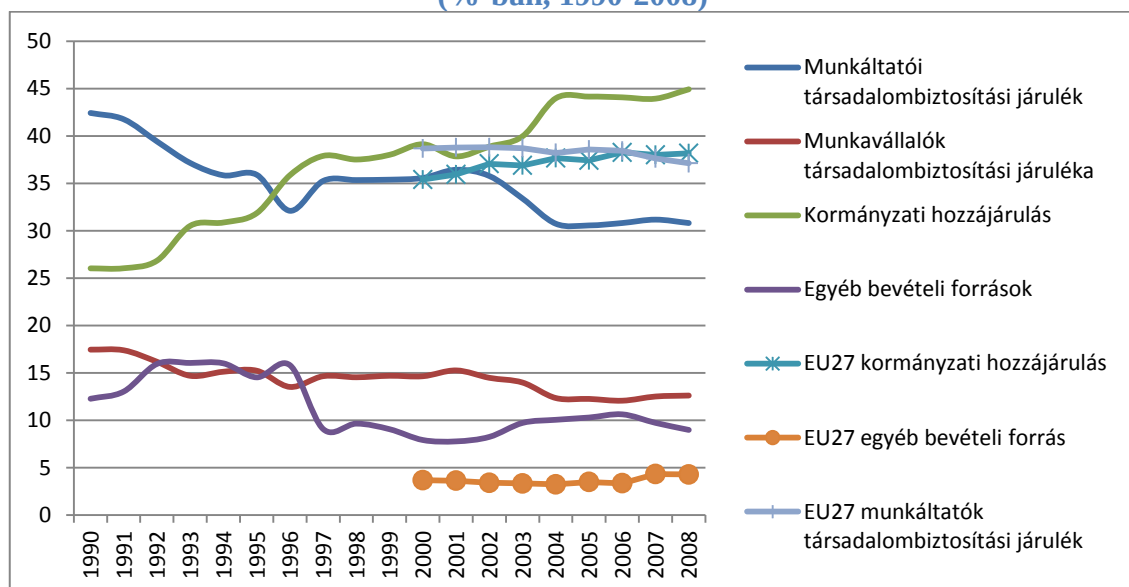
Megjegyzés: mivel a nem-járadékalapon járó szolgáltatásokkal, valamint a szociális cselekvéssel összefüggő kiadások egy egészen más minőségű szintet képviselnek, hozzájuk a jobb oldali tengely tartozik. A portugál társadalombiztosítási rendszer két tengelye a szociális védelem és a szociális cselekvés. Utóbbinak célja a társadalmi kirekesztettség elkerülése, az elesettek támogatása, mélyebb közösségi integráció elősegítése.

Forrás: Institute for the Financial Management of Social Security, Portugal.

Az általános makrogazdasági klíma átmeneti javulása állhatott elő. Javult a költségvetés pozíciója és a gazdasági növekedés is dinamizálódni látszott 1985-re. *Tegyük rögzest hozzá, hogy a közkiadások csökkentek ugyan, de azt nem a szociális kiadások mérséklése váltotta ki.* Az 1986-os EK csatlakozás után azonban a szociális rendszer további bővülése következett. A szociális kiadások 1995-ig újfent növekedtek. Az olyan racionalizálást célzó intézkedések, mint a privatizáció az egészségügy területén sem vezettek látványos javuláshoz (pl.: bevezették a co-payment rendszert). Az ok az volt, hogy a jóléti ellátórendszerek alapstruktúrája változatlan maradt, ami fiskális oldalról nem volt fenntartható. Szerkezeti változtatásra lett volna szükség ahhoz, hogy a szociális kiadások biztosíthatósága ne kívánja meg az állam egyre növekvő

hozzájárulását. Portugáliában ugyanis a szociális kiadások nagyját nem munkavállalói és munkáltató járulékokból fedezték, hanem adó és más típusú állami bevételekből. Ez az egyik szimptomája lehet az állam foglyul ejtésének. Historikus szemszögből elmondható, hogy a jóléti alapokat kezdetben csak és kizárólag a kötelező munkavállalói és munkáltatói járulékokból finanszírozták. Később az állam (mint szolgáltató, finanszírozó) egyre nagyobb részt kellett, hogy vállaljon. Ez a kilencvenes évekre újraerősödött. Nagyjában-egészében 1995-től kezdődően újabb fejlődési szakaszok következtek a jóléti állam életében. Ekkortól vezették be a garantált minimális jövedelem intézményét és állítottak fel egy külön bizottságot a folyamatok menedzselésére. A kormány nem csak az intézményi keret átgondolását szorgalmazta, hanem a juttatások rendszerét is. Elkezdődött az intézményi és szervezeti funkciók modernizálása, illetve kiszélesítették a már korábban beinduló társadalmi dialógust is. Mindezek mellett növelték a mindenkire kiterjedő szociális nyugdíjat, meghosszabbították a szülési szabadságot, definiálták a korai nyugdíjazás sémáját. Ugyanakkor, 1995-től kezdve egészen az eurózónához történő csatlakozásig gyakorlatilag szinten tartották a szociális kiadásokat (41. ábra). Az eurózónába történő belépést követően a kormány újult erővel kezdett bele a szociális kiadások növelésébe, amit improduktív területként interpretáltunk korábban (42. ábra).¹⁸⁰

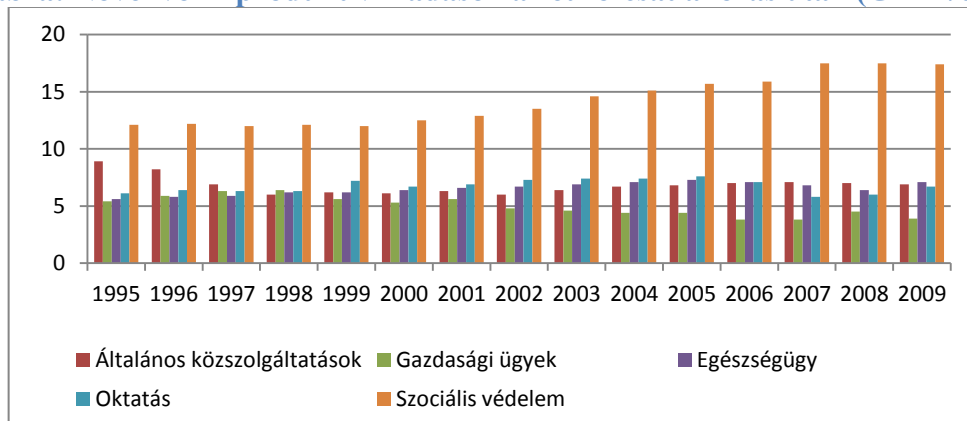
41. ábra: A szociális alapok finanszírozásának százalékos megoszlása (%-ban, 1990-2008)



Forrás: Eurostat

¹⁸⁰ 1990 és 2002 között a munkanélküli segély 75%-kal volt magasabb, mint az időszak elején. A 2003-as törvénykezés pedig tovább lazított a jogosultsági feltételeken, ami nem a kiadások feletti kontroll visszanyerésének irányába mutatott.

42. ábra: Növekvő improduktív kiadások az euró-csatlakozás után (GDP %-ban)

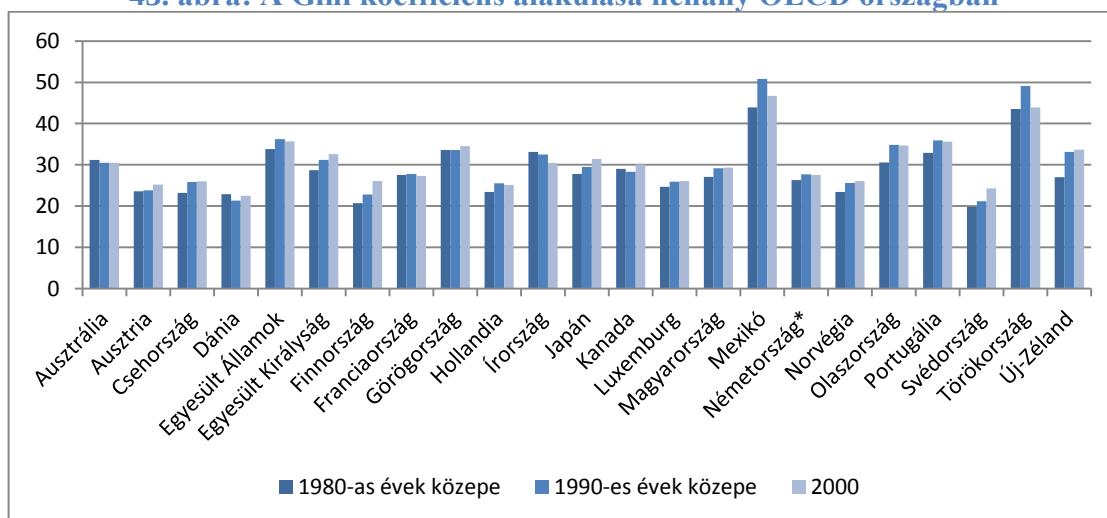


Forrás: Eurostat

A szociális rezsim alakulásának áttekintése összességében azt az üzenetet közvetíti, hogy a szociális kiadások igen markáns növekedést mutattak az áttekintett időszakokban – eltekintve egy átmenetinek mondható szakasztól, amelyet az EK csatlakozás és az IMF stabilizációs követelményei kényszerítettek ki.

A szociális rendszer áttekintésénél ki kell emelnünk két dolgot. Egyrészt, hogy egy 68 országon elvégzett elemzés (Ben-Bassat, 2007) tanulsága szerint Portugáliában a legnagyobb a szociális jogok kiterjesztése és biztosítása melletti alkotmányos és törvényi elkötelezettség. Az 1976-os alkotmány – bár számos módosításon ment keresztül – megőrizte ezen megkülönböztető jegyét. Másrészt, hogy az OECD országok között Portugáliában az egyik legnagyobb a szegények és a gazdagok közti rés (OECD 2008, 2011c) (43. ábra).

43. ábra: A Gini koefficiens alakulása néhány OECD országban

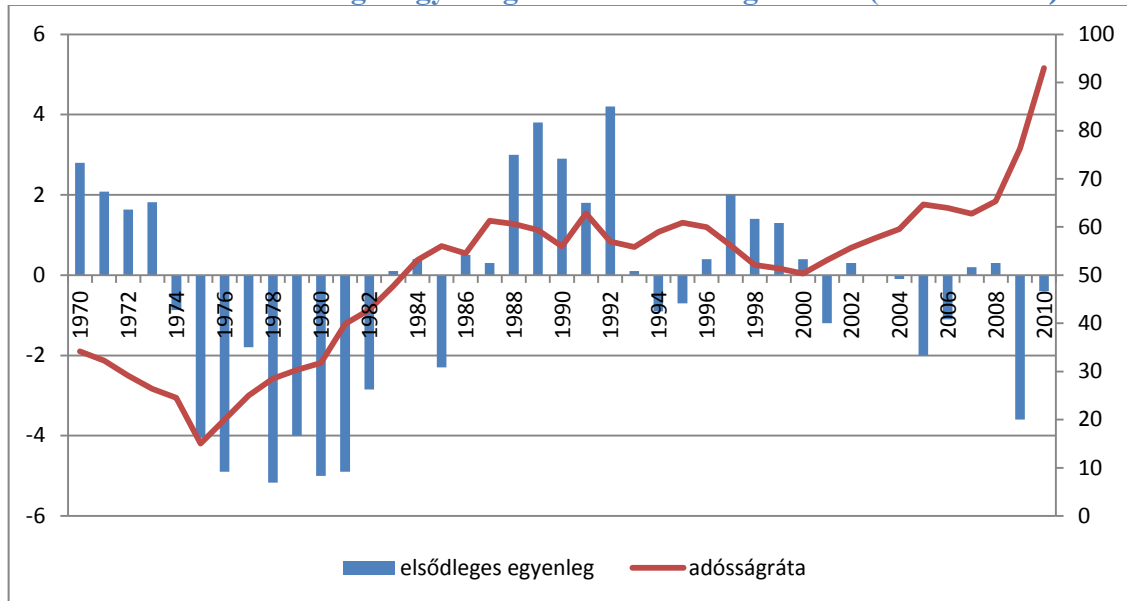


Megjegyzés: Németország esetében az új tartományok nincsenek figyelembe véve.

Forrás: OECD

Ebből adódóan, az előzőekben említett és világszinten kimagaslónak számító portugál alkotmányos elkötelezettséget nem volna szerencsés betudni pusztán a gazdagok és szegények közt tátongó résre adott reakcióként, mert ez a felfogás teljes mértékben negligálná azt a dinamikus szemléletet, amelynek alkalmazásával már inkább mintha az állam foglyul ejtése körvonalazódna. Hiszen, a hosszú időre visszanyúló és egyedülálló alkotmányos elköteleződés mind a mai napig nem volt képes csökkenteni a gazdagok és szegények közti rést, ami az állam foglyul ejtésének szimptomája is lehet. Következésképp, a hatékonysági elvek nem tudtak érvényesülni még olyankor sem, amikor a GMU szabályai elviekben külső nyomást biztosíthattak volna. E mögött, amint azt vázoltuk, a folyamatok egymásba fonódó szövedéke állt, amely egy ördögi kört alkotott. Mégpedig oly módon ment ez végbe, hogy a Szegfű-forradalom után egy koraszülött jóléti állam jött létre az államot foglyul ejtő érdekcsoportok miatt abban az értelemben, hogy a szociális kiadások alakulásával a fiskális mozgástér egyáltalán nem volt összhangban. Az egyre növekvő jóléti klientúra pedig folyton-folyvást csak még nehezebbé tette a kiadásoldali fiskális konszolidációk végrehajtását, amelyektől jobban remélhető lett volna, hogy megágyaznak a versenyképesebb gazdasággá történő transzformációnak. A nagy jövedelemkülönbségek e szerint a deficitre való hajlamot erősítik (Larch, 2012:80). A folyamatok még a GMU-ban is fenntartották az állam foglyul ejtésének jelenségét. Ily módon tehát nem tudott megszületni az a belső elköteleződés, amely a tartós és szignifikáns kiadásoldali konszolidációk mellett tört volna kardot, s amely viszont jótékonyan érinthette volna az egész portugál gazdaságot – különösen olyan korban, amikor a külső kényszerítő erő hiányzott. Logikus következményként említhető, hogy az államadósság pályája gyakorlatilag megszakítások nélküli, folyamatos növekedésről árulkodik. Az eurózóna-csatlakozást közvetlenül megelőző periódusban a mérséklődés jelei is megmutatkoztak, elsősorban elsődleges többletek révén és csak átmenetileg (44. ábra). Elmondható továbbá, hogy az euró bevezetése bónuszt adott Portugáliának a tekintetben, hogy csökkentek a kamatok és így nem volt akkora kényszerítő erő a költségvetési politika fegyelmezettebbé tételéhez, amit a korábbiakban szemléltetett kiadási és bevételi pályák egyértelműen igazolnak.

44. ábra: Az elsődleges egyenleg alakulása Portugáliában (GDP %-ban)

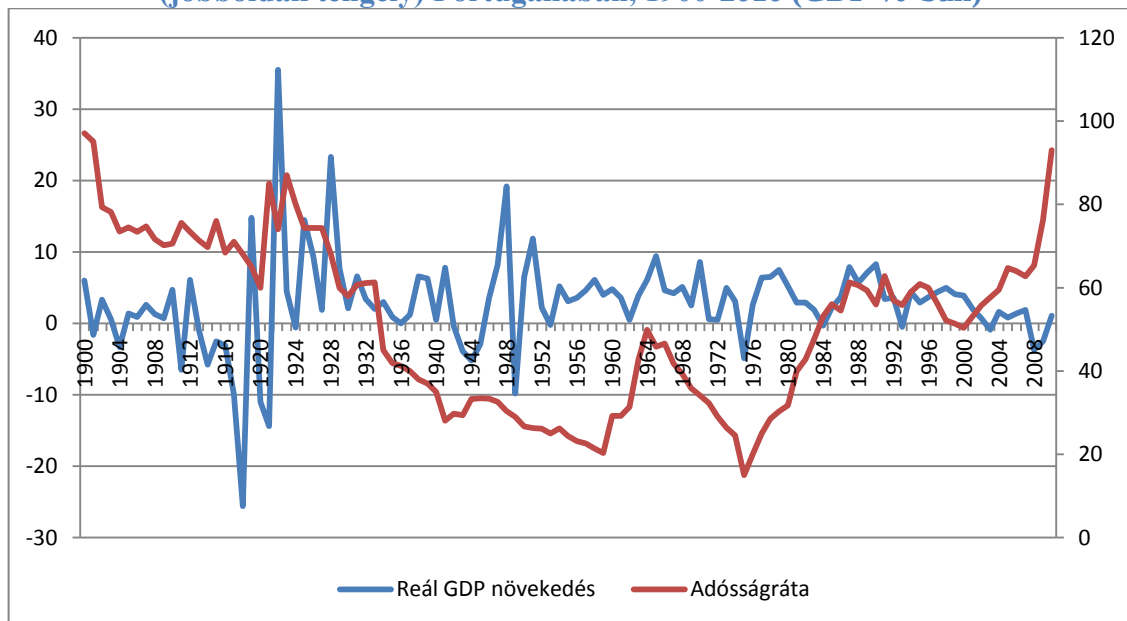


Megjegyzés: a jobboldali tengely az elsődleges egyenlegre, a baloldali tengely pedig az adósságrátára vonatkozik.

Forrás: Valério (2001), AMECO

Következésképp, az elsődleges hiány 2001-ben újra fölbukkant, ami pedig hozzájárult az adósság újbóli lendületes felívelésének. A reál GDP éves növekedési ütemét illetően elmondható, hogy még lanyhábbá vált a GMU-csatlakozást követően, amikor a fiskális kondíció is csak tovább romlott (45. ábra).

45. ábra: Reál GDP-növekedés (baloldali tengely) és az adósságráta alakulása (jobboldali tengely) Portugáliában, 1900-2010 (GDP %-ban)



Forrás: Valério (2001), IMF (2011), AMECO

A fiskális és gazdasági teljesítményben kimutatható tépettség ellenére Portugália relatíve igen jól teljesített fizetőképesség terén az új évezred első évtizedében, amikor még nem jelentkeztek a GMU életképességével kapcsolatban komolyabb aggályok. Ehhez képest, a fiskális sodródással és vérszegény gazdasági teljesítménnyel átítatott Portugáliát egy rendkívül súlyos trauma érte a 2008-as pénzügyi és reálgazdasági válság, majd a nyomában érkező adósságválság kirobbanását követően, mindösszesen egy év leforgása alatt. Az AMECO adatbázisa szerint, a ciklikusan kiigazított elsődleges kiadások 2008-ról 2009-re a GDP 44,8%-ról 49,9%-ra ugrottak fel, az államháztartás nettó finanszírozási igénye -1,5%-ról -7,1%-ra nőtt, az adósságráta 12,5 százalékpontos gigászi nagyságrendű növekedést követően a GDP 83%-a fölé szökött. Bár a sok meglepetésszerűen érkezett, az esettanulmány során vázolt külső és belső tényezők kollázsa talán elegendő muníciót biztosít ate tekintetben, hogy megértsük, miért is vált a portugál gazdaság oly érzékennyé “egyik napról a másikra” akkor, amikor a Nagy Mérsékletnek nevezett korszak – amikor nagyjában-egészében 1992-2007 között a ciklikus ingadozások jelentős tompulást mutattak – és vele együtt a fiskális kihívások “csendes belenyugvás” útján történő konstatálása véget ért. Véget ért, mert globális válságban a hitelező országok maguk is krízissel néznek szembe.¹⁸¹

A politikai és intézményi jellemzők alakulása Portugáliában

Az előzőekben bemutatott miként alakult a portugál fiskális pozíció és rámutattunk, hogy a „szegfűs” forradalomtól kezdődően a költségvetést a fenntarthatatlan jelzővel lehet a legjobban jellemezni. Azt azonban naivitás lenne gondolni, hogy a forradalom utáni időszak fiskális politikájára a politikai és intézményi dimenzióban lejátszódó folyamatok alig hatottak volna. Ezért a következőkben e dimenziók mentén haladunk rámutatva azon legfőbb jelenségekre, amelyek alapvetően befolyásolták a fiskális politika lehetőségeit.

A politikai folyamatok alakulása kapcsán három szakasz elkülönítésére nyílik módunk: (i) 1976-1982 közti időszak a polarizált és polemikus töltetű többpártrendszer szakasza, amikor többnyire nem sikerült konszenzusos eredményeket elérni. Ezt a szakaszt az 1976-os alkotmány politikailag instabillá tette (az 1976-os alkotmány a Fegyveres Erőknek és a köztársasági elnöknek túlzott hatalmat adott, így a kormánnyal

¹⁸¹ 2011-ben Németország, Franciaország, Belgium adósságrátái túllépték az empirikus irodalomban sok esetben lélektaninak tekintett 80%-os GDP-arányos szintet is.

kialakuló nézeteltérések politikai instabilitáshoz vezettek); (ii) 1982-1986 közti periódus már az alkotmánymódosításnak köszönhetően a konszenzusos megállapodások megszilárdulásának időszaka; míg (iii) az EK csatlakozás utáni időket már a kétpárti váltógazdálkodásra történő átállás jellemezte.

Portugáliában a politikai pártpalettán döntően négy pártot kell mindenképp megemlíteni: Szocialista Párt (PS), Szociáldemokrata Párt (PSD), Portugál Kommunista Párt (PCP), valamint a Szociáldemokrata Centrum-Néppárt (CDS-PP). Leszögezhető azonban, hogy minden esetben a Szocialista Párt vagy a Szociáldemokrata Párt alakított kormányt (vagy önállóan, vagy koalícióra lépve mással és egymással). A vázoltak alapján és a korábbiakban kifejtett gondolatok tanulsága szerint tehát Portugália esete inkonzisztens az új politikai gazdaságtanban megfogalmazott konvencionális bölcsességgel. *Portugáliában sem a koalíciós, sem az egypárti kormányok nem voltak képesek tartós konszolidáción keresztül elérni a fiskális fenntarthatóságot, továbbá az új gazdaságba történő sikeres transzformációt se tudták elősegíteni fiskális konszolidációikon keresztül.*

Az első szakaszt tehát a politikai instabilitással lehetne definiálni. Az 1974-es forradalom után érthető módon lecsökkent a Portugál Kommunista Párt szavazóbázisa. A Mário Soares vezette Szocialista Párt került kormányra 1976-ban (kisebbségi kormányt alakított). Azonban a megoldatlan gazdasági problémák 1977-ben politikai bizalmatlansági indítványhoz vezettek, aminek következménye az lett, hogy a kormány decemberben megbukott. A következő esztendőben Soares a Demokratikus Szociális Centrum Párttal együtt koalícióra lépett. A koalíció céljának tekintette a válság csillapítását, az EK csatlakozás előfeltételeinek biztosítását, a demokratikus és szociális jogállam mind teljesebb megteremtését. Az államfő (António Ramalho Eanes) azonban nem értett vele minden ponton egyet, így a kormány 185 nap után megbukott. Mivel a koalíciós kormányzás alatt a legalapvetőbb kérdésekben sem volt egységes álláspont, komoly politikai harcok voltak várhatóak. Az államfő épp ezért döntött, s nem írt ki előrehozott választásokat, de még csak nem is nevezett ki egy pártot sem kormányzópártnak, hanem független szakértői kormány alakítására kérte fel a Soares kormány egyik volt miniszterét, Alfredo Nobre de Costát. Soares ezt alkotmányellenes lépésnek minősítette, amire a volt miniszter nem vállalta el a megbízatást. A politikai stabilitást ellehetetlenítő történések némileg megtörni látszottak. Ugyanis a soron következő, szintén volt miniszterként tetszelgő Carlos Mota Pinto relatíve sokáig bírta. A tervezett költségvetést azonban ösztűz fogadta és a vétó hatására neki is mennie

kellett. Eztán egy ügyvezető elnöki kormány jött Maria Lourdes Pintasilgo vezetésével. 1979 végén mégis a Francisco de Sá Carneiro névvel fémjelzett Demokratikus Szövetség nyerte az időközi választást. Az ekkor már bőven kétpólusúnak nevezhető portugál pártrendszerben a kormánypárt az EK csatlakozás eléréséért szállt síkra. Ennek érdekében egy olyan programon dolgoztak, amelynek gerincét a magánszektor gazdasági keretfeltételeinek javítása, az általános befektetési hajlandóság előmozdítása, az infláció csökkentése és az agrárreform lefélékezése képezte. Mintha beindult volna tehát az egység, amellyel párhuzamosan a növekedési adatok is jobbakká lettek 1979-ben. Carneiro egy balesetben életét veszti 1980-ban, utódja az új Francisco Pinto Balsemão vezette kormány már nem volt egységes, így prognosztizálhatóvá vált az 1982-es választás elvesztése.

A következő szakasz 1982-vel kezdődött, amikor is az alkotmánymódosítás a Fegyveres Erőket erőteljesebb civil kontroll alá helyezte, mérsékelte az elnök szerepét. 1983 és 1985 között létrejött a Szocialista Párt és a Szociáldemokrata Párt nagykoalíciója, vagy más néven központi tömb, amelyről már szóltunk korábbi vizsgálataink során is. Így került sor tehát arra, hogy a szociáldemokraták reformpárti törekvései a nyolcvanas években is előtérben maradhassanak, hiszen végig hatalmon volt, hol koalíciós partnerként, hol egypárti kisebbségi, hol pedig többségi kormányzópártnak. Az 1983-1985 közötti időszak a kontrollált politikai konfliktusok két évének mondható, amikor megszületett a *politikai paktum* mellett a prioritás mellett, hogy *az EK csatlakozás feltételeinek teljesíthetőségéért mindent el kell követni*. A központi blokk időszaka alatt ezért belső és külső kényszer okán állt elő a pénzügyi megszorítás (1975 óta ekkor került sor a második IMF kölcsön felvételére, amelynek követelménye volt a stabilizáció). Korábban arra mutattunk rá, hogy a szociális rendszerrel kapcsolatos fejlemények arra is utalhatnak, hogy a fiskális politikát foglyul ejtették az érdekcsoportok. A politikai instabilitás időszakában nem kérdés, hogy ez könnyebb, de még a nagykoalíció idején is voltak a szociális rendszerrel kapcsolatban visszahőkölések a szükséges lépésektől (pl.: 1984-ben két törvényjavaslat vonatkozott volna a szociális rendszer racionalizálására, de alapvető konszenzus nem született az irányzékáról).

A második szakasz végkifejlete az lett, hogy Portugália 1986-ban csatlakozott az Európai Közösséghez és a korábbiakban már hivatkozott külső gazdasági körülmények kedvező összjátékának köszönhetően a gazdasági növekedés dinamizálódott. Az EK

csatlakozás hajtóereje volt a politikai stabilizációnak, a gazdaság átmeneti talpra állásának.

Azért beszélünk mégis egy újabb szakasról 1986-tól kezdődően, mert nem a tartós konszolidációt szolgáló kiigazítási gyakorlat működött, továbbá a strukturális reformokat szorgalmazó erőfeszítések felmorzsolódtak a kétpárti váltógazdálkodás alatt. A fiskális politika a szociális rendszer nem fenntartható terebélyesedéséhez asszisztált és a kiigazítások bevételi oldalra koncentráltak. Az 1985-ben hatalomra kerülő Aníbal Cavaco Silva szigora se tudott maradandó sikerekhez vezetni 1995-ös bukásáig, a reformkísérletek elfagytak és a növekedési teljesítmény fokozatosan és egyre nyilvánvalóbb módon romlott. A helyzet alig változott a kétezres esztendőkből és a 2008-as pénzügyi és reálgazdasági válság hatása politikai értelemben újból instabilitáshoz vezetett akkor, amikor a fiskális és gazdasági problémák megoldása pontosan a belső elköteleződést alátámasztó stabil konszenzust kívánta volna meg. Összességében elmondható, hogy a gazdaság átalakításában a fiskális politikának nem volt meg az a transzformatív ereje, amely az új gazdaságba történő sikeres átmenetet támogathatta volna. Mindez politikai stabilitást, belső elköteleződést igényelt volna.

Ami a Portugáliában zajló költségvetési politika intézményesítésének kérdését illeti, mindenképp belátható, hogy a központi kormányzat az 1975-től datálható fiskális fellazulás után nem igazán igyekezett kellő időben előmozdítani azt, hogy a nagyobb hitelességet biztosító középtávú költségvetési tervezés a kiüresedett szövegek szintjén túlléphessen. A döntően bevételoldali konszolidációkat nem követte időben a tartós stabilizációs óhaj szimbolizáló és biztosító fiskális szabályok bevezetése (pl. egyenleg-, kiadási- és adósságszabály).

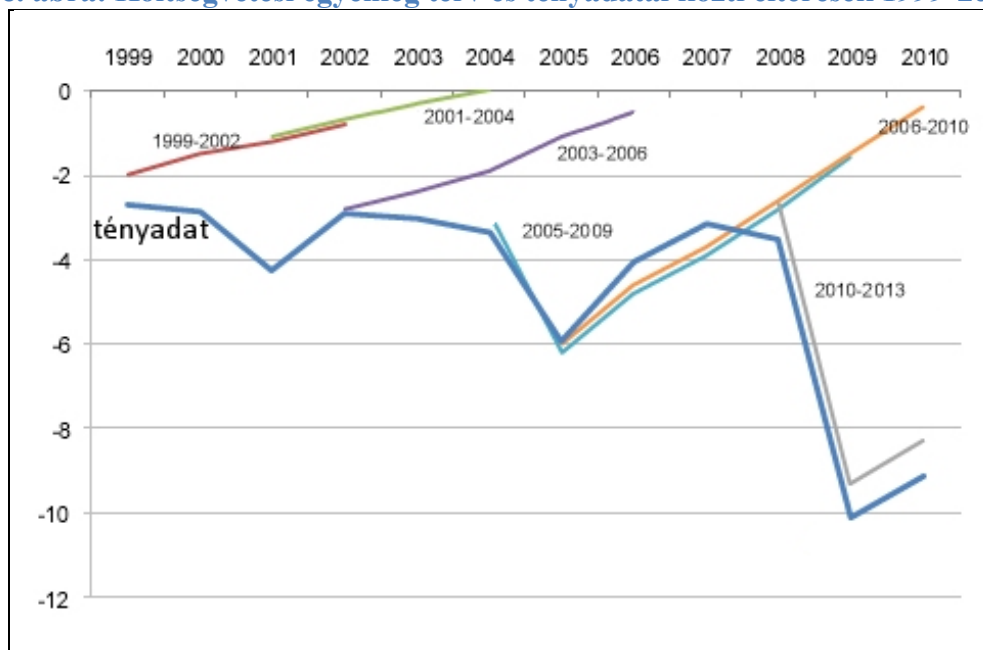
Mindazonáltal az is elmondható, hogy a portugál fiskális kormányzást átjárta a kiadások befagyasztásának vissza-visszatérő gyakorlata, amely a különféle okok miatt visszaeső bevételi oldalt volt hivatott kompenzálni. Fiskális szabályok (deficit és adósságszabályok) csak a kétezres évtized második felében kerültek napirendre, s végül bevezetésre. A fiskális politika ársíkját emelő, a költségvetés feletti monitoringot biztosító független fiskális intézmény felállítására is csak a 2008-as válság miatti kényszerítő erőterben került sor Portugáliában.

Amint azt bemutattuk, a deficit és adósság eszkalálódásának 1975-től meginduló új hulláma a mai napig tart. Mindez egyértelművé teszi, hogy Portugália fiskális kormányzása meglehetősen gyenge, hiszen a kiadási kontroll kérdésében csak silány teljesítményt volt képes felmutatni. Portugáliában alapvetően egy hierarchizált

adminisztrációs kultúra lengte be a költségvetési rendszert, amelynek végeredménye egy meglehetősen rugalmatlanul működő és a kiadások növekedésének megálljt parancsolni képtelen fiskális kormányzás lett.

A portugál költségvetési rendszer jogi háttere az 1976-os alaptörvényig nyúlik vissza, de fejlődési folyamatában olyan fontos állomások voltak, mint az 1990. évi állami elszámolási alapelvek lefektetése, vagy a hatályba lépése óta többször módosított 2001. évi költségvetési keretrendszerről szóló törvény. A jelenlegi formájában kiadási plafonokra építkezve igyekszik kontrollt biztosítani az állami kiadások felett.¹⁸² A tervezési folyamat során a miniszterelnök előtt történik a kiadási sarokszám ismertetése, a bevételekre és a célul kitűzött egyenlegre vonatkozó kalkulációkkal együtt. A miniszterelnök hatáskörébe tartozik a minisztériumok közötti kiadási plafonszintek meghatározása (ami mindig a következő évi politikai prioritásokat tükrözi). A bevételek és kiadások alakulására vonatkozó *ex ante* minisztériumi előrejelzések *ex post* igen megalapozatlannak bizonyultak (IMF, 2007b). A költségvetés tervezési szakaszaiban túlzóan optimista keretszámokkal találkozhattunk (Strauch et al. 2009), aminek következtében romlott a hitelesség (46. ábra).

46. ábra: Költségvetési egyenleg terv és tényadatai közti eltérések 1999-2010



Megjegyzés: a tervadatok az Európai Bizottságnak benyújtott programokban szerepeltek.

Forrás: Instituto Nacional de Estatística, Portugál Pénzügyminisztérium

¹⁸² Gazdasági és adminisztratív kategóriákba sorolt kiadási plafonjaik vannak a minisztériumoknak.

Mindez azt tolmácsolja, hogy a pénzügyminiszter relatíve erőtlén szereplője a költségvetési folyamatoknak, sőt, inkább csak elszenvedője a sarokszámok fellazításáért küzdő, s különféle érdekcsoportok által befolyásolt egyéb szereplő közreműködésének (pl.: többi miniszter). Erre csak ráerősített a konszolidációk átmenetinek mutató eredményessége, amelyeknek később egyre visszafogottabb növekedési teljesítmény lett az eredménye. A költségvetési konszolidációk nem koncentráltak olyan improduktív területekre, mint a közszféra bérei vagy a szociális kiadások. Még a külső konjunktúra javulásának időszakában sem fordították a felszabaduló forrásokat (i) a deficit és adósságcsökkentésre; (ii) olyan területekre, amelyek a gazdaság modernizációját elősegíthették volna (pl.: intézményépítés, emlékezzünk rá, hogy az új gazdaság egészen más infrastrukturális alapokat igényel, aminek kiépítése költségvetési mozgásteret feltételez). Mindez implicite megint csak azt sugallja, hogy 1975 után Portugáliában a fiskális kormányzás fegyelmezetlenségének megfogadásában az erélyesen fellépő minisztereknek nem kis szerepük volt. Akik a decentralizált költségvetési rendszer sajátosságának okán képesek voltak saját minisztériumaik teljes irányítására, amely sokszor saját büdzséjük maximalizálását takarta. A folyamatok lefelé menő ördögi köre fenntartotta a deficitre való hajlamot, végső soron pedig az adósság növekvő tendenciáját.

Portugáliában a politikai tényezők kapcsán nem csak az egypárti kormányzás jól dokumentálható dominanciájára illik kitérni, hanem érdemes árnyalni ezen állítást azzal, hogy a kormányzás milyenségében igen nagy instabilitás mutatkozott. Ennek tudható be egyrészt, hogy a portugál köztársasági elnöknek elenyészően kevés szerepe van a költségvetési folyamatban (nincs igazi vétó joga). Másrészt, hogy a fiskális kormányzás nem lehet annyira intézményesült, mint az egyébként a stabilitást mutató kormányzatokkal bíró országok esetében megfigyelhető (lett lényeg ott szó egypárti, koalíciós; kisebbségi vagy épp többségi kormánypártról). Ennek fényében Portugália esete arra hívja fel a figyelmet, hogy a fiskális szabályok és fiskális intézmények másol-beilleszt módon történő átvétele igen magas absztrakciós szinten lehet csak hatékony.

A korábbiakban is tárgyalt 2005 utáni deficitcsökkentés és az általa megkövetelt reformkezdeményezések a belső elköteleződés tartósabb voltát reprezentálják. 2006 után a költségvetés tervezési és implementálási szakaszait a középtávú fiskális céloknak igyekeznek fokozottabban alárendelni. Középtávú célként a GDP fél százalékára rúgó strukturális deficit lett meghatározva. 2007-től kezdve Portugália ugyan fellépett a fiskális szabályokkal rendelkező európai nemzetek térképére, mégis számos kritika

fogalmazható meg velük szemben. Először is, a deficit-szabályoknál sokkalta átláthatóbbak és könnyebben megérthetőek a kiadási szabályok – nem beszélve arról, hogy hatékonyabbnak is bizonyulnak.¹⁸³ Az adósságszabályokkal szembeni alapvető érv az, hogy az adósságot befolyásoló tényezők közt exogént is találni, hiszen a kamatok nem kormányzati hatáskörbe tartoznak. Ebből fakadóan nagyobb a be nem tartás valószínűsége, ami pedig a szabályok hitelességet generáló és fenntartó karakterét árazza lejjebb. Portugáliában ezért a prociklikus kiadási viselkedést megakadályozandó kiadási szabályok alkalmazására van szükség.

A 2008-as válság következményeinek okán Portugáliában megfogant a fiskális konszolidáció kiadásoldali formája melletti elköteleződés (az elsődleges folyó kiadások csökkenthetőségeért a közsféra bérei és a szociális transzferek kerültek célkeresztbe), amelyet fiskális szabályok bevezetése és független költségvetési intézmény felállítása kísért. A numerikus, vagy procedurális fiskális szabályokat azért célszerű független intézményi horgonnyal kiegészíteni, mert a szabályok egy beszűkített manőverezési képességre kárhoztathatnák a portugál fiskális kormányzást. A szabály és független intézmény együttes mixe stimulálhatja a szükséges rugalmasság kialakulását, ez pedig nélkülözhetetlen a fiskális politika diszkrecionális funkciójának betöltéséhez. Ezzel együtt az intézményi mix meghagyja az érdekcsoportok játékterét, de nem engedi az állam foglyul ejtését azáltal, hogy a fiskális célok rögzítésével örökös a fegyelmezett költségvetési gazdálkodás felett.

Vagyis a pro- és anticiklikus fiskális politika együttes intelligens alkalmazhatóságának mindez peremföltétele. Ebből pedig az következik, hogy Portugália esete nem konzisztens Pereira és Roca-Sagale (2011) eredményeivel, vagyis azzal, hogy úgy tűnik: nem a tisztán pro- vagy anticiklikus fiskális politikai viselkedést kell elemezni a fiskális fegyelem fellazulásának, vagy épp a konszolidáció sikerességének kiváltó okaként, hanem a kiadási és bevételi instrumentumok innovatív kombinációja az, ami döntő fontosságú lehet. *A transzformatív erejű (szociális jóléti függvényt maximalizáló gazdasági struktúra átalakításhoz vezető) fiskális politika intelligens allokálások révén katalizálhatja az átalakulást.* Ezen útra a fiskális kormányzás nem volt képes rálépni.

¹⁸³ A deficitcéllal bíró szabály rákényszeríti a fiskális politikát, hogy kódolva legyen benne a prociklikusság, hiszen arra ösztönöz, hogy diszkrecionális intézkedések során mindig ellensúlyozva legyen az automatikus stabilizátorok hatása, és így, hogy bebiztosítsák a tervezett deficitcél elérését. Deficit szabály esetében egyébként egy jobb GDP adat is annak lehetőségét teremti meg, hogy a fiskális politika prociklikusabbá váljon, míg a kiadási szabály inkább az anticiklikusságot erősítheti. A deficit és kiadási szabályok közti pro- és kontra érveléshez járul hozzá: Mills és Quinet (2001); Anderson és Minarik (2006). Portugália esetén pedig a kiadási szabály mellett érvel: Pina (2004).

A 2008-as pénzügyi és reálgazdasági válság portugál vetülete

Az értekezés írása során még mindig kurrensnek tekinthető 2008-as válság hatásával kapcsolatosan a következőket mondhatjuk el Portugália esetében. A 2009 első negyedévében kulminálódó pénzügyi és reálgazdasági válság komoly aggodalmakat okozott az Európai Monetáris Unióban, különösen a nagy szuverén államadóssággal bíró országokban, mint Portugália.

Portugália esete is azt igazolja, hogy a GMU szabályrendszere nem tekinthető kellően hitelesnek ahhoz, hogy maradéktalanul kikényszerítse a fiskális fegyelmet az euró-csatlakozás után. Idézzük föl még egyszer, amit már az extern tényező kapcsán is hangsúlyoztunk. A belső elköteleződés fontossága azért is értékelődött fel, mert a Stabilitási és Növekedési Paktumot megszegő országok (Németország, Franciaország) következmények nélküli helyzete jelentősen erodálta a szabálykövetésre való hajlandóságot más országok esetében is.¹⁸⁴ *Ez a folyamat kódolva volt több okból is, főleg azért, mert az eredeti elképzelésekhez képest is lazább szabályok betartatása sem sikerült.* Egyrészt az eredetileg csak Stabilitási Paktum névre hallgató javaslatcsomag még automatikus szankciókat tartalmazott volna úgy, hogy azokat a szavazati jogok mennyiségére tekintet nélkül, bármelyik tagországra alkalmazni kellett volna, még gazdaságilag nem oly szerencsésnek mondható időkben is. A növekedési aspektust bekapcsoló 1997-es Stabilitási és Növekedési Paktum már ehhez képest a pénzügyminiszterek tanácsára bízta a szankció megszavazását és a gazdaságilag nehéznek tekinthető időszakban külön mérlegelés tárgya lehetett a 3%-os és 60%-os célérték be nem tartása.¹⁸⁵ A későbbiekben pedig a két nagy európai gazdaság szabályszegése után előálló helyzet reformra csábított sokakat – elsőként pont a már említett Németországot és Franciaországot, akik anno pont a paktum létrehozásának legnagyobb támogatói voltak. A reform voltaképp fellazítást takart, amely a szabálykövetésre történő hiteles elköteleződést negatívan érintette.¹⁸⁶

A válság tehát az uniós politikacsinálók szintjén a még több kormányzás és a szigorítás irányába tett elmozdulás támogatásához vezetett. Az intézkedések célja az, hogy már az Európai Szemeszter alatt is a gazdasági prioritások (Europe2020)

¹⁸⁴ Mint ismeretes, a pénzügyminiszterek tanácsa 2003. november 25-én felfüggesztette a Németország és Franciaország ellen folytatott fegyelmi eljárást, amelyet a túlzott deficit váltott ki. Mindezt az Európai Bizottság a jogi útra terelés ellenére el kellett, hogy viselje.

¹⁸⁵ Az önkéntes betartás lehetőségét szentesítő 1997-es egyezményről lásd Csaba (2006) tanulmányát.

¹⁸⁶ Ezt igazolja az a tény, hogy az eurózóna egyre több országában volt tapasztalható a deficit és államadósság növekedése a 2005. évi márciusi reformot követően is.

megőrzése mellett serkenteni lehessen egy szigorúbb gazdasági és fiskális felügyelet létrejöttét.¹⁸⁷ Az intézkedések kapcsán majd kiderül, hogy milyen mértékben sikerül az Európai Uniónak elmozdulni a föderális berendezkedés felé. E lépés nélkül továbbra is az egyetlen olyan monetáris unió lesz a történelemben, ahol a fiskális politika a tagállamokra van teljes mértékben bízva. A fiskális föderalizmuson nyugvó fiskális és monetáris uniókkal kapcsolatos gazdaságtörténet arra hívja fel a figyelmünket, hogy egyetlen egy ilyen típusú gazdasági és monetáris unió se tudott a nélkül megfelelően működni, hogy ne lett volna hitelesen és egyértelműen megfogalmazva a „nincs kimentés” klauzula. Ennek van ugyanis a tagállamok felé az a markáns szignálózási hatása, hogy gyakorlatilag felszólítás nélkül közli velük, hogy az unió fenntarthatóságaért a fiskális fegyelem melletti belső elköteleződésre van szükség.

A „Nagy Mérséklet” korának (1992-2008) leáldozott és a tőkepiacok sokkal érzékenyebbé váltak a kockázatokra, ilyesformán megváltozott a Portugáliával szembeni viselkedésük, ami korábban még lehetővé tette, hogy a portugál gazdaság viszonylag stabil szuverén adósminősítésekkel és alacsonyabb hosszú távú kamatokkal számolhasson. A piaci reakciók a kölcsönnyújtási hajlandóság drasztikus megcsappanásában, pontosabban a kölcsönökkel összefüggő költségek emelkedésében manifestálódtak. A görögországi 12,5%-os hiány – amely a monetáris unió fiskális szabályainak „kendőzött” be nem tartását jelentette – kemény bírálatokat váltott ki, amelyek csak fokozták a többi periférikus országgal kapcsolatos adósságválságvárakozásokat.¹⁸⁸ Annak ellenére, hogy Portugália 2010-ben 1,4%-os reál GDP-növekedést produkált – amit elsősorban az export és a belső fogyasztás fűtött –, nem volt képes a GDP 10 százalékát is meghaladó folyó fizetési mérleghiány látványos csökkentésére.

Az összességében gyengének mondható gazdasági teljesítmény (2010-ben a reál GDP-növekedés 1,4%-os rátája 2011-ben recesszióba fordult: -1,6%) a munkanélküliségi ráta kontroll nélküli növekedésével (2010-ben 12%, 2011-ben 12,9%) párhuzamosan a költségvetési pozíció romlása is gyorsabb tempót vett. A hiány 2008-ban még csak a GDP 3,5%-a volt, 2009-ben 10% felé emelkedett, ugyanakkor még 2010-ben is 9,8% volt. Az államadósság 2010-re elérte a GDP 93%-t. Mindezen

¹⁸⁷ Csökkenteni kell a GDP-arányos államadósságot azon országokban, ahol az adósságráta értéke meghaladja a 60%-os küszöböt (a csökkenés mértéke éves szinten a 60% feletti rész 1/20-ad része kell, hogy legyen). Ha ez nem sikerül, az adott ország túlzott deficit eljárás alá kerül. Bővebben lásd: Európai Bizottság (2011c).

¹⁸⁸ Portugália, Írország, Olaszország, Görögország és Spanyolország. Barr (2010) angol rövidítésével csak PIIGS országok.

fejlemények a fertőzés veszélyével együtt feljebb tornászták az adósságfinanszírozás költségeit. A portugál államkötvények 2011. július elején annak ellenére soroltattak befektetésre nem ajánlot („bóvli”) kategóriába, hogy a hitelminősítők birtokában lennének olyan kiváló, a szuverén adóssággal kapcsolatos információknak, amelyek a minősítéshez elengedhetetlenek (Reisen, 2010).¹⁸⁹ *Mindez azért állhatott elő, mert globális válság esetében maguk a hitelezők is adósságválsággal szembesülnek.*¹⁹⁰

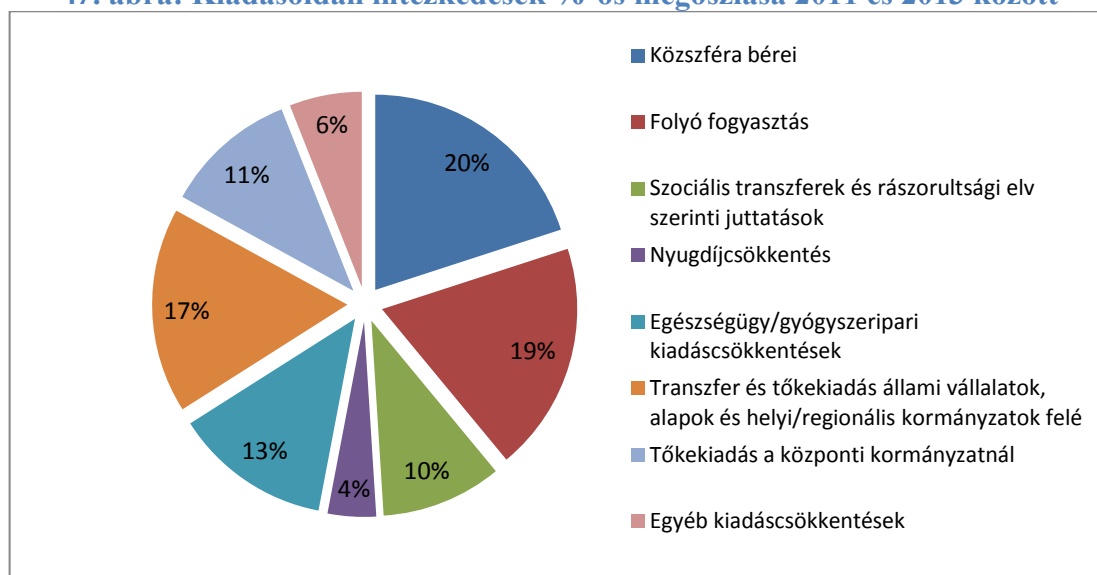
A válságkezelés portugál útja során a vágyott állapotá az vált, amikor a makrostabilitást kikezdő fiskális fegyelmezetlenség véget ér és a külső egyensúly javulása is bekövetkezik. Ez irányú törekvések egy szándéknyilatkozat (*Memorandum of Understanding*) formájában meg is jelentek a portugál gazdaságpolitikában 2011-ben (Government of Portugal, 2011a, b). A büdzsére semlegesen ható úgynevezett *fiskális leértékelés* (Cavallo – Cottani, 2010) a várakozások szerint a bevételi oldalon keresztül hat majd legfőképp. Eredeti szándék szerint csökkenti az élők munkája terheit (a munkáltató által fizetendő társadalombiztosítási járulék csökkentése), következésképp, segíti a hazai termelést, másrészt viszont a forgalmi adó növelése révén a belső fogyasztást is kordában tartja. Így, kiadások szinten tartása mellett elősegíti a deficit és az adósság tompulását (Pereira – Pereira, 2011), valamint a foglalkoztatási helyzet javulását úgy, hogy jótékony balzsamként hat a külső adósságra és a folyó fizetési mérlegre nézvést is. A korábban előadottak viszont destruálják eme hipotézissel kapcsolatos pozitív várakozásainkat Portugália esetében, ahol a kiadások szinten tartása már önmagában fiskális konszolidációért kiált. A konszolidáció a gazdasági növekedést sem hagyja természetesen érintetlenül, mégis, a hosszabb távú és fenntartható – tehát nem a historikus elemzés során feltárt és elsősorban extern hatásnak betudható (pl.: külföldi befektetések kiemelkedő súlya) – portugál növekedés szükséges peremfeltételeként adódik. A gazdasági növekedés szempontjából esete arra mutat rá, hogy az állam fejlesztő funkciója igényli a fiskális fenntarthatóságot, amely kellő manőverezési teret nyújtva támogathatja a hosszú távú növekedés tényezőinek javítását.

¹⁸⁹ Azaz, Portugália esete egyáltalán nem egy disszonáns hang a Reinhart és szerzőtársai (2003) által felfejtett empirikus eredmények csokrában, azokkal összhangban van. Nevezetesen, hogy a piacok a fiskális fenntarthatatlanságból is következő államcsőd kockázatát a múltbeli nem-fizetési gyakoriságtól, a makroökonómiai egyensúlytalanságoktól és az adósságteher nagyságrendjétől tették függővé. Hasonlóan, Kraay és Nehru (2004) is amellett érvel, hogy az adóskockázati probléma nagyban függ ugyan az adósságtehertől, de ugyan úgy fontosak a kormányzati politikák és intézmények, valamint a sokkok is.

¹⁹⁰ 2011-ben Németország, Franciaország, Belgium adósságrátái túllépték az empirikus irodalomban sok esetben lélektaninak tekintett 80%-os GDP-arányos szintet is. Megjegyezzük, hogy lélektani okai vannak annak, hogy a publikációk könnyen megjegyezhető számértékeire viselkedés- és attitűdmódosítással reagálunk: azok ismerősek, s így Kahneman (2011) vizsgálatai alapján, hajlamosak vagyunk igaznak tételezni őket. A 2008-as válság megértése lélektani megfontolásokat is igényel (Ohnsorge-Szabó, 2012).

A portugál anomália kezelése fiskális konszolidációt igényel tehát, amelynek sikeressége döntően azon áll vagy bukik, hogy mennyire képes a kormányzat hiteles elköteleződést mutatni. Az Európai Unió és az IMF által biztosított mentőcsomagot Portugália köteles ellentételeznie. A csomag ára alapvetően egy olyan fiskális kiigazítás, amellyel párhuzamosan a vérszegény gazdasági növekedés rehabilitációjának esélyét megteremtő szerkezeti reformokra is sort kell(ene) keríteni. A költségvetési kiigazítás tervezett összetétele az értekezésünkben is vázolt megfontolásokkal sok tekintetben van összhangban. A 2013-ig terjedő fiskális konszolidációs időszakban a hiányt a GDP 3%-ára kívánják csökkenteni úgy, hogy az adósságráta növekedése megálljon (2011-ben a hiányt a GDP 4,2%-ra vitték). A diszkrecionális intézkedések a tervek szerint ezen időtávon alapvetően a GDP 5,4%-ára rúgnak. A fiskális kiigazítás a bevételek és a kiadások terén végrehajtott intézkedések sokaságából tevődik össze és szándéka szerint igyekszik minimalizálni a növekedésre és a kiigazítás kárvallottjaira kifejtett esetlegesen túlzóan negatív hatását. A kiadási oldalon a közsféra béreinek csökkentése, a szociális kiadások visszafogása és az állami és egyéb szervezetek felé áramló tőkekiadások terén érzékelhető konszolidáció teszi ki az összes kiadásoldali intézkedés 56%-át (47. ábra). Ez a korábban előadottak és az empirikus irodalomban fellelhető javallatokkal összhangban álló kezdeményezés, hiszen eme túlnyomóan improduktív területeken végrehajtandó kiadáscsökkentések elviekben nem kellene, hogy túlságosan negatívan érintsék a gazdasági növekedést.

47. ábra: Kiadásoldali intézkedések %-os megoszlása 2011 és 2013 között

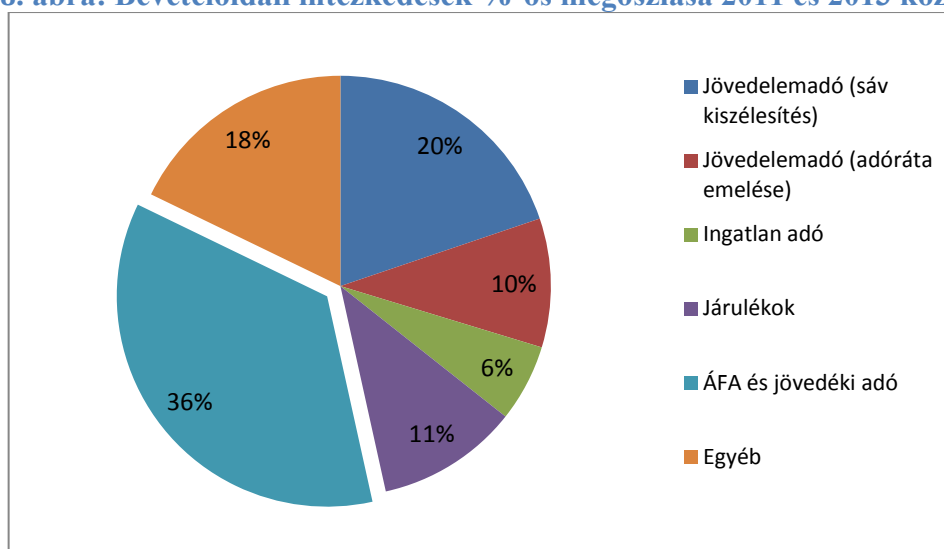


Forrás: Documento de Estratégia 2011-2015, IMF (2011)

A kiadásoldalt érintő kiigazítás gerincét a következő intézkedések alkotják. (i) A közszféra dimenziójában úgy kalkulálnak, hogy mivel a 2011 elejétől a közszféra béreinél alkalmazott átlagosan 5%-os csökkentés nem elégséges, ezért 2013-ig befagyasztják a közszféra béreit és a nyugdíjakat is, s felfüggesztik azok inflációs indexálást. A közszféra méretét lecsökkentik (a központi adminisztrációban évente 1%-os, míg a helyi önkormányzatoknál 2%-os leépítés várható). (ii) A szociális rendszerrel kapcsolatos elképzelések szerint jelentős kiadási megtakarítás várható az egészségügyi rendszer reformjától (gyógyszeripari kiadások csökkentése, kórházak működési költségeinek redukálása, a *co-payment* növelése, az egészségügyi kedvezmények leépítése a kormány által foglalkoztatottak esetében). A munkanélküli segély összege, és a munkanélküli ellátásra jogosító időtáv is csökken (utóbbi 3 évről 18 hónapra). (iii) A nagy infrastrukturális projekteket egészen addig felfüggesztik, ameddig nem állnak rendelkezésre az átfogó és mély gazdasági megvalósíthatósági vizsgálat eredményei. (iv) A védelmi kiadások tekintetében kiadási plafont vezetnek be, 10%-kal csökkentik a létszámot és a béreket 2011-2014 között. (v) A helyi és regionális kormányzatok felé áramló transzfereket csakugyan visszafogják.

A bevételi oldalon történő módosítások célja, hogy a bonyolult kedvezményi rendszer részben eltűnjön, s e mellett a fogyasztási adók dominanciája kialakulhasson az állam közvetlen adóbevételein belül (48. ábra).

48. ábra: Bevételoldali intézkedések %-os megoszlása 2011 és 2013 között



Forrás: Documento de Estrategia 2011-2015, IMF (2011)

Ennek érdekében a következő intézkedésekre került sor. (i) Nőtt az általános forgalmi adó, a személyi jövedelemadó és a társasági adó, ezzel párhuzamosan pedig az ÁFA

levonás alá tartozó termékek és szolgáltatások köre felülvizsgálatra került. Továbbá bevezetésre került a villamos energia adóztatása, emelték a jövedéki termékekre kiszabott adók mértékét, visszatért az ingatlanadó is és az 1500 eurót meghaladó nyugellátásban részesülők különadót kötelesek fizetni. (ii) A személyi jövedelemadó kedvezményeit is jelentősen kurtították (kiterjedve az egészségüggyel, oktatással és ingatlannal kapcsolatos kedvezményekre is). A társasági adó alóli mentesség megszűnt, korlátozták a veszteséglevonásokat. (iii) Az adócsalás és feketegazdaság elleni komolyabb fellépés is része a bevételi oldal erősítését célzó intézkedéscsomagnak. Csakugyan a bevételi oldalt erősítheti – mégha csak átmenetileg is – a privatizációban lévő potenciál 2011-2013 közti időszakban történő kiaknázása. Az esettanulmány során már szóltunk arról, hogy e tekintetben vannak tartalékok, így sor kerülhet közel 5,5 milliárd eurós nagyságrendű privatizációra (főként közlekedési-, energia-, távközlési-, és biztosítás-bankszektorbeli vállalatokról van szó).

A bevételi és kiadásoldali intézkedések megadhatják azt a kezdeti bizalomépítő impulzust, amelynek forrása a konszolidáció melletti elköteleződés, ugyanakkor szükségképpen elő kell segíteni az eredmények megőrzését, a túlzott optimizmustól mentes tervezési gyakorlat elhagyását, az átlátható és ellenőrzött fiskális politikai gyakorlatot. A fiskális reform a középtávú költségvetési tervezés és egyenlegszabály (strukturális egyenleg GDP-arányosan maximum 0,5%) bevezetését, egy független fiskális tanács létrehozatalát, s a Pénzügyminisztérium ellenőrzési jogosítványának megerősítését célozta. Az átláthatóság jegyében a költségvetési folyamatba szervesen integrálják a kvázi-fiskális tevékenységeket (állami vállalatoknak nyújtott kölcsönök ügylet, adósságátvállalásait), a PPP konstrukciókat.

A fiskális konszolidáció, a hosszú távon kiegyensúlyozott államháztartás biztosítása szükséges, de nem elégséges feltétele Portugália nemzeti fölemelkedésének, a nemzetközi versenyképesség tartós megteremtésének. A konszolidáció során már tekintetbe kellene venni, hogy mely területek azok, amelyek a gazdaság szerkezeti problémáinak orvoslását felgyorsíthatnák. Azon kívül, hogy nincs kiadási plafon szabály (Haugh – Sorbe, 2012), konszolidáció során nem mutatkoznak olyan megfontolások, amelyek a bevételek és a kiadások intelligens allokálásával mutatnának rokonságot, vagyis nem látunk oktatásra és kutatás-fejlesztésre történő fokozottabb koncentrációt. Megszületett ugyan egy hárompárti egyezmény arról, hogy a versenyképességért és a foglalkoztatásért szükség van a munkanélküli juttatások és a munkajog reformjára (rugalmasabb szabályok), az oktatás területén megfogalmazódott a

cél, hogy a munkaerőpiac igényeihez mértén kell orientálni a szakképzést és kezelni kell a korai iskolai elhagyás jelenségét is, mégis, e dimenziók jótékony hatásai rövidtávon semmiképp nem várhatóak. Noha, úgy tűnik, hogy Portugáliában a komoly válságról nagyobb valószínűséggel feltételezhető, hogy a társadalmi hasznosság növekedése felé mutató folyamatokat (fiskális fegyelem, reformok) indít be. Ez összhangban van Mancur (1971 | 1965) jól ismert üzenetével, miszerint a megszilárdult érdekcsoportok – amelyek a fiskális fegyelem melletti elköteleződés béklyói is lehetnek – fellazulása sokkok esetén jobban valószínűsíthető. A költségvetési fenntarthatóság portugál empiriája megerősíti azt a hirschmani gondolatot, miszerint “[...] megérteni a fennálló problémát, valamint a beavatkozáshoz szükséges motiváció megléte alapvető összetevője a sikeres gazdaságpolitikának, ám, e két összetevő időzítése nem mindig mutat szinkronitást” (Hirschman, 1974:152). Vélelmek szerint, a kiigazítás csak a makrogazdasági stabilitást kikezdeni kész közpénzügyek számszaki értelemben vett javítását szolgálhatja, de aligha lehet képes hozzájárulni a gazdasági transzformációhoz.

4. Box: Fiskális konszolidációk Portugáliában

Portugália esetében a fiskális politikának (konszolidációknak) elmaradt ama transzformatív ereje, amellyel képes lett volna az archaikus gazdasági struktúra modernizációját előmozdítani a felszabaduló források intelligens allokálása révén.

Típus: dominánsan bevételeoldali konszolidációk voltak meghatározóak.

Fókusz: közvetlen és közvetett adók.

Konszolidációk mértéke (GDP %-ban, Devries és szerzőtársai (2011) alapján):

- o 1983: 2,3% (ebből 0,95% kiadáscsökkentés, 1,35% adóemelés);
- o 2000: 0,5% (kiadási oldalon történő befagyasztások útján);
- o 2002: 1,6% (ebből 0,4% kiadáscsökkentés, 1,2% adóemelés);
- o 2005: 0,6% (ebből 0,08% kiadáscsökkentés, 0,52% adóemelés);
- o 2006: 1,65% (ebből 0,55% kiadáscsökkentés, 1,1% adóemelés);
- o 2007: 1,4% (ebből 0,9% kiadáscsökkentés, 0,5% adóemelés).

Nyolcvanas és kilencvenes évek fiskális konszolidációi rövidéletűek voltak és dominánsan a bevételi oldalra koncentráltak. *A portugál fiskális politika nem tekinthető innovatívnak*, azaz nem ismerte fel azon területeket, amelyek a tartós eredményességet biztosító összhatáshoz vezethettek volna. A külső konjunktúra javulásai (csökkenő kamatok) miatt felszabaduló forrásokat az elsődleges kiadások szinten tartására és növelésére használta fel.

A kilencvenes évek elejére a gazdasági növekedés üteme visszaesett, a konvergencia mértéke veszített korábbi lendületéből. Az állami újraelosztás mértéke egyre csak nőtt, a költségvetést a bevételeket módszeresen és nagy arányban meghaladó kiadások jellemezték, amelyek finanszírozását az adóterhelés fokozatos növelésével próbálták fenntartani. Ezt kiegészítendő, olyan infrastrukturális programok indultak, amelyek esetében nem feltétlenül érvényesültek a racionális beruházás-gazdaságossági elvek.

Maastricht idején se voltak olyan fiskális konszolidációk, amelyek az elsődleges kiadások csökkenthetőségéért szálltak volna síkra, az üzleti ciklus, az olajárak esése és kamatláb alakulás¹⁹¹ segítették elő, hogy Portugália megfeleljen a kritériumoknak, s nem kellett az elsődleges kiadásokat szignifikánsan csökkentenie (pl.: az olyan különösen érzékenyen ható területeken, mint a szociális transzferek, vagy a munkavállalói bérek). 1992-ben a konvergencia programban a nominális kiadások plafonjáról rendelkeztek, amelynek a központi kormányzatnak kötelezően meg kellett felelnie. 1995-re tűzték ki eredetileg a 3%-os deficitcél elérését, ami azonban csak 1997-után vált reális perspektívává (1998-ra a GDP 2,3%-t, 1999-re 1,9%-t érte el). Az adósság csökkentéséhez pedig elsősorban a Cavaco kabinet privatizációs bevételei segítették hozzá a gazdaságot. A kiigazítási arzenált direkt és indirekt adónemeket érintő adóemelés alkotta (elkezdtek visszavenni a közszféra béremeléséből is). A *kiadási plafon* intézménye az összes nem kamatjellegű kiadásra vonatkozott, de engedélyezte az állami tőkekiadások növelését. Mindezen intézkedések hatása elenyésző volt, épp ezért inkább a kamatlábak csökkenése, a privatizációs bevételek növekedése voltak azok a források, amelyek az adósság ez idő tájt tapasztalt csökkenéséhez szolgáltatnak alapot.¹⁹² A bevételi oldalt erősítette az adórendszer racionalizálása is (pl.: adókedvezmények körének csökkentése, az adózással kapcsolatos adminisztratív terhek mérséklése). Összességében tehát Maastricht a fiskális fegyelemmel történő törődés időzítését érintette. Mégis azt kell mondani, az euró-csatlakozástól várt boom voltaképp rövidebb lett, mint várták. A növekedési teljesítményt nem sikerült aládúcolni, sőt, olyan extern tényezők is roncstak, mint a legfőbb kereskedelmi partnerek gazdasági gyengülése és az olajárak felől érkező sokkok. Eközben persze a fiskális politika prociklikus maradt továbbra is, célja az volt, hogy némiképp ellenpontozza a megtakarítási és beruházási ráta zsugorodását, amely akképpen adódott, hogy a termelékenység romlásán keresztül a növekedési kilátások egyre csak borúsabbá váltak.

Egy újabb konszolidációs lendület vette kezdetét az új évezred első éveiben. Az újabb jelentős megszorítási program összetételét tekintve az adókedvezmények körének nagyarányú szűkítését, az adóbehajtás hatékonyságának növelését, az adócsalás, a feketegazdaság üldözésének fokozását takarta. Az adóterhelést változatlan szinten tartották. A hazai kereslet, különösen a magánfogyasztás nem mutatott hajlandóságot korábbi magatartásának megváltoztatására, ebből adódott a magához térő bevételi oldal, ami – a takarékosági intézkedések miatt – kisebb kiadásnövekedéssel állhatott szemben. Különösen fontos, hogy a GDP-arányos K+F kiadásokat Portugália csökkentette a legnagyobb mértékben az egész Európai Unióban 2001 és 2004 között (reálértékben évente 4,3%-kal). Ez az új gazdaságba történő átmenet során nem feltétlen tartozik az üdvöztető lépések közé, különösen akkor, ha figyelembe vesszük, hogy a K+F kiadások uniós átlaga ekkoriban 1,86% volt, míg a Portugál adat 0,73%-on állt. A konszolidáció nélkülözötte a transzformatív hatás kiváltásának igényét, az üzleti szektor az EU27-ek egyik legalacsonyabb aktivitását mutatta K+F+I tekintetében.

¹⁹¹ Valamint az Európai Közösség alapjaihoz való hozzáférés, aminek révén két hullámban áramlott nagyarányú (a GDP közel 1, illetve 3%-a) támogatás az országba. Mindez azzal a céllal volt összhangban, hogy az egy főre jutó GDP szintet közelíteni kell a közösségi átlaghoz, végül sikerült is közelítőleg 10%-os javulással 67,9%-os szintre hozni 1993-ra. Később azonban a különféle belső szerkezeti problémák előidézte gazdasági recesszió fokozatosan csökkenteni kezdte azt. Ilyen belső problémaforrás a 90%-os import energiahordozóktól való függés, az alacsony béreken nyugvó, alulképzett munkaerőre építő portugál gazdasági modell. Ez a következő 2002-2003-as hanyatlásig éreztette hatását. Ez idő tájt a különböző makrogazdasági indikátorok közül a külső egyensúly némi javulása mellett egyedül az infláció csökkenését lehetett pozitívként megemlíteni (infláció 2002-es 3,7%-ról 2004-re 2,5%-ra csökkent).

¹⁹² A kiadások átmeneti befagyasztása portugál hagyomány, célja a kieső bevételek kompenzálása.

2001 és 2003 közt érzékelhető volt a ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg valamint az adósságráta javulása, de rögvessé hozzá kell tenni, hogy ezt inkább az akkori privatizációs bevételek látszólag (átmenetileg jótékony) áldásos hatásának és a nominális GDP növekedésnek tulajdoníthatjuk. A költségvetési hiányt sikerült a GDP 3 százalékán tartani 2003-ig. Másrészt viszont az elsődleges folyó kiadások mindvégig megmutatkozó növekedése nem biztosított engesztelő nyugalmat, hiszen a célértéket rendre túllépték a tényadatok. Mindez az egészségügyi szektor túlköltekezésének és a kormányzati szektor vártnál jobban növekvő bérkifizetéseinek számlájára írható. A 2005 után megfigyelhető trend, miszerint 2008-ra a költségvetési deficit a 3%-os küszöb közelébe sikerült újfent csökkenteni már nem volt elegendő az adósságráta csökkenthetőségéhez, hiszen a gazdasági növekedés egyre határozottabb gyengülést produkált. A 2007 harmadik negyedében kitörő pénzügyi és reálgazdasági válság okozta anomália a periférián egyaránt problémát okozott olyan országoknak is, amelyek fiskális kondíciói relatíve jónak voltak mondhatóak (pl.: Spanyolország vagy Írország) és olyanoknak is, ahol a fiskális fegyelmezetlenség évek óta megfigyelhető volt. Mindez arra hívja fel a figyelmet, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) képtelen volt megvédeni olyan országokat, mint Portugália.

A portugál eset néhány következtetése

Jelen esettanulmányban a portugál fiskális fenntarthatatlansággal foglalkoztunk, de igyekeztünk túllépni az irodalomban konvencionálisnak számító azon megközelítéseken, amikor kizárólag a deficit és adósságok alakulására szorítkoznak. A fiskális konszolidációkkal foglalkozó irodalom központi üzenetével szemben – amely azt mondja, hogy kiadásoldali fiskális konszolidációra kell rendíthetetlen módon törekedni a deficit és adósságsszintek csökkenthetősége érdekében – mi mellett érvelünk, hogy Portugáliában a pro- és anticiklikus kiadásoldali intézkedések intelligens mixére van szükség. Ez magában foglalhatja bizonyos kiadási tételek növelését, és bizonyos területekre történő fiskális fókusz mérséklését, kiváltképp olyan területeken, amelyek károsan érintik a versenyképesebb, tudásalapú szolgáltató gazdaságba történő átmenetet.

Portugália kapcsán nem óhajtottunk azon szellemi áramlathoz csatlakozni, amelynek központi tétele szerint a deficit és az adósságráta képezi a legnagyobb problémát, s csak is ezekre kellene tekintettel lenni és fókuszálni. Igyekeztünk túllépni ezen megközelítésen, és egy olyan termékenyebbnek gondolt közelítést választottuk, amely azt a kérdést boncolgatta, hogy a tartósan alacsonynak bizonyuló növekedés, a nemzetközi összehasonlításban gyenge termelékenység – amelyekre a fiskális politika és a fiskális kisiklottság nagyban hatott – vajon nem-e csak szimptómája olyan sokkal mélyebben gyökerező tényezőknek, amelyek fókuszpontba állítása ildomosabbnak

tűnik. E mélyebb rétegekben megbújó tényezők – amelyek a gazdaság kondícióit is meghatározhatják – szerepe extrém mód felértékelődött a 2008-as pénzügyi és reálgazdasági válság utóéletében meghatározónak számító szuverén adósságválság idején. A belső tényezők figyelembe vétele már csak azért is fontos, mert a monetáris unió tagjaként az adott tagország elveszti kontrollját a saját valutában történő adósságnövelés felett, ezért a szuverén adóskockázatot értékelő pénzügyi piacok még érzékenyebbé válnak az értékelt gazdaság belső feltételeire és kapacitásaira, amelyek a növekedés szempontjából figyelembe vehetőek. Ez történt Portugáliában, s ez hozzásegít bennünket a 2009-2010-es – alapvetően váratlan – sokk értelmezéséhez is.

A finn esethez hasonlóan jelen esettanulmányban is igyekeztünk azonosulni a világ valós komplexitását és az értelmezések árnyalhatóságát szem előtt tartó megközelítéssel, épp ezért koncentráltunk a belső és a külső tényezőkre akkor, amikor a fiskális kisiklottság mögötti legfőbb mozgatórugókat próbáltuk fölfejtetni. A következő megállapításokat tehetjük: (i) *A konszolidációk inkább akadályozták, mintsem támogatták az új gazdaságba történő transzformációt:* A vérszegényesnek mondható gazdasági teljesítmény mögött meghúzódó tényezők – úgymint az állam foglyul ejtése és annak következtében előálló, a lehetőségekhez mértek túlzott mértékű szociális és bérpolitika, valamint a romló termelékenységű szint – azon föltevésünket erősítik, hogy a fiskális konszolidációk *nem viselték magukon a transzformatív karaktert*. A portugál fiskális politika az előadottak alapján nem volt képes olyan konszolidáció végrehajtására, amely az állam fejlesztő funkcióját jeleníthette volna meg, amelyet egyszerre hatott volna át pro- és anticiklikus megközelítés, s amely így oly módon járulhatott volna hozzá a gazdasági teljesítmény stimulálásához, hogy az új gazdaság aspektusából nélkülözhetetlen területeket priorizálta volna (hatékony oktatási, K+F, innováció, s mindezekhez szükséges intézményi háttér kiépítésének beruházás-oldali támogatása), míg az improduktív területekre (alkotmányosan rögzített szociális jóléti rendszer bővítése által előálló kiadások felé) konfigurált fiskális kiadásokat pedig csökkentette volna. (ii) *A fiskális fenntarthatóság melletti belső elköteleződés hiánya normálállapottá vált:* A belső tényezők egymáshoz fonódó szövedéke a *status quo* melletti nagyon szilárd elköteleződéshez vezetett, így a fiskális fegyelem aspektusa elsikkadt. Továbbá, az intézményileg gyengének bizonyuló GMU keret – hathatós kikényszerítő mechanizmus hiányában – sem tudott *status quo*-t törő erőt sugározni. Egy fontos megállapítás is adódhat mindebből, mégpedig az, hogy a nemzetállami szinten zajló és már sokak által dokumentált disztribúciós konfliktus – például kiigazítás

vagy reformok kapcsán jelentkező *status quo*-pártolás, ami az érdekütközésekre vezethető vissza – olybá tűnik, hogy GMU szintű kihatással is bírhat. Portugália esetében ez viszont oda vezethet, hogy a fiskális fegyelmezetlenség normálállapottá válik, ami gátja az új technológiai-gazdasági paradigmába történő átmenet és az abban történő helytállás sikerességének is. A belső tényezők tehát a fiskális fegyelmezetlenség felé kormányozták a gazdaságot, erre a tendenciára erősített rá az a tény, hogy az aszimmetrikus interdependencia miatt a GMU intézményi konfigurációjának fönntartásában voltak érdekelték a magországok, ily módon nem történtek szigorú lépések a portugál fegyelem kikényszerítése érdekében. Az eurózóna tagság tehát egy félrevezető komfort érzetet biztosított, s annak implicit ígérétét, hogy a rendszer megvédi a tagországokat a súlyosabb sokkoktól. Így történhetett, hogy fiskális fenntarthatatlanság dacára, Portugália képes volt elmanőverezni magát viszonylag huzamosabb ideig, mígnem az igazán súlyos és rosszindulatú eladósodás felütötte a fejét a szuverén adósságválság időszakában. Ebből következik, hogy első hipotézisünk egyik megállapítását igazoltuk, vagyis belső és külső tényezők okán lehetnek olyan esetek, amikor az eladósodási pálya bizonyos ideig és bizonyos körülmények között fenntartható; továbbá hogy a fiskális fegyelem melletti elköteleződésnek belső erők összjátékaként kell szerves módon kialakulnia.

(iii) *Az új politikai gazdaságtan koalíciós kormányokra vonatkozó konvencionális megállapításai és a portugál példa között paradoxon feszül*, hiszen a se a koalíciós se az utóbbi évtizedekben meghatározó egypárti kormányok nem voltak képesek lépni és jelentős hiszterézis nélkül szignifikánsan jobb fiskális teljesítmény felé manőverezni a gazdaságot. A fenntarthatatlanság éráját keresztül-kasul átszőtték a konszolidációs periódusok, azok tartós eredménye azonban elmaradt. A nyolcvanas és kilencvenes évek koalíciós és egypárti kormányainak rövidéletű konszolidációi egyszeri eredményeket hoztak, aminek egyik plasztikus bizonyítéka, hogy a monetáris unió Stabilitási és Növekedési Egyezményét első ízben megszegő ország maga Portugália volt. Az elméletnek ez ellentmond, amely szerint egypárti kormányok sokkal nagyobb valószínűséggel képesek időben reagálni egy-egy sokkra, ezáltal pedig jobb fiskális teljesítményeket elérni, mint a disztribúciós konfliktusokkal küszködő koalíciós kormányok (Alesina – Drazen, 1991; Fernandez – Rodrik, 1991; Castells et al. 2004, Schaltegger – Feld, 2007). (iv) *A belső gazdasági növekedési képesség és a külső konjunktúra egyaránt lehet segítő és ártó jellegű* a fiskális fenntarthatóság szempontjából, mert a vázolt külső intézményi mintázat ellenlábasa volt a fegyelem

megteremtődésének. (v) *A belső tényezők, úgymint az állam foglyul ejtése a fiskális fenntarthatóság érāja után a strukturális lock-in jelenségre erősített rá.* A belső és külső tényezők – Antal Lászlót idézve – „egy logikailag zárt rendszerre” (Antal, 2009:81) álltak össze, s inkább az új technológiai-gazdasági paradigmában szükséges intézmények kiépítésére történő fókusz mellőzéséhez, átmeneti eredményeket hozó bevétel oldali konszolidációs technikához vezettek, ami az üzleti szektor egyre nagyobb terhelésével gyakorlatilag szűkíti a finanszírozási rugalmasságot a rendszerben, hiszen a K+F és innovációval összefüggő költségviselési képesség erodálásával jár. Így az innováció dinamikáját veti visszább, ezúton pedig a termelékenységekben sem lesz jelentősebb javulás tapasztalható, vagyis, a versenyképesség gyenge szintjéhez láncolja a gazdaságot.

5.3.3 A finn és portugál út diametrikus ellentéte

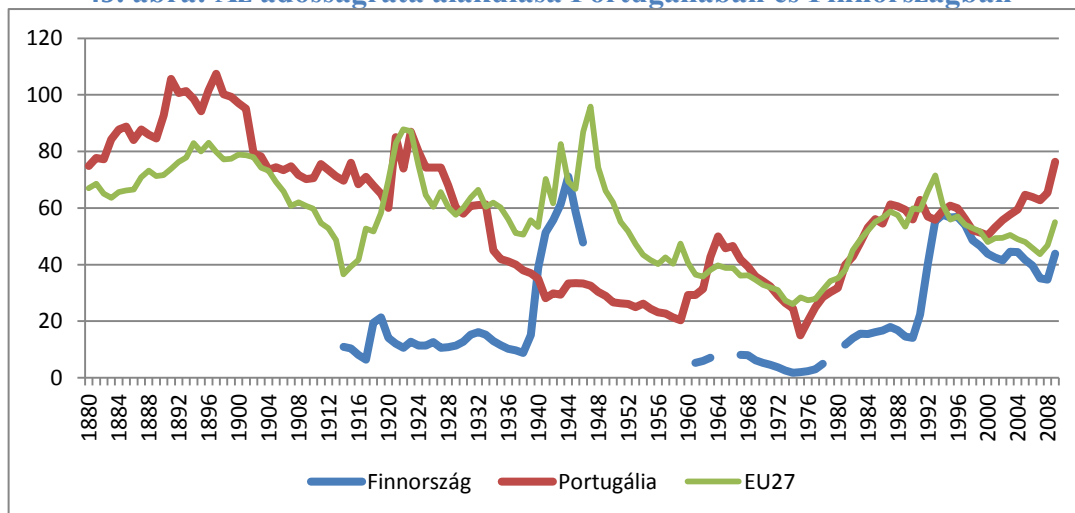
A két ország esetének megvizsgálása azt az egyre élesebben exponálódó üzenetet közvetíti, hogy míg Finnországnak sikerült rálépnie az új technológiai-gazdasági paradigma installációs szakaszára (amelyre történő rálépési munkálatokat már az 1960-70-es években elkezdte azzal, hogy fokozatosan és egyre céltudatosabban fektetett intézményépítésbe¹⁹³) és azon úgy előrehaladni, hogy erőforrásalapú gazdaságból tudásalapú gazdasággá avanszálódott át. A kilencvenes évek elején jelentkező *válság pedig az utolsó építőköckaként jelentkezett*, hiszen a jóléti társadalom fenntarthatóságát kérdőjelezte meg, ezért eredményezett politikai-társadalmi konszenzust a változás jegyében. A kilencvenes években a kiadásoldali fiskális konszolidációkra építő költségvetési politikájának transzformatív ereje volt, pro- és anticiklikus elemei révén inkább támogatta, mintsem akadályozta az átmenetet.

Ehhez képest, az egyszeri, átmeneti intézkedések krónikus alkalmazásával operáló és bevételi oldalra fókuszáló portugál kiigazítási koncepciók inkább gátjai az átalakulásnak, és gyengítik a gazdaság alapvető növekedési képességét, amely a nem-keynesi hatások magyarázatainál érvelésünk szerint megkerülhetetlen aspektus. A portugál út nem képez hidat a fiskális fenntarthatóság felé, ugyanis rendre szembesültek a fiskális konszolidáció imaginárius bovdenjének kilazulásával, a stabilizáció

¹⁹³ Ahogy Ylä-Anttila és Lemola (2003) rámutat, egyre több támogatást (*grant, loan*) allokáltak olyan célokra, mint az egyetemek, kutató intézetek, akadémia, és üzleti szféra közötti együttműködések létrehozása és fokozása. Az 1980-as években pedig a TEKES (Finn Technológiai Fejlesztési Központ) megalapítása is szervesen illeszkedett eme részben fiskális részben pedig Tudomány és Technológia Politikai tevékenységbe.

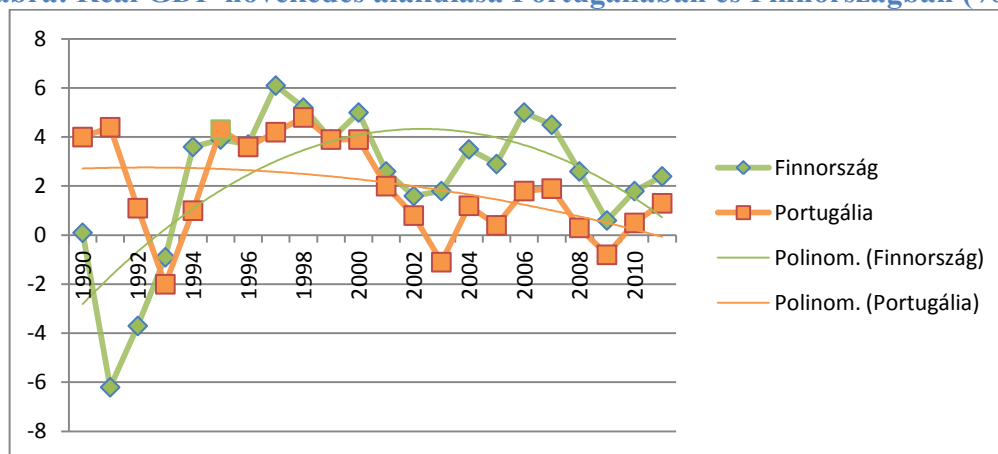
elfáradásával, s végül annak teljes kifulladásával. A megvizsgált két ország esete alátámasztja ezen felismeréseket. A ciklikusan kiigazított bevételek és kiadások közötti rés alakulását az esettanulmányok szemléltették. Érdekes megnézni azt, hogy az államadósság tekintetében az alkalmazott mechanizmusok miként támogatták, vagy akadályozták az adósságráta csökkenő tendenciájának létrejöttét (49. ábra).

49. ábra: Az adósságráta alakulása Portugáliában és Finnországban



Forrás: Valério (2001), IMF (2011), AMECO.

50. ábra: Reál GDP-növekedés alakulása Portugáliában és Finnországban (%-ban)

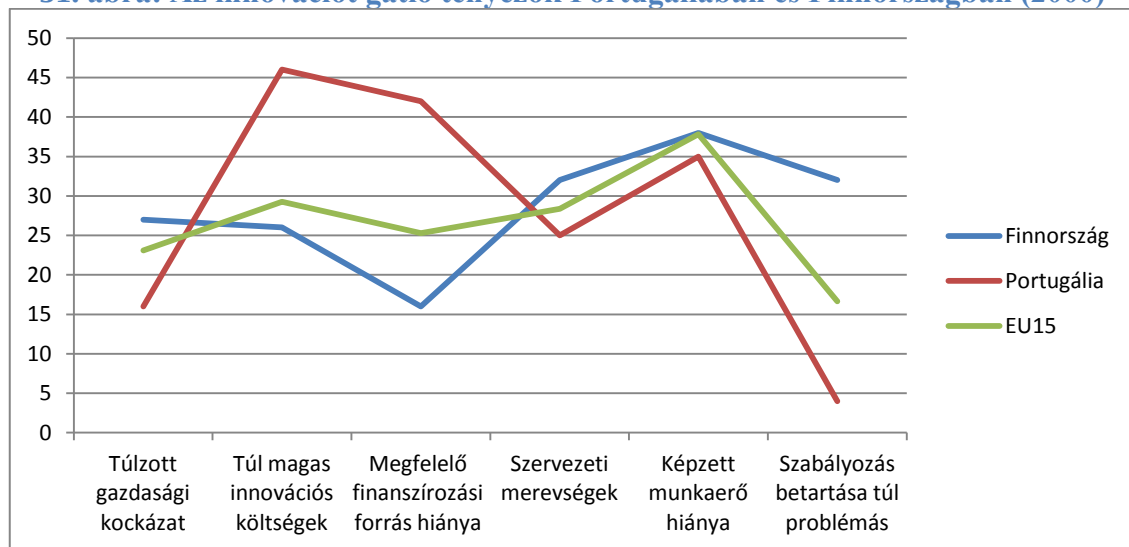


Forrás: Az adatok forrása az OECD Statistical Database.

Látható, hogy Portugália esetén az adósságráta 1975 után gyors növekedésnek indult, a GMU-csatlakozást követően mérséklődött, eztán azonban megint csak emelkedő trendre váltott. Érdemi mérséklődést nem tudtak regisztrálni. Finnország ezzel szemben a kilencvenes évek eleji nagy válság után fürge léptékkal tornyosulni igyekvő adósságrátáját érdemben tudta csillapítani stabilizációs politikájának köszönhetően, sőt reál GDP növekedése is kedvezőbben alakult – az irodalmi és empirikus tapasztalatokkal összecsengő mód kivitelezett – kiadásoldali konszolidáció és

strukturális változtatásokra építő politikája révén (50. ábra). A kiigazítások gazdasági növekedésre kifejtett hatásával érdemes óvatos megfogalmazásokra törekedni. Finnországban egyértelműen látszik a reál GDP-ben beálló növekedési trend a kiigazítási időszakot követően – melyet Alesina és Ardagna (2010) is megerősít – de nem lehet *expressis verbis* beazonosítani a hatás mögött munkálkodó csatornákat, ez abból is ered, hogy összetett gazdaságpolitikai csomag alkalmazására került sor. Ugyanakkor, ahogy azt az esettanulmányban igyekeztünk érzékeltetni, a gazdaság növekedési képessége tette lehetővé azt, hogy stimulálólággal hassanak a pro- és anticiklikus elemek (pl.: a nem kellő mennyiségben elérhető K+F és innovációs tevékenységekhez szükséges pénzügyi források *konszolidáció során történő* fokozott biztosítása). Az 51. ábra az Eurostat *Community Innovation Survey* (CIS2) eredményeire építkezve enged betekintést az innovációt (döntően K+F tevékenységgel járó) akadályozó tényezőkbe.

51. ábra: Az innovációt gátló tényezők Portugáliában és Finnországban (2000)



Megjegyzés: a függőleges tengely az innovatív vállalkozásokon belüli arányt jelöli %-ban.

Forrás: Eurostat (inn_c921)

Az ábra valójában az innovatív vállalkozások azon arányáról számol be, ahol innovációs projekt elhalasztásában a vizsgált tényezők szerepet játszottak. Látható, hogy a portugál innovatív vállalkozások rendkívül kimagasló aránya az, amely kifejezetten problémásnak, konkrétan túl magasnak ítéli az innovációs költségeket, és a megfelelő finanszírozási háttérrel kapcsolatban is komoly nehézségekbe ütközik.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Erre rezonálva Cabral (2013) tanulmányozta a kiigazítási lépések középtávú hatásait és konstata, hogy Portugália a kiadások csökkentését helyezte ugyan előtérbe, a fogantatott intézkedések eddig még csak arra is képtelenek voltak, hogy a fiskális indikátorok számszaki javulását kiváltsák (2012-ben az

Portugáliában a bevételoldali kiigazítások felé történő sodródás különböző belső és külső tényezők eredménye. E kiigazítások azonban természetüknél fogva növelték a terhet a vállalkozásokon, s így módon csak egy a potenciális gazdasági növekedésnél jóval gyengébb szint felé terelték a gazdaságot. Az állam fejlesztő funkciója nem jelentkezett a konszolidációk során. Finnország esetében viszont elég csak visszautalni a finn esettanulmányban kifejtett gondolatokra, amikor is azt hangsúlyoztuk, hogy a válságot követő konszolidáció során a koalíciós kormány megpróbálta ellensúlyozni az üzleti szektor K+F mérséklődését pótlólagos és szignifikáns kiadásokkal. Így a stabilizálás mellett dinamizálásra is sor került, és a rövid távú stimuláló lépések révén – amelyek az innovációs tevékenységek beszüntetését vagy elhalasztását igyekeztek megakadályozni – a hosszabb távú versenyképességi javulás is megtámogatódott. A strukturális *lock-in* jelenség kialakulását eme fiskális politikai momentum is segítette szétaprózni. Ez különösen fontos, nem csak azért, mert így állhatott Finnországban elő az, hogy a fiskális konszolidációnak transzformatív ereje lehetett, hanem azért is, mert ez a koncepció teremti meg a kapcsolatot a makroalapú fejlődés-gazdaságtan (pl.: ami növekedést célzó fiskális konszolidációra fókuszál) és a mikro-fókuszú (mikrofinanszírozás, oktatás, egészségügy, más szociális programok) között.

Az eddigiek során igyekeztünk vázolni a konszolidációs irodalom legfőbb tanulságait és üzeneteit, a technológiai-gazdasági paradigmaváltások és konkrétan az új tudásalapú szolgáltató gazdaság karakterisztikáinak, valamint az abba történő átmenet fiskális oldali aspektusát. Mindezeket hipotézisek fölállításával egészítettük ki, amelyek a költségvetési konszolidációk egy kibővített elméleti keretben történő át/értelmezésének kiinduló sarokköveiként szolgáltak. A keretek tisztázása és a fiskális politika relevanciájának megvilágítása után két esettanulmányon keresztül igyekeztünk mélyre ásni és illusztrálni az előtte kifejtetteket. A következőkben röviden visszatérünk a fiskális fenntarthatóság és konszolidáció általános elméletéhez, s megkísérelünk egy olyan koncepcionális keret felé elmozdulni, amely az eddigiekben kifejtett szélesebb elméleti bázisra épít, s a tudományos megismerés általános elvárásainak megfelelően – a kifejtett és igazolt hipotéziseken túlmenően – hozzáadott értéket képviselhet. A korábbi konszolidációs elmélet finomhangolást oly módon végezzük el, hogy bevezetjük az innovatív fiskális politika koncepcióját.

adósságráta növekszik, a kibocsátás visszaesőben, és a fiatalok munkanélkülisége 40% közelében van). A kiigazítás nem hordozza az intelligens allokálás jegyét, hisz nem célozzák ellensúlyozni a bankok hitelvisszafogásait, s így módon – ahogy Cabral (2013) rámutat – pontosan azoktól tagadják meg a hitelt, akiknek jó gazdasági potenciáljuk van, vagyis egyébként innovatívak lennének.

6. Az innovatív fiskális politika koncepciója

Az előzőekben kiszélesített elméleti keret tanulságai alapján a fiskális fenntarthatóságra és konszolidációra vonatkozó olyan koncepcionális keret kialakítása felé tesszük meg az első lépéseket, amely a fenntarthatóság kontextusában képes vázolni az általunk *innovatívnak nevezett fiskális politika* konstituáló elemeit. Ennek érdekében az úgynevezett “fenntartó” (*sustaining*) és “romboló” (*disruptive*) innováció koncepciójára építkezünk, amely kiválóan alkalmas a kifejtett gondolatok köré építendő szellemi keretek megszilárdításához.¹⁹⁵

A fenntarthatóság, mint azt vázoltuk társadalmi, környezeti és gazdasági dimenzióban értelmezhető, egyfajta aggregált igény. Amellett érvelünk, hogy ennek a költségvetési fenntarthatóság szükséges előfeltétele, ugyanakkor felhívjuk a figyelmet arra, hogy innovatív, azaz *intelligens és holisztikus* fiskális politika folytatása mellett kell a költségvetés hosszú távú fenntarthatóságát megteremteni. Pontosítva, nem elegendő pusztán a jelenlegi állapotokra építkező fix és fenntarthatónak tűnő adósságrátát és deficitcél meghatározni, hanem a jövőbeli folyamatokkal számoló, dinamikus szemléletű tervezésre van szükség a kiadások és bevételek tekintetében. Ez magában foglalja azt, hogy olyan fiskális politikára van szükség, amely intelligens manőverezésre kész, amely a költségvetési mozgástér kellő megtartását és hitelesebb, ezáltal realisztikusabb várakozások generálását képes szavatolni. Az intelligens manőverezés alatt az értendő, hogy a költségvetés folyamatos monitoringja révén *képes felismerni* mely területekre történő fokozottabb koncentráció az, amely kifizetődőbbé válhat a jövőben és ennek fényében intelligens módon igyekszik *diszkrécionális képességének* birtokában allokálni/kombinálni a kiadások és bevételek között a kijelölésre került deficit és adósságcélok adta keretben. Ez feltételezi, hogy a költségvetési politika *holisztikus* jellegű, azaz a környezeti és társadalmi viszonyokkal is számoló integráns megközelítéssel bír. Az ily módon viselkedő fiskális politikát tekintjük *innovatívnak*.

¹⁹⁵ Az innováció „fenntartó” (*sustaining*) és „romboló” (*disruptive*) modelljét Christensen (1997) írta le, aki hangsúlyozza, hogy az előbbi a meglévő és jól működő standardok és struktúrák fenntarthatóságát célozza, míg utóbbi már radikálisabb innovációt feltételez, amely szakít a korábbi struktúra főbb jegyeivel, és az adott körülményekhez sokkalta jobban igazodó kimenetet eredményez. Christensen (1997) ilyen radikálisabb innovációt az infokommunikációs iparágban mutat ki, azaz a technológiai fejlődésnek nagy szerepe van benne. Példának okáért gondolhatunk arra a radikálisabb fiskális politikai változásra, amelyet a Perez (2002) által leírt technológiai forradalmak idézhetnek elő. A tömeggyártást követő új technológiai-gazdasági paradigma beköszönte után nagyobb hangsúlyt kellett kapjon az állami szerepvállalás a kutatás-fejlesztés és innovációs politika formálásában, fiskális oldalról különösen.

A fenntarthatóság gazdaságtanának fogalmai nincsenek alapvetően disszonáns viszonyban a költségvetési fenntarthatóság fogalmaival akkor, ha az előzőekben felvetett megfontolások igazak a fiskális politikára, azaz a környezeti és társadalmi körülmények változásával számoló hosszútávra tervező diszciplína járja át a közpénzügyek menedzselését. Megjelenik benne az állam fejlesztő funkciója, amelyhez a fiskális politikának időben fenntartható közpénzügyeket kell biztosítania oly módon, hogy képes lehessen a jövő generációjának lehetőségein javítani.¹⁹⁶ A fenntarthatóság gazdaságtana a korábban vázolt innovatív fiskális politikától impliciten két dolgot követel meg. Egyrészt, hogy legyen egy „fenntartó” (*sustaining*) jellege, amely arra vonatkozik, hogy a fiskális politika folyamatosan tegye biztosíthatóvá intelligens allokálásokkal az alrendszerek fenntarthatóságát úgy, hogy a struktúra érdemi változása ne következzen be. Másrészt a hosszú távú és széles értelemben vett fenntarthatóság megköveteli azt is, hogy a fiskális politika a jelentős környezeti, társadalmi és gazdasági változásokhoz legyen képes adaptálódni, akár radikálisabb változtatásokon keresztül is. Ez „romboló” (*disruptive*) jellegű innovatív fiskális politikát jelent, amely az államháztartás szerkezetében, vagy a gazdasági struktúrában mélyreható változásokhoz járul hozzá, így igyekezvén adaptálódni egy-egy újabb gazdasági paradigmához. Látható az is, hogy a szélesen értelmezett fenntarthatóság belső feltétele az, hogy a rendszer képes legyen a környezeti korlátok és változások alapulvételével megfelelően módosítani saját rendszerműködését, amiben az innovatív fiskális politikának elhanyagolhatatlan szerepe van.

Az innovatív fiskális politika koncepciója egyfelől a korábban kifejtettekre épül, másfelől viszont az előadottak alapján azok finomításán alapul. Az értekezés során a fiskális fenntarthatóság közgazdaságtani megalapozottsága után figyelmünket a fiskális konszolidációk stilizált tényeire irányítottuk, s a nem-keynesi viselkedések mögött mindezidáig be nem azonosított tényezőket a gazdaság növekedési képességével hoztuk kapcsolatba. Ez után konstatáltuk, hogy nincs egységes elméleti keret, amely hathatós útbaigazításul szolgálna a sikeres fiskális konszolidációk természetrajzához. Ennek kapcsán azt hangsúlyoztuk, hogy a gazdaság növekedési képessége és a fiskális konszolidáció időzítése további vizsgálati szemponttal szolgálhat abban az értelemben, hogy hozzásegíthet a sikeres konszolidációk jobb megértéséhez. Ennek érdekében pedig

¹⁹⁶ A nagy jóléti ellátórendszerek fenntarthatóságának biztosítása mellett költségvetési források allokálhatóságát is lehetővé kell tenni olyan területek felé, mint a kutatás-fejlesztés és az innováció, amelyek pozitív hatásai már a jelen generáció életében is jelentkezhetnek.

egy szélesebb elméleti keretbe ágyazva mutattunk rá a transzformatív erejű fiskális konszolidáció lehetőségére, amely az innovatív fiskális politika egyik előfordulási módja, hiszen benne rejlik azon területek felismerése, amelyekre történő diszkrecionális fókusz képes a strukturális beragadás lehetőségének elkerülésére, és a gazdaság növekedési képességének kiaknázására már konszolidáció időszakában is. Ezért azt is mondhatjuk, hogy a transzformatív erejű konszolidáció egyben Kaldor-Hicks hatékony kiigazításként is fölfogható.

5. Box: A fiskális fenntarthatóság és konszolidáció korábbi felfogása

1. Mechanisztikusan származtatott és deklaráltan optimálisnak tekintett szigorú deficit és adósságráta célok definiálása;
2. Anticiklikus fiskális politika folytatása;
3. Kiadáscsökkentésen alapuló konszolidációk alkalmazása a definiált deficit és adósságráta célok eléréséhez;
4. Törvényesített fiskális szabályok létrehozása;
5. Független fiskális intézmények felállítása kiterjesztett hatáskörrel (politikai és jogi felelősséggel) azért, hogy a hitelesség, a transzparencia és a társadalmi bizalom növekedjen illetve, hogy meglegyen a deficitcélok elérése feletti ellenőrzés.

6. Box: Innovatív fiskális politika és a konszolidáció felfogása

1. Fenntartó (*sustaining*) és romboló (*disruptive*) karakter: Fiskális kormányzás a technológiai-gazdasági paradigma jellemzőinek és feltételrendszerének figyelembevételével, amely az installációs szakaszra történő rálépést és az azon való sikeres előrehaladást szolgálhatja;
2. Deficit és adósságráta célok definiálása magasabb szintű gazdasági, társadalmi és környezeti célokra tekintettel holisztikus szemléletben;
3. Kiadásoldali fiskális konszolidáció: a pro- és anticiklikus elemek intelligens mixe sokkal célravezetőbb is lehet, mint a vegytiszta anticiklikus megközelítés;
4. Törvényesített fiskális szabályok helyett politikai konszenzus és a fegyelem melletti belső elköteleződés fontosabbnak tűnik, ellenkező esetben a szabályok inkább kijátszásra ösztönöznek;
5. Független fiskális intézményi horgony felállítása korlátozott hatáskörrel (tanácsadói szerep): cél a demokratikus alapelvek, az állam és intézményei felé táplált bizalom megőrzése és erősítése.

Az innovatív fiskális politika fókuszában a gazdaság növekedési képessége áll, amelyet nagyban befolyásol a technológiai-gazdasági paradigma. Attól függően, hogy teljesít egy gazdaság az adott paradigmában, úgy változhat potenciális gazdasági növekedésének, s vele fiskális fenntarthatóságának megítélése. Az európai uniós intézményi panorámában gondolkodva ez azt is jelenti, hogy a technológiai-gazdasági paradigmában vezetőknek számítók és a lemaradók eltérő mintázatokat kell, hogy mutassanak a fiskális fegyelem, a fiskális fenntarthatóság melletti elköteleződés kapcsán is. A vezető országokban a versenyképesség relatíve magas szintjének további fenntarthatósága kikényszeríti azt a politikai és társadalmi szinten zajló tanulási folyamatot, amelynek eredménye mind szakpolitikai, mind társadalmi szintű konszenzus és elköteleződés a fegyelem mellett (lásd Finnország esete). Míg a lemaradó országok esetében (lásd periféria, pl.: Portugália) nincs meg az a versenyképesebb és modernebb gazdasági struktúra, amely nyomást gyakorolhatna arra, hogy hasonló konszenzusok alakítódjanak ki. Ez azért is érdekes, mert a miópia jól ismert (Györffy, 2012) jelenségére erősít rá, annak enged teret, s így az olyan pozitív hatásai sem fognak példának okáért jelentkezni az eurózónához történő csatlakozásnak, amelyeket intuitív és elméleti alapon is vártunk volna egyébként. Még egyszer, attól függően, hogy hogyan teljesít egy gazdaság az adott paradigmában, úgy változhat potenciális gazdasági növekedésének, s vele fiskális fenntarthatóságának megítélése. E felfogás szerint a fejlődési utak fenntartásában vagy létrehozásában mindig a szerint történik meg a fiskális konszolidációk konfigurációja, hogy minél jobban hozzájárulhasson az általános célú technológia fejlődéséhez. Ezt úgy is interpretálhatjuk, hogy a fiskális politika kész felismerni és diszkrecionális képességének birtokában fókuszálni olyan területekre, amelyek nagyobb valószínűséggel támogatják meg az általános célú technológiát – a gazdaság összteljesítményére lényegi hatással bíró új termelési és innovációs módok kialakulása¹⁹⁷ – és a nem-technológiai jellegűt, amely egyébiránt tekintélyes módon felértékelődött a szolgáltató gazdaság korában.

Mindennek egyik előfeltétele, hogy a fiskális kormányzás a deficit- és adósságcélok megfogalmazásakor holisztikus szemlélettel bírjon, és az értekezés során egyébként érintett nagy kihívásokra (*grand challenges*) igyekezzék felkészülni. A diszkrecionális beavatkozási képesség megőrzése pedig ilyenkor azt kívánja, hogy a magasabb szintű gazdasági, társadalmi és környezeti célok mentén hozza meg döntését.

¹⁹⁷ A *General Purpose Technology* gazdasági növekedésbeli szerepéről lásd: Helpman (1998).

Azaz, az innovatív fiskális politikának horizontális jellegűnek kell lennie, át kell hatnia más releváns szakpolitikákat is. Mindez azt is üzeni, hogy konszolidáció szükségességekor – a meghatározott deficit és adósságcélok elérését szorgalmazandó – a fiskális politika egyaránt szenteljen figyelmet az adott technológiai-gazdasági paradigmára, vagyis arra, hogy a gazdaság alapvető növekedési képességének megőrzése vagy fokozása milyen keretek között is történik. A tisztán kiadáscsökkentésen alapuló kiigazításnak nem feltétlen lesz meg az a diszkrét bája, hogy egyszerre képes stabilizáló és dinamizáló hatást kiváltani, vagyis nem lesz meg azon transzformatív ereje, amely hozzájárulhat a gazdaság modernizálásához, az új technológiai-gazdasági paradigmába történő átmenethez. Az értekezés során tekintett esetek (röviden a dán és ír, illetve a finn esettanulmány) is megerősítette eme hipotézisünk helyességét, ahol is restriktív intelligenz expanzió kísért. Ezen túlmenően arról is képet kaptunk, hogy a belső elköteleződés az egyik elsőszámú szavatoló bázisa a tartós és sikeres konszolidációnak, azon keresztül a fiskális fenntarthatóságnak, amely viszont nélkülözhetetlen összetevője az új gazdasági-technológiai paradigmában történő sikeres helytállásnak.

Az intézményesítés tekintetében pedig inkább az tűnik meghatározónak, hogy a fiskális politika fenntarthatósági informátor szerepének erősödnie kell úgy, hogy az intézmények felé táplált bizalom ne legyen veszélyeztetve. A konszolidáció bizalmat igényel, az alacsony növekedési teljesítmény aláássa azt, ezért ott, ahol a növekedési képesség eleve gyengébb és nincsenek kellő érettségi fázisban lévő területek – amelyekre történő fiskális fókusz katalizáló erővel bírna és a strukturális beragadás jelenségét tompíthatná – ott a hitelesség és bizalom építése fiskális szabályok és független (tanácsadói és monitoring hatáskörrel bíró) fiskális intézményi horgony segítségével tovább serkenthető. Igaz ugyan, hogy a szabályok inkább a konszolidációs eredmények fenntarthatóságát célozzák, azaz szekvenciálisan a kiigazításokat követően kerülnek túlnyomó többségben bevezetésre, a független fiskális intézmények szerepe azért fontos, mert elemzői tevékenységük során tanácsokat adhatnak a fókuszpontba állítandó területek mibenlétéről, a restriktívra megérett dimenziókról. Az effajta *formalizmus tehát az innovatív fiskális politika szerves része*, hiszen a diagnosztikai feladatok ellátásában segédkezik, amely a kontextus-függő konszolidációs funkció meghatározásához elengedhetetlen. Azaz, az innovatív fiskális politika egy többszereplős (*multi-actor*) koncepció, amely ily módon igyekszik a fiskális kormányzást még reflexívebbé és kalibrálhatóbbá tenni.

7. Konklúzió

Értekezésünk arra a kérdésre kereste a választ, hogy létezhet-e egyszerre stabilizáló és dinamizáló hatással bíró konszolidáció, s ha igen, akkor milyen elméleti keret az, amely segíthet ennek fölfejtésében.

E talány megválaszolásához egy olyan utat választottunk, amely az eddigi fiskális fenntarthatósággal és konszolidációkkal foglalkozó elméleti és empirikus irodalom kelléktárában nem volt föllelhető. A fiskális konszolidációk különféle vizsgálatai ugyanis vegyes képet mutatnak, mi több, inkább agnosztikus szemlélettel itatódtak át. Az irodalom épp ezért azt a benyomásunkat erősíti, hogy nem elegendő pusztán a szűken vett fiskális diszciplínán belül maradni akkor, amikor magyarázatokat kívánunk adni olyan kérdésekre, minthogy mik a sikeres és növekedésbarát konszolidációk legfőbb konstituáló elemei, hanem egy szélesebb elméleti alapokon nyugvó, rendszerszemléletű közelítés alkalmazására van szükség. A költségvetési konszolidációk jobb megértésének igénye épp ezért a látókör szétfeszítésének irányába mutat, amelyet azonban az eddig készült elméleti és empirikus munkák elmulasztották *expressis verbis* hangsúlyozni, valamint kezelni. E rendszerszemléletű megközelítés – amely a globális és történeti folyamatok bekapcsolását takarja – teszi lehetővé, hogy értelmezzük a kontextust, amelyben az adott konszolidáció utólag értelmezendő, vagy épp a költségvetés helyzetéből adódóan aktuálisan megkonstruálandó és kivitelezendő.

Értekezésünk eme rendszerszemléletű megközelítésre igyekszik rezonálni, amelynek során első ízben (2. *fejezet*) azt állapíthattuk meg, hogy a fenntartható fejlődés gazdasági, természeti és társadalmi dimenzióban egyaránt megvalósuló, kiegyensúlyozott interakciók *summum bonum*jaként aposztrofálható. A fenntarthatóságnak nincs egyetlen irányadó definíciója, a fenntarthatóság gazdaságtanának fejlődése inkább különböző aspektusok egymás mellé rendeződéséről árulkodik. Noha egyelőre még nem látható élesen a fenntarthatósági gazdaságtan kiforrott elméleti diszciplínája, mégis elmondható, hogy a fenntarthatóság szükségessége alapvetően az emberi természetből származtatható. Ennek számos tényezője arra hívja fel a figyelmet, hogy az állam fenntarthatósági informátor szerepének erősítését szorgalmazni kell. A második fejezet egyik központi tétele az volt, hogy a szélesen értelmezett fenntarthatóság a gazdasági, társadalmi és környezeti dimenziókat kell, hogy érintse, s azt a konklúziót fogalmaztuk meg, hogy e területek hatnak egymásra, azonban az állam pénzügyi fenntarthatósága nélkül nem igazán van

mód a többi területet is érintő kihívásokat kezelni. Ezért a fiskális fenntarthatóság a szélesen értelmezett fenntarthatóság *sine qua non*-ja. Ezek után az irodalom alapján igyekeztünk definiálni a fiskális fenntarthatóság diszciplínáját (**3. fejezet**), amely tulajdonképpen a jövővel tervező politikai-gazdasági-társadalmi viszonyok feltételezésével olyan fiskális politikai magatartást jelent, amely az államháztartási hiánynak és az államadósságnak tartós kezelhetőségét célozza. A fiskális fenntarthatóság kapcsán számba vettük a legalapvetőbb előnyöket úgymint az intergenerációs tudatosság növekedését; a javuló formális és informális intézményi minőséget; vagy a kedvezőbb fiskális mozgásteret és a jobb gazdasági növekedési kilátást. Az előnyöket ezek után kontrasztba állítottuk a fenntarthatatlansággal összefüggő, annak következtében előálló problémahalmazzal is. Rámutattunk, hogy a fenntartható fejlődést gazdasági oldalról nem szolgáló fiskális fenntarthatatlanságnak jelentős költségei vannak. A költségek közt megkülönböztettük azokat, amelyek a stabilizálatlan és nem fenntartható fiskális politika közvetlen negatív következményeinek képében manifesztálódnak; és azokat, amelyek a fenntarthatósági pálya érdekében tett erőfeszítések (konszolidációk, strukturális reformok) miatt merülhetnek fel. Adódnak azonban olyan költségek is, amelyek adott esetben a fenntartható adósságállomány megteremtése után merülhetnek fel, s amelyek a fiskális fegyelem és a fiskális teljesítmény finomhangolásával kapcsolatosak. Utóbbi kapcsán több ízben hangsúlyoztuk, hogy a fiskális fenntarthatóság megteremtése után olyan költségekről beszélhetünk, amelyek elsősorban a fiskális politika rugalmasságával kapcsolhatók össze. Nem irreleváns ugyanis az, hogy milyen rugalmas is legyen a fenntartható fiskális politika, hiszen az öregedő társadalom, de a természeti erőforrások kimerülése is megnövekedett fiskális adaptációs készséget követel. Vagyis, mindig az adott gazdaság társadalmi és természeti viszonyainak megfelelően kell kialakítani azt az értékrendet, amely mellett kialakításra kerül a fenntartható fiskális politika.

A következőkben (**4. fejezet**) arra fókuszáltunk, hogy amennyiben nincs fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás, akkor a fiskális politika korrekcióra, konszolidációra kényszerül. Ennek kapcsán külön figyelmet szenteltünk az optimális adósságállomány kérdésére, amelyről inkább az tűnik igazolhatónak, hogy csupán egy elméleti konstrukció, hiszen nem várható el az önkényesen és mechanisztikusan választott adósságküszöbök megcélzásától, hogy minden körülmények között, kontextustól és időtől függetlenül biztosítják az adott gazdasági fiskális fenntarthatóságát. Narratívánk következő láncszeme az volt, amikor tekintetünket a

konszolidáció és növekedés kapcsolatára, a nem-keynesi hatások kutatására irányítottuk. Rámutattunk, hogy a bemutatott irodalmi és empirikus eredményekből az rajzolódik ki, hogy amikor a konszolidációk növekedési hatását elemzik, akkor a magyarázatra törekvés folyamatának egyfajta tehetetlensége van, ami mindinkább a kontextus kitágításának irányába mutat. Rámutattunk, hogy a multiplikátor-hatás a növekedési kontextustól függ; ahol pedig a fiskális fenntarthatóság stratégiai elérése volt a cél, ott a recessziómentes következmény fejlesztő funkciót sejtet a háttérben. Továbbá ezért van szó sok esetben csatornákról, amelyen keresztül az expanziós hatás felmerülését vélelmezik. Ennek okán lehet az idézett szerzők munkáiban arra az állításra lelteni, hogy „néhány jelentős kiadásoldali kiigazítást nem követte a gazdasági növekedés visszaesése” (Alesina – Ardagna, 2010:5). *Mindebből egy olyan általános implikáció adódhat, hogy a nem-keynesi hatások léte elválaszthatatlanul összefügg a gazdaság növekedési képességével.* Ez *per se* arra szólítja föl a konszolidációkkal foglalkozó közgazdaságtan művelőit, hogy elemzésükbe bekapcsolják az adott gazdaság növekedési képességét is, amely egyúttal a rendszerszemléletű megközelítés irányába tett határozott elmozdulásként is értelmezhető. Végző soron a konszolidációs irodalom és empiria ismertetésével arra kívántuk föl hívni a figyelmet, hogy helytállónak tűnik annak hangsúlyozása, hogy a mechanisztikus származtatású deficit és adósságcélok elérésének forszírozásán túlmenően a konszolidációnak más célt is kell szolgálnia. Pontosabban szólva, mintha igény mutatkozna arra, hogy a nemzetközi versenyképesség javítását, vagyis az általános növekedési képesség rehabilitációját és fokozását is megtámogató fiskális konszolidációról beszéljünk. Ez azért is különösen lényeges mert, ahogy azt az irodalom és empiria megmutatta, pusztán a fiskális dimenzióban vizsgálódva megállapítható, hogy voltaképp nem léteznek könnyen formalizálható és megfelelő instrumentumokkal felvértezett és bármikor alkalmazható eljárások, amelyekkel közelebb juthatnánk a sikeres fiskális konszolidációk egyediségeinek általánosításához. Azaz, korlátozott a tudásunk a tekintetben, hogy egyetemleges és változtathatatlan szabályszerűséget állapíthassunk meg a nem-keynesi hatások esetében. Ez fontos üzenet az értekezés írásának jelenében, amikor az adósságok évtizede konszolidációkért kiált. A 2007 harmadik negyedében kitörő pénzügyi és reálgazdasági válság egy korábban nem várt, de a válságra adott válaszreakciókból logikusan levezethető újabb felvonással járt. Nevezetesen a szuverén adósságválság Európa-szerte megfigyelhető jelenségével. Az ezzel foglalkozó alfejezetünkben a válaszreakciók szintjén maradtunk, s kezeltük azokat uniós valamint tagállami

intézményi vetületben, illetve az adósságválságból felfejthető, s megfontolásra érdemes legfőbb kérdéseket és üzeneteket tekintettük át. Azon konklúzióknak adtunk hangot, hogy a 2008-as pénzügyi és reálgazdasági válság után Európába beszőkő szuverén adósságválság arra hívja fel a figyelmet, hogy mikor már a nagyobb „mag-országok” sem maradnak rezisztensek, s amikor már ők is romló növekedési kilátással szembesülnek, akkor egyrészt kegyesebb alázattal kell viszonyulni a tágabb növekedési kontextushoz, másrészt a belső kereslethez, amittől a növekedés egyre jobban kezd függeni mind a nagyobb, mind pedig a kisebb gazdaságokban. Vagyis újfent megerősítést nyert a növekedési dimenzió konszolidációs megfontolásaink soránti létjogosultsága, rávilágítván, hogy pusztán a mechanisztikus származtatású deficit és adósságcélok elérése nem lehet kizárólagos prioritás, a konszolidációnak addicionális célt is kell szolgálnia. Ekkor pedig olyan fiskális konszolidációra van szükség, ami egyszerre stabilizáló, másfelől viszont dinamizáló hatással is bír; vagyis a fenntartható fejlődés megkövetelte fenntartható növekedés fundamentumainak megerősítésében is képes segédkezni.

Az ezt követő részek (5. fejezet) alkalmával pedig eme gondolati szálát görgettük tovább és egy kitágított látókörben mutattunk rá a transzformatív erejű fiskális konszolidáció létezésére. Amellett érveltünk, hogy a fiskális konszolidáció vonatkozásában nem beszélhetünk a korábban kifejtettek értelmében egységes elméleti keretről, amely a sikeres kiigazítások természetrajzának megértésében segíthetne. Az elméleti keret kikristályosodásának irányába mutató egyik lehetséges út meglátásunk szerint az lehet, hogyha figyelembe vesszük a *gazdaság növekedési képességét és annak a fiskális konszolidáció időzítésével való viszonyát*, amire az irodalom eddig nem szentelt kellő figyelmet (de a dán és ír példa is ezt az igényt igazolja, lásd. 4. fejezet, 1. box). A fiskális konszolidáció időzítésének hangsúlyozásakor inherens módon bekapcsoljuk a tágabb értelemben vett növekedési képességet is. Egységes elméleti kerettel bíró, tértől és időtől függetlenül alkalmazható kiigazítási recept valószínűleg soha nem fog rendelkezésre állni, hiszen a gazdasági rendszer élő organizmus módjára változik, evolúciója van. Az evolúciót azonban revolúció is tarkítja. A technológiai forradalmak szolgálnak útmutatóul ahhoz, hogy a különböző paradigmák felfejthetőkké váljanak. A technológiai-gazdasági paradigmaváltások bizonyos értelemben szegélyezik a gazdaságok növekedési képességeit, hiszen paradigmáról-paradigmára változhat a növekedés fenntartásához szükséges kapacitások mintázata. A mindenkori fiskális politika számára támpontként szolgálhat, ha már a konszolidációk során is igyekszik

figyelembe venni a technológiai-gazdasági paradigmát úgy, hogy a benne lévő potenciál kiaknázásához fiskális oldalról mennél jobban hozzájárulhasson. Értekezésünk ezen pontjától kezdve általános értelmező keretként a technológiai-gazdasági paradigmaváltásokat használtuk tehát fel, amelyekkel szándékunk szerint érzékletessé vált, hogy a fiskális konszolidáció polifon karakterű: stabilizáló és egyben dinamizáló is lehet. Meglátásunk szerint mindennek szükségességét az a tény is alátámasztja, hogy míg a fiskális politika makroökonómiai stabilizációs szerepe a nyolcvanas és kilencvenes években érzékelhetően felerősödött, addig a hosszú távú növekedés célja háttérbe szorult (Világbank, 2006). A 2008-as pénzügyi- és reálgazdasági, majd az azt követő adósságválság pedig újult erejű nyomatókkal serkent ismét növekedésre. Vagyis, a fejlődés-gazdaságtan elméletének ciklikussága látható, visszatérőben van az állam aktív szerepvállalását mantraként hangoztató diszciplína. Az államnak, s témánk szempontjából a fiskális politikai kormányzásnak ezért törekednie kell azon képesség kiépítésére, amellyel felismeri, mely területek érettek meg fiskális oldali beavatkozásra, minekutána az új technológiai-gazdasági paradigmába történő átmenet sikeressége – végső soron a hosszabb távú gazdasági növekedés elérése – biztosítottabbnak tűnhet. Ily módon a növekedés és fejlődés végső ösztökét, a strukturális váltást (Rodrik, 2012:167) támogathatja meg. A globális folyamatokba történő bekapcsolódás mellőzése nem képez alternatívát a növekedés és a fejlődés szempontjából (Szentes, 2011a), ezért az új technológiai-gazdasági paradigmába történő átmenet szükségszerűsége nem lehet kétkedések tárgya, másképpen szólva, a fiskális fenntarthatóság igényli az átmenetet. A fejezet során részletesen tárgyaltuk a technológiai-gazdasági paradigmaváltások kérdését, amely technológiai forradalmak a világgazdasági növekedés ciklikus felíveléseinek elsőszámú hajtóerőiként jeleníthetők meg. Minden egyes ilyen technológiai forradalom arról nevezetes, hogy az általában 20-30 évig tartó és igen változékony úgynevezett *installációs szakaszt* felváltja az új paradigma beérése, vagyis az *alkalmazás szakasza*, amikor is az új technológiák, vagy a régiek új kombinációja már széles körben elterjedtnek mondható, s a termelékenység és az innováció a korábbiakhoz képest jobb mintázatokat követ. A technológiai forradalom kvintesszenciája, hogy új iparágak lépnek elő a növekedés fő motorjaként, s az egész gazdasági és társadalmi berendezkedésre kiható transzformációt idéznek elő. Új technológiai-gazdasági paradigma születik, azaz a technológiai forradalom és az említett tovaryűrűző hatás nem másként szolgálnak, mint a gazdaság jólét-generáló pántjaiként.

Hangsúlyoztuk, hogy értekezésünkben csak az ötödik technológiai forradalomra és az azzal járó új technológiai-gazdasági paradigmára szorítkozunk. Az új IKT-alapú technológiai-gazdasági paradigma (új gazdaság) nem csak, hogy új termelési folyamatokat indukált, de egyúttal megteremtette a szolgáltatás-orientált gazdaságot is. Módszertani szempontból tisztázandó, hogy az új gazdaság, amelyet gyakran még a tudásalapú és tanuló gazdaság kifejezésekkel illetnek, voltaképp mára szolgáltató gazdaságként is interpretálható – hiszen sok metszetben átfednek és lényegében ugyan arról van szó. Megvizsgáltuk, hogy mi is a racionalitás a mögött, hogy a fiskális politika szerepet játsszon a tudásgazdaságba történő átmenetben. Azt emeltük ki, hogy a tudás egy befektetés és egy próbálkozási széria eredménye, ami tovaterjedve fejtheti ki jótékony hatását a gazdaságban. Mindebben központi szerepe van a kutatás-fejlesztésnek (K+F), amelynek speciális tulajdonságait figyelembe véve az a végkövetkeztetés adódott, hogy a fiskális politikára a K+F szorgalmazásában, s így a tudásgazdaság felé történő elmozdulásban és az abban történő haladásban kiemelt szerep hárul. A kutatás-fejlesztési kiadások „[...] a tudásalapú gazdaságban a gazdasági növekedés egyik legfontosabb hajtóereje. A K+F kiadások kapcsán megfigyelhető trendek a jövőbeli versenyképesség és jólét szempontjából hordoznak fontos információkat. A K+F kiadásoknak nélkülözhetetlen szerepe van a tudásalapú gazdaságba történő átmenet előmozdításában és végbemenetelésében, ilyesformán pedig a gazdasági növekedés stimulálásában.” (IUS, 2012:93). Azonban, ahogy arra rámutattunk, a magánszektor a társadalmilag optimális szint alatt, vagyis alulruház be K+F-be. A K+F mindig bizonytalansággal terhes, ami alapot ad arra, hogy rés tátonjon az adott vállalat által várt – K+F-re vonatkozó – megtérülési ráta és a K+F finanszírozásba esetlegesen beszálló külső befektetői elvárás között, ez megnehezíti a cégek számára a külső finanszírozást. Következésképp a kormányzat *a fiskális politika közreműködésén keresztül* megalapozottan kötelezheti el magát a magánszektor K+F aktivitásának serkentése mellett azért, hogy csökkentse a cégek innovációval összefüggő költségeit, likviditási gondjait. Mivel a létrejövő tudás közjószág, ezért az államnak tevékeny szerepet kell vállalnia a vázolt anomália csillapításában. Itt van a racionalitás a mögött, hogy a fiskális és adópolitika szellemi kirakónk előterébe lépjen.

A tudásalapú és szolgáltatások dominálta gazdaságba történő átmenetben, vagyis az installációs szakaszra történő áttérésben a fiskális politikai kormányzásnak a fentiek szerint tevőleges – bár nem kizárólagos – szerepe lehet. Fiskális politikai eszközökkel tompítható a régi paradigmában történő beragadás (*lock-in*) valószínűsége, s a fiskális

politika kvintesszenciája lehet az, hogy támogatja a Schienstock (2004a, 2011) által bevezetett új fejlődési pályára állást (*path creation*). Az ezt támogató fiskális konszolidációt tekintettük transzformatív erejűnek.

Bizonyosan állítható, hogy a közgazdaságtudomány a jelen pillanatig adós maradt a szolgáltatások dominálta új gazdaságba történő átmenet fiskális oldali aspektusának leírásával. Pusztán a K+F kiadások nagyságrendjére történő fókusz céltalan bolyongáshoz és adott esetben helytelen következtetésekhöz vezethetne. Ezért a következő összefüggési láncot alkalmazva haladtunk: (i) A fiskális politika fegyelmezettebbé válásával párhuzamosan a fiskális illúzió jelenségének tompulnia kell, ezért érdemes utóbbinak az időbeli alakulására koncentrálni. Ha a kormány betölti a fiskális fenntarthatósági informátor szerepét, akkor a fegyelemre való nagyobb hajlam révén – hiszen ekkor kisebb a tér a járadékvadászatra és az állam foglyul ejtésére – nagyobb mozgástér nyílik arra, hogy olyan területekre koncentráljanak, mint a kutatás-fejlesztés és innováció. A K+F tevékenységhez pedig az irodalomban majdnem mindig pozitív externáliákat kötnek (Götz, 1999), ami az új technológiák gyorsabb diffúziója révén segítheti az új paradigmába történő bekapcsolódást. (ii) Önmagában az a tény, hogy egy állam többet költ kutatás-fejlesztésre még nem jelenti azt, hogy sikeresen átment a tudásalapú gazdaságba. Hiszen megfelelő abszorpciós képességnek is lennie kell a gazdaságban ahhoz, hogy az innovációk gazdasági realizálódása megtörténhessen (Orosz – Kovács, 2011). Azért, hogy erre is tekintettel lehessünk, a Világbank által kidolgozott tudásgazdaság indexet használjuk fel (*Knowledge Economy Index, KEI*). A KEI gyakorlatilag azt méri, hogy mennyire hatékonyan képesek az országok a tudás termelésére és annak *gazdasági realizálására*. Ez már igazi fokmérője a tudásalapúság szemléltetésének. Utóbbi tükröződhet a termelékenység alakulásában, aminek kapcsán a soktényezős termelékenységet hívjuk segítségül. A KEI az adott ország potenciális gazdasági növekedésének érzékelését is befolyásolni képes, ami viszont egyáltalán nem mellékes a fiskális fenntarthatóság megítélésénél sem.

Az igazán érdekes aspektus persze az, hogyha azon túlmenően, hogy láttatjuk a tudásalapúság szerint képzett csoportokat (vezetők, követők, lemaradók), arra is fel tudjuk hívni a figyelmet, hogy bizony a pozíciók nem is oly csekély mértékben hozhatóak összefüggésbe a fiskális kormányzás milyenségével. Értekezésünk e részében az a kép körvonalazódott, hogy a jó fiskális kormányzásként aposztrofált alacsonyabb fokú fiskális illúzió és a magasabb tudásalapúság között egyáltalán nem mondható gyengének a kapcsolat (ami idővel még erősebbé is vált). Bár a kauzalitás iránya nem

tűnik triviálisnak, némi fogódzó kínálkozik akkor, ha figyelembe vesszük, hogy a KEI gyakorlatilag azt méri, hogy mennyire hatékonyan képesek az országok a tudás termelésére és annak gazdasági realizálására. Amennyiben a fiskális illúzió kisebb, akkor a fiskális kondíciók tekintetében is jobban teljesítenek az országok, ami viszont arra engedhet következtetni, hogy a nagyobb fiskális mozgástér nagyobb volumenű kutatás-fejlesztési kiadásokra teremthet lehetőséget – stimulálандó az üzleti szektor hasonló tevékenységét. E kapcsán második ízben tértünk vissza a dán és ír példára, hiszen a bevezetett elméleti keret egyszersmind azt is lehetővé tette számunkra, hogy árnyaljuk a nem-keynesi irodalom legfőbb üzeneteit, s a lehetséges válaszok tárházát gazdagítsuk. Az irodalomból korábban kiderült, hogy a negatív növekedési hatással nem járó, s ezért nem-keynesi hatásúként definiált fiskális konszolidációk mögött rejlő tényezőknek van egy precízen még be nem azonosított köre. A gyanakvásokat oly sokszor kiváltani képes végletes válaszoktól tartózkodva, mi csak odáig mentünk, hogy e tényezők összességét a gazdaság növekedési képességével hoztuk kapcsolatba, ami viszont nagyban függ attól, hogy az említett szakaszok (installációs, alkalmazás) tekintetében éppen hol tart az adott gazdaság. Az érintett dán és ír példa kiválóan alkalmas annak alátámasztására, hogy fiskális konszolidáció során az említett területekre (kutatás-fejlesztés és innováció) történő koncentráció meghatározó volt (lásd. 5. fejezet, 2. Box).

A konszolidációs irodalom, a technológiai-gazdasági paradigmaváltások és konkrétan az új tudásalapú szolgáltató gazdaság karakterisztikáinak, valamint az abba történő átmenet fiskális oldali aspektusának fölfejtése után megfogalmaztuk hipotéziseinket, amelyek az értekezés egésze szempontjából fókuszpontba állított *költségvetési konszolidációk* kérdéskörét érintették, s azok igazolására törekedtünk a továbbiakban. Tettük ezt úgy, hogy a tekintett új technológiai-gazdasági paradigmába, vagyis a tudásalapú szolgáltató gazdaságba történő átmenetet leíró keretből két szemléletes példát, a finn és portugál esetet használtuk fel gondolati ívünket illusztrálандó. A finn példa a transzformatív karakterrel bíró konszolidációt, míg Portugália annak hiányát szemléltette. Eseteik arra is felhívták a figyelmet, hogy a fenntartható deficit és adósságpályára történő gépies konszolidációnál fontosabb, hogy milyen gazdasági-társadalmi szerkezet az, amely a folyamatok mögött áll, s amely a gazdaság alapvető növekedési képességét befolyásolja. Ezen ív mentén haladtunk és most már explicit módon kifejezhetjük az értekezés potenciálisan új tudományos felismeréseit.

1. tézis: A fiskális konszolidációk azon meghatározó irodalma, amely elsősorban a fiskális dimenzióban marad – azaz kérlelhetetlenül törekszik a mechanisztikusan származtatott és optimálisnak gondolt adósságszinteken történő stabilizációra –, nem veszi figyelembe azt a tényt, hogy a gazdaság *belső vagy külső* tényezők táplálta növekedési képessége okán: (i) lehetnek olyan esetek, amikor az eladósodási pálya bizonyos ideig és bizonyos körülmények között fenntarthatónak tűnik; vagy (ii) növekedési képesség birtokában a kiadásoldali konszolidációval párhuzamosan nem feltétlen merül fel recessziós hatás.

Első hipotézisünket a fiskális konszolidációkkal és fenntarthatósággal foglalkozó irodalomból vezettük le, s amelyet az esettanulmányok illusztráltak. Portugália esetében azt mutattuk ki, hogy a belső tényezők a fiskális fegyelmeztetlenség felé kormányozták a gazdaságot, de erre a tendenciára erősített rá az a tény is, hogy az aszimmetrikus interdependencia miatt a GMU intézményi konfigurációjának fenntartásában voltak érdekeltek a „mag-országok”, ily módon nem történtek szigorú lépések a portugál fegyelem kikényszerítése érdekében. Az eurózána tagság félrevezető komfort érzetet biztosított, azon implicit ígérettel, hogy a rendszer megvéd a súlyosabb sokkoktól. Így fiskális fenntarthatatlanság dacára, Portugália képes volt huzamos ideig manőverezni, míg nem az igazán súlyos és rosszindulatú eladósodás felütötte a fejét a szuverén adósságválság időszakában. Ebből következik, hogy első hipotézisünk első megállapítását igazoltuk, vagyis belső és külső tényezők okán lehetnek olyan esetek, amikor az eladósodási pálya bizonyos ideig és bizonyos körülmények között fenntartható; továbbá hogy a fiskális fegyelem melletti elköteleződésnek belső erők összjátékaként kell szerves módon kialakulnia. Finnország esetében pedig a transzformatív erejű fiskális konszolidáció hozzájárult ahhoz, hogy a növekedési képesség birtokában a kiadásoldali konszolidációval párhuzamosan nem merült fel recessziós hatás; vagyis első hipotézisünk második állítását tekinthetjük igazoltnak.

2. tézis: Az új gazdaság felé történő elmozdulás szorgalmazásának egyik *támogató mechanizmusa lehet a fiskális konszolidáció*, amelynek így *transzformatív ereje* lehet, hiszen támogathatja az installációs szakaszra történő rálépést, s az azon történő előrehaladást.

Értekezésünkben amellet érveltünk, hogy az új gazdasági paradigma installációs szakaszára történő belépést támogathatja meg a fiskális konszolidáció, amely a közép és hosszabb távú növekedés aládúcolásaként is interpretálható. Az európai panorámából választott két eset (egy vezető és egy lemaradó) mindezt alátámasztani látszik. Mindkét

esetben egy szélesebb közelítést választottunk, s a történeti, gazdasági, társadalmi, politikai és intézményi fejlemények és kölcsönhatások, valamint a tágabb világgazdasági tendenciák bekapcsolásával rendszerszemléletben igyekeztünk elemzésünket elvégezni. A finn gazdaság koalíciós kormányok által levezényelt fiskális konszolidációi arról árulkodtak, hogy azok nagymértékben serkentették az erőforrás alapú gazdasági modell elhagyását, s az új gazdaság beköszöntét, ezért transzformatív erővel bírtak. Portugália kapcsán nem óhajtottunk azon szellemi áramlathoz csatlakozni, mely szerint a deficit és az adósságráta képezi a legnagyobb problémát, s csak is ezekre kellene tekintettel lenni és fókuszálni. Igyekeztünk túllépni ezen megközelítésen, és egy olyan termékenyebbnek gondolt közelítést választottuk, amely azt a kérdést boncolgatta, hogy a tartósan alacsonynak bizonyuló növekedés, a nemzetközi összehasonlításban gyenge termelékenység – amelyekre a fiskális politika és a fiskális kisiklottság nagyban hatott – vajon nem-e csak szimptomája sokkal mélyebben gyökerező tényezőknek. A finn úthoz képest a portugál pálya inkább a „hosszú menetelés” (Antal, 2009) tényéről árulkodott, vagyis ott a fiskális konszolidációk inkább akadályozták, mintsem támogatták az új gazdaságba való átmenetet. A fiskális konszolidációk *nem viselték magukon a transzformatív karaktert*. A portugál fiskális kormányzás nem volt képes olyan konszolidáció végrehajtására, amely az állam fejlesztő funkcióját jeleníthette volna meg. Ezt egyszerre hatott volna át pro- és anticiklikus megközelítés, s amely így oly módon járulhatott volna hozzá a gazdasági teljesítmény stimulálásához, hogy az új gazdaság aspektusából nélkülözhetetlen területeket priorizálta volna (K+F, innováció, hatékony oktatási, s mindezekhez szükséges intézményi háttér kiépítésének beruházás-oldali támogatása), míg az improduktív területekre (alkotmányosan rögzített szociális jóléti rendszer bővítése által előálló kiadások felé) konfigurált fiskális kiadásokat pedig csökkentette volna.

3. tézis: Politikai konszenzusra van szükség ahhoz, hogy a tudásgazdaság kiépítéséhez szükséges erőfeszítésekre sor kerülhessen. Ez alatt érthető többek közt az is, hogy a fiskális konszolidáció során is nélkülözhetetlennek tűnik a fiskális fenntarthatóság és a gazdaság átalakítása melletti *belső elköteleződés*. Ily módon a fiskális konszolidáció útján nem pusztán a deficit és adósságcélok elérésének mechanisztikus stabilizációját, hanem a dinamizálást is a folyamat szerves részévé lehet tenni. Mindez tehát azt is jelenti, hogy a transzformatív erejű fiskális konszolidáció az üzleti ciklus vonatkozásában egy *pro- és anticiklikus elemekkel is rendelkező mechanizmus*, amely így rendszerszemléleten keresztül bekapcsolja a paradigma sajátosságait, s így lehetőség szerint fiskális fókuszpontba állítja azon erőket (K+F+I), amelyek változást indukálhatnak a növekedési és fejlődési pályában.

Az értekezés során több alkalommal tértünk ki arra (pl.: 4.3. fejezet), hogy a konszolidációs tapasztalatok, a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás kérdése elsősorban nem a külső kikényszerítési mechanizmusok meglétén múlik, hanem az – az Európai Unióban és az eurózónában különösen – a belső, a nemzeti politikák prioritásaként kezelendő továbbra is. Finnország és Portugália esete is erre hívta fel a figyelmünket. A finnek kapcsán láttuk, hogy a meghozott intézkedések konszenzust igényeltek, amelynek létrejöttét végső soron a fenntarthatóság iránti igény táplálta, hiszen deklarált cél volt a szociális piacgazdaság és a jóléti modell megőrizhetősége. A cél érdekében pedig nem a vegytiszta pro-, vagy anticiklikus konszolidációt választottak, hanem egyszerre igyekeztek stabilizálni a gazdaságot az improduktív területek felé áramló kiadások csökkentésével és dinamizálva azt a produktív területek felé történő addicionális tételek átcsoportosításával. A konszolidációs irodalom korábbiakban kifejtett legfőbb üzenetének a fentiek szerinti finomhangolása tehát úgy hangzik, hogy a kiadáscsökkentés dominálta konszolidáció során az új gazdaságba történő átmenet megtámogatható kutatás-fejlesztésre és innovációra történő fókusszal is. A finn eset arra is fényt derített, hogy az empirikus irodalommal összhangban a kiadási oldalra történő koncentráció *crescendo* szerűen alakítja ki a fiskális fegyelmet, ugyanakkor, ez akkor is sikeres lehet, ha nem kíséri a fejleményeket független fiskális intézmény felállítása. Ennek oka a fiskális fenntarthatóság melletti kormányokon átívelő belső elköteleződés, amelynek alapja a társadalmi támogatás és bizalom, ami viszont a gazdaság növekedési képességének megőrzésén és támogatásán keresztül (pl.: új fejlődési pályára állítás) tűnik fenntarthatónak. A diametrikus ellenpólusnak bizonyult Portugáliában ezzel szemben a fiskális fenntarthatóság melletti belső elköteleződés hiánya vált normálállapottá: A belső tényezők egymáshoz fonódó szövedéke a *status quo* melletti nagyon szilárd elköteleződéshez vezetett, így a fiskális fegyelem aspektusa elsikkadt, s a bevétel-generálási igény képezte a konszolidációk gerincét. Továbbá, az intézményileg gyengének bizonyuló GMU-keret – hathatós kikényszerítő mechanizmus hiányában – sem tudott *status quo*-t törő erőt sugározni. Az a fontos megállapítás is adódhat mindebből, hogy a nemzetállami szinten zajló és már sokak által dokumentált disztribúciós konfliktus – például kiigazítás vagy reformok kapcsán jelentkező *status quo*-pártolás, ami az érdekütközésekre vezethető vissza – olybá tűnik, hogy GMU szintű kihatással is bírhat. Ami Portugália esetében viszont oda vezethet, hogy a fiskális

fegyelmezetlenség normálállapottá válik, ami gátja az új technológiai-gazdasági paradigmába történő átmenet és az abban történő helytállás sikerességének is.

Az esettanulmányok igazolták tehát, hogy a transzformatív erejű fiskális konszolidáció egy *pro- és anticiklikus elemekkel is rendelkező innovatív mechanizmus, amely belső elköteleződésen nyugszik*. Megvalósul a schumpeter-i gondolat „Durchsetzung neuer Kombinationen” (Schumpeter, 1926|1952:100), hiszen arról van szó, hogy a jelenkori irodalmi és empirikus tanulságok által közvetített kiadáscsökkentésre építkező konszolidáció helyett a pro- és anticiklikus, restriktív és expanzív, másképp fogalmazva egyfelől stabilizáló, másfelől viszont dinamizáló jellegű konszolidáció kombinációjára lehet szükség.

4. tézis: Fiskális konszolidációk végre nem hajtása, vagy elsősorban a bevételoldali kiigazítások preferálása mögött meghúzódó eddig figyelmen kívül hagyott okként meghatározásra kerülhet az, hogy nincsenek meg azok a kulcs- és megfelelő érettségi fázisban lévő területek (intézményi architektúra, szakértelem, stb.), amelyekre történő fiskális koncentráció gazdaságilag realizálható eredményeket hozna, s egyúttal lendületet vinne az új technológiai-gazdasági paradigma (új gazdaság) installációs szakaszába történő belépésbe.

A harmadik tézisünk voltaképp átvezet negyedik tézisünkhöz. Értekezésünkben az a megállapítás is fölfejtendő, hogy könnyebb ott konszenzust elérni, ahol egy már meglévő, már percipált és véleményezett, értékrendet és viselkedést befolyásoló vívmány (pl.: szociális jóléti állam Finnországban) megőrzése a cél, és törvényszerűen nehezebb ott, ahol egy jövőbeli ígérvény (pl.: versenyképesebb gazdaság, kiegyensúlyozott államháztartás Portugáliában) az, amelyet a jelenben szükséges konszenzus létrehozása melletti érvként használhatnak adott esetben csupán fel. Az esetek arra is rávilágítottak, hogy *a transzformatív erejű fiskális konszolidáció intézményi alapokat igényel*, azaz előzetes és szerves – fiskális tételt is érintő – intézményépítést föltételez, amelyre aztán lehet fókuszálni konszolidáció alatt. Amennyiben nincsenek meg a kellő érettségi fázisban lévő intézményi hátterek, akkor nem véletlen, hogy a bevételoldali konszolidációs alternatíva iránt nagyobb lesz az igény, s ez az igény még akár racionálisnak is tűnhet. Ez fontos üzenet a fiskális kiigazítások gazdaságtana számára, ami eddig nem szentelt figyelmet a bevétellel operáló konszolidációk mozgató rugóinak, csak a következmények oldaláról tett megállapításokat.

5. tétel: A fiskális *konszolidáció időzítése* elhanyagolhatatlan kérdés, hiszen a kimenet szempontjából lényeges, hogy az adott gazdaság milyen periódusban van: a növekedési képességét befolyásoló új gazdaságba történő átmenet előtt, az installációs, vagy már az alkalmazási szakaszban. *Differenciált diagnózisra* van szükség, hiszen ezek alapján eltérő funkciójú konszolidációkat lehet adott esetben megkülönböztetni, ami önmagában arra utal, hogy a konszolidációk értelmezése *dinamikus megközelítést* követel meg az elmélettől és a gyakorlattól egyaránt.

Az időzítés kérdését számos területen fontosnak tartják, így a fiskális konszolidációk kapcsán is. Mindazonáltal, explicit mód ritkán fejezik ki, hogy a gazdaságok a belső folyamataik, esetünkben a fiskális manőverezési képesség kapcsán képesek az időzítés felett valamifajta kontrollt szerezni, hiszen a globális folyamatoknak (pl.: adósságválság miatt növekvő adósság-intolerancia) nagy a tehetetlenségi nyomatóka az adott és vizsgálandó gazdaság szempontjából (főleg, kicsi, nyitott gazdaságok esetében). Ilyesformán az időzítés kérdése, mint olyan, inkább annak kapcsán merül fel, hogy az adott gazdaság a külső feltételekhez történő belső strukturális alkalmazkodást érintő intézkedéseket valamint folyamatokat mikor, milyen kontextusban, milyen társadalmi, politikai és intézményi beágyazottságban teszi meg. Ennek fölméréséhez a nemzeti fiskális politikának kompetenciát kell kiépítenie. Ahogy az esettanulmányokban arra utaltunk: Finnország esetében tartós tendencia volt a tudomány és technológiai politika fiskális oldali támogatása, intézményi bázisának fejlesztése. Így ott a konszolidáció időzítése és sikere nem szerencse dolga volt, hanem a szerencse voltaképp a gondos tervezés rezidumaként állhatott elő. Portugáliában nem volt tudatos kormányzati cselekvéssorozat e tekintetben. Mindebből az adódik, hogy a szerves és inkrementális intézményépítést nem megkerülhető. Továbbá, a transzformatív erejű fiskális konszolidáció léte arra is felhívta a figyelmet, hogy a *konszolidációk értelmezése rendszerszemléletű, s egyben dinamikus megközelítést követel*. Az ötödik tétel ama állításként is felfogható, hogy a szélesebb elméleti keret, a rendszerszemlélet alkalmazása arra enged következtetni, hogy a fiskális konszolidációk *funkcionálisan eltérő tartalmat és célt szolgálhatnak* attól függően, hogy az adott gazdaság hol tart a technológiai-gazdasági paradigmában, amely nem csekély módon határozza meg versenyképességét, kihívásait. Az installációs szakaszba történő átmenetben a konszolidációnak az adott technológiai-gazdasági paradigma hajtóerőinek megtámogatása is feladata, ha a hosszabb távú növekedés megalapozása is gazdaságpolitikai preferencia. Vagyis a konszolidációnak ekkor az állam fejlesztő funkcióját is hordoznia kell. Másképpen szólva, a konszolidációnak transzformatívnak

kell lennie, azaz a benne rejlő stabilizálási óhaj voltaképpen a fejlődés-gazdaságtani keretek között úgy interpretálható, hogy dinamizálásról van szó, amely az új gazdaságba történő sikeres átmenetet kell, hogy támogassa. Az alkalmazási szakaszban már jobban visszaköszönhet a konszolidáció klasszikus stabilizálási funkciója, vagyis a deficitok és adósságok konszolidálása – nem negligálva az újabb technológiai-forradalom esetlegesen megfigyelhető intő tendenciáit. A célnak a felhalmozott adósságállomány hosszú távú tartós csökkenthetőségének kell lennie a növekedési képesség veszélyeztetettségének minimalizálásával. Mindez fontos üzenet a GMU szintjén is, hiszen egyik európai ország gazdasági rehabilitációja sem képzelhető el az európai növekedés megerősítése nélkül.

6. tézis: Az új gazdaságba történő átmenetet követően a strukturális váltási képesség egyik meghatározó sarokköve a fiskális fenntarthatóság biztosítása. Az állam hosszú távú finanszírozhatósága nélkül véstesen megfogyatkozik az a fiskális mozgástér, amely az új paradigmában történő későbbi növekedés belső tartalékainak építhetőségére lenne fordítható. A hosszú távon kiegyensúlyozott és ez által az újabb technológiai-gazdasági paradigmába történő átmenethez diszkrecionális beavatkozásokra kész mozgástérrel rendelkező fiskális politika a *strukturális beragadás egyik csillapító mechanizmusa lehet*.

Az ötödik téziséből következő dinamikus és rendszerszemléletű fiskális konszolidációs felfogás egyenes ági folyománya voltaképp hatodik tézisünk, amelynek központi üzenete, hogy az átmenetet követően, az alkalmazási szakasz során is szükséges a kiegyensúlyozott államháztartás fenntarthatóságát biztosítani. Hiszen majd az újabb technológiai-gazdasági paradigmába történő átmenethez is szükség lesz a fiskális politika azon képességére, hogy diszkrecionális beavatkozásokat tehessen lehetővé a rendelkezésre álló mozgástér birtokában, s tegye ezt azért, hogy a *strukturális beragadás egyik csillapító mechanizmusa lehessen. Vagyis, az újabb paradigmákba történő sikeres átmenetnek egyik peremföltétele a fiskális fenntarthatóság*. Egy-egy technológiai forradalom életciklusa nagyságrendileg fél évszázad, ez alatt az államnak a fizetőképesség megóvása mellett törekednie kell arra, hogy az oktatásba és jó minőségű közszolgáltatások biztosításába történő befektetések végső soron egy kreatív nemzedéket eredményezzenek, amely az alkalmazói szakaszban a növekedés belső tartalékaként szolgálhat, megfelelő abszorpciós közeget biztosítva. Mindennek a feltétele az alrendszerek fenntarthatósága, a fiskális politika csak így módon szolgálhat a különböző kutatás-fejlesztést és innovációt támogató horizontális szakpolitikák támogató háttereként. E megközelítés feltételezi annak az örökbecsű gondolatnak a

szem előtt tartását is, hogy a jelenlegi jelentős adósságnövekedés költsége nem más, mint a jövőbeli deficitnövelés lehetőségének elvesztése, s azért az tudható, hogy a gazdasági és társadalmi fejlődés sokszor kezdeti deficitek árán következik be.

Az értekezésből kiderült, hogy intelligens allokálásról is szó lehet, amelynek jelentősége különösen felértékelődött a 2008-as pénzügyi és gazdasági, majd az azt követő adósságválság kapcsán, hisz a fiskális konszolidáció meghatározó kísérőjelenséggé vált. Ezért kezdtük lerakni az innovatív fiskális politika koncepciójának alapjait (6. *fejezet*), amely az értekezés fiskális fenntarthatósággal és konszolidációkkal kapcsolatos, az irodalom és az empiria alapján levezetett megfontolásainak szintézise. A dolgozat során ugyanis egy olyan utat jártunk be, amely szervesen megágyazott a koncepció alapjainak kimunkálásához. A fiskális fenntarthatóság közgazdaságtani megalapozottsága után figyelmünket a fiskális konszolidációk stilizált tényeire irányítottuk, s a nem-keynesi viselkedések mögött mindezidáig be nem azonosított tényezőket a gazdaság növekedési képességével hoztuk kapcsolatba. Ez után konstatáltuk, hogy nincs egységes elméleti keret, ami hathatós útbaigazításul szolgálna a sikeres fiskális konszolidációk természetrajzához. Ennek kapcsán azt hangsúlyoztuk, hogy a gazdaság növekedési képessége és a fiskális konszolidáció időzítése további vizsgálati szemponttal szolgálhat abban az értelemben, hogy hozzásegíthet a sikeres konszolidációk jobb megértéséhez. Ennek érdekében pedig egy szélesebb elméleti keretbe ágyazva mutattunk rá a transzformatív erejű fiskális konszolidáció lehetőségére, amely az innovatív fiskális politika egyik előfordulási módja, hiszen benne rejlik azon területek felismerése, amelyekre történő diszkrecionális fókusz képes a strukturális beragadás lehetőségének elkerülésére és a gazdaság növekedési képességének kiaknázására már konszolidáció időszakában is. E koncepció holisztikus szemlélete biztosítja, hogy a környezeti, társadalmi és gazdasági folyamatok változékonysága integráns része legyen a fiskális kormányzásnak azért, hogy képes legyen az államháztartás és a gazdasági struktúra meglévő rendszerét fenntartani (*sustaining character*) és a hosszú távú fenntarthatóság érdekében alapvető változásokat megindítani (*disruptive character*).

Az ily módon működő fiskális politika képes lehet olyan fiskális konszolidáció végrehajtására, ami egyszerre stabilizáló, másfelől viszont dinamizáló hatású is lehet, vagyis a fenntartható fejlődés megkövetelte fenntartható növekedés fundamentumainak megerősítésében is képes segédkezni oly módon, hogy a fejlődést szolgáló *General Purpose Technology*-ra (*Non-Technology*-ra is) koncentrálna. Az innovatív fiskális

politika koncepciójának fölvázolása során valójában négy, a korábbi fölfogáson túlmutató megállapítást tettünk, amelyek tulajdonképpen a konstituáló elemek halmazát alkotják.

Első koncepcionális megállapításunk az volt, hogy míg a korábbi és a jelenleg is uralkodó fenntarthatóan kiegyensúlyozott költségvetési politikai fölfogás inkább a mechanisztikusan származtatott és deklaráltan optimálisnak tekintett szigorú deficit és adósságráta célok definiálásánál marad; addig mi amellett érveltünk, hogy az innovatív fiskális politika esetében a deficit és adósságráta célok definiálása magasabb szintű gazdasági, társadalmi és környezeti célokra tekintettel, holisztikus szemléletben végzendő el. Ezen túlmenően pedig az innovatív fiskális politika gradiensének a gazdasági növekedés felé kell mutatnia, amelyet nagyban befolyásol a technológiai-gazdasági paradigma. A fiskális politikának fenntartó (*sustaining*) és romboló (*disruptive*) karakterrel kell rendelkeznie, vagyis a fiskális kormányzásnak figyelembe kell vennie a technológiai-gazdasági paradigma jellemzőit és feltételrendszerét, amely az installációs szakaszra történő rálépést és az azon való sikeres előrehaladást szolgálhatja.

Második koncepcionális megállapításunk az volt, hogy míg a fiskális konszolidációkkal foglalkozó főáramú közgazdaságtan a tisztán anticiklikus költségvetési politika folytatásában véli fölfedezni a *panacea*-t, s teszi ezt úgy, hogy a definiált és optimálisnak tekintett deficit és adósságráta célok eléréséhez a kiadáscsökkentésen alapuló konszolidációk alkalmazását javallja; addig az innovatív fiskális politika koncepciójában mi a kiadásoldali fiskális konszolidáció mellett érveltünk, de azt hangsúlyoztuk, hogy a pro- és anticiklikus elemek intelligens mixe sokkal célravezetőbb lehet a vegytiszta anticiklikus megközelítéshez képest.

Harmadik koncepcionális megállapításunk azzal volt kapcsolatos, hogy a jelenlegi fölfogásban uralkodó irányzat a törvényesített fiskális szabályok létrehozásáért kiált. Ehhez képest a valóság komplexitását figyelembe véve, s így a holisztikus szemléletet magunknak tudva azt mondtuk, hogy az innovatív fiskális politika koncepciójában a törvényesített fiskális szabályok helyett a politikai konszenzus és a fegyelem melletti belső elköteleződés fontosabbnak tűnik, ellenkező esetben a szabályok inkább csak kijátszásra ösztönöznek.

Negyedik koncepcionális megállapításunk arra vonatkozott, hogy a főáramú fiskális diskurzusok és javaslatok a formalizmus azon válfaját képviselik, amely a független fiskális intézmények felállítását kiterjesztett hatáskörrel (politikai és jogi

felelősséggel) képzelet el azért, hogy a hitelesség, a transzparencia és a társadalmi bizalom növekedjen illetve, hogy meglegyen a deficitcélok elérése feletti ellenőrzés. Ezzel szemben az innovatív fiskális politika koncepciójának vázolója során mi inkább azzal azonosultunk, hogy a független fiskális intézményi horgony felállítása korlátozott hatáskörrel szorgalmazandó (tanácsadói szerep), hiszen a cél nem csupán a deficit és adósságcélok mechanisztikus elérése, hanem a demokratikus alapelvek, az állam és intézményei felé táplált bizalom megőrzése és erősítése.

Ehhez kapcsolódóan és végezetül arról is szót kell ejteni, hogy miként viszonyul az innovatív fiskális politikai kormányzás koncepciója az értekezésünkben is meghatározó jelentőséggel bíró európai térben, pontosabban az Európai Gazdasági és Monetáris Unió intézményi keretrendszerében és a 2008-as pénzügyi és reálgazdasági válság, majd az azt követő adósságválság kontextusában. Az innovatív fiskális politika koncepciója nem kezdi ki a GMU keretrendszer jelenleg is zajló továbbfejlesztésének, fiskális ellenőrző mechanizmusának a hogyanjáról szóló vitákat, sőt, az egyik egyre többet hangoztatott szellemi áramlatba passzintható, amely a nemzeti szuverenitás fiskális csatornán keresztüli közvetítését tartja szem előtt, s amely ez által az SNP internalizálásának irányába kívánja terelni a közös szellemi gondolkodást. Ahogy arra kitértünk, az intézményesítés tekintetében inkább az tűnik meghatározónak, hogy a fiskális politika fenntarthatósági informátor szerepének erősödnie kell. A konszolidáció bizalmat igényel, az alacsony növekedési teljesítmény aláássa azt, ezért ott, ahol a növekedési képesség eleve gyengébb és nincsenek kellő érettségi fázisban lévő területek – amelyekre történő fiskális fókusz katalizáló erővel bírna és a strukturális beragadás jelenségét tompíthatná – ott a hitelesség és bizalom építése fiskális szabályok és független (tanácsadói és monitoring hatáskörrel bíró) fiskális intézményi horgony segítségével tovább serkenthető. Igaz ugyan, hogy a szabályok inkább a konszolidációs eredmények fenntarthatóságát célozzák, azaz szekvenciálisan a kiigazításokat követően kerültek túlnyomó többségben bevezetésre, a független fiskális intézmények szerepe azért fontos, mert elemzői tevékenységük során tanácsokat adhatnak a fókuszpontba állítandó területek mibenlétéről, a restrikciora megérett dimenziókról. Az effajta *formalizmus tehát az innovatív fiskális politika szerves része*, hiszen a diagnosztikai feladatok ellátásában segédkezik, amely a kontextus-függő konszolidációs funkció meghatározásához elengedhetetlen. Azaz, az innovatív fiskális politika egy többszereplős (*multi-actor*), ám koordináción nyugvó koncepció tehát, amely ily módon igyekszik a fiskális kormányzást még reflexívebbé és kalibrálhatóbbá tenni.

A szélesebb, rendszerszemléletű megközelítés szándékunk szerint közelebb vihet a sikeres fiskális konszolidációkat alkotó építőkockák precízebb föltárásához, mitőbb, aprólékosabb értelmezéséhez. A transzformatív erejű konszolidáció az innovatív fiskális politika egyik előfordulási módjaként egy olyan csatornát is megnyithat, amely a jelenleg uralkodó két szélső állapot – a megszorítás és a fiskális ösztönzés – között leledzik. Ebből adódóan pedig a Kaldor (1957, 1961) munkáiban is föllelhető „*learning by doing*” elve mentén megtörténhet a konszolidációs elméletek finomítása; sőt, a gazdaságpolitikai gyakorlat során csillapíthatóvá válhat a „*knowing-doing gap*” is, ami elemi feltétele a kihívások kezelésének, a valódi modernizációnak, ami hatékony állami beavatkozással, sikeres gazdaságpolitikával, a nemzetgazdasági versenyelőnyök folyamatos fokozásával képzelhető el (Szentés, 2011).

Végezetül szeretnénk leszögezni, hogy értekezésünkben nem vállalkozhattunk a makroökonómiai fejlesztési funkcióval rendelkező fiskális konszolidáció általánosan alkalmazható és részletes gazdaságpolitikai gyakorlatának kidolgozására. Meglátásunk szerint erre nincs mód, hisz az általunk előadottak épp a differenciált diagnózis szükségességét erősítik. A 2008-as válság előidézte turbulens fiskális időszakra reflektálva nyomatékosítható, hogy a konszolidációkkal kapcsolatos klasszikus fölfogás – miszerint az rövid távú, „lázcsillapító” jellegű, átmeneti kormányzati intervenció – bizonyosan megváltozik; kormányzatokon átívelő tartósabb tendencia épül bele és kísérőjelensége lesz az eladósodott fejlett országok fiskális politikáinak. Következésképp joggal vélelmezhető, hogy a fiskális konszolidációk funkciója is sokrétűbbé válik. Nem pusztán a hobbesi Leviathán mechanikus „visszanyesésére” kell irányulniuk, hanem annak „életminőség-változását” is támogatniuk szükséges. Erre a fejlesztési funkció kontextus-specifikus integrálása adhat módot, miközben a változást előmozdító erőket priorizáljuk. Még egyszer tehát, a fiskális konszolidációk megkonstruálásakor nem feltétlen célravezető pusztán a fiskális dimenzióra építeni, hanem a tágabb kontextust (belső növekedési képesség, új technológiai-gazdasági paradigmabeli pozíció) is érdemes figyelembe venni. Így lehetséges az, hogy hasonló kiinduló fiskális pozíciók esetében is eltérő funkciójú konszolidáció életre hívása lehet indokolt, hiszen a tágabb kontextus már teljesen eltérő trendekre és tartalmakra utalhat. Értekezésünk szemlélete a közgazdaságtudomány művelői számára reményeink szerint azt az üzenetet is hírül viszi, hogy a gazdaság komplexitásából és dinamikájából adódóan nem létezhet a folyamatokat leíró egyetlen általános elméleti keret, még a konszolidációk témakörén belül sem.

Hivatkozásjegyzék

- Adepoju, A. A. – Salau, A. S. – Obayelu, A. E. (2007): The Effects of External Debt Management on Sustainable Economic Growth and Development: Lessons from Nigeria. University of Ibadan and Ladoke Akintola University of Technology. *MPRA Paper* No. 2147
- Afonso, A. – Claeys, P. – Sousa, R. M. (2009): Fiscal Regime Shifts in Portugal. University of Barcelona, Research Institute of Applied Economics. *IREA Working Papers* No. 21
- Afonso, A. – Ebert, W. – Schuknecht, L. – Thöne, M. (2005): Quality of Public Finances and Growth. European Central Bank, *Working Paper* No. 438
- Afonso, A. – Hauptmeier, S. (2009): Fiscal Behaviour In The European Union Rules, Fiscal Decentralization and Government Indebtedness. *ECB Working Paper* No. 1054
- Afonso, A. – Jalles, J. T. (2012): Measuring the success of fiscal consolidation. *Applied Financial Economics*, Taylor and Francis Journals, 22. évf., 13. szám 1053-1061. o.
- Afonso, A. – Nickel, C. – Rother, P. (2006): Fiscal consolidations in the Central and Eastern European countries. *Review of World Economics*, 142. évf., 2. szám 402-421. o.
- Afonso, A. – Rault, C. (2008): 3-Step Analysis of Public Finances Sustainability – The Case of the European Union. ECB, *Working Paper* No. 908
- Afonso, A. (2007): Public finances in Portugal: a brief longrun view. Technical University of Lisbon, Department of Economics at the School of Economics and Management. *Working Paper* No. 1
- Afonso, A. (2010): Expansionary Fiscal Consolidations in Europe: New Evidence. *Applied Economics Letters*, 17. évf., 2. szám 105-109. o.
- Aghion, P. (2012): Teremtő rombolás. Verseny és innováció. Alinea Kiadó – Rajk László Szakkollégium. Budapest
- Aghion, P. – Alesina, A. – Trebbi, F. (2004): Endogenous Political Institutions. *The Quarterly Journal of Economics*, 119. évf., 2. szám 565-611. o.
- Aghion, P. – Durlauf, S. (2007): Growth Regressions and Policy Evaluation. World Bank Commission to Growth, Washington, DC.
- Ahearne, A. – Schmitz, B. – von Hagen, J. (2008): Current Account Imbalances in the Euro Area. *Bruegel Policy Briefs* No. 231
- Aiginger, K. (2001): The Impact of Innovation: Evidence on the Macro and Sectoral Level. In: Aiginger, K. – Hutschenreiter, G. – Hollenstein, H. – Knoll, N. – Leo, H. – Wieser, R. (szerk.) (2001): Innovation and Productivity of European Manufacturing. WIFO.
- Akbostanci, E. – Ipek Tunç, T. – Türit-Asik, S. (2004): Pollution Haven Hypothesis and the Role of Dirty Industries in Turkey's Exports. Economic Research Center, *Working Papers* No. 0403, Middle East Technical University in its series ERC.
- Akerlof, G. A. – Spence, A. M. – Stiglitz, J. E. (2001): Markets with Asymmetric Information. Paper provided by Nobel Prize Committee in its series Nobel Prize in Economics documents with number 2001-2.
- Akhtar, M. A. – Harris, E. S. (1992): The Supply-Side Consequences of U.S. Fiscal Policy in the 1980s. Federal Reserve Bank of New York, *Quarterly Review*, 1-20. o.
- Alesina, A. (2012): Cut Deficits by Cutting Spending. VoxEU.org Elérhető: <http://voxeu.org/article/cut-deficits-cutting-spending> Letöltve: 2012.11.30.
- Alesina, A. – Giuliano, P. (2009): Preferences for Redistribution. *NBER Working Paper* No. 14825

- Alesina, A. – Ardagna, S. – Trebbi, F. (2006): Who Adjust and When? On the Political Economy of Reforms. *IMF Staff Papers*, Mundell-Fleming Lecture, 53. évf., 1-49. o.
- Alesina, A. – Ardagna, S. (1998): Tales of Fiscal Adjustments. *Economic Policy*, 13. évf., 27. szám 489-545. o.
- Alesina, A. – Ardagna, S. (2010): Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending. In: Brown, J. R. (szerk.) (2010): *Tax Policy and the Economy*, 24. évf., Chicago: University of Chicago Press, 35-68. o.
- Alesina, A. – Carloni, D. – Lecce, G. (2013): The Electoral Consequences of Large Fiscal Adjustments. In: Alesina, A. – Giavazzi, F. (szerk.) (2013): *Fiscal Policy after the Financial Crisis*. University of Chicago Press
- Alesina, A. – Drazen, A. (1991): Why Stabilizations delayed? *American Economic Review*, 81. évf. 5. szám 1170-1188. o.
- Alesina, A. – Favero, C. – Giavazzi, F. (2012): The Output Effects of Fiscal Consolidations. CEPR, *Discussion Paper* No. 9105
- Alesina, A. – Giavazzi, F. (2012): The Austerity Question: ‘How’ is as Important as ‘How Much’. VoxEU Elérhető: <http://voxeu.org/index.php?q=node/7836> Letöltve: 2012.04.03
- Alesina, A. – Hausmann, R. – Hommes, R. – Stein, E. (1999): Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. *OCE Working Paper* No. 394. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Alesina, A. – Perotti, R. (1995): Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries. *Economic Policy*, 21. szám 207-247. o.
- Alesina, A. – Perotti, R. (1996): Fiscal Discipline and the Budget Process. *American Economic Review*, 86. évf., 2. szám 401-407. o.
- Alesina, A. – Perotti, R. (1999): Budget Deficits and Budget Institutions. In: Poterba, J. M. - von Hagen, J. (szerk.): *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. University of Chicago Press.
- Alessandrini, P. – Fratianni, M. – Hughes-Hallett, A. – Presbitero, A. (2012): External imbalances and financial fragility in the Eurozone. *MoFiR Working Paper* No. 66
- Alexandre, F. – Bação, P. – Cerejeira, J. – Portela, M. (2010): Exchange Rates and Manufacturing Employment in the Portuguese Economy: The Role of Openness, Technology and Labour Market Rigidity. Institute for the Study of Labor (IZA), *Discussion Paper* No. 5251
- Alexandre, F. – Bação, P. (2012): Portugal Before and After the European Union: Facts on Nontradables. Universidade do Minho, *NIPE Working Paper* No. 15
- Allievi, F. – Luukkanen, J. – Panula-Ontto, J. – Vehmas, J. (2011): Grouping and Ranking the EU27 Countries by Their Sustainability Performance Measured by the Eurostat Sustainability Indicators. In: Lakkala, H. – Vehmas, J. (szerk.) (2011): *Trends and Future of Sustainable Development*. Proceedings of the Conference “Trends and Future of Sustainable Development”. 2011.06.09-10 Tampere, Finnország
- Alt, J. – Lassen, D. D. (2003): Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD countries. *European Economic Review*, 50. évf., 6. szám 1403-1439. o.
- Alves, N. – Cardoso, F. (2010): Household Saving in Portugal: Micro and Macroeconomic Evidence. Banco de Portugal, Economics and Research Department. *Economic Bulletin and Financial Stability Report Articles*.
- Anand, R. – Gable, S. L. – Mishra, S. (2012): Service Export Sophistication and Economic Growth. VoxEU, Elérhető: <http://voxeu.org/index.php?q=node/7854> Letöltve: 2012.04.08

- Andersen, B. – Minarik, J. J. (2006): Design Choices for Fiscal Policy Rules. *OECD Journal on Budgeting*, 5. évf., 4. szám 159-208. o.
- Anderson, L. C. – Jordan, J. L. (1968): Monetary and Fiscal Actions: A Test of Their Relative Importance in Economic Stabilisation. Federal Reserve Bank of St. Louis, *Review*, 11. szám 11-23. o.
- Antal László (2009): A hosszú menetelés – A fiskális politika fordulatai és hatása az ezredforduló után. In: Muraközy László (szerk.) (2009): A jelen a jövő múltja. Járatlan utak – járt úttalanságok. Budapest: Akadémiai Kiadó, 2009, 69-98. o.
- Ardagna, S. – Caselli, F. – Lane, T. (2004): Fiscal Discipline and the Cost of Public Debt Service: Some Estimates for OECD Countries. *NBER Working Paper* No. 10788
- Ardagna, S. (2004): Fiscal Stabilizations: When Do They Work and Why? *European Economic Review*, 48. évf., 5. szám 1047-1074. o.
- Arestis, P. – Sawyer, M. (2008): The Intertemporal Budget Constraint and the Sustainability of Budget Deficits. In: J. Creel and M. Sawyer (szerk.) (2008): Current Issues in Fiscal Policy. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 95-111. o.
- Arola, M. (2006): Credit Risk Associated to the Central Government of Finland and the “Russian Premium”, 1863–1938. XIV International Economic History Congress, Helsinki, Finland, 21 to 25 August 2006, Session 98
- Arrow, K. (1962): Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention. NBER Chapters, in: The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors, 609-626. o.
- Arvate, P. – Avelino, G. – Tavares, J. (2009): Fiscal Conservatism in a New Democracy: Sophisticated versus Naive Voters. *Economics Letters*, 102. évf., 2. szám 125-127. o.
- Aschauer, D. A. (1985): Fiscal Policy and Aggregate Demand. *American Economic Review*, 75. évf. 1. szám 117-127. o.
- Aschauer, D. A. (1989): Is Public Expenditure Productive. *Journal of Monetary Economics*, 23. évf., 2. szám 177-200. o.
- Asheim, G. J. – Buchholz, W. (2000): The Hartwick Rule: Myths and Facts. *CESifo Working Paper* No. 299
- Atkinson, R. D. (2007): Expanding the R&D Tax Credit to Drive Innovation, Competitiveness and Prosperity. Information Technology and Innovation Foundation. Elérhető: www.itif.org/files/AtkinsonRETaxCreditJTT.pdf Letöltve: 2011.03.09
- Attarian, J. (2004): The Steady-state Economy: What It is, Why We Need It. Elérhető: http://www.npg.org/forum_series/steadystate.html, Letöltve: 2010.04.29.
- Auerbach, A. J. – Gale, W. G. – Orszag, P. R. – Potter, S. R. (2003): Budget Blues: The Fiscal Outlook and Options for Reform. In: Aaron, H. J. - Lindsey, J. M. – Nivola, P. S. (szerk.) (2003): Agenda for the Nation, 109-145. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Auerbach, A. J. – Gale, W. G. (2000): Perspectives on the Budget Surplus. *NBER Working Paper* No. 7837
- Autio, E. – Parhankangas, A. (1998): Employment Generation Potential of New, Technology-Based Firms During a Recessionary Period: The Case of Finland. *Small Business Economics*, 11. évf., 2. szám 113-123. o.
- Axelrod, R. (1987): The Evolution of Strategies in the Iterated Prisoners' Dilemma. In L. Davis, editor, Genetic Algorithms and Simulated Annealing. Morgan Kaufmann, Los Altos, CA.
- Axelrod, R. (1997): The Complexity of Cooperation: Agent-Based Models of Competition and Collaboration. Princeton, New Jersey: Princeton University Press

- Ayoso-i-Casals, J. – Gonzalez Hernandez, D. – Moulin, L. – Turrini, A. (2007): Beyond the SGP: Features and Effects of EU National-level Fiscal Rules. In: Deroose, S. – Flores, E. – Turrini, A. (szerk.): *The Role of Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes*. ECFIN workshop publikáció, 191-242. o. Helyszín: Brüsszel, 2006. november 24.
- Ayres, R. U. – van den Bergh, J. C. J. M. – Gowdy, J. M. (1998) Viewpoint: Weak versus Strong Sustainability. Tinbergen Institute, *Discussion Paper* TI, 98-103/3
- Ayres, R. U. (2008): Sustainability Economics: Where Do We Stand? *Ecological Economics*, 67. évf., 2. szám 281-310. o.
- Bagnai, A. (2004): Keynesian and Neoclassical Fiscal Sustainability Indicators with Applications to EMU Member Countries. Sapienza University of Rome, Department of Public Economics *Working Papers* No. 75
- Baklanoff, E. N. (1992): The Political Economy of Portugal's Later Estado Novo: A Critique of the Stagnation Thesis. *Luso-Brazilian Review*, 29. évf., 1. szám 1-17. o.
- Balassone, F. – Franco, D. (2000): Assessing Fiscal Sustainability: A Review of Methods with a View to EMU. In: Banca d'Italia, 'Fiscal sustainability', előadva: Bank of Italy workshop, Perugia, 2000. január 20-22.
- Baldacci, E. – Kumar, M. S. (2010): Fiscal Deficits, Public Debt, and Sovereign Bond Yields. *IMF Working Paper* No. 184
- Baldacci, E. – McHugh, J. – Petrova, I. (2011): Measuring Fiscal Vulnerability and Fiscal Stress: A Proposed Set of Indicators. *IMF Working Paper* No. 94
- Banco de Portugal (2011): Economic Bulletin 2011. Banco de Portugal, Economic Bulletin 17. évf., 2. szám. Elérhető: http://www.bportugal.pt/en-US/EstudosEconomicos/Publicacoes/BoletimEconomico/Publications/bol_verao11_e.pdf Letöltve: 2011.07.29
- Barbier, E. (1987): The Concept of Sustainable Economic Development. *Environmental Conservation*, 14. évf., 2. szám 101-110. o.
- Barnett, W. A. – Chauvet, M. (2008): The End of the Great Moderation? University of Kansas, Department of Economics, Theoretical and Applied Economics *Working Paper* No. 14
- Barr, C. (2010): Europe's PIGS Don't Fly. Elérhető: <http://money.cnn.com/2010/02/05/news/economy/financial.hotspots.fortune/index.htm> Letöltve: 2011.03.10.
- Barrios, S. – Langedijk, S. – Pench, L. (2010): EU Fiscal Consolidation After the Financial Crisis. Lessons From Past Experiences. European Commission, European Economy, *Economic Papers*, No. 418
- Barrios, S. – Schaechter, A. (2008): The Quality of Public Finances and Economic Growth. European Commission, European Economy, *Economic Papers* No. 337
- Barro, R. (1979): On the Determination of the Public Debt. *Journal of Political Economy*, 87. évf., 5. szám 940-971. o.
- Barro, R. J. – Lee, J-W. (2010): A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950–2010. *NBER Working Paper* No. 15902
- Barro, R. J. – Sala-i-Martin, X. (1995): Economic growth. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Barro, R. J. – Sala-i-Martin, X. (1999): Economic Growth. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press
- Barro, R. J. (1991): Economic Growth in a Cross-Section of Countries. *Quarterly Journal of Economics*, 106. évf., 2. szám 407-441. o.

- Barrel, R. – Holland, D. – Hurst, A. I. (2012): Fiscal Consolidation Part 2: Fiscal Multipliers and Fiscal Consolidations. *OECD Economics Department Working Paper* No. 933
- Bartelsman, E. J. – Scarpetta, S. – Schivardi, F. (2003): Comparative Analysis of Firms Demographics and Survival: Micro-level Evidence for the OECD Countries. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 348
- Bartelsman, E. J. – Haltiwanger, J. – Scarpetta, S. (2004): Microeconomic Evidence of Creative Destruction in Industrial and Developing Countries. *IZA Discussion Paper* No. 1374
- Bartelsman, E. J. – de Wind, J. – Gautier, P. (2010): Employment Protection, Technology Choice, and Worker Allocation. *CEPR Discussion Paper* No. 7806
- Bassanini, A. – Dosi, G. (2001): When and How Chance and Human Will can Twist the Arms of Clio. In: Garud, R. – Karnøe, P. (szerk.) (2001): Path Creation and Path Dependency. Mahwah, NY: Lawrence Erlbaum. 41-68. o.
- Bassanini, A. – Scarpetta, S. – Visco, I. (2000): Knowledge, Technology and Economic Growth: Recent Evidence from OECD Countries. *OECD Economics Department Working Papers* No. 259
- Bassanini, A. – Scarpetta, S. (2001): The Driving Forces of Economic Growth: Panel Data Evidence for the OECD Countries. *OECD Economic Studies* No. 33
- Bassetto, M. – Lepetyuk, V. (2007): Government Investment and the European Stability and Growth Pact. Federal Reserve Bank of Chicago, *Economic Perspective*, 3. szám, 33-43. o.
- Basu, S. – Fernald, J. (2006): Information and Communications Technology as a General-Purpose Technology: Evidence from U.S Industry Data. The Federal Reserve Bank of San Francisco. *Working Paper* No. 29
- Batini, N. – Callegari, G. – Melina, G. (2012): Successful Austerity in the United States, Europe and Japan. *IMF Working Paper* No. 190
- Baum, A. – Poplawski-Ribeiro, M. – Weber, A. (2012): Fiscal Multipliers and the State of the Economy. *IMF Working Paper* No. 286
- Baumol, W. J. – Blinder, A. S. (1991): Economics: Principles and Policy, 5th edition, San Diego: Harcourt Brace Jovanovich
- Báger Gusztáv – Kovács Árpád (2007): A politikai és gazdasági szféra kapcsolatának néhány vetülete – a minimális konszenzus alapjai. *Pénzügyi Szemle*, 52. évf., 3-4. szám 434-463. o.
- Becker, C. (2009): Sustainability Ethics and Sustainability Research, Habilitation Thesis, Technical University of Kaiserslautern.
- Beetsma, R. – Debrun, X. (2004): The Interaction between Monetary and Fiscal Policies in a Monetary Union: A Review of Recent Literature. In: Beetsma, R. – Favero, C. – Missale, A. – Muscatelli, V. A. – Natale, P. – Tirelli, P. (szerk.) (2004): Fiscal Policies, Monetary Policies and Labour Markets. Key Aspects of European Macroeconomic Policies after Monetary Unification. Cambridge University Press, Cambridge. 91-133. o.
- Beetsma, R. – Giuliadori, M. (2010): The Macroeconomic Costs and Benefits of the EMU and other Monetary Unions: An Overview of Recent Research. *Journal of Economic Literature*, 48. évf., 3. szám 603-641. o.
- Beetsma, R. M. W. J. – Giuliadori, M. – Wierdsma, P. (2009): Planning to Cheat: EU Fiscal Policy in Real Time. *Economic Policy*, 24. évf., 60. szám 753-804. o.
- Beinhocker, E. (2006): The Origin of Wealth. Evolution, Complexity and the Radical Remaking of Economics. Harvard Business School Press

- Beltratti, A. – Chichilnisky, G. – Heal, G. (1995): The Green Golden Rule. *Economics Letters*, 49. évf., 2. szám 175-179. o.
- Bélyácz Iván – Kuti Mónika (2009): Külföldi működőtőke és külső eladásodás. Kísérlet a makrogazdasági tőkestruktúra új szempontú vizsgálatára. *Közgazdasági Szemle*, 56. évf., 2. szám 133-154. o.
- Ben-Bassat, A. – Dahan, M. (2007): Social Rights in the Constitution and in Practice. *Journal of Comparative Economics*, 36. évf., 1. szám 103-119. o.
- Benczes István – Ürögdi András (2008): A politikai üzleti ciklusok új elmélete és empiriája. *Pénzügyi Szemle*, 53. évf., 2. szám 265-279. o.
- Benczes István (2006): The Importance of Institutions in Expansionary Fiscal Consolidations - A Critical Assessment of Non-Keynesian Effects. *TIGER Working Paper* No. 88
- Benczes István (2008): Trimming the Sails. The Comparative Political Economy of Expansionary Fiscal Consolidations. CEU Press, New York-Budapest
- Benczes István – Kutasi Gábor (2010a): A költségvetési politika fenntarthatósága és a szabályalapú gazdaságpolitika. *Köz-Gazdaság*, 5. évf., 2. szám 59-74. o.
- Benczes István – Kutasi Gábor (2010b): Költségvetési Pénzügyek. Budapest: Akadémiai Kiadó, 2010
- Benczes István (2011): Rules-based Economic Governance in the European Union: A Reappraisal of National Fiscal Rules. *Global Business and Economics Anthology*, 2. évf., 2. szám 598-608. o.
- Benner, M. (2003): The Scandinavian Challenge: The Future of Advanced Welfare States in the Knowledge Economy. *Acta Sociologica*, 46. évf., 2. szám 132-149. o.
- Bentham, J. (1948): An Introduction to the Principles of Morals and Legislation. New York: Haffner
- Bernanke, B. S. – Mishkin, F. S. (1997): Inflation Targeting: A New Framework for Monetary Policy? *Journal of Economic Perspectives*, 11. évf., 2. szám 97-116. o.
- Berwert, A. – Good, B. – Hotz-Hart, B. – Reuter-Hofer, A. (2004): Innovationssystem Finnland – was kann die Schweiz lernen? Schweizerische Akademie der Technischen Wissenschaften, *Bericht / SATW* No. 37
- Biggs, A. G. – Hassett, K. A. – Jensen, M. (2010): A Guide for Deficit Reduction in the United States Based on Historical Consolidations That Worked. *AEI Economic Policy Working Paper* No. 04
- Bird, R. – Wallich, C. (1994): Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations in Transitional Economies: Towards a Systematic Framework of Analysis. *Policy Research Working Paper Series* No. 1122. Country Economics Department, World Bank, Washington, DC.
- Bird, R. (2003): Fiscal Flows, Fiscal Balance, and Fiscal Sustainability. World Bank Institute, Washington, DC.
- BIS (2010): BIS 80th Annual Report. Elérhető: <http://www.bis.org/publ/arpdf/ar2010e.pdf>
Letöltve: 2011.08.30
- Blanchard, O. – Perotti, R. (2002): An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output. *Quarterly Journal of Economics*, 117. évf., 4. szám 1329-1368. o.
- Blanchard, O. (1985): Debt, Deficits, and Finite Horizons. *The Journal of Political Economy*, 93. évf., 2. szám 223-247. o.

- Blanchard, O. (1990): Comments on Giavazzi and Pagano. In: Blanchard, O. – Fisher, S. (szerk.) (1990): *NBER Macroeconomics Annual*. MIT Press, 110-117. o.
- Blanchard, O. (2006): Portugal, Italy, Spain, and Germany. The implications of a suboptimal currency area. WEL-MIT meeting, NYC Elérhető: <http://econ-www.mit.edu/files/758>
Letöltve: 2011.08.15
- Blanchard, O. (2007): Adjustment Within the Euro. The Difficult Case of Portugal. *Portuguese Economic Journal*, 6. évf., 1. szám 1-21. o.
- Blanchard, O. (2013): The World Economy: Cliffs Avoided, Mountains Ahead. VoxEU.org, Elérhető: <http://www.voxeu.org/article/world-economy-cliffs-avoided-mountains-ahead>
Letöltve: 2013.02.13
- Blanchard, O. – Chouraqui, J. C. – Hagemann, R. P. – Sartor, N. (1990): The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question. *OECD Economic Studies*, No. 15
- Blanchard, O. – Fischer, S (1989): *Lectures on Macroeconomics*. Cambridge: MIT Press.
- Blanchard, O. – Leigh, L. (2013): Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers. *IMF Working Paper* No. 1
- Blanchard, O. – Perotti, R. (2002): An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output. *The Quarterly Journal of Economics*, 117. évf., 4. szám 1329-1368. o.
- Blinder, A. S. – Solow, R. M. (1973): Does Fiscal Policy Matter? *Journal of Public Economics*, 2. évf., 4. szám 319-337. o.
- Blomström, M. – Kokko, A. – Sjöholm, F. (2002): Growth & Innovation Policies For a Knowledge Economy. Experiences From Finland, Sweden & Singapore. *EIJS Working Paper Series* No. 156
- Booth, G. G. – Glascock, J. L. – Martikainen, T. – Rothovius, T. (1994): The Financing of Residential Real Estate in Finland: An Overview. *Journal of Housing Research*, 5. évf., 2. szám 205-227. o.
- Bordes, C. (1993): The Finnish Economy: The Boom, the Debt, the Crisis and the Prospects. In: Bordes, C. – Currie, D. – Söderström, H. T. (szerk.) (1993): *Three Assessments of Finland's Economic Crisis and Economic Policy*. Bank of Finland, Helsinki. 9-94. o.
- Bordo, D. M. – Jonung, L. – Markiewicz, A. (2011): A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History. *NBER Working Paper* No. 17380
- Borys, P. – Cizkowicz, P. – Rzońca, A. (2011): Panel Data Evidence on Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy in the EU New Member States. *MPRA Paper* No. 32696
- Bourgon, J. (2009): Program Review: The Government of Canada's Experience Eliminating the Deficit 1994-1999: A Canadian Case Study. Institute for Government.
- Boxer, I. – Rekettye, G. (2011): The Relation Between Perceived Service Innovation, Service Value, Emotional Intelligence, Customer Commitment and Loyalty in B2B. *International Journal of Services and Operations Management*, 8. évf., 2. szám 222-256. o.
- Bradley, J. – Whelan, K. (1996): The Irish Expansionary Fiscal Contraction: A Tale from One Small European Economy. *Economic Modelling*, 14. évf., 2. szám 175-201. o.
- Brender, A. – Drazen, A. (2005a): How Do Budget Defecits and Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence from Large Cross-Section of Countries. *NBER Working Paper* No. 11862
- Brender, A. – Drazen, A. (2005b): Political Business Cycles in New versus Established Democracies. *Journal of Monetary Economics*, 52. évf., 7. szám 1271-1295. o.

- Brender, A. (2003): The Effect of Fiscal Performance on Local Government Election Results in Israel: 1989-1998. *Journal of Public Economics*, 87. évf., 9-10. szám 2187-2205. o.
- Bresnahan, T. F. – Trajtenberg, M. (1995): General Purpose Technologies: “Engines of Growth?”. *Journal of Econometrics, Annals of Econometrics*, 65. évf., 1. szám 83-108. o.
- Brinkley, I. – Lee, N. (2007): The Knowledge Economy in Europe. A Report prepared for the 2007 EU Spring Council. Elérhető: http://workfoundation.net/assets/docs/publications/80_Knowledge%20Economy%20EU%20Spring%20Council.pdf Letöltve: 2012.03.20
- Briotti, M. G. (2005): Economic Reactions to Public Finance Consolidation: A Survey of the Literature. *ECB Occasional Paper* No. 38
- Broadbent, B. – Daly, K. (2010): Limiting the Fall-Out from Fiscal Adjustment. Goldman Sachs Global Economics, Commodities and Strategy Research. *Global Economics Paper* No. 195
- Bronchi, C. (2003): The Effectiveness of Public Expenditure in Portugal. Società italiana di economia pubblica, *Working Papers* No. 198
- Brundtland Jelentés (1987): Our Common Future. UN World Commission on Environment and Development. Oxford / New York
- Buchanan, J. – Rowley, C. – Tollison, R. (1986): Deficits. Borrie Blackwell, Oxford.
- Buchanan, J. – Wagner, R. (1977): Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes. Academic Press, San Diego, London.
- Buchanan, J. (1978): The Consequence of Mr. Keynes. Institute of Economic Affairs, London. 20-21. o.
- Buera, F. J. – Kaboski, J. P. (2012): The Rise of the Service Economy. *American Economic Review*, American Economic Association, 102. évf., 6. szám 2540-2569. o.
- Buiter, W. H. – Corsetti, G. – Pesenti, P. A. (1998): Financial Markets and European Monetary Cooperation: The Lessons of the 1992-93 Exchange Rate Mechanism Crisis. Cambridge University Press, Cambridge.
- Buiter, W. H. – Grafe, C. (2002): Patching up the Pact: Some Suggestions for Enhancing Fiscal Sustainability and Macroeconomic Stability in an Enlarged European Union. *CEPR Discussion Papers* No. 3496
- Buiter, W. H. (2004): Fiscal Sustainability. Paper presented at the Egyptian Center for Economic Studies in Cairo on 19 Oct. 2003, mimeo, European Bank for Reconstruction and Development, 2004. január
- Buiter, W. H. (1985): Guide to Public Sector Debt and Deficits. *Economic Policy: A European Forum*, 1. évf., 1. szám 13-79. o.
- Burke, E. (1990): Töprengések a francia forradalomról, ford. Kontler László, Atlantisz-Medvetánc, Budapest
- Buzás Norbert – Szanyi Miklós (2004): Challenges of Hungarian Science Policy: The Evolution of a Knowledge-based Economy and Society. MTA Világgazdasági Intézet, *Working Paper* No. 143
- Cabral, R. (2013): The Euro Crisis and Portugal’s Dilemma. In: Monastiriotis, V. – Hardiman, N. – Regan, A. – Goretti, C. – Landi, L. – Conde-Ruiz, J. I. – Marín, C. – Cabral, R. (szerk.) (2013): Austerity Measures in Crisis Countries – Results and Impact on Mid-term Development. *Intereconomics*, 48. évf., 1. szám 27-32. o.
- Cafiso, G. – Cellini, R. (2012): Evidence on Fiscal Consolidations and Evolution of Public Debt in Europe. *CESifo Working Paper* No. 4027

- Campos, E. J. – Sanjay, P. (1996): Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance. *Policy Research Working Paper* No. 1646. Washington, DC: World Bank.
- Cantner, U. – Kösters, S. (2009): Picking Winners? – Empirical Evidence on the Targeting of R&D Subsidies to Start-ups, Small Business Economics. *Jena Economic Research Papers* No. 93, Friedrich-Schiller-University Jena, Max-Planck-Institute of Economics
- Caplan, B. (2007): The Myth of the Rational Voter. Princeton University Press, Princetone.
- Cardoso, C. – Soukiazis, E. (2004): What Portugal Can Learn From Ireland? An Empirical Approach Searching for the Sources of Growth. European Regional Science Association. *ERSA Conference Papers* No. 04
- Carone, G. – Denis, C. – McMorow, K. – Mourre, G. – Röger, W. (2006): Long-Term Labour Productivity and GDP Projections for the EU25 Member States: A Production Function Framework. European Commission, *Economic Papers*, No. 253. European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Brussels
- Carrère, C. – de Melo, J. (2012): Fiscal Spending and Economic Growth: Some Stylized Facts. Fondation Pour Les Etudes Et Recherches Sur Le Developpement International, *Working Paper* No. 35
- Caselli, F. (2004): Fiscal Discipline and the Cost of Public Debt Service: Some Estimates for OECD Countries. European Central Bank, *Working Paper Series*, No. 411.
- Castells, A. – Esteller, A. – Vilalta, M. (2004): Full Characterisation of the Political Economy of Fiscal Adjustment: Evidence from Spanish Municipalities. Institut d'Economia de Barcelona, *Working Papers* No. 2004/3
- Castro, C. – Nunes, P. (2009): Efeitos do Emprego público na produção privada. Revista de Estudos Politécnicos. *Polytechnical Studies Review*, 7. évf., 12. szám 25-37. o.
- Cavallo, D. – Cottani, J. (2010): For Greece, a “Fiscal Devaluation” is a Better Solution than a “Temporary Holiday” from the Eurozone. VoxEU.org, Elérhető: <http://www.voxeu.org/article/greece-should-try-fiscal-devaluation-not-holiday-eurozone> Letöltve: 2010.02.22
- Cecchetti, S. – Mohanty, M. – Zampolli, F. (2011): The Real Effects of Debt. *BIS Working Papers* No. 352, Bank for International Settlements.
- Centeno, M. – Novo, Á. A. (2009): When Supply Meets Demand: Wage Inequality in Portugal. *IZA Discussion Papers* No. 4592
- Chalk N. – Hemming, R. (2000): Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice. *IMF Working Paper* No. 81
- Cheung, Y-W. – Dooley, M. P. – Sushko, V. (2012): Investment and Growth in Rich and Poor Countries. *NBER Working Paper* No. 17788
- Chichilnisky, G. (1996): An Axiomatic Approach to Sustainable Development. *Social Choice and Welfare*, 13. évf., 2. szám 231-257. o.
- Chowdhury, A. – Islam, I. (2010): Fiscal Consolidation, Growth and Employment: What Do We Know? Elérhető: <http://voxeu.org/index.php?q=node/5216> Letöltve: 2012.02.10.
- Christensen, C. M. (1997): The Innovator’s Dilemma: When New Technologies Cause Great Firms to Fail. Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts.
- Christiano, L. – Eichenbaum, M. – Rebelo, S. (2011): When is the Government Spending Multiplier Large? *Journal of Political Economy*, 119. évf., 1. szám 78-121. o.
- Clark, W. C. (2007): Sustainability Science: A Room of Its Own. *Proceedings of the National Academy of Science*, 104. évf., 6. szám 1737-1738. o.

- Coase, R. (1960): The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3. évf., október 1-44. o.
- Cohen, W. M. – Levinthal, D. A. (1990): Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35. évf., 1. szám 128-152 o. Special Issue: Technology, Organizations, and Innovation.
- Coibion, O. – Gorodnichenko, Y. (2010): Does the Great Recession Really Mean the End of the Great Moderation? VoxEU.org Elérhető: <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/4496> Letöltve: 2011.10.17
- Conceição, P. – Heitor, M. V. – Veloso, F. (2004): Innovative Shocks and Productivity. Elérhető: http://www.sussex.ac.uk/Units/spru/events/KP_Conf_03/documents/Conceicao_Heitor_Veloso.pdf Letöltve: 2012.03.21
- Conference Board (2011): Total Economy Database™. Elérhető: <http://www.conference-board.org/data/economydatabase/> Letöltve: 2011.12.23
- Conlisk, J. (1996): Why Bounded Rationality? *Journal of Economic Literature*, 34. évf., 2. szám 669-700. o.
- Cook, P. – Morgan, K. (1998): The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation. Oxford University Press. Oxford
- Corbacho, A. – Schwartz, G. (2007): Fiscal Responsibility Laws in Promoting Fiscal Discipline. Washington: International Monetary Fund.
- Corsetti, G. (2010): The ‘original sin’ in the Eurozone. VoxEU.org, Elérhető: <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5020> Letöltve: 2010.05.11
- Cottarelli, C. (2010): IMF Fiscal Monitor – Navigating the Fiscal Challenges Ahead. IMF, World Economic and Financial Survey. Fiscal Affairs Department. Washington, DC
- Cottarelli, C. (2010): Strategies for Fiscal Consolidation in the Post-Crisis World. IMF, Prepared by the Fiscal Affairs Department.
- Cottarelli, C. (2012): Fiscal Adjustment: Too Much of a Good Thing? VoxEU.org Elérhető: <http://voxeu.org/index.php?q=node/7604> Letöltve: 2012.02.08
- Cottarelli, C. – Jaramillo, L. (2012): Walking Hand in Hand: Fiscal Policy and Growth in Advanced Economies. *IMF Working Paper* No. 137
- Cottarelli, C. – Keen, M. (2012): Fiscal Policy and Growth: Overcoming the Constraints. In: Otaviano, C. – Leipziger, D. M. (2012): Ascent after Decline: Regrowing Global Economies after the Great Recession. Washington D.C. – The Worldbank. 87-133. o.
- Croce, E. – Juan-Ramón, H. (2003): Assessing Fiscal Sustainability: A Cross-Country Comparison. *IMF Working Paper* No. 145
- Cunha, J. C. – Braz, C. R. (2006): Public Expenditure and Fiscal Consolidation in Portugal. *OECD Journal on Budgeting*, 6. évf., 4. szám 103-122. o.
- Cunningham, R. T. (1993): The Effects of Debt Burden on Economic Growth in Heavily Indebted Nations. *Journal of Economic Development*, 18. évf., 1. szám 115-126. o.
- Csaba László (2001): Uniós érettség, uniós éretlenség. Beszélő, május. Elérhető: <http://beszelo.c3.hu/01/05/10csaba.htm> Letöltve: 2009.05.20.
- Csaba László (2006): A stabilitási és növekedési egyezmény új politikai gazdaságtanáról. *Közgazdasági Szemle*, 53. évf., 1. szám 1-30. o.
- Csaba László (2009): Unintended Consequences of Crisis Management. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 7. évf., 3-4. szám 50-70. o.
- Csaba László (2010a): Keynesi reneszánsz? *Pénzügyi Szemle* 55. évf., 1. szám 5-22. o.

- Csaba László (2010b): Paradigmaváltás az európai gazdaságpolitikában? In: Muraközy László (szerk.) (2010): Válságban és válság nélkül. Akadémiai Kiadó, 207-240. o.
- Csaba László (2011): A válságkezelés válsága és a kiút kiúttalansága? In: Muraközy László (szerk.) (2011): Húsz év múlva. Budapest: Akadémiai Kiadó, 2011.
- Csaba László (2012): Revisiting the Crisis of the EMU: Challenges and Options. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 10. évf., 2. szám 53-77. o.
- Csáki György (2009): A látható kéz. A fejlesztő állam a globalizáció korában. Napvilág Kiadó, Budapest.
- D'Agostino, A. – Serafini, R. – Ward-Warmedinger, M. (2006): Sectoral Explanations of Employment in Europe. The Role of Services. *IMF Working Paper* No. 625
- da Silva, E. G. (2011): Portugal and Spain: Up and Catching Falling Behind. A Comparative Analysis of Productivity Trends and Their Causes, 1980-2007. Universidade do Porto, Faculdade de Letras. *FEP Working Paper* No. 409
- Dadush, U. – Stancil, B. (2011): Is the Euro Rescue Succeeding? VoxEU.org Elérhető: <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/6083> Letöltve: 2011.02.06
- Daly, H. E. (1991): *Steady State Economics*. 2. kiadás. Washington D.C., Island Press.
- Darvas Zsolt (2010): Fiscal Federalism in Crisis: Lessons for Europe from the US. MTA KRTK Világgazdasági Intézet, *Discussion Papers* No. 21
- Dasgupta, P. S. – Heal, G. M. (1974): The Optimal Depletion of Exhaustible Resources. *Review of Economic Studies* (Symposium on the Economics of Exhaustible Resources) 41. évf., 3-28. o.
- David, P. A. (1985): Clio and the Economics of QWERTY. *American Economic Review*, 75. évf., 2. szám 332-337. o.
- David, P. A. (2000): Path Dependence, Its Critics, and the Quest for 'Historical Economics'. In: Garrouste, P. – Ioannides, S. (szerk.) (2000): *Evolution and Path Dependence in Economic Ideas: Past and Present*. Cheltenham, Egyesült Királyság, Edward Elgar, 15-40. o.
- David, P. A. – Hall, B. H. – Toole, A. A. (2000): Is Public R&D a Complement or Substitute for Private R&D? A Review of the Econometric Evidence. *Research Policy*, 29. évf., 4-5. szám 497-529. o.
- De Cos, P. H. – Moral-Benito, E. (2011): Endogenous Fiscal Consolidations. Banco De Espana, *Documentos de Trabajo* No. 1102
- De Grauwe, P. (2005): *Economics of Monetary Union*. Oxford University Press, 6th Revised edition, Oxford.
- Dean, A. – Durand, M. – Fallon, J. – Hoeller, P. (1989): Saving Trends and Behaviour in OECD Countries. OECD Economics Department. *Working Papers* No. 67.
- Debrun, X. – Moulin, L. – Turrini, A. – Ayuso-i-Casals, J. – Kumar, M. S. (2008): Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union. *Economic Policy*, CEPR, CES, MSH, 23. évf., 4. szám 297-362. o.
- Debrun, X. – Hauner, D. – Kumar, M. S. (2009): Independent Fiscal Agencies. *Journal of Economic Surveys*, 23. évf., 1. szám 44-81. o.
- Dedák István (1998): Államadósság és gazdasági növekedés. *Közgazdasági Szemle*, 45. évf., 11. szám 989-1003. o.

- DeLong, J. B. – Summers, L. H. (2012): Fiscal Policy in a Depressed Economy. Előadva: Spring 2012 Brookings Panel, 2012.03.20 Elérhető: <http://delong.typepad.com/20120320-conference-draft-final-candidate-delong-summers-brookings-fiscal-policy-in-a-depressed-economy-1.32.pdf> Letöltve: 2012.04.01
- DeLong, J. B. (2012): Spending Cuts to Improve Confidence? No, the Arithmetic Goes the Wrong Way. VoxEU.org, Elérhető: <http://voxeu.org/index.php?q=node/7860> Letöltve: 2012.04.06
- Denis, C. – McMorro, K. – Röger, W. (2004): An Analysis of the EU and US Productivity Developments (A Total Economy and Industry Perspective). Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Papers No. 208 Elérhető: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication664_en.pdf Letöltve: 2012.04.20
- Derek, H. – Chen, C. – Dahlman, C. J. (2005): The Knowledge Economy, the KAM Methodology and World Bank Operations. Elérhető: http://siteresources.worldbank.org/KFDLP/Resources/KAM_Paper_WP.pdf Letöltve: 2011.11.10
- DesJardins, J. (2005): Environmental Ethics, 4th edition, Wadsworth, London.
- Devries, P. – Guajardo, J. – Leigh, D. – Pescatori, A. (2011): A New Action-based Dataset of Fiscal Consolidation. *IMF Working Paper* No. 128
- Diamond, J. (2005): Collapse – How Societies Choose to Fail or Survive. Viking Books, New York
- Di Bello, G. – Andreta, E. (2012): Boosting Competitiveness through Regional Innovation Strategies. APRE - Agency for the Promotion of European Research, Discussion Paper: Competitiveness and Smart Specialisation Strategies.
- Di Fabio, U. (2011): Europa in der Krise. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 9. évf., 4. szám 459-464. o.
- Dixit, A. – Lambertini, L. (2001): Monetary-Fiscal Policy Interactions and Commitment versus Discretion in a Monetary Union. *European Economic Review*, 45. évf., 4-6. szám 977-987. o.
- Dixit, A. – Lambertini, L. (2003a): Symbiosis of Monetary and Fiscal Policies in a Monetary Union. *Journal of International Economics*, 60. évf., 2. szám 235-247. o.
- Dixit, A. – Lambertini, L. (2003b): Interactions of Commitment and Discretion in Monetary and Fiscal Policies. *American Economic Review*, 93. évf., 5. szám 1522-1542. o.
- Domar, E. D. (1944): The 'Burden of the Debt' and the National Income. *American Economic Review*, 34. évf., 4. szám 798-827. o.
- Domar, E. D. (1993): On Deficits and Debt. *American Journal of Economics and Sociology*, 52. évf., 4. szám 475-478. o.
- Downs, A. (1957): An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Journal of Political Economy*, 65. évf., 2. szám 135-150. o.
- Downs, A. (1967): Inside Bureaucracy. Little Brown, Boston
- Drazen, A. – Eslava, M. (2006): Pork Barrel Cycles. *NBER Working Paper* No. 12190
- Drazen, A. (2001): The Political Business Cycle after 25 Years. In: Bernanke, B. S. – Rogo, K. (szerk.) (2007): *NBER Macroeconomics Annual 2000*. MIT Press: Cambridge and London. 15. évf., 75-117. o.
- Duarte, M. – Restuccia, D. (2006): The Structural Transformation and Aggregate Productivity in Portugal. University of Toronto, Department of Economics, *Working Papers* No. 261

- Dulleck U. – Kerschbamer, R. – Sutter, M. (2009): The Economics of Credence Goods: On the Role of Liability, Verifiability, Reputation and Competition. University of Innsbruck, Working Papers in Economics and Statistics.
- Duval, R. – Elmeskov, J. – Vogel, L. (2007): Structural Policies and Economic Resilience to Shocks. OECD, Economics Department, *Working Papers* No. 567
- Ebersberger, B. – Czarnitzki, D. – Fier, A. (2004): The Relationship between R&D Collaboration, Subsidies and Patenting Activity: Empirical Evidence from Finland and Germany. *ZEW Discussion Papers* No. 37
- Edquist, C. (2005): Systems of Innovation: Perspectives and Challenges. In: Fagerberg, J. – Mowery, D. C. – Nelson, R. R. (szerk.) (2006): *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford University Press, New York. 181-208. o.
- Eggertsson, G. B. – Krugman, P. (2011): Debt, Deleveraging, and the Liquidity Trap: A Fisher-Minsky-Koo Approach. *The Quarterly Journal of Economics*, 127. évf., 3. szám 1469-1513. o.
- Ehrlich, P. R. – Wilson, E. O. (1991): Biodiversity studies: Science and policy. *Science*, 253. évf., 758-762. o.
- Eichengreen, B. – Park, D. – Shin, K. (2012): When Fast Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China. *Asian Economic Papers*, 11. évf., 1. szám 42-87. o.
- Eichengreen, B. (1994): *International Monetary Arrangement for the 21st Century*. Brookings Institution, Washington, D.C.
- Eichengreen, B. (1996): *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*. Princeton University Press, Princeton.
- Eichengreen, B. (2003): The EMS Crisis in Retrospect. In: *Capital Flows and Crises*. MIT Press, Cambridge, MA, 213-250. o.
- Eichengreen, B. J. (2007): *The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond*. Princeton: Princeton University Press
- Elmeskov, J. – Sutherland, D. (2012): Post-Crisis Debt Overhang: Growth and Implications across Countries. OECD Economics Department. Tanulmány az Indiai Központi Bank számára. Elérhető: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/2/49541000.pdf> Letöltve: 2013.02.10
- Engen, E. – Hubbard, R. G. (2005): Federal Government Debt and Interest Rates. In: Gertler, M. – Rogoff, K. (szerk.) (2005): *NBER Macroeconomics Annual*. MIT Press. 19. évf., 83-160. o.
- ENSZ (2011): *Promoting Innovation in the Service Sector. Review of Experiences and Policies*. United Nations, New York and Geneva.
- ENSZ (2012): *Resilient People, Resilient Planet: A Future Worth Choosing*. The report of the United Nations Secretary-General's High-level Panel on Global Sustainability. Elérhető: http://www.un.org/gsp/sites/default/files/attachments/GSPReport_unformatted_30Jan.pdf Letöltve: 2012.02.07
- Erdős Tibor (2006): *Növekedési potenciál és gazdaságpolitika*. Akadémiai Kiadó, 2006
- Erken, H. – Van Es, F. (2007): *Disentangling the R&D Shortfall of the EU vis-à-vis the US*. Jena, LA: Max Planck Institute of Economics, *Jena Economic Research Paper* No. 107.
- Esfahani, H. S. – Ramirez, M. T. (2003): Institutions, Infrastructure, and Economic Growth. *Journal of Development Economics*, 70. évf., 2. szám 443-477. o.

- Eskeland, G. – Harrison, A. (1997): Moving to Greener Pastures? Multinationals and The Pollution-Haven Hypothesis. World Bank, Public Economics Division, Policy Research Department.
- Európai Bizottság (2000): Public Finance in EMU – 2000. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. European Economy. Reports and Studies. 2000. január 3., Luxemburg
- Európai Bizottság (2006): Quarterly Report on the Euro Area. European Commission, DG Economic and Financial Affairs, 5. évf., 4. szám.
- Európai Bizottság (2007): European Economy. Public Finance in EMU. Directorate-Generale for Economic and Financial Affairs, No. 3.
- Európai Bizottság (2009): An Economic Assessment of ICT-related Industrial Policy. Sectoral e-Business Watch Study Report No. 04 Elérhető: http://ec.europa.eu/enterprise/archives/e-business-watch/studies/special_topics/2009/documents/FR04-2009_ePolicy.pdf Letöltve: 2011.12.23
- Európai Bizottság (2011c): SME's Access to Finance Survey 2011. Elérhető: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/finance/files/2011_safe_analytical_report_en.pdf Letöltve: 2012.09.27
- Európai Bizottság (2011b): Innovation Policy and the Business Cycle: Innovation Policy's Role in Addressing Economic Downturn. European Commission, DG Enterprise and Industry, INNO-Grips Policy Brief No. 1. Elérhető: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/proinno/inno-grips-policy-brief-1_en.pdf Letöltve: 2011.10.05
- Európai Bizottság (2011c): MEMO/11/364. Memo, EC-DG Economic and Financial Affairs.
- Eurostat (2011): Eurostat Sustainable Development Indicators. Elérhető: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/indicators> Letöltve: 2011.05.08
- Európai Bizottság (2012): The 2012 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 27 EU Member States (2010-2060). Elérhető: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf Letöltve: 2012.05.20
- Evangelista, R. (2000): Sectoral Patterns of Technological Change in Services. *Economics of Innovation and New Technology*, 9. évf., 3. szám 183-222. o.
- Evans, P. B. – Rueschemeyer, D. – Skocpol, T. (1985): Bringing the State Back In. Cambridge University Press
- Eyraud, L. – Weber, A. (2013): The Challenge of Debt Reduction during Fiscal Consolidation. *IMF Working Paper* No. 67
- Égert, B. (2012): Public Debt, Economic Growth and Nonlinear Effects. OECD Economics Department *Working Papers* No. 993
- Faragó Klára (2003): Etikai kérdések a gazdaságpszichológiában. In: Hunyadi György – Székely Mózes (szerk.): *Gazdaságpszichológia*, Budapest: Osiris Kiadó
- Fatás, A. – Mihov, I. (2001): The Effects of Fiscal Policy on Consumption and Employment: Theory and Evidence. *CEPR Discussion Paper* No. 2760
- Fatás, A. – Mihov, I. (2003): The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion. *Quarterly Journal of Economics*, 118. évf., 4. szám 1419-1448. o.
- Fatás, A. – Mihov, I. (2013): Recoveries. Előadva: Fulfilling the Full Employment Mandate. Boston Federal Reserve. 2013.04.12-13. Elérhető: www.bos.frb.org/employment2013/papers/Fatas_Mihov_Session7.pdf Letöltve: 2013.05.20
- Favero, C. – Giavazzi, F. (2009): How Large is the US Tax Multiplier? VoxEU.org Elérhető: <http://www.voxeu.org/article/how-large-us-tax-multiplier> Letöltve: 2012.01.01.

- Feldstein, M. (1986): Supply Side Economics: Old Truths and New Claims. *American Economic Review*, *American Economic Association*, 76. évf., 2. szám 26-30. o.
- Feldstein, M. (1997): The political Economy of the European Economic and Monetary Union: Political Success of an Economic Liability. *Journal of Economic Perspectives*, 11. évf., 4. szám 23-42. o.
- Feldstein, M. (2011): China's Five-Year Plan and Global Interest Rates. Project Syndicate, Elérhető: <http://www.project-syndicate.org/commentary/feldstein34/English> Letöltve: 2011.03.29.
- Felipe, J. – Kumar, U. (2011): Unit Labor Costs in the Eurozone: The Competitiveness Debate Again. Levy Economics Institute, *Working Paper* No. 651
- Felisberto, C. (2003): On the Importance of Labour Productivity Growth: Portugal vs. Ireland. Université de Lausanne Ecole des Hautes Etudes Commerciales. Elérhető: <http://www.hec.unil.ch/modmacro/recueil/Felisberto.pdf> Letöltve: 2011.07.27
- Fernandez, R. – Rodrik, D. (1991): Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual Specific Uncertainty. *The American Economic Review*, 81. évf., 5. szám 1146-1155. o.
- Fernández-Ribas, A. – Shapira, P. (2009): The Role of National and Regional Innovation Programmes in Stimulating International Cooperation in Innovation. *International Journal of Technology Management*, 48. évf., 4. szám 473-498. o.
- Fisher, I. (1933): The Debt-deflation Theory of Great Depression. *Econometrica*, 1. évf., 4. szám 337-357. o.
- Fleischer Tamás (2006): Innováció, növekedés, kockázat. In: Bulla Miklós –Tamás Pál (szerk.): Fenntartható fejlődés Magyarországon – Jövőkép és forgatókönyvek. Új Mandátum Kiadó, Budapest, 275–285. o.
- Flyg, J. – Brodén, D. (2008): Credit Market Behaviour during the 1990's Scandinavian Banking Crisis. A Case Study of Sweden, Finland, Denmark and Norway. Jönköping International Business School.
- Fortin, P. (2000): The Irish Economic Boom: Facts, Causes and Lessons. Industry Canada, *Discussion Papers* No. 12
- Forrás (2012): Ireland's Productivity Performance, 1980-2011. Forrás, National Competitiveness Council. Elérhető: http://www.competitiveness.ie/media/040512-Ireland's_Productivity_Performance_1980-2011-Publication.pdf Letöltve: 2013.06.16
- Foster, S. L. (2009): Urban Informality as a Commons Dilemma. *The University of Miami Inter-American Law Review*, 40. évf., 2. szám 261-284. o.
- Franco, F. (2011): Adjusting to External Imbalances Within the EMU, the Case of Portugal. Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia. *Working Paper* No. 556
- Frankel, J. (2013): Monetary Alchemy, Fiscal Science. VoxEU.org, Elérhető: <http://www.voxeu.org/article/monetary-alchemy-fiscal-science> Letöltve: 2013.01.29
- Franzese, R. J. – Hays, J. C. (2006): Strategic Interaction among EU Governments in Active Labor Market Policy-making Subsidiarity and Policy Coordination under the European Employment Strategy. *European Union Politics*, 7. évf., 2. szám 167-189. o.
- Freedman, C. – Kumhof, M. – Laxton, D. – Lee, J. (2009): The Case for Global Fiscal Stimulus. *IMF Staff Position Paper Note*. Elérhető: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0903.pdf> Letöltve: 2009.04.10.
- Freeman, C. – Louca, F. (2001): As Time Goes by: From the Industrial Revolutions to the Information Revolution. Oxford University Press, Oxford.

- Freeman, C. – Perez, C. (1988): Structural Crisis of Adjustment, Business Cycles and Investment Behaviour. In: Dosi, G. – Freeman, C. – Nelson, R. – Silverberg, G. – Soete, L. (szerk.) (1988): Technical Change and Economic Theory. Frances Printer, London. 38-66. o.
- Freeman, C. – Soete, L. (1997): The Economics of Industrial Innovation. 3rd Edition, MIT Press, 1997
- Fregert, K. (2009): Causes of Structural Unemployment in Finland and Sweden 1990-2004. Jaakko Pehkonen, Department of Economics, University of Jyväskylä.
- Frisch, H. (1997): The Algebra of Government Debt. *Finanzarchiv*, 54. évf., 4. szám 586-599. o.
- Garber, P. M. (1993): The Collapse of the Bretton Woods Fixed Exchange Rate System. In: Bordo, M. D. – Eichengreen, B. (szerk.) (1993): A Retrospective on the Bretton Woods System: Lessons for International Monetary Reform. The University of Chicago Press.
- Garud, R. – Karnøe, P. (2001): Path creation as a Process of Mindful Deviation. In: Garud, R. – Karnøe, P. (szerk.) (2001): Path Dependence and Creation. Lawrence Erlbaum Associates, 1-39. o.
- Garud, R. – Kumaraswamy, A. – Karnøe, P. (2010): Path Dependence or Path Creation? *Journal of Management Studies*, 47. évf., 4. szám 760-774. o.
- Georgescu-Roegen, N. (1971): The Entropy Law and the Economic Process. Harvard University Press.
- Ghani, E. (szerk.) (2010): The Service Revolution in South Asia. Oxford University Press, 2010.
- Giavazzi, F. (2010): Comments on: “Monetary Science, Fiscal Alchemy” by Eric M. Leeper. Elhangzott: Federal Reserve Bank of Kansas City's symposium on “Macroeconomic Challenges: The Decade Ahead”, Jackson Hole, Wyoming, 2010. augusztus 28.
- Giavazzi F. – Pagano, M. (1990): Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries. In: Blanchard, O. – Fisher, S. (szerk.) (1990): NBER Macroeconomics Annual. MIT Press, 5. évf., 75-122. o.
- Giavazzi F. – Pagano, M. (1996): Non-keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish experience. *Swedish Economic Policy Review*, 3. évf., 1. szám 67-103. o.
- Gibson, R. B. – Hassan, S. – Holtz, S. – Tansey J. – Whitelaw, G. (2005): Sustainability Assessment Criteria. Processes and Applications, Earthscan Publications Ltd, London
- Giudice, G. – Turrini, A. – in ’t Veld, J. (2003): Can Fiscal Consolidations Be Expansionary in the EU? Ex-post Evidence and Ex-ante Analysis. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Economy, *Economic Papers* No. 195
- Giudice, G. – Turrini, A. – in’t Veld, J. (2004): Non-keynesian Fiscal Consolidation in the EU? Ex post Evidence an Ex Ante Analysis. *CEPR Discussion Paper* No. 4388
- Glassner, V. – Watt, A. (2010): Cutting Wages and Employment in the Public Sector: Smarter Fiscal Consolidation Strategies Needed. *Intereconomics*, 45. évf., 4. szám 212-219 o.
- Glushko, R. J. (2008): Designing a Service Science Discipline with Discipline. *IBM Systems Journal*, 47. évf., 1. szám 15-27. o.
- Gokhale, J. – Smatters, K. (2003): Fiscal and Generational Imbalances: New Budget Measures for New Budget Priorities. Washington, D.C.: American Enterprise Institute

- Gonzalez, X. – Pazo, C. (2008): Do Public Subsidies Stimulate Private R&D Spending? *Research Policy*, 37. évf., 3. szám 371-389. o.
- Goodfriend, M. – King, R. G. (1997): The New Neoclassical Synthesis and the Role of Monetary Policy. In: Bernanke, B. – Rotemberg, J. J. (szerk.) (1997): *NBER Macroeconomics Annual*. MIT Press, 12. évf., 231-282. o.
- Gorodnichenko, J. – Mendoza, G. E. – Tesar, L. L. (2009): The Finnish Great Depression: From Russia with Love. *NBER Working Paper* No. 14874
- Government of Portugal (2011a): Programa do Governo. Elérhető: http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/Documentos/Programa_GC19.pdf Letöltve: 2011.08.08
- Government of Portugal (2011b): Memorandum of Economic and Financial Policies and Technical Memorandum of Understanding. Elérhető: <http://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/051711.pdf> Letöltve: 2011.08.08
- Gowdy, J. – Erickson, J. D. (2005): The Approach of Ecological Economics. *Cambridge Journal of Economics*, 29. évf., 2. szám 207-222. o.
- Görenssohn, B. – Söderberg, J. (2005): Long Waves and Information Technologies – On the Transition towards the Information Society. *Technovation*, 25. évf., 2. szám 203-211. o.
- Götz, G. (1999): Monopolistic Competition and the Diffusion of New Technology. *RAND Journal of Economics*, 30. évf., 4. szám 679-693. o.
- Grabher, G. (1993): The Weakness of Strong Ties: The Lock-in of Regional Development in the Ruhr Area. In: Grabher, G. (szerk.): *The Embedded Firm: On the Socio-economics of Industrial Networks*. London, UK & New York: Routledge. 255-277. o.
- Grier, K. B. – Tullock, G. (1989): An Empirical Analysis of Cross-National Economic Growth, 1951-80. *Journal of Monetary Economics*, 24. évf. 1. szám 259-276. o.
- Griliches, Z. (1979): Issues in Assessing the Contribution of Research and Development to Productivity Growth. *Bell Journal of Economics*, 10. évf., 1. szám 92-116. o.
- Griliches, Z. (1980): Returns to Research and Development Expenditures in the Private Sector. In: Kendrick, J. W. – Vaccara, B. N. (1980): *New Developments in Productivity Measurement and Analysis*. Chicago: University of Chicago Press. 419-454. o.
- Gros, D. – Alcidi, C. (2011): Adjustment Difficulties and Debt Overhangs in the Eurozone Periphery. *CEPS Working Document* No. 347
- Grossman, G. – Helpman, E. (2001): *Special Interest Politics*, MIT Press, Cambridge MA.
- Gruen, N. (1997): Making Fiscal Policy Flexibly Independent from Government. *Agenda*, 4. évf., 3. szám 297-307. o.
- Guajardo, J. – Leigh, D. – Pescatori, A. (2011): Expansionary Austerity: New International Evidence. *IMF Working Paper* No. 158
- Guellec, D. – Van Pottelsberghe, B. (2001): R&D and Productivity Growth: Panel Data Analysis of 16 OECD Countries. *OECD Economic Studies* No. 33
- Guellec, D. – Van Pottelsberghe, B. (2004): From R&D to Productivity Growth: Do the Institutional Settings and the Source of Funds of R&D Matter? *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 66. évf., 3. szám 353-378. o.
- Guichard, S. – Kennedy, M. – Wurzel, E. – Andre, C. (2007): What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences. *OECD Economics Department Working Paper* No. 553
- Guichard, S. – Larre, B. (2006): Enhancing Portugal's Human Capital. *OECD Economics Department Working Papers* No. 505

- Gupta, S. – Kenneth, M. – Ian, P. (1995): Public Expenditure Policy and the Environment: A Review and Synthesis. *World Development*, 23. évf., 3. szám 515-528. o.
- Gustavsson, P. – Hansson, P. – Lundberg, L. (1999): Technology, Resource Endowments and International Competitiveness. *European Economic Review*, 43. évf., 8. szám 1501-1530. o.
- Györfy Dóra (2007a): Democracy and Deficits. The New Political Economy of Fiscal Management Reforms in the European Union. Budapest, Akadémiai Kiadó,
- Györfy Dóra (2007b): Társadalmi bizalom és költségvetési hiány. *Közgazdasági Szemle*, 54. évf. 3. szám 274-290. o.
- Györfy Dóra (2008): Költségvetési kiigazítás és növekedés az Európai Unióban - Tanulságok Magyarország számára. *Közgazdasági Szemle*, 55. évf. 11. szám 962-986. o.
- Györfy Dóra (2009): Gazdaságpolitika bizalom nélkül. In: Muraközy László (szerk.) (2009): A jelen a jövő múltja. Budapest: Akadémiai Kiadó, 162-193.o.
- Györfy Dóra (2012): Institutional Trust and Economic Policy in the European Union: Intrinsic Challenges to the Euro. Budapest-New York: CEU Press.
- Hagberg, T. – Jonung, L. – Kiander, J. – Vartia, P. (2004): Den ekonomiska krisen I Finland och Sverige. Elérhető: <http://www.international.se/jonungfinland04.pdf> Letöltve: 2010.10.02
- Häkkinen, U. – Lehto, J. (2005): Reform, Change and Continuity in Finnish Health Care. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 30. évf., 1-2. szám 79-96. o.
- Hall, B. H. (2002): The Financing of Research and Development. *Oxford Review of Economic Policy*, 18. évf., 1. szám 35-51. o.
- Hall, B. H. – Mairesse, J. – Mohnen, P. (2010): Returns to R&D and Productivity. In: Hall, B. H. – Rosenberg, N. (szerk.): Handbook of the Economics of Innovation Set. 2. kiadás, Elsevier
- Hall, B. H. (2011): Using Productivity Growth as an Innovation Indicator. Report for the High Level Panel on Measuring Innovation, European Commission, DG Research
- Hallerberg, M. – von Hagen, J. (1999): Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union. In: Poterba, J. – von Hagen, J. (szerk.) (1999): Fiscal Institutions and Fiscal Performance. The University of Chicago Press, Chicago
- Hallerberg, M. (2000): The Importance of Domestic Political Institutions: Why and How Belgium and Italy Qualified for EMU. *ZEI Discussion Paper*. ZEI, University of Bonn.
- Hallett, A. J. H. – Lewis, J. (2008): European Fiscal Discipline Before and After EMU: Crash Diet Or Permanent Weight Loss? *Macroeconomic Dynamics*, 12. évf., 3. szám 404-424. o.
- Halmi Péter (2009): Az európai növekedési potenciál eróziója. *Competitio*, 8. évf., 2. szám 5-23. o.
- Hameed, F. (2005): Fiscal Transparency and Economic Outcomes. *IMF Working Paper* No. 225.
- Hamilton, J. D. – Flavin, M.D. (1986): On the Limitations of Government Borrowing: A Framework for Empirical Testing. *American Economic Review*, 76. évf., 4. szám 808-819. o.
- Hansen, J. (2006): Thermo/Gene Collision – On Human Nature, Energy, and Collapse. *The Social Contract*, 17. évf., 3. szám 152-157. o.
- Hardin, G. (1968): The Tragedy of the Commons. *Science*, 162. évf., 3859. szám 1243-1248. o.

- Hartwick, J. M. (1977): Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources. *American Economic Review*, 67. évf., 5. szám 972-974. o.
- Hartwick, J. M. (1978a): Investing Returns from Depleting Renewable Resource Stocks and Intergenerational Equity. *Economic Letters*, 1. évf., 1. szám 85-88. o.
- Hartwick, J. M. (1978b): Substitution among Exhaustible Resources and Intergenerational Equity. *Review of Economic Studies*, 45. évf., 2. szám 347-354. o.
- Haskel, J. (2007): Measuring Innovation and Productivity in a Knowledge-based Service economy. *Economic and Labour Market Review*, 1. évf., 7. szám 27-31. o.
- Haugh, D. – Sorbe, S. (2012): Portugal - Solid Foundations for a Sustainable Fiscal Consolidation. OECD Economics Department *Working Papers* No. 985
- Hauknes, J. (1996): Innovation in the Service Economy. STEP Group, STEP Report, 7. szám. Elérhető: http://ec.europa.eu/research/conferences/2004/univ/pdf/report_johan_hauknes_en.pdf Letöltve: 2012.06.20
- Hauptmeier, S. – Fuentes, A. J. S. – Schuknecht, L. (2012): Mastering the fiscal crisis: expenditure reform in advanced economies. Mimeo: Frankfurt, European Central Bank
- Hausmann, R. – Hwang, J. – Rodrik, D. (2007): What You Export Matters. *Journal of Economic Growth*, 12. évf., 1. szám 1-25. o.
- Hayek, F. A. (1995): Emberi cselekvés, de nem emberi terv eredménye. In: Hayek, F. A. (1995): Piac és szabadság. Válogatott tanulmányok. KJK, 292-301. o.
- Heipertz, M. – Verdun, A. (2010): Ruling Europe – The Politics of the Stability and Growth Pact. Cambridge University Press, Cambridge
- Helpman, E. (szerk.) (1998): General Purpose Technologies and Economic Growth. MIT Press, 1998
- Helpman, E. – Trajtenberg, M. (1998): A Tie to Sow and a Time to Reap: Growth Based on General Purpose Technologies. In: Helpman, E. (szerk.) (1998): General Purpose Technologies and Economic Growth. MIT Press, Cambridge MA, 55-83. o.
- Henning, C. R. – Kessler, M. (2012): Fiscal federalism: US history for Architects of Europe's Fiscal Union. Peterson Institute *Working Paper* No. 1. Elérhető: <http://www.petersoninstitute.org/publications/wp/wp12-1.pdf> Letöltve: 2012.01.29
- Henning, M. – Stam, R. – Wenting, R. (2012): Path Dependence Research in Regional Economic Development: Cacophony or Knowledge Accumulation? Utrecht University, Urban and Regional Research Centre Utrecht, *Papers in Evolutionary Economic Geography*, No. 19
- Hernesniemi, H. – Lammi, M. – Ylä-Anttila, P. (1995): Advantage Finland - The Future of Finnish Industries, Helsinki: ETLA, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, The Research Institute of the Finnish Economy
- Heylen, F. – Everaert, G. (2000): Success and Failure of Fiscal Consolidation in the OECD: A Multivariate Analysis. *Public Choice*, 105. évf., 1. szám 103-124. o.
- Higson, C. – Holly, S. – Petrella, I. (2009): The Financial Integration of the European Union: Common and Idiosyncratic drivers. DIW, Elérhető: <http://www.diw.de/documents/> Letöltve: 2011.09.01
- Hirschman, A. (1974): Policymaking and Policy Analysis in Latin America – A Return Journey. In *Essays in Trespassing: Economics to Politics and beyond*. Cambridge, England: Cambridge University Press
- Hjerppe, R. – Hjerppe, R. (2010): Are there Minsky Moments in the Finnish Economy? University of California, Berkeley.

- Hodson, D. (2004): Macroeconomic Co-ordination in the Euro-area: The Scope and Limits of the Open Method. *Journal of European Public Policy*, 11. évf., 2. szám 231-248. o.
- Holm-Hadulla, F. – Kamath, K. – Lamo, A. – Pérez, J. – Schuknecht, L. (2010): Public Wages in the Euro Area – Towards Securing Stability and Competitiveness. *ECB Occasional Paper* No. 112
- Hombert, J. – Matray, A. (2012): The Real Effects of Hurting Lending Relationships: Evidence from Banking Deregulation and Innovation. HEC Paris, *Working Paper*, 2012. szeptember
- Honkapohja, S. – Koskela, E. (1999): The Economic Crisis of the 1990's in Finland. *Economic Policy*, 14. évf., 29. szám 399-436. o.
- Honkapohja, S. (2009): Financial Crises: Characteristics and Crisis Management. ASTIN 2009 Colloquium, Elérhető: http://www.bof.fi/NR/rdonlyres/44254294-F3C2-447B-9ECF-571F3CA5E41/0/IBC_Conference_May_2009_Honkapohja.pdf Letöltve: 2010.10.12
- Horne, J. (1991): Indicators of Fiscal Sustainability. *IMF Working Papers* No. 5.
- Howarth, R. B. (1991): Intergenerational Competitive Equilibria under Technological Uncertainty and an Exhaustible Resource Constraint. *Journal of Environmental Economics and Management*, 21. szám 225-243. o.
- Howells, J. (2003): Innovation and Services: The Combinatorial Role of Services in the Knowledge-Based Economy. International Conference on New Trends and Challenges of Science and Technological Innovation in a Critical Era, Taipei, R.O.C.
- Howells, J. (2007): Services and Innovation: Conceptual and Theoretical Perspectives. In: Bryson, J. R. – Daniels, P. W. (szerk.) (2007): *The Handbook of Service Industries*. Cheltenham: Edward Elgar, 34-44. o.
- Huang, Y. (2012): China's Economic Rebalancing is Already Underway. VoxEU.org Elérhető: <http://voxeu.org/index.php?q=node/7632> Letöltve: 2012.02.17
- Hulten, C. R. (2000): Total Factor Productivity: A Short Biography. *NBER Working Papers* No. 7471
- Hurmelinna-Laukkanen, P. – Ritala, P. (2010): Protection for Profiting from Collaborative Service Innovation. *Journal of Service Management*, 21. évf., 1. szám 6-24. o.
- Ientile, D. – Mairesse, J. (2009): A Policy to Boost R&D: Does the R&D Tax Credit Work? European Investment Bank, Economic and Financial Studies, *EIB Papers* No. 6
- Illge, L. – Schwarze R. (2009): A Matter of Opinion – How Ecological and Neoclassical Environmental Economists and Think about Sustainability and Economics. *Ecological Economics*, 68. évf., 3. szám 594-604. o.
- Ilzetzki, E. – Mendoza, E. G. – Végh, C. A. (2010): How Big (Small?) are Fiscal Multipliers? *NBER Working Paper* No. 16479
- IMF – World Bank (2008): Medium-Term Debt Management Strategy (Mtds) Analytical Tool User Guide. Draft for review. Elérhető: <http://treasury.worldbank.org/bdm/pdf/MTDSUserGuide.pdf> Letöltve: 2011.10.14
- IMF (2001): Fiscal Improvement in Advanced Economies: How Long Will it Last? *World Economic Outlook*, 5. szám 85-115. o.
- IMF (2002a): Expenditure Composition, Fiscal Adjustment, and Growth in Low-Income Countries. Fiscal Affairs Department, *Working Paper* No. 77
- IMF (2002b): Assessing Sustainability. IMF Policy Development and Review Department. Elérhető: <http://www.imf.org/external/np/pdr/sus/2002/eng/052802.pdf> Letöltve: 2011.02.02

- IMF (2003): Sustainability Assessment – Review of Applications and Methodological Refinements. SM/03/206.
- IMF (2007a): Finland: Selected Issues. *IMF Country Report* No. 278.
- IMF (2007b): Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) – Fiscal Transparency Module. International Monetary Fund, Washington DC.
- IMF (2009): Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances. Prepared by the Fiscal Affairs Department.
- IMF (2010a): Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation. World Economic Outlook, October 2010. In: IMF (2010): World Economic Outlook (WEO) - Recovery, Risk, and Rebalancing. Chapter 3. Elérhető: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/pdf/c3.pdf> Letöltve: 2011.10.08
- IMF (2010b): Strategies for Fiscal Consolidation in the Post-Crisis World. Fiscal Affairs Department, IMF Elérhető: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2010/dp1004.pdf> Letöltve: 2011.03.02
- IMF (2010c): Portugal: Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Portugal. IMF Country Report No. 10/18
- IMF (2011): Portugal: Request for a Three-Year Arrangement Under the Extended Fund Facility. IMF Country Report No. 11/127
- IMF (2012): World Economic Outlook (WEO). Coping with High Debt and Sluggish Growth. Elérhető: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/text.pdf> Letöltve: 2012.10.26.
- IMF (2013): World Economic Outlook Update (WEO): Gradual Upturn in Global Growth During 2013. Elérhető: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/update/01/pdf/0113.pdf> Letöltve: 2013.02.13
- INE (2012): Encuesta de Población Activa (EPA). Notas de Prensa. Elérhető: <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0411.pdf> Letöltve: 2012.02.03
- IUS (2010): Innovation Union Scoreboard 2010. DG Enterprise and Industry. Annex B. 64. o. Elérhető: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius-2010_en.pdf Letöltve: 2011.03.21
- IUS (2012): Innovation Union Scoreboard 2011. European Commission, DG Enterprise and Industry. Elérhető: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius-2011_en.pdf Letöltve: 2012.02.07
- Jappelli, T. – Pistaferri, L. (2013): Fiscal Policy and MPC Heterogeneity. *CEPR Discussion Paper* No. 9333
- Jayadev, A. – Konczal, M. (2010): The Boom Not The Slump: The Right Time For Austerity. The Roosevelt Institute. Elérhető: http://www.rooseveltinstitute.org/sites/all/files/not_the_time_for_austerity.pdf Letöltve: 2012.07.20
- Jánossy Dániel (2008): A költségvetési fegyelem biztosítása külföldön és itthon. *Pénzügyi Szemle*, 53. évf., 2. szám 225-235. o.
- Jensen, S. E. H. – Rutherford, T. F. (1999): Distributional Effects of Fiscal Consolidation. *The Scandinavian Journal of Economics*, 104. évf., 3. szám 471-493. o.
- Johnson, B. (1992): Institutional Learning. In: Lundvall, B. A. (szerk.) (1992): National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. London

- Jonung, L. – Hagberg, T. (2005): How Costly was the Crisis of the 1990s? A Comparative Analysis of the Deepest Crises in Finland and Sweden Over the Last 130 years. *Economic Paper* No. 224, DG ECFIN, Brussels.
- Jonung, L. – Kiander, J. – Vartia, P. (2008): The Great Financial Crisis in Finland and Sweden. The Dynamics of Boom, Bust and Recovery, 1985-2000. European Economy, *Economic Papers* No. 367, Brussels: European Commission.
- Jonung, L. – Schuknecht, L. – Tujula, M. (2006): The Boom-Bust Cycle in Finland and Sweden 1984-1995 in an International Perspective. Center For Financial Studies, No. 13
- Jordà, O. – Schularick, M. HP. – Taylor, A. M. (2011): When Credit Bites Back: Leverage, Business Cycles, and Crises. *NBER Working Paper* No. 17621
- Kahneman, D. – Tversky, A. (1998): Kilátáselemélet: a kockázatos helyzetekben hozott döntések elemzése. Megjelent Csontos László (szerk.): Racionális döntések elmélete című kötetben. Osiris Kiadó–Láthatatlan Kollégium, Budapest, 82–112. o.
- Kahneman, D. (2011): Thinking, Fast and Slow. Farrar, Straus and Giroux. New York
- Kaitila, R. – Nikula, M. N. (2006): An International Productivity Comparison of Private Services. *ETLA Discussion Papers* No. 1043
- Kaldor, N. (1957): A Model of Economic Growth. *Economic Journal*, 67. évf., 268. szám 591-624. o.
- Kaldor, N. (1961): Capital Accumulation and Economic Growth. In: Lutz, F. A. – Hague, D. C. (szerk.) (1961): The Theory of Capital. London: Macmillan, 177-222. o.
- Kapás, J. (2007): Hogyan fejlődik a vállalat? A fizikai és a társadalmi technológia kölcsönhatásos evolúciós folyamata. *Közgazdasági Szemle*, 54. évf. 1. szám 49-66. o.
- Karlsson, C. – Maier, G. – Tripl, M. – Siedschlag, J. – Owen, R. – Murphy, G. (2010): ICT and Regional Economic Dynamics: A Literature Review. European Commission, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies.
- Kennedy, S. – Robins, J. (2001): The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance. Canadian Department of Finance *Working Paper* No. 16.
- Keynes, J. M. (1921|1963): A Treatise on Probability, Palgrave Macmillan, 1963.
- Keynes, J. M. (1926|2004): The End of Laissez-Faire: The Economic Consequences of the Peace (Great Minds Series). Prometheus Books, 2004
- Kiander, J. – Vartia, P. (1998): The Depression of the 1990s in Finland: A Nordic Financial Crisis or a Result of the Collapse of the Soviet Union. In: Myllyntaus, T. (szerk.) (1998): Economic Crises and Restructuring in History: Experiences of Small Countries. Scripta Mercaturae Verlag, St.
- Koivisto, M. (1994): Two Terms I: Memories and Notes, 1982-1994. Helsinki: Kirjayhtymä Publishing Ltd.
- Kolstad, C. D. (2000): Environmental Economics. New York, NY: Oxford University Press.
- Kolstad, C. – Xing, Y. (2002): Do Lax Environmental Regulations Attract Foreign Investment? *Environmental and Resource Economics*, 21. évf., 1. szám 1-22. o.
- Kondratieff, N. D. (1935): The Long Waves in Economic Life. *Review of Economic Statistics*, 17. évf., 6. szám 105-115. o.
- Kopits György – Symansky, S. (1998): Fiscal Policy Rules. *IMF Occasional Paper* No. 162.
- Kopits György (2007): A költségvetési felelősség keretrendszere – nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok. *Pénzügyi Szemle*, 52. évf. 2. szám 197-216. o.

- Kopits György (2010): Brussels Can't Monitor 27 Budgets. *The Wall Street Journal*, 2010. október 11. Elérhető: <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703735804575535693478942532.html> Letöltve: 2013.02.20
- Korhonen, T. (2001): Finnish Monetary and Foreign Exchange Policy and the Changeover to the Euro. Bank of Finland, *Discussion Paper*, No. 25.
- Kornai János (2010): Innovation and Dynamism. Interaction between Systems and Technical Progress. *Economics of Transition*. 18. évf., 4. szám 629-670. o.
- Kornai János (2011): Gondolatok a Kapitalizmusról – Négy tanulmány. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Kouri, P. J. K. (1978): Profitability in a Small Open Economy. Yale University, Cawles Foundation for Research in Economics, *Discussion Paper* No. 490
- Kovács Olivér (2010): Fiskális fenntarthatóság és konszolidáció – Portugália és Finnország ellentmondásos esete. *Köz-Gazdaság*, 5. évf., 2. szám 167-188. o.
- Kovács Olivér (2011a): Policies in Support of Service Innovation. An INNO-Grips policy brief by ICEG European Center. European Commission, DG Enterprise and Industry, Principal author: Olivér Kovács. Budapest. Elérhető: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/proinno/inno-grips-policy-brief-3_en.pdf Letöltve: 2012.02.20
- Kovács Olivér (2011b): Hiány, államadósság és fenntarthatóság – Benczes István–Kutasi Gábor: Költségvetési pénzügyek. (Könyvismertetés) *Közgazdasági Szemle*, 58. évf., 4. szám 383-387. o.
- Kovács Olivér (2013): Black Swans or Creeping Normalcy? – An Attempt to a Holistic Crisis Analysis. *Eastern Journal of European Studies*, 4. évf., 1. szám
- Köhler, C. – Rammer, C. – Larédo, P. (2012): Fiscal Incentives for Business R&D. Compendium of Evidence on the Effectiveness of Innovation Policy Intervention. NESTA. Manchester Institute of Innovation Research Manchester Business School, University of Manchester
- Kraay, A. – Nehru, V. (2004): When is External Debt Sustainable? World Bank, *Policy Research Working Paper* No. 3200
- Krautkraemer, J.A. – Batina, R. G. (1999): On Sustainability and Intergenerational Transfers with a Renewable Resource. *Land Economics*, 75. évf., 2. szám 167-184. o.
- Kremer, S. – Nautz, D. – Bick, A. (2009): Inflation and Growth: New Evidence From a Panel Threshold Analysis. Free University Berlin, School of Business & Economics. Discussion Papers No. 9.
- Kumar, M. S. – Woo, J-J. (2010): Public Debt and Growth. *IMF Working Paper*, No. 174
- Laffer, A. B. (1982): Government Exactions and Revenue Deficiencies. In: Fink, R. H.(szerk.) (1982): Supply-Side Economics: A Critical Appraisal. Aletheia Books. University Publications of America, 185-203. o.
- Lambertini, L. – Tavares, J. (2005): Exchange rates and fiscal adjustments: Evidence from the OECD and implications for the EMU. *Contributions to Macroeconomics*, 5. évf., 1. szám
- Láng István (2005): Bevezető gondolatok a klímaváltozás kockázatahoz. *Magyar Tudomány*, 166. évf., 7. szám 786-788. o.
- Larch, M. (2012): Fiscal Performance and Income Inequality: Are Unequal Societies More Deficit-prone? Some Cross-country Evidence. *Kyklos*, 65. évf., 1. szám 53-80. o.
- Larch, M. – Turrini, A. (2008): Received Wisdom and Beyond: Lessons from Fiscal Consolidation in the EU. European Commission, Economic and Financial Affairs, *Economic Papers* No. 320

- Laubach, T. (2003): New Evidence on the Interest Rate Effects of Budget Deficits and Debt. Board of Governors of the Federal Reserve System.
- Leblang, D. (2003): To Devalue or to Defend? The Political Economy of Exchange Rate Policy. *International Studies Quarterly*, 47. évfolyam, 4. szám 533-560. o.
- Lebre de Freitas, M. (2001): Portuguese Economic Growth Re-Examined: An Anti-Fado Manifesto. Universidade de Aveiro, 2001
- Leith, C. – Wren-Lewis, S. (2006): Fiscal Stabilisation Policy and Fiscal Institutions. World Economy and Finance, *Working Paper Series* No. 7
- Lewis, A. W. (1954): Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *The Manchester School*, 22. évf., 2. szám 139-191. o.
- Liebrand, W. B. G. – Wilke, H. – Wolters, F. J. M. (1986): Value Orientation and Conformity: A Study Using Three Types of Social Dilemma Games. *Journal of Conflict Resolution*, 30. évf., 1. szám 77-97. o.
- Lokshin B. – Mohnen, P. (2007): Measuring the Effectiveness of R&D Tax Credits in the Netherlands. *UNU-MERIT Working Paper* No. 25
- Lokshin B. – Mohnen, P. (2009): How Effective Are Level-based R&D Tax Credits? Evidence from the Netherlands. *UNU-MERIT Working Paper* No. 29
- Lucas, R. E. (1988): On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22. évf., 1. szám 3-42. o.
- Lundvall, B. A. (2002): The University in the Learning Economy. *DRUID Working Paper* No. 6
- Magalhães, P. C. (2010): Explaining the Constitutionalisation of Social Rights: Portuguese Hypotheses and a Crossnational Test. Elérhető: <http://ssrn.com/abstract=1894628>
Letöltve: 2011.11.03
- Maliranta, M. (2003): Micro Level Dynamics of Productivity Growth. An Empirical Analysis of the Great Leap in Finnish Manufacturing Productivity in 1975-2000. Julkaisija: Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, ETLA Kustantaja: Taloustieto Oy
- Marinheiro, C. F. (2006): The Sustainability of Portuguese Fiscal Policy from a historical perspective. *Empirica*, 33. évf., 2-3. szám 155-179. o.
- Marinheiro, F. – José, C. (2004): Has the Stability and Growth Pact stabilised? Evidence from a Panel of 12 European Countries and Some Implications for the Reform of the Pact. *CESifo Working Paper* No. 1411
- Marini, G. – Piergallini, A. (2007): Indicators and Tests of Fiscal Sustainability: An Integrated Approach. The Centre for Financial and Management Studies. Discussion Paper No. 75
- Martinez-Alier, J. – Munda, G. – O’neill, J. (1998): Weak Comparability of Values as a Foundation for Ecological Economics. *Ecological Economics*, 26. évf., 3. szám 277-286. o.
- Mathieu, A. – Van Pottelsberghe, B. (2008): A Note on the Drivers of R&D Intensity. Solvay Business School, *CEB Working paper* No. 2
- McCallum, J. – Blais, A. (1987): Government, Special Interest Groups, and Economic Growth. *Public Choice*, 54. évf., 1. szám 3-18. o.
- McDermott, C. J. – Wescott, R. (1996): An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments. *IMF Staff Papers*, Palgrave Macmillan, 43. évf., 4. szám 725-753. o.
- McMillan, M. S. – Rodrik, D. (2011): Globalization, Structural Change and Productivity Growth. *NBER Working Paper* No. 17143

- MEA (2005): Millennium Ecosystem Assessment Synthesis Report. Elérhető: www.millenniumassessment.org Letöltve: 2011.02.26
- Meadows, D. – Meadows, D. – Randers, J. – Behrens III, W. W. (1972): The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind. Universe Books, New York.
- Mercan, B. – Göktas, D. (2011): Components of Innovation Ecosystems: A Cross-Country Study. *International Research Journal of Finance and Economics*, 76. szám. Elérhető: http://www.internationalresearchjournaloffinanceandeconomics.com/ISSUES/IRJFE_76_09.pdf Letöltve: 2012.06.10
- Merola, R. – Pérez, J. (2012): Fiscal Forecast Errors: Governments vs. Independent Agencies? Banco de España *Working Paper* No. 1233
- Mills, P. – Quinet, A. (2001): The Case for Spending Rules. In: Banca d'Italia, Fiscal Rules Paper presented at the Bank of Italy Workshop, Perugia, 1-3 February, 2001.
- Miozzo, M. – Miles, I. (2003): Internationalization, Technology and Services. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton.
- Mises, L. von (1920|1935): Economic Calculation in the Socialist Commonwealth. In: Hayek, F. A. von (szerk.) (1920|1935): Collectivist Economic Planning. George Routledge and Sons, London. 87-130. o.
- Mishkin, F. S. (1998): The Dangers of Exchange-rate Pegging in Emerging Market Countries. *International Finance*, 1. évf., 1. szám 81-101. o.
- Mokyr, J. (2004): A gazdaság gépezete. Technológiai kreativitás és gazdasági haladás. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
- Mourao, P. R. (2011): Sins of the Elder: Fiscal Illusion in Democracies. *Revista de Economía Pública*, 196. évf., 1. szám 9-35. o.
- Mourmouras, A. (1993): Conservationist Government Policies and Intergenerational Equity in an Overlapping Generations Model with Renewable Resources. *Journal of Public Economics*, 51. évf., 2. szám 249-268. o.
- Muraközy László (2009): Állam és gazdasági szabadság. In: Muraközy L. (szerk.) (2009): A jelen a jövő múltja. Járatlan utak – járt úttalanságok. Gazdaságpolitikai Kerekasztal, Akadémiai Kiadó, 99-161. o.
- Muraközy László (2010): The Centrally Planned 'Invisible Hand' – The Case of Hungary. *TIGER Working Paper Series* No. 119.
- Muraközy László (2012): Államok kora. Az európai modell. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Murphy, A. E. (2000): The Celtic Tiger – An Analysis of Ireland's Growth Performance. European University Institute *Working Paper* No. 16
- Muscatelli, V. A. – Tirelli, P. – Trecroci, C. (2004): Fiscal and Monetary Policy Interactions: Empirical Evidence and Optimal Policy Using a Structural New-Keynesian Model. *Journal of Macroeconomics*, 26. évf., 2. szám 257-280. o.
- Musgrave, R. A. (1959): The Theory of Public Finance. McGraw-Hill, New-York.
- Musto István (2010): Kvantofrénia? Néhány megjegyzés a társadalom és gazdaságtudományok formalizálásának feltételeiről. *Competitio*, 9. évf., 2. szám 5-18. o.
- Musto István (2012): Utazás paradoxiaiba – Egy úgynevezett szakértő feljegyzéseiből. Könyvműhely.hu, Budapest
- Neicheva, M. (2007): Non-Keynesian Effects of Government Spending: Some implications for the Stability and Growth Pact. Elérhető: http://mpra.ub.uni-muenchen.de/5277/1/MPRA_paper_5277.pdf Letöltve: 2011.09.01

- Niemelä, M. – Saarinen, A. (2009): The Role of Ideas and Institutional Change in Finnish Public Sector Reform. Előadva: RC19 Montréal, Kanada. 2009. augusztus 20-22.
- Niskanen, W. A. (1971): Bureaucracy and Representative Government. Aldine-Atherton, Chicago
- Nordhaus, W. D. (1975): The Political Business Cycle. *The Review of Economic Studies*, 42. évf., 2. szám 169-190. o.
- Nordhaus, W. D. (2002): Productivity Growth and the New Economy. *Brookings Papers on Economic Activity*, 33. évf., 2. szám 211-265. o.
- North, D. C. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, Cambridge
- North, D. C. (2005): Understanding the Process of Economic Change. Princeton: Princeton University Press, 2005
- O'Donnell, R. (1998): Ireland's Economic Transformation. Industrial Policy, European Integration and Social Partnership. The Center for West European Studies (CWES) and the European Union Center, at the University of Pittsburgh, Working Paper No. 2
- O'Mahony, M. – van Ark, B. (2003): EU Productivity and Competitiveness: An Industry perspective. Can Europe Resume the Catching Up Process? Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities
- O'Mahony, M. – Rincón-Aznar, A. – Robinson, C. (2010): Productivity Growth in Europe and the US: A Sectoral Study. *Review of Economics and Institutions*, 1. évf., 1. szám Elérhető: <http://www.rei.unipg.it/rei/article/download/5/4> Letöltve: 2011.10.23
- O'Malley, E. – Hewitt-Dundas, N. – Roper, S. (2008): High Growth and Innovation with Low R&D: Ireland. In: Edquist, C. – Hommen, L. (szerk.) (2008): Small Country Innovation Systems: Globalization, Change and Policy in Asia and Europe. Edward Elgar Publishing.
- OECD (1996): The Knowledge-based Economy. OECD, General Distribution, 102. szám Elérhető: www.oecd.org/dataoecd/51/8/1913021.pdf Letöltve: 2012.03.20
- OECD (1997): Structural Unemployment in Finland. Economics Department *Working Papers* No. 177
- OECD (1998): Maintaining Prosperity in an Ageing Society. OECD Policy Brief, Public Affairs and Communications Directorate, Public Affairs Division.
- OECD (1999): Statistical Compendium (Economic Outlook), OECD, Párizs
- OECD (2000): Information Technology Outlook. OECD, Párizs
- OECD (2002): Frascati Manual. Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development. OECD Publication Service, Párizs
- OECD (2003): Fiscal Stance over the Cycle: The Role of Debt, Institutions and Budget Constraints. OECD Economic Outlook No. 74
- OECD (2005): Tax incentives for Research and Development: Trends and Issues. Science Technology Industry. Elérhető: <http://www.oecd.org/dataoecd/12/27/2498389.pdf> Letöltve: 2011.12.20
- OECD (2008): Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries. OECD Publishing, Párizs
- OECD (2009a): Policy Responses to the Economic Crisis: Investing in Innovation for Long-term Growth. Elérhető: www.oecd.org/dataoecd/59/45/42983414.pdf Letöltve: 2011.12.10

- OECD (2009b): What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science. OECD, PISA 2009 Database. Elérhető: <http://dx.doi.org/10.1787/888932343342> Letöltve: 2011.08.03
- OECD (2010): OECD Economic Outlook 2010/2, Chapter 4. Fiscal Consolidation: Requirements, Timing, Instruments and Institutional Arrangements. Elérhető: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook-volume-2010-issue-2/fiscal-consolidation-requirements-timing-instruments-and-institutional-arrangements_eco_outlook-v2010-2-45-en Letöltve: 2011.11.04
- OECD (2011a): The International Experience with R&D Tax Incentives. United States Senate Committee on Finance. OECD SFC Hearing Testimony No. 9, Elérhető: <http://finance.senate.gov/imo/media/doc/OECD%20SFC%20Hearing%20testimony%209%2020%2011.pdf> Letöltve: 2011.12.01
- OECD (2011b): Economic Outlook No. 89 - June 2011 – Annual Projections for OECD Countries. OECD Publishing, Párizs
- OECD (2011c): Tackling Inequality. FORUM, Paris, 2 May 2011. Elérhető: <http://www.oecd.org/dataoecd/8/58/47711165.pdf> Letöltve: 2011.10.29
- OECD-Eurostat (2005): Oslo Manual, Guidelines of Collecting and Interpreting Innovation Data. Harmadik kiadás.
- Ohnsorge-Szabó László (2012): A Nagy Gazdasági Válságról az újabb kutatások fényében. *Pénzügyi Szemle*, 57. évf., 4. szám 522-534. o.
- Olson, M. (1971|1965): The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups (Revised edition). Harvard University Press.
- Olson, M. (1987): Nemzetek felemelkedése és hanyatlása. Gazdasági növekedés, stagfláció és társadalmi korlátok. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest
- Oman, C. P. – Arndt, C. (2010): Measuring Governance. OECD Development Centre, Policy Brief No. 39. Elérhető: <http://www.oecd.org/dataoecd/48/17/46123827.pdf> Letöltve: 2012.02.12
- O'Quinn, R. – Ashford, N. (1996): The Kiwi Effect. What Britain can Learn from New Zealand. Imediacopy Ltd, UK
- Orosz Ágnes – Kovács Olivér (2011): Science and Technology Policy in the European Union – Innovation Leaders with Different Outcomes. *The Annals of the University of Oradea*, Department of International Affairs and European Studies, 3. évf., 1. szám 94-113. o.
- Ostrom, E. – Dietz, T. – Dolšák, N. – Stern, P. C. – Stonich, S. – Weber, E. U. (szerk.) (2002): The Drama of the Commons. National Academies Press, Washington D. C.
- Oviedo, P. M. (2008): Sustainable Fiscal Policy with Rising Public Debt-to-GDP Ratios. Iowa State University
- Palo, M. – Uusivuori, J. (2003): Forest-based Development Finland – A Unique Success? In: Wardle et al. (ed.) (2003): World Forests, Society and Environment. Environment and Sustainable Development Programme, The United Nations University.
- Panizza, U. – Presbitero, A. F. (2012): Public Debt and Economic Growth: Is There a Causal Effect? Money and Finance Research, *MoFiR Working Paper* No. 65.
- Paunovic, I. (2005): Public Debt Sustainability in the Northern Countries of Latin America. *Cepal Review*, No. 87
- Pazarbasioglu, C. (1997): A Credit Crunch? Finland in the Aftermath of the Banking Crisis. *IMF Staff Papers*, 44. évf., 3. szám

- Peeters, M. – den Reijer, A. (2011): On Wage Productivity, Wage Flexibility and Wage Co-ordination – A Focus on the Wage Impact of Productivity In Germany, Greece, Ireland, Portugal, Spain and the United States. *MPRA Paper* No. 31102.
- Pelkonen, A. (2008): Reconsidering the Finnish Model – Information Society Policy and Modes of Governance. *TRAMES: A Journal of the Humanities & Social Sciences*, 12. évf., 4. szám 400-420. o.
- Pereira, A. M. – Pereira, R. M. (2011): On the Economic and Budgetary Impact of Fiscal Devaluation in Portugal. College of William and Mary, Department of Economics, *Working Paper* No. 116.
- Pereira, A. M. – Roca-Sagalés, O. (2011): Long-term Effects of Fiscal Policies in Portugal. *Journal of Economic Studies*, 38. évf., 1. szám 114-127. o.
- Pereira, Á. S. – Lains, P. (2010): From an Agrarian Society to a Knowledge Economy: Portugal, 1950-2010. Universidad Carlos III De Madrid, *Working Paper* No. 09
- Perez, C. (2002): Technological Revolutions and Financial Capital: the Dynamics of Bubbles and Golden Ages, Elgar, Cheltenham
- Perez, C. (2009a): Technological Revolutions and Techno-Economic Paradigms. *TOC/TUT Working Paper* No. 20
- Perez, C. (2009b): Growth After the Financial Meltdown. *Open Democracy*, Elérhető: <http://www.opendemocracy.net/files/carlotaperez-3+cp.pdf> Letöltve: 2011.12.12
- Perez, C. (2010): The Advance of Technology and Major Bubble Collapses: Historical Regularities and Lessons for Today. The Axel and Margaret Ax:son Johnson Foundation's Engelsberg Seminar on "The future of capitalism". Svédország. Elérhető: <http://www.carlotaperez.org/download/PEREZTechnologyandbubblesforEngelsbergseminar.pdf> Letöltve: 2013.04.20.
- Perez, C. (2012): Financial Bubbles, Crises and the Role of Government in Unleashing Golden Ages. FINNOV Discussion Paper, FP7-SSH-2007-1.2.3-217466-FINNOV-D2.12. Elérhető: http://www.finnov-fp7.eu/sites/default/files/FINNOV_DP2.12.pdf Letöltve: 2013.04.21
- Perotti, R. – Strauch, R. – von Hagen, J. (1998): Sustainability of Public Finances. ZEI, University of Bonn.
- Perotti, R. (1999): Fiscal Policy in Good Times and Bad. *Quarterly Journal of Economics*, 114. évf., 4. szám 1399-1436. o.
- Perotti, R. (2013): The „Austerity Myth” – Gain Without Pain? In: Perotti, R. (2013): Fiscal Policy after the Financial Crisis. University of Chicago Press
- Persson, T. – Roland, G. – Tabellini, G. (2007): Electoral Rules and Government Spending in Parliamentary Democracies. *Quarterly Journal of Political Science*, 20. évf. 2. szám 1-34. o.
- Persson, T. – Tabellini, G. (1999): Political Economics and Public Finance. In: Auerbach, A. – Feldstein, M. (szerk.): Handbook of Public Finance. Elsevier, Amsterdam
- Pezzoli, K. (1997): Sustainable Development: A Transdisciplinary Overview of the Literature. *Journal of Environmental Planning and Management*, 40. évf., 5. szám 549-574. o.
- Philip, R. – Janssen, J. (2002): Indicators of Fiscal Impulse for New Zealand. New Zealand Treasury, *Working Paper* No. 30
- Piekkola, H. (2005): Knowledge Capital as a Source of Growth. The Research Institute of the Finnish Economy. *Discussion Paper* No. 972.

- Pina, A. M. (2004): Fiscal Policy in Portugal: Discipline, Cyclicity and the Scope for Expenditure Rules (2004). Proceedings of the 2nd Conference on Portuguese Economic Development in the European Context, held by the Bank of Portugal in Lisbon, 2004. március 11-12. 15-65. o.
- Pirttilä, J. – Selin, H. (2006): How Successful is the Dual Income Tax? Evidence from the Finnish Tax Reform of 1993. Uppsala Universitet, Department of Economics, *Working Paper* No. 26,
- Poot, T. – Brouwer, E. – den Hertog, P. – Grosfeld, T. (2003): Evaluation of a Major Dutch Tax Credit Scheme (WBSO) aimed at Promoting R&D. Konferencia előadás, FTEVAL – Evaluation of Government Funded R&D Activities, 2003. május, Bécs
- Pöysti, T. (2012): New Institutions: Case Finland. National Audit Office, Finland. Elérhető: <http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/D1-AM%20-%20New%20institutions%20-%20Tuomas%20Poysti%20-%20FINLAND.pdf> Letöltve: 2013.04.30
- Pradhan, H. K. (2009): Effective External Debt Management for a Sustainable Economic Development. Presentation at National workshop on Strengthening the response to the global financial crisis in Bhutan: The role of monetary, fiscal and external debt policies. UNESCAP/UNDP/Royal Monetary Authority of Bhutan
- Prammer, D. (2004): Expansionary Fiscal Consolidations? An Appraisal of the Literature on Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy and a Case Study for Austria. Monetary Policy & the Economy, Oesterreichische Nationalbank (Austrian Central Bank), 3. szám 35-52. o.
- Prasad, E. S. – Rajan, R. (2008): A Pragmatic Approach to Capital Account Liberalization. *Journal of Economic Perspectives, American Economic Association*, 22. évf., 3. szám 149-172. o.
- Presbitero, A. F. – Arnone, M. (2006): External Debt Sustainability and Domestic Debt in Heavily Indebted Poor Countries. Elérhető: http://mpira.ub.uni-muenchen.de/1396/1/MPRA_paper_1396.pdf Letöltve: 2010.03.20
- Proops, J. (1989): Ecological Economics: Rationale and Problem Areas. *Ecological Economics*, 1. évf., 1. szám 59-76. o.
- Przeworski, A. – Vreeland, J. R. (2000): The Effect of IMF Programs on Economic Growth. *Journal of Development Economics*, 62. évf., 2. szám 385-421. o.
- Purfield, C. (2003): Fiscal Adjustments in Transition Countries: Evidence from the 1990s. *IMF Working Paper*, No. 36
- Quiggin, J. (2012): The Big Issues in Macroeconomics: The Fiscal Multiplier. Megjelent: <http://crookedtimber.org/2013/01/04/the-big-issues-in-macroeconomics-the-fiscal-multiplier/> Letöltve: 2012.01.04.
- Reati, A. – Toporowski, J. (2009): An Economic Policy for the Fifth Long Wave. *PSL Quarterly Review*, 62. évf., 248-251. szám, 147-190. o.
- Reinganum, J. F. (1989): The Timing of Innovation: Research, Development and Diffusion. In: Schmalensee, R. – Willig, R. (szerk.) (1989): *Handbook of Industrial Organization*. North-Hollandia, Amsterdam. 1. évf., 14. fejezet
- Reinhart, C. – Rogoff, K. S. – Savastano, M. (2003): Debt Intolerance. *Brookings Papers on Economic Activity*, 34. évf., 1. szám 1-74. o.
- Reinhart, C. M. – Rogoff, K. (2010): Growth in a Time of Debt. *American Economic Review, American Economic Association*, 100. évf., 2. szám 573-578. o.
- Reinhart, C. M. – Rogoff, K. (2011): A Decade of Debt. Peterson Institute Press: All Books, Peterson Institute for International Economics, Washington D. C.

- Reinhart, C. M. – Reinhart, V. R. – Rogoff, K. (2012): Debt Overhangs: Past and Present. Harvard University, Elérhető: http://www.economics.harvard.edu/faculty/rogooff/files/Debt_Overhangs.pdf Letöltve: 2012.06.02
- Reisen, H. (2010): Boom, Bust and Sovereign Ratings: Lessons for the Eurozone from Emerging-Market Ratings. VoxEU.org Elérhető: <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5061> Letöltve: 2010.05.21
- Rennstich, J. K. (2002): The New Economy, the Leadership Long Cycle and the Nineteenth K-wave. *Review of International Political Economy*, 9. évf., 1. szám 150-182. o.
- Roach, S. (2009): The Next Asia: Opportunities and Challenges for a New Globalization. John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey
- Robins, N. – Clover, R. – Saravanan, D. (2010): Delivering the Green Stimulus, HSBC Global Research, New York. Elérhető: <http://xa.yimg.com/kq/groups/8518353/643699190/name/100310+GREEN+STIMULUS+HSBC.pdf> Letöltve: 2011.03.16
- Rodrik, D. (2012): Do We Need to Rethink Growth Policies? In: Blanchard, O. – Romer, D. – Spence, M. – Stiglitz, J. (szerk.) (2012): In the Wake of the Crisis – Leading Economists Reassess Economic Policy. MIT Press, 157-168. o.
- Rogoff, K. (2011): Is Modern Capitalism Sustainable? Project Syndicate, Elérhető: <http://www.project-syndicate.org/commentary/rogooff87/English> Letöltve: 2011.12.02.
- Romer, D. H. (2012): What Have We Learned about Fiscal Policy from the Crisis? In: Blanchard, O. – Romer, D. – Spence, M. – Stiglitz, J. (szerk.) (2012): In the Wake of the Crisis – Leading Economists Reassess Economic Policy. MIT Press, 57-66. o.
- Romer, P. M. (1986): Increasing Returns and Long-Run Growth. *The Journal of Political Economy*, 94. évf., 5. szám 1002-1037. o.
- Romer, C. D. – Romer, D. H. (2010): The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks. *American Economic Review* 100. évf., 3. szám 763-801. o.
- Rothenberg, C. (2007): Sustainability Through Servicizing. *MITSloan Management Review*, 48. évf., 2. szám 82-92. o.
- Rothwell, S. – Pollit, C. (1997): The Implementation of Finnish Public Management Reforms 1987-1996. In: Pollit, C. – Hanney, S. – Packwood, T. – Rothwell, S. – Roberts, S. (szerk.): Public Management Reforms: Five Country Studies. Ministry of Finance, Helsinki, 47-89. o.
- Rouvinen, P. – Ylä-Anttila P. (2003): Case Study: Little Finland's Transformation to a Wireless Giant. In: Dutta, S. – Lanvin, B. – Paua F. (szerk.): The Global Information Technology Report 2003–2004, New York – Oxford.
- Rouvinen, P. (2002): R&D-productivity Dynamics: Causality, Lags, and Dry 'Holes'. *Journal of Applied Economics*, 5. évf., 1. szám 123-156. o.
- Röpke, W. (1942): Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart. Eugen Rentsch, Erlench-Zürich
- Röpke, W. (1969): Against the Tide. Chicago: Regnery, 1969.
- Rubalcaba, L. – Gallego, J. – Hertog, P. D. (2010): The Case of Market and System Failures in Services Innovation. *The Service Industries Journal*, 30. évf., 4. szám 549-566. o.
- Rubalcaba, L. – Gallego, J. – Hipp, C. – Gotsch, M. (2010): Organisational Innovation in Services. Consortium Europe INNOVA Sectoral Innovation Watch, Final Report, Horizontal Report No. 2.
- Russo, B. (2004): A Cost-Benefit Analysis of R&D Tax Incentives. *Canadian Journal of Economics*, 37. évf., 2. szám 313-335. o.

- Rzońca, A. – Ciżkowicz, P. (2005): Non-Keynesian Effects of Fiscal Contraction in New Member States. *ECB Working Paper* No. 519
- Sackrey, C. – Schneider, G. – Knoedler, J. (2005): Introduction to Political Economy. 4. kiadás, Dollars & Sense/Economic Affairs Bureau, Inc.
- Samuelson, P. A. – Nordhaus, W. D. (2002): Közgazdaságtan. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest.
- Sanchez-Robles, B. (1998): Infrastructure Investment and Economic Growth: Some Empirical Evidence. *Contemporary Economic Policy*, 16. évf., 1. szám 98-108. o.
- Sapir, A. (2005): Globalisation and the Reform of European Social Models. Background document for the presentation at ECOFIN Informal Meeting in Manchester, 9 September 2005
- Sapprasert, K. (2007): The Impact of ICT on the Growth of the Service Industry. Centre for Technology, Innovation and Culture, University of Oslo, *Working Papers on Innovation Studies* No. 31.
- Sawaguchi, M. (2011): Innovation Activities Based on S-curve Analysis and Patterns of Technical Evolution – From the standpoint of engineers, what is innovation? Elsevier, *Procedia Engineering*, 4. évf., 50. szám 596-610. o.
- Schaltegger, C. A. – Feld, L. P. (2007): Are Fiscal Adjustments Less Successful in Decentralized Governments? *CESifo Working Paper* No. 1946
- Schaltegger, C. A. (2010): Fiscal Adjustment and the Costs of Public Debt Service: Evidence from OECD Countries. *CREMA Working Paper* No. 8.
- Schaechter, A. – Kinda, T. – Budina, N. – Weber, A. (2012): Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset. *IMF Working Paper* No. 187
- Schick, A. (2003): The Role of Fiscal Rules in Budgeting. *OECD Journal of Budgeting*, 3. évf., 3. szám 7-35. o.
- Schienstock, G. (2004a): From Path Dependency to Path Creation: A New Challenge to Innovation System Research. In: Schienstock, G. (szerk.) (2004a): Embracing the Knowledge Society. The Dynamic Transformation of the Finnish Innovation System. Edward Elgar, Cheltenham, UK & Northampton, MA 1-27. o.
- Schienstock, G. (2004b): The Finnish Model of the Knowledge Economy. In: Schienstock, G. (szerk.) (2004b): Embracing the Knowledge Economy. The Dynamic Transformation of the Finnish Innovation System, Edward Elgar, Cheltenham, UK & Northampton, MA 287-313. o.
- Schienstock, G. (2011): Path Dependency and Path Creation: Continuity vs. Fundamental Change in National Economies. *Journal of Futures Studies*, 15. évf., 4. szám 63-76. o.
- Schoder, J. – Zweifel, P. (2009): Flat-of-the-Curve Medicine – A New Perspective on the Production of Health. Socioeconomic Institute University of Zurich, *Working Paper* No. 0901
- Schuknecht, L. (2011): Solving the Fiscal Crisis via Limiting Government Commitments. German Ministry of Finance. Elérhető: http://winst.org/events/economic_challenge/papers/Schuknecht_SolvingTheFiscalCrisisViaLimitingGovernmentCommitments.doc Letöltve: 2012.02.15
- Schumpeter, J. A. (1939): Business Cycles: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process. McGraw-Hill Book Co., New York
- Schumpeter, J. A. (1926|1952): Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Duncker & Humblot, Berlin

- Selten, R. (1999): What is Bounded Rationality? Paper prepared for the Dahlem Conferen. *Discussion Paper Serie No. 454*, University of Bonn, Germany.
- Sen, A. (1993): Capability and Well-Being. In: Sen, A. – Nussbaum, M. (szerk.) (1993): *The Quality of Life*. Oxford Clarendon Press, New York
- Shiller, R. J. (2012): Does Austerity Promote Economic Growth? Elérhető: <http://www.project-syndicate.org/commentary/does-austerity-promote-economic-growth-> Letöltve: 2012.01.18
- Shirley, M. M. (2005): Institutions and Development. In: Ménard, C. – Shirley, M. M. (szerk.) (2005): *Handbook of New Institutional Economics*. Dordrecht: Springer. 611-637. o.
- Sighvatsson, A. (2001): The Current Account Deficit in an International and Historical Context. Central Bank of Iceland, *Monetary Bulletin* No. 1.
- Silver, N. (2012): *The Signal and the Noise: Why So Many Predictions Fail – but Some Don't*. Penguin Press HC, New York
- Simon, E. O. – Heli, S. (2006): Russia in the Finnish Economy. Sitra Reports 66, Finnish National Fund for Research and Development, Sitra – Helsinki
- Simon, H. (1957): A Behavioral Model of Rational Choice. In: *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. John Wiley & Sons, New York
- Simon, H. (1982): Korlátozott racionalitás. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest
- Skidelsky, R. (2012a): Models Behaving Badly. ProjectSyndicate, Elérhető: <http://www.project-syndicate.org/commentary/why-forecasts-of-economic-recovery-have-been-wrong-by-robert-skidelsky> Letöltve: 2012.12.18
- Skidelsky, R. (2012b): Does Debt Matter? ProjectSyndicate, Elérhető: <http://www.project-syndicate.org/commentary/skidelsky49/English> Letöltve: 2012.01.21
- Solow, R. M. (1957): Technical Change and the Aggregate Production Function. *Review of Economics and Statistics*, 39. évf., 3. szám 312-320. o.
- Solow, R. M. (1987): We'd Better Watch Out. New York Times Book Review
- Solow, R. M. (1974): Intergenerational Equity and Exhaustible Resources. *Review of Economic Studies*, (Symposium on the Economics of Exhaustible Resources), 41. évf., 29-45. o.
- Sorens, J. (2008): Fiscal federalism: A Return to Theory and Measurement. Department of political science, University of Buffalo, SUNY. Elérhető: http://www.acsu.buffalo.edu/~jbattist/workshop/Sorens_s09.pdf Letöltve: 2012.02.20
- Söderström, H. T. (1993): Finland's Economic Crisis. Causes, Present Nature, and Policy Options. In: Bordes, C. – Currie, D. – Söderström, H. T. (szerk.) (1993): *Three Assessments of Finland's Economic Crisis and Economic Policy*. Bank of Finland, Helsinki.
- Spash, C. L. (1999): The Development of Environmental Thinking in Economics. *Environmental Values*, 8. évf., 4. szám 413-435. o.
- Spence, M. (2012a): *The Next Convergence. The Future of Economic Growth in a MultiSpeed World*. Farrar, Straus and Giroux, New York
- Spence, M. (2012b): The Sustainability Mindset. ProjectSyndicate, Elérhető: <http://www.project-syndicate.org/commentary/spence32/English> Letöltve: 2012.02.17
- Spolaore, E. (1993): *Macroeconomic Policy, Institutions and Efficiency*. Doktori Disszertáció, Harvard University.

- Standard & Poor's (2007): Fiscal Flexibility Index For International Local and Regional Governments. *Credit Research* No. 9452
- Steindel, C. – Stiroh, K. J. (2001): Productivity: What is It, and Why Do We Care About It? Federal Reserve Bank of New York, *Staff Reports* No. 122.
- Stern, D. I. – Kaufmann, R. K. (1997): Time Series Properties of Global Climate Variables: Detection and Attribution of Climate Change. Working Papers in Ecological Economics 9702, Australian National University, Centre for Resource and Environmental Studies, Ecological Economics Program. Technical University of Kaiserslautern.
- Stewart, L. A. – Warda, J. – Atkinson, R. D. (2012): We're #27!: The United States Lags Far Behind in R&D Tax Incentive Generosity. The Information Technology & Innovation Foundation. Elérhető: <http://www2.itif.org/2012-were-27-b-index-tax.pdf> Letöltve: 2012.11.01.
- Stiglitz, J. (1974): Growth with Exhaustible Natural Resources: Efficient and Optimal Growth Paths. *Review of Economic Studies*, (Symposium on the Economics of Exhaustible Resources), 41. évf., 123-137. o.
- Stiglitz, J. (1999): Knowledge as a Global Public Good. In: Kaul I – Grunberg, I. – Stern, M. A. (szerk.) (1999): Global Public Goods. International cooperation in the 21st century. New York, Oxford University Press, 308-325. o.
- Stock, J. H. – Watson, M. W. (2003): Has the Business Cycle Changed? Evidence and Explanations. Tanulmány a FED „Monetary Policy and Uncertainty” c. szimpóziumára. Elérhető: <http://www.kansascityfed.org/PUBLICAT/SYMPOS/2003/pdf/Stock-Watson.0902.2003.pdf> Letöltve: 2012.03.23
- Strange, T. – Bayley, A. (2008): Sustainable Development. Linking Economy, Society, Environment. OECD Insights, Párizs
- Strauch, R. – Hallerberg, M. – von Hagen, J. (2004): Budgetary Forecasts in Europe - The Track Record of Stability and Convergence Programmes. *ECB Working Paper* No. 307
- Strauch, R. – Hallerberg, M. – von Hagen, J. (2009): How Forms of Fiscal Governance Affect Fiscal Performance. In: Hallerberg, M. – Strauch, R. – von Hagen, J. (szerk.) (2004): Fiscal Governance in Europe. (Cambridge University Press). Revised version of Von Hagen, J. – Hallerberg, M. – Strauch, R. (2004): Budgetary Forecasts in Europe – The Track Record of Stability and Convergence Programmes. *ECB Working Paper* No. 30
- Stringham, E. (2001): Kaldor-Hicks Efficiency And The Problem Of Central Planning. *The Quarterly Journal Of Austrian Economics*, 4. évf., 2. szám 41-50. o.
- Suvanto, A. (2000): Inflation Targeting: Reflections on the Finnish Experience. Inflation Targeting Experiences: England, Finland, Poland, Mexico, Brazil, Chile (Ankara: The Central Bank of The Republic of Turkey), 75-84. o.
- Swanson, D. – Pintér, L. (2006): Governance Structures for National Sustainable Development Strategies: Study Examples of Good Practice and International Institute for Sustainable Development (IISD). OECD, Párizs
- Szabó Katalin – Hámori Balázs (2006): Információgazdaság. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Szakolczai György (2006): A gazdasági fejlődés elméletének megújulása: az első, a második és az új generáció. *Valóság*, 49. évf., 3. szám 1-35. o.
- Szalavetz Andrea (2010): Az innovációvezérelt növekedésre történő áttérés gazdaságpolitikai és intézményi szempontjai – Felzárkózási sikertörténetek, hazai tanulságok. In: Kapás Judit (szerk.) (2010): Technológiai fejlődés és intézmények. *Competitio Könyvek* 10, 59-70. o.
- Szalavetz Andrea (2008): A szolgáltatási szektor és a gazdasági fejlődés. *Közgazdasági Szemle*, 55. évf., 6. szám 503-521. o.

- Szanyi Miklós (2009): Tudomány és innováció, avagy mit és hogyan fejlesszen az állam az európai kis országokban? *Külgazdaság*, 53. évf., 5-6. szám 63-90. o.
- Szentes Tamás (2011a): Fejlődés-gazdaságtan. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Szentes Tamás (2011b): Concept, Measurement, and Ideology of “National Competitiveness”. *Köz-Gazdaság*, Special English Language Issue, 2011. december.
- Tainio, R. – Lilja, K. (2003): The Finnish Business System in Transition: Outcomes, Actors and their Influence. In: Czarniawska, B. – Sevo’n, G. (szerk.) (2003): *The Northern Lights: Organization Theory in Scandinavia*, 69-87 o.
- Talvi, E. – Vegh, C. A. (2005): Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy in Developing Countries. *Journal of Development Economics*, 78. évf., 1. szám 156-190. o.
- Tang, E. W. Y. – Hedley, A. (1998): Distributional Coalitions, State Strength, and Economic Growth: Toward a Comprehensive Theory of Economic Development. *Public Choice*, 96. évf., 3-4. szám 295-323. o.
- Tanzi, V. – Schuknecht, L. (2003): Reforming Public Expenditure in Industrialised Countries: Are there Trade-offs? *ECB Working Paper* No. 435.
- Tanzi, V. (1995): Government Role and the Efficiency of Policy Instruments. *IMF Working Paper* No. 100.
- Tapio, M. (1998): Privatisation in Finland: Main Issues and Problems. Presented to OECD Privatisation Network, Helsinki, September 1998.
- Taron, S. (2006): Towards a European knowledge-based Economy: The Evolutionary Case of Finland. University of Münster (Political Science)
- Taylor, M. S. (2005): Unbundling the Pollution Haven Hypothesis. *Advances in Economic Analysis & Policy*, 4. évf. 2. szám.
- Tobin, J. – Buiter W. (1976): Long-run Effects of Fiscal and Monetary Policy on Aggregate Demand. In: Stein, J. L. (szerk.) (1976): *Monetarism, Studies in Monetary Economics*. Amsterdam, North-Holland, 273-309. o.
- Toda, M. (1971): Possible Roles of Psychology in the Very Distant Future. In: Proceedings of the XIX International Congress of Psychology, British Psychological Association, London
- Tokumasu, S. – Watanabe, C. (2008): Institutional Structure Leading To The Similarity and Disparity In Innovation Inducement in Eu 15 Countries – Finnish Conspicuous Achievement Triggered By Nokia's IT Driven Global Business. *Journal of Service Research*, 8. évf., 1. szám 5-42. o.
- Tomé, E. (2007): Employability, Skills and Training in Portugal (1988-2000): Evidence from Official Data. *Journal of European Industrial Training*, 31. évf., 5. szám, 336-357. o.
- Török Ádám (1997): Mire alkalmas a kínálatorientációs gazdaságpolitika? *Közgazdasági Szemle*, 44. évf., 10. szám 821-847. o.
- Traxler, F. (2003): Bargaining (De)centralization, Macroeconomic Performance and Control over the Employment Relationship. *British Journal of Industrial Relations*, 41. évf., 1. szám 1-27. o.
- Trehan, B. – Walsh, C. E. (1988): Common Trends, Intertemporal Budget Balance, and Revenue Smoothing. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 12. évf., 2-3. szám 425-444. o.
- Triplett, J. E. – Bosworth, B. P. (2004): Productivity in the U.S. Services Sector: New Sources of Economic Growth. Brookings Institution Press, Washington D.C.

- Trivers, R. L. (1971): The Evolution of Reciprocal Altruism. *Quarterly Review of Biology*, 46. évf., 1. szám 35-57. o.
- Tsibouris, G. C. – Horton, M. A. – Flanagan, M. J. – Maliszewski, W. S. (2006): Experience with Large Fiscal Adjustments, *IMF Occasional Paper*, No. 246.
- Tullock, G. (1965): The Politics of Bureaucracy. Public Affairs, Washington, D.C.
- Turner, R. K. (1988): Sustainability, Resource Conservation and Pollution Control: An Overview. In: Turner, R. K. (szerk.): Sustainable Environmental Management: Principles and Practise. Belhaven Press, London, 1-25. o.
- Uhlig, H. (2003): One Money, But Many Fiscal Policies in Europe: What Are the Consequences? In: Buti, M. (szerk.) (2003): Monetary and Fiscal Policies in EMU: Interactions and Co-ordination. Cambridge University Press, Cambridge. 29-56. o.
- Uppenberg, K. (2009): Innovation and Economic Growth. EIB Papers 1/2009, European Investment Bank, Economic and Financial Studies.
- Uusitalo, H. (1996): Economic Crisis and Social Policy in Finland in the 1990s. *SPRC Discussion Paper* No. 70
- Valente, S. (2004): Sustainable Development: Renewable Resources and Technological Progress. CEIS Research Paper No. 54, Tor Vergata University, CEIS
- Valente, S. (2005): Intergenerational Transfers, Lifetime Welfare and Resource Preservation. Public Economics, No. 0505008, EconWPA
- Valério, N. (2001): Estatísticas Históricas Portuguesas Vol. 1. Instituto Nacional de Estatística Portugal.
- Van Aerle, B. – Garretsen, H. (2003): Keynesian, Non-Keynesian or No Effects of Fiscal Policy Changes? The EMU Case. *Journal of Macroeconomics*, 25. évf., 2. szám 213-240. o.
- Van Ark, I. R. – McGuckin, R. G. (2003): ICT and Productivity in Europe and United States: Where Do the Differences Come From? *CESifo Economic Studies*, 49. évf., 3. szám 295-318. o.
- Van Dyck, W. (2012): Building and Leveraging Your Ecosystem to Spark Innovation-based Growth. *IVEY Business Journal*, 3-4. szám Elérhető: <http://www.iveybusinessjournal.com/topics/innovation/building-and-leveraging-your-ecosystem-to-spark-innovation-based-growth#.UQeRQXXlySo> Letöltve: 2012.06.08
- Varum, C. A. – Cibrão, B. – Morgado, A. – Costa, J. (2009): On R&D, Medium and High-tech Industries and Productivity: An Application to the Portuguese Case. *Economia Aplicada*, 13. évf., 4. szám 399-424. o.
- Vila Maior, P. (2011): Portugal, the Debt Crisis and EMU Membership: A Lost Opportunity? Paper for the 6th European Consortium for Political Research (ECPR) General Conference, University of Iceland, Reykjavik, 25-27 August 2011.
- Világbank (1999): World development report 1998/99: Knowledge for development. Oxford University Press
- Világbank (2006): Fiscal Policy for Growth and Development: An Interim Report. Poverty Reduction and Economic Management. Elérhető: [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20890698/DC2006-0003\(E\)-FiscalPolicy.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20890698/DC2006-0003(E)-FiscalPolicy.pdf) Letöltve: 2011.12.12
- Viljamaa, K. – Piirainen, K. – Kotiranta, A. – Karhunen, H. – Huovari, J. (2013): Impact of TEKES Activities on Productivity and Renewal. Finnish Funding Agency for Technology and Innovation – Tekes. Elérhető: <http://www.tekes.fi/u/Productivity%20and%20renewal%202013.pdf> Letöltve: 2013.06.08

- Vlek, C. (2000): Essential Psychology for Environmental Policy Making. *International Journal of Psychology*, 35. évf., 2. szám 153-167. o.
- Von Hagen, J. – Hallett, A. H. – Strauch, R. (2001): Budgetary Consolidation in the EMU. *Economic Papers* No. 120 (Brussels: Commission of the European Communities Directorate General for Economic and Financial Affairs).
- Von Hagen, J. – Harden, I. (1996): Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline. International Monetary Fund, *Working Paper* No. 78. Washington D. C.
- Von Hagen, J. – Mundschenk, S. (2003): Fiscal and Monetary Coordination in EMU. *International Journal of Finance and Economics*, 8. évf., 4. szám 279-295. o.
- Von Hagen, J. (1992): Budgeting Procedures and Fiscal Performance in European Communities. *Economic Paper* No. 96
- Von Hagen, J. (1998): Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline. *ZEI Policy Paper* No. 1. Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung.
- Von Hagen, J. (2005): Political Economy of Fiscal Institutions. University of Munich in its series *Discussion Papers* No. 149.
- Voss, C. A. (2003): Rethinking Paradigms of Service: Service in a Virtual Environment. *International Journal of Operations & Production Management*, 23. évf., 1. szám 88-104. o.
- Wagschal, U. – Wenzelburger, G. (2008): Successful Budget Consolidation: An international Comparison. Verlag Bertelsmann Stiftung, Guetersloh
- Walsh, C. E. (2003): Monetary Theory and Policy. The MIT Press, Cambridge Massachusetts. 135-197. o.
- Warhurst, C. (2008): The Knowledge Economy, Skills and Government Labour Market Intervention. *Policy Studies*, 29. évf., 1. szám 71-86. o.
- WHO (2000): Towards an International Consensus on Policy for Long-term Care of the Ageing. World Health Organization and Milbank Memorial Fund. Elérhető: <http://www.milbank.org/000712oms.pdf> Letöltve: 2011.08.12
- Wyplosz, C. (2005): Fiscal Policy: Institutions versus Rules. *National Institute Economic Review*, 191. évf., 1. szám 64-78. o.
- Wyplosz, C. (2006): European Monetary Union: The Dark Sides of a Major Success. *Economic Policy*, 21. évf., 46. szám 207-261 o.
- Wyplosz, C. (2007): Debt Sustainability Assessment: The IMF Approach and Alternatives. In: UNCTAD (2007): Compendium on Debt Sustainability and Development. United Nations, New York – Geneva, 2. fejezet 17-36. o.
- Wyplosz, C. (2010): Eurozone Reform: Not Yet Fiscal Discipline, But a Good Start. Elérhető: <http://voxeu.org/index.php?q=node/5610> Letöltve: 2010.04.10.
- Ylä-Anttila, P. – Lemola, T. (2003): Transformation of Innovation System in a Small Country: The Case of Finland. Paper presented at the First Globelics Conference: Innovation Systems and Development Strategies for the Third Millennium, Rio de Janeiro, November 2–6.
- Zaghini, A. (1999): The Economic Policy of Fiscal Consolidations: The European Experience. Bank of Italy, Economic Research Department. *Economic Working Paper* No. 355
- Zee, H. H. (1988): The Sustainability and Optimality of Government Debt. *IMF Staff Papers* 35. évf., 4. szám, 658-685. o.

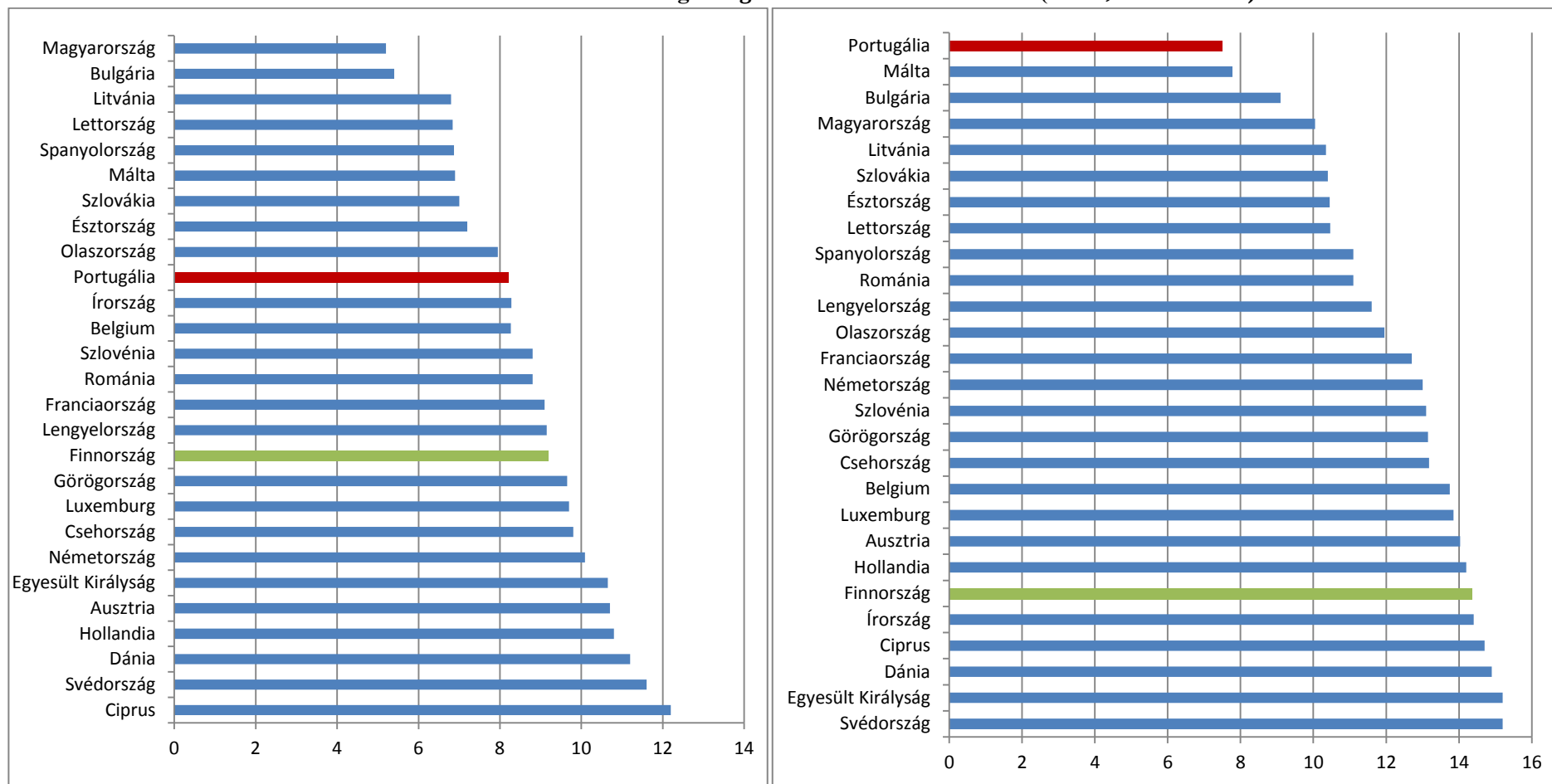
1. táblázat: Jelentős kiigazítási periódusok 10 OECD országban

országok	epizód	javulás a ciklikusan kiigazított deficitben	változás a ciklikusan kiigazított kiadásokban	változás a ciklikusan kiigazított bevételekben	a kiigazítás kumulatív nagysága	kiadás-csökkentés kiigazításon belüli %-os részaránya
Belgium	1982-1987	-1,26	-0,96	0,3	-7,57	76,5
Dánia	1983-1986	-2,43	-0,85	1,58	-9,74	35,03
Egyesült Királyság	1994-1999	-1,12	-0,66	0,47	-6,72	58,45
Finnország	1993-1998	-1,04	-0,81	0,23	-6,23	78,13
Görögország	1990-1994	-1,88	-0,5	1,38	-9,39	26,38
Írország	1986-1989	-1,21	-1,54	-0,33	-4,82	127,5
Kanada	1993-1997	-1,36	-1,25	0,11	-6,8	91,8
Olaszország	1990-1993	-1,24	0,13	1,36	-4,95	-10,21
Portugália	1982-1984	-1,89	-1,14	0,75	-5,67	60,16
Svédország	1994-2000	-1,2	-0,81	0,38	-8,38	67,91

Megjegyzés: Jelentős egy kiigazítás, ha 1,5%-os CAPB javulást idézett elő. Ahol adócsökkentés is volt, ott 100%-nál is nagyobb lehet a kiadáscsökkentés kiigazításon belüli százalékos részaránya (ld. Írország), továbbá ahol további kiadásnövelés volt, ott ez az érték negatív is lehet (ld. Olaszország).

Forrás: Giavazzi és Pagano (1990), Alesina és Ardagna (2010) valamint Alesina és szerzőtársai (2013) munkáira építve.

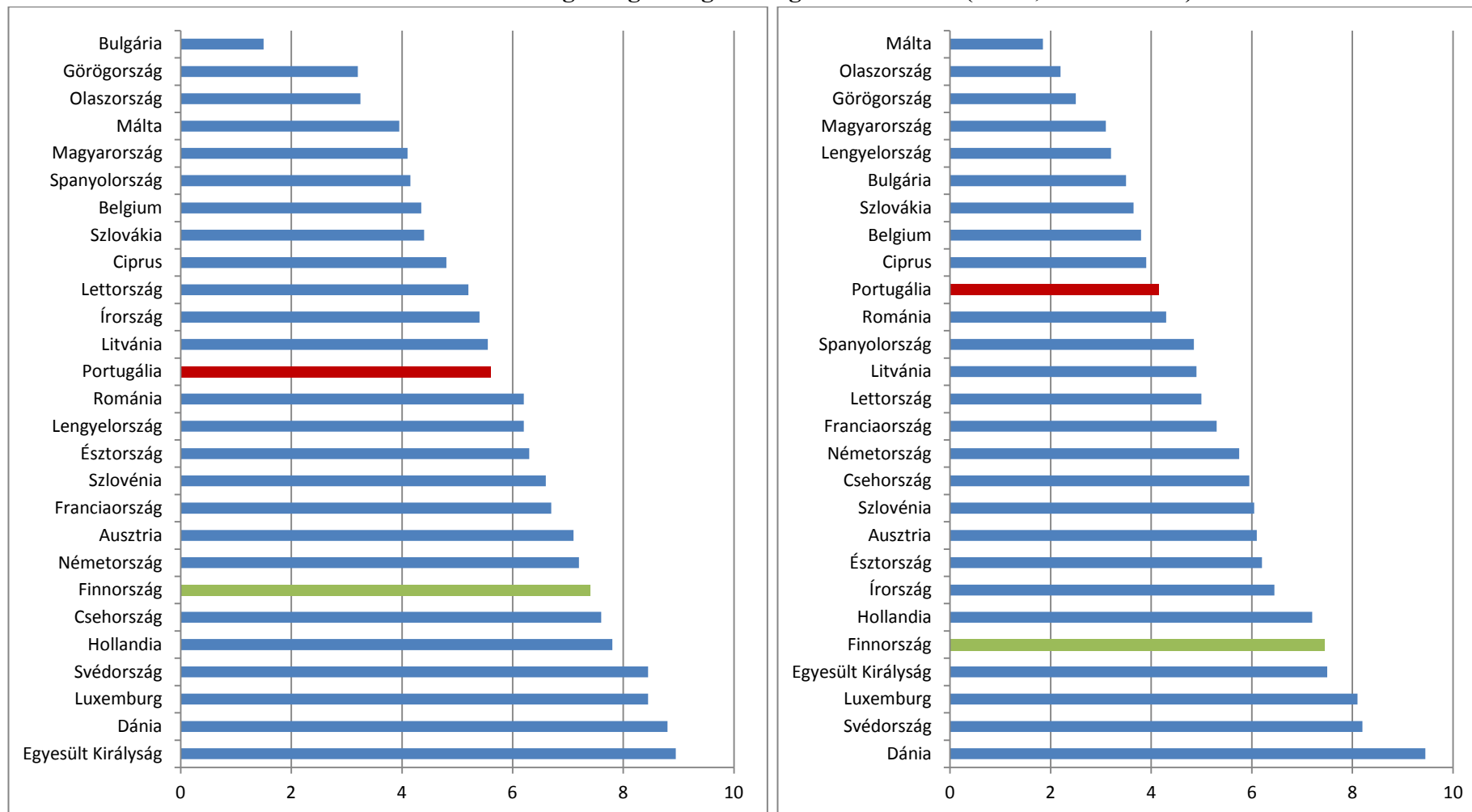
1. ábra: Fenntarthatósági rangsor a szociális dimenzióban (EU27, 1997 és 2005)



Megjegyzés: Nagyobb pontszámhoz a fenntarthatóság jobb kondícióját társíthatjuk.

Forrás: Allievi et al. (2011) alapján.

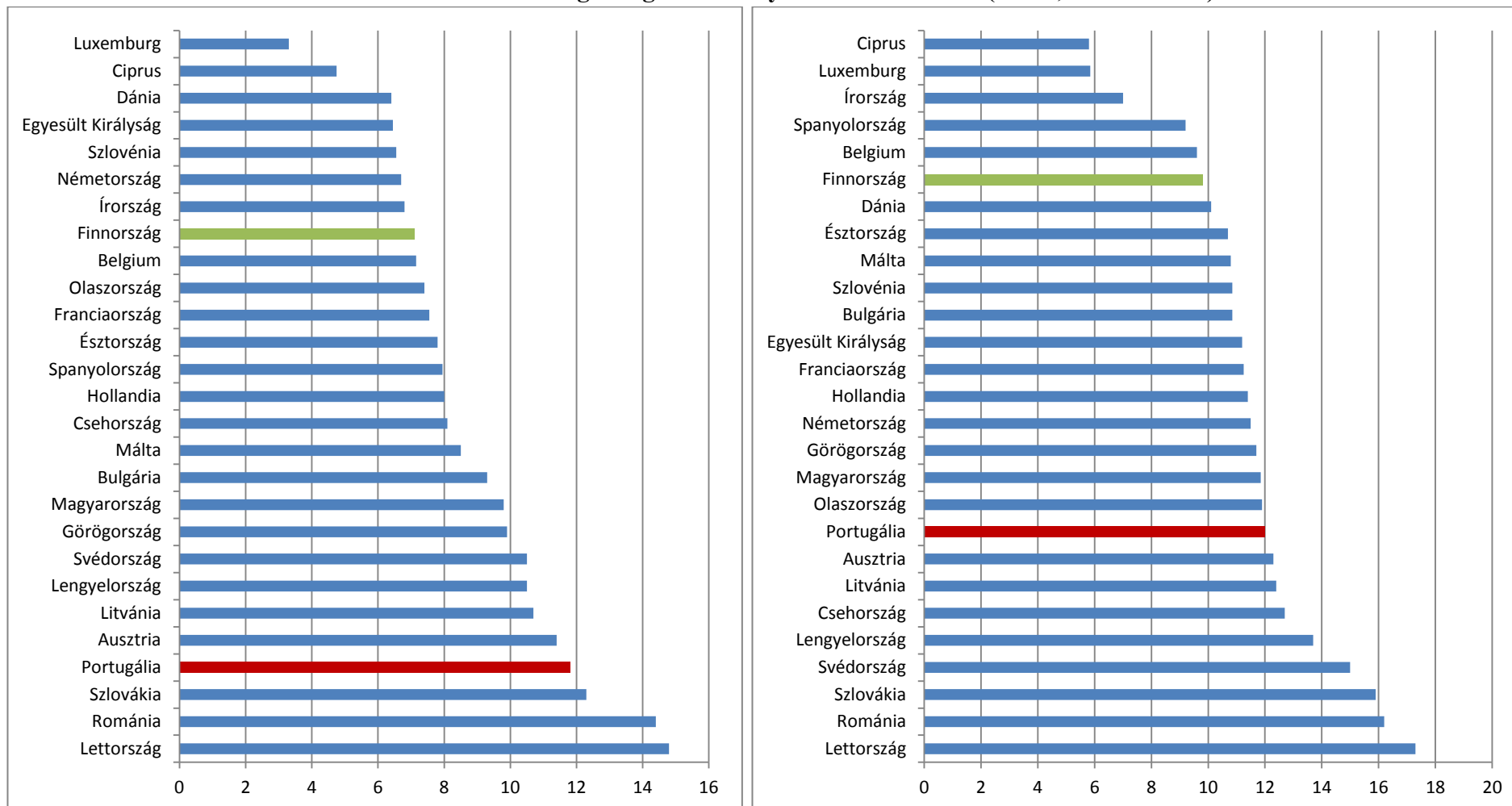
2. ábra: Fenntarthatósági rangsor a gazdasági dimenzióban (EU27, 1997 és 2005)



Megjegyzés: Nagyobb pontszámhoz a fenntarthatóság jobb kondícióját társíthatjuk.

Forrás: Allievi et al. (2011) alapján.

3. ábra: Fenntarthatósági rangsor a környezeti dimenzióban (EU27, 1997 és 2005)



Megjegyzés: Nagyobb pontszámhoz a fenntarthatóság jobb kondícióját társíthatjuk.

Forrás: Allievi et al. (2011) alapján.